

Tomasz Pawłuszko*

Odbudowa systemu ochrony ludności w Polsce. Analiza instytucjonalna

Rebuilding the Civil Protection System in Poland: An Institutional Analysis

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, polityka publiczna, kryzys, reforma

Key words: civil protection, civil defense, public policy, crisis, reform

Abstrakt: W artykule autor podejmuje próbę określenia kluczowych elementów polskiego systemu ochrony ludności, wdrażanego od początku 2025 roku. Analiza instytucjonalna ma charakter studium przypadku, obejmuje konceptualizację zagadnień ochrony ludności, proces przyjmowania nowych regulacji oraz operacjonalizację założeń nowego systemu. Pierwsza warstwa analityczna dotyczy kształtu nowego systemu (co, gdzie, kiedy i jak powstało?), podczas gdy druga warstwa analityczna (dlaczego?) obejmuje identyfikację głównych założeń i wyzwań przed nim stojących. W ramach pierwszej warstwy dokonano interpretacji zmian regulacyjnych w obszarze ochrony ludności w 2025 roku. W ramach drugiej warstwy dokonano teoretycznej interpretacji tych zmian. Wskazano zarówno na elementy nowatorskie, jak i kontekstualne ograniczenia systemu.

Abstract: This article attempts to identify the key elements of the Polish civil protection system, implemented from the beginning of 2025. The institutional analysis is a case study, encompassing the conceptualization of civil protection issues, the process of adopting new regulations, and the operationalization of the new system's assumptions. The first analytical layer concerns the shape of the new system (what, where, when, and how was it created?), while the second analytical layer (why?) involves identifying the main

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5572-3199>; dr hab., profesor Uniwersytetu Opolskiego, współpracuje również z Łukasiewicz – ITECH. E-mail: tomasz.pawluszko@uni.opole.pl.

assumptions and challenges it faces. The first layer interprets the regulatory changes in the area of civil protection in 2025. The second layer provides a theoretical interpretation of these changes. Both innovative elements and contextual limitations of the system are identified.

Wprowadzenie

Problemem badawczym niniejszego artykułu jest kondycja polskiego systemu ochrony ludności po 2025 roku. Dla oceny tejże dokonano analizy zmian instytucjonalnych, wprowadzonych w polskim ustawodawstwie w ostatnich latach. Podjęto również próbę określenia znaczenia tych zmian w perspektywie instytucjonalizmu. Podejście to sugeruje badanie zmian polityk publicznych poprzez zrozumienie ich kontekstu. Bazę źródłową dla tego tekstu stanowi kilkadziesiąt prac naukowych. Podstawowym sposobem pracy była analiza teoretyczna drugiego stopnia (*secondary analysis*), dążąca do twórczej syntezy istniejących podejść w celu wypracowania nowego poglądu na rozpatrywany problem badawczy. Technika pracy z dokumentacją była skoncentrowana lektura (*close reading*), dążąca do określenia kluczowych elementów danego systemu. Struktura opracowania obejmuje przegląd literatury, metodykę, analizę kontekstu instytucjonalnego, rekonstrukcję zmian instytucjonalnych oraz ich ocenę. Tekst wieńczy podsumowanie, które wskazuje perspektywy dla dalszych studiów.

Przegląd literatury

Literatura przedmiotu opracowana po wejściu w życie *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym* liczy kilkaset pozycji, w tym książki, raporty badawcze i ewaluacyjne oraz artykuły naukowe. Sama metaanaliza zawartości tych treści mogłaby stanowić materiał dla osobnego artykułu naukowego. W niniejszym szkicu nie ma na to miejsca. Warto jednak nadmienić, że zasób istniejących treści można podzielić na ujęcie pozytywne (opis funkcji i działań różnych systemów) i normatywne (sugestie i propozycje zmian). Na podstawie kwerendy materiałowej można stwierdzić, że przez kilkanaście ostatnich lat głównymi tematami refleksji naukowej w dziedzinie szeroko pojętej ochrony ludności były: (1) system zarządzania kryzysowego, (2) reagowanie różnych podmiotów administracji państwowej na kryzysy oraz (3) krytyki i propozycje zmian w regulacjach. Większość piśmiennictwa w tym zakresie powstawała w obrębie nauk o bezpieczeństwie i wiązała się z aktywnością badaczy

z ośrodków naukowych pozostających pod nadzorem ministrów właściwych ds. wewnętrznych i obrony. Poszczególne prace są cytowane w przypisach dolnych.

Metodyka

Artykuł przedstawia studium przypadku, które składa się z dwóch elementów. Pierwsza warstwa analityczna odpowiada na pytania o stan faktyczny i oparta jest na tradycji analizy instytucjonalnej. Podejście to uzupełniono o drugą warstwę, jaką jest analiza teoretyczna drugiego stopnia, będąca syntezą ujęć zaobserwowanych w literaturze przedmiotu¹. Dominuje zatem ujęcie jakościowe.

Klasyczna analiza instytucjonalna przyjmowała, że instytucje tworzą układ norm, który kształtuje formę relacji władzy. Jak słusznie zauważa K. Minkner, tradycyjny instytucjonalizm podkreślał funkcjonalistyczny wymiar porządku społecznego². Instytucje powstają bowiem i rozwijają się w jakimś celu. Początkowo instytucjonalizm badał oficjalne formy organizacji władzy i ich zadania. Apogeum tego ujęcia przypada na pierwszą połowę XX wieku. Były to czasy, gdy państwa się demokratyzowały, przyjmowały konstytucje i tworzyły nowoczesne administracje.

Rozwój badań polityk szczegółowych miał miejsce pod koniec XX wieku. Symbolem powrotu instytucjonalizmu stała się praca J. Marcha i J. Olsena³. Inspirowany przez tych autorów nowy instytucjonalizm podkreśla, że dla kształtu polityki publicznej istotne są długotrwałe reguły, interesy, oczekiwania i logika stosowności. Okazuje się to szczególnie ważne podczas tworzenia instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Mają one bowiem liczne swoiste cechy: (1) wywodzone są z aktów prawnych wysokiej rangi, (2) pojawiają się w doktrynach politycznych, (3) wymagają specjalnych uprawnień związanych z zarządzaniem przymocą, (4) wymagają powołania wyspecjalizowanych formacji i (5) zaangażowania znacznych środków finansowych.

¹ L. Borzillo, D. Deschaux-Dutard, *Secondary Analysis of Qualitative Data in Defense Studies: Methodological Opportunities and Challenges*, [w:] D. Deschaux-Dutard (red.), *Research Methods in Defense Studies. A Multidisciplinary Overview*, London–New York 2021, s. 60–75, DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429198236> (8.05.2026).

² K. Minkner, *Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych*, «Historia i Polityka» 2015, nr 13(20), s. 9–29, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/HiP.2015.001> (8.05.2026).

³ J.G. March, J.P. Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, «The American Political Science Review» 1984, vol. 78, nr 3, s. 734–749, DOI: <https://doi.org/10.2307/1961840> (8.05.2026).

Nie inaczej jest w Polsce, gdzie zadania systemu politycznego wyznacza art. 5 Konstytucji RP. Są to (1) strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium, (2) zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela, (3) bezpieczeństwo obywateli, (4) strzeżenie dziedzictwa narodowego i (5) ochrona środowiska. Praktycznie wszystkie te kwestie wiążą się z ochroną ludności⁴. Są one od lat jednym z priorytetów polskich doktryn i strategii bezpieczeństwa. Postulat odbudowy systemu ochrony ludności podnosiła Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP (s. 67, s. 218), Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP (s. 22, 32, 54, 68, 91–94) oraz strategię bezpieczeństwa narodowego Polski z lat 2014 (s. 11, 44, 50) oraz 2020 (s. 15–16)⁵. Ponadto, przez lata postulowano stworzenie instytucji ochrony ludności o randze centralnej, posiadających umocowanie ministerialne, znaczny budżet i wyspecjalizowany personel⁶.

Kontekst historyczny

Polska odziedziczyła systemy obrony cywilnej po czasach komunizmu. Obawy przed udziałem państw tzw. Bloku Wschodniego w wojnie nuklearnej doprowadziły do rozwoju instytucji obrony cywilnej⁷. W czasie pokoju obrona cywilna zajmowała się działaniami ratowniczymi i planistycznymi. W krajach komunistycznych obrona cywilna nie obejmowała terroryzmu, zwalczania przestępczości czy epidemii, ponieważ uważano, że zagrożenia te pozostają takie same zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. W rezultacie system obrony cywilnej nie zyskał takiego znaczenia jak wojsko i policja⁸. Po zakończeniu zimnej wojny rozpoczęto reformy systemu obrony cywilnej zmierzające do jego demilitaryzacji. Kwestia ochrony ludności została w 1996 roku przeniesiona z ministerstw obrony do ministerstw spraw wewnętrznych. Poniżej przedstawiono główne etapy zmian w systemach obrony cywilnej.

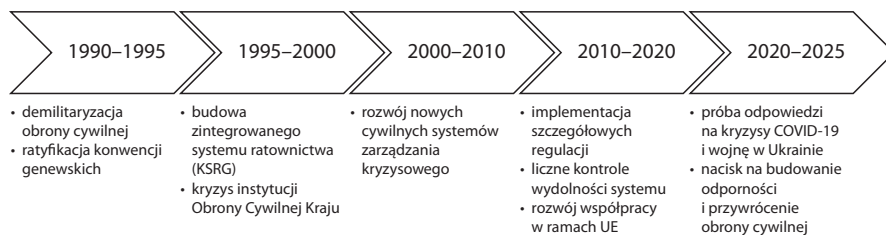
⁴ W. Lidwa, *Zarządzanie kryzysowe*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2015, s. 10–11.

⁵ T. Pawłuszko, *Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 2023, vol. 30, s. 41–62, DOI: <https://doi.org/10.37055/sbn/175516> (8.05.2026).

⁶ R. Wróblewski, *Elementy koncepcji zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, «De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności» 2021, t. 7, nr 1, s. 8–12.

⁷ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2017, s. 11–41.

⁸ G. Sobolewski, *Systemic Approach to Civil Protection in Poland*, «Safety and Fire Technology» 2019, vol. 54 (2), s. 116–131. DOI: <https://www.doi.org/10.12845/sft.54.2.2019.9> (8.05.2026).

Rysunek 1. Zmiany instytucjonalne systemu ochrony ludności w Polsce

Źródło: opracowanie na podstawie: T. Pawłuszko, *Civil Protection in Central Europe after the Escalation of the Russian-Ukrainian War*, [w:] R. Geisler, T. Pawłuszko (red.), *Public Policy and Local Crises. Lessons from Poland and Central Europe*, Lausanne–Berlin 2025, s. 19–46.

Po zakończeniu zimnej wojny były państwa Układu Warszawskiego przystąpiły do reżimu Konwencji Genewskich, dostosowując się do wzorców z Europy Zachodniej⁹. Pojawienie się mechanizmów cywilnych wprowadziło do struktur publicznych inne wzory zarządzania. Głównym mechanizmem ratowniczym było zarządzanie kryzysowe, które integrowało systemy administracji publicznej z usługami publicznymi świadczonymi przez służby ratownicze. Obrona cywilna miała natomiast stać się mechanizmem współpracy służb ratowniczych z cywilną administracją publiczną w sytuacjach kryzysowych, klęsk żywiołowych i wojen. Na przełomie tysiącleci nastąpiła zatem demilitaryzacja, defragmentacja i deregulacja ochrony ludności.

Liczne studia wskazywały na słabość polskich instytucji ochrony ludności, wynikającą z zaniedbań w czasach PRL. W III RP podtrzymano tę sytuację. Pomimo katastrofalnego przebiegu powodzi w południowej Polsce w 1997 roku władze centralne były w stanie przyjąć jedynie tymczasowe regulacje¹⁰. Do ustawowego uregulowania problemu doszło dopiero 10 lat później, gdy stworzono cywilny system zarządzania kryzysowego, przewidziany do reagowania na zagrożenia czasu pokoju. System zarządzania kryzysowego zyskał zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów oraz liczne instytucje, których brakowało strukturom OC. Powstał organ sztabowy w postaci Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i lokalne struktury wykonawcze, które zyskały kompetencje planistyczne. Po nowelizacji z 2009 r. wprowadzono w dokumentacji

⁹ J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015, s. 9–11; B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017, s. 35–37.

¹⁰ W 1998 roku ustanowiono Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, który miał wspierać Szefa OCK. Jednak już w dwa lata później Urząd zlikwidowano. W 2004 roku wykreślono art. 140 z *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony*. Szefowie OC stali się szefami bez przydzielonych urzędów, a ich kompetencje zredukowano do czynności planistycznych i opiniodawczych. Zabrakło podstawy prawnej dla wykonywania wielu przedsięwzięć prewencyjno-ochronnych.

liczne innowacje w postaci cykli decyzyjnych, siatek bezpieczeństwa, wizualizacji i map zagrożeń. Rok później włączono w powołane struktury zadanie przygotowania planów ochrony infrastruktury krytycznej¹¹. Wdrażanie procesów zarządzania kryzysowego trwało jednak aż kilkanaście lat.

Przez kolejne kilkanaście lat próby uchwalenia ustawy określającej na nowo zadania państwa w czasie kryzysów i wojny kończyły się niepowodzeniem. Temat ten uważano za skomplikowany, kosztowny i mało atrakcyjny politycznie¹². W rezultacie, pomimo kolejnych kryzysów, państwo nie potrafiło zdobyć się na efektywną reakcję¹³. Warto przypomnieć, że w ciągu 20 lat od czasu akcesji Polski do UE doszło do takich sytuacji kryzysowych, jak powódzie, migracje, epidemia, prowokacje przygraniczne, czy pełnoskalowa wojna u granic państwa. Wszystkie te wydarzenia unaocznily liczne problemy bezpieczeństwa narodowego, do jakich można zaliczyć: (1) brak stabilnego systemu zarządzania bezpieczeństwem, (2) chaos decyzyjny w procesie planowania obronnego, (3) wieloletni zastój w zakresie modernizacji sił zbrojnych, (4) problemy kadrowe wielu instytucji bezpieczeństwa¹⁴. Po kilku latach sporów wła-

¹¹ S.J. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2016, s. 49–50; M. Rozwadowski, *Ocena wybranych elementów ZK podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] I. Denysiuk, Z. Sobejko (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Problemy, wyzwania, kierunki doskonalenia*, Warszawa 2017, s. 15–25; M. Brzeziński, *Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Uwagi prawno-organizacyjne*, «Studia Politologiczne» 2014, vol. 34, s. 166–183.

¹² Historia systemów ochrony ludności była już przedmiotem licznych studiów, np. P. Szmikowski, *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, «Colloquium WNHIS AMW» 2012, t. IV, s. 133–156; J. Pilżys, *Obrona Cywilna w Polsce. Współczesność i perspektywy*, Toruń 2019; M. Kopczewski, P. Szmikowski, *Civil Defense In Poland – Transformation Process After 1989. Current State And Modernization Proposals*, «De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności» 2020, t. 6, nr 1, s. 75–87, DOI: <https://doi.org/10.34739/dsd.2020.01.04> (8.05.2026); R. Ostrowska, *Civil defense in Poland from a historical perspective*, «Scientific Journal of the Military University of Land Forces» 2021, vol. 53, nr 3(201), s. 496–506, DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.3402> (8.05.2026); J. Stochaj, *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2023; F. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Wczoraj – dziś – jutro*, Warszawa 2023; P. Szydłowski, *Koncepcja obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 2025, vol. 37, s. 43–62, DOI: 10.37055/sbn/207389 i wielu innych.

¹³ M.A. Kamiński, *Ujednolicenie prawa w zakresie systemowych rozwiązań ochrony ludności i obrony cywilnej*, [w:] J.A. Gawęcka, J. Wojtycza (red.), *Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia*, Piotrków Trybunalski 2018, s. 67–76.

¹⁴ Por.: W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Toruń 2018; T.J. Kęsoń, *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, «De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności» 2020, t. 6, nr 1, s. 51–74; S. Kowalkowski, *Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (2016–2020)*, «Przegląd Geopolityczny» 2021, t. 37, s. 104–120.

dze państwa zareagowały tworząc całościowe regulacje ustawowe dla polityki obronnej (2022)¹⁵ i ochronnej (2024). W ślad za nimi wzrosła ranga polityczna odnośnych instytucji i skala wydatków, przeznaczonych na ich funkcjonowanie (broń, wyposażenie, infrastruktura, etaty).

Współcześnie nie ulega wątpliwości, że niemilitarne systemy bezpieczeństwa są niezbędne dla życia i zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia obronności państwa. To na nich opiera się odporność społeczna¹⁶. Podsystem militarny tworzony jest przez Siły Zbrojne RP¹⁷. Tymczasem administracja rządowa, samorząd terytorialny i inne podmioty realizują zadania w ramach podsystemu niemilitarnego, którego celem jest ochrona struktur państwa oraz ludności cywilnej w warunkach pokoju, kryzysu i wojny. Systemowym problemem był jednak fakt, że tzw. prawo ratownicze pozostawało przez lata rozproszone¹⁸.

Uwarunkowania reformy systemu ochrony ludności

Na początku 2020 roku wybuchła globalna epidemia koronawirusa COVID-19. W reakcji uchwalono *Ustawę z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. Nowa ustawa pominęła obowiązujące mechanizmy zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Nie wprowadzono konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, mimo istnienia podstaw prawnych w ustawie o stanie klęski żywiołowej. Koordynacja działań została przejęta przez nieformalne struktury w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z pominięciem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁹. Zapowiedziany w 2020 roku projekt nowej ustawy o ochronie ludności ostatecznie nie został uchwalony²⁰.

¹⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655.

¹⁶ Osobnymi systemami bezpieczeństwa niemilitarnego są formacje ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ich zadaniem jest ochrona przed działaniami zabronionymi. Por. J. Trocha, *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy. Możliwości. Perspektywy*, Warszawa 2020.

¹⁷ I.M. Piotrowska-Michalak, *Zadania obronne realizowane przez samorządy terytorialne w Polsce*, «De Securitate et Defensione» 2020, t. 6, nr 2, s. 185–204; P. Krzykowski, *Defence Infrastructure – an Attempt at Identification*, «Security and Defence Quarterly» 2018, vol. 22, s. 71–98.

¹⁸ E. Jakubiak, *Koordinacja działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w Polsce*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 2020, vol. 18, s. 35–43.

¹⁹ Por. A. Podolski i in., *Wirusowe zarządzanie kryzysowe 2020. Raport IBK*, Warszawa 2020, s. 2–12.

²⁰ D. Mikołajczyk, *„Wszystkie ręce na pokład”. Nadbryg. Bartkowiak: sytuacja wymaga zdecydowanych i odważnych działań*, <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/>

Kolejnym punktem zwrotnym była pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., która ujawniła brak przygotowania Polski na masowy napływ uchodźców i przeniosła ciężar działań pomocowych na samorządy oraz społeczeństwo. W 2022 r. opublikowano projekt nowej ustawy o ochronie ludności i stanie klęski żywiołowej, który spotkał się z krytyką ze względu na kontrowersyjne rozwiązania, takie jak pozakonstytucyjne stany nadzwyczajne, centralizacja kompetencji w rękach premiera, czy likwidacja RCB. Pomimo skierowania projektu do konsultacji, nie został on uchwalony do końca kadencji Sejmu w 2023 r.

Prace nad nowymi regulacjami oparto na diagnozie słabości dotychczasowego systemu, w tym braku przełożenia struktur kierowniczych na poziom samorządowy, niedostatku planowania, szkoleń i naboru do formacji ratowniczych. Dominowała koncepcja systemu współdziałania instytucji, a nie tworzenia odrębnej agencji. Doświadczenia kolejnych kryzysów – zwłaszcza wojny w Ukrainie – uświadomiły konieczność budowy formacji ochrony ludności wyposażonych we własne zasoby logistyczne i inżynierskie oraz zdolnych do zarządzania masowymi procesami, takimi jak alarmowanie i ewakuacja. Wskazano również, że w warunkach wojennych służby mundurowe nie będą dostępne w pełnym zakresie, gdyż będą wykonywać własne ustawowe zadania np. walka z przeciwnikiem, izolowanie terenów niebezpiecznych, zapewnienie ochrony określonych miejsc i osób, czy walka z pożarami²¹. Problemem ostatnich lat były też takie zagadnienia jak niespójność procedur, niedoinwestowanie, brak zasobów, słaby obieg informacji, czy rozproszenie zadań²².

Polski ustawodawca uznał, że głównym punktem oparcia polskich systemów ochrony ludności będzie Państwowa Straż Pożarna, która dysponuje ciężkim sprzętem ratowniczym i od lat skutecznie koordynuje Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy²³. Straż pożarna posiada ogólnopolską sieć jednostek, wyposażenie, szkoły, uczelnię wyższą i najlepsze rozpoznanie sytuacji lokalnej. W takiej sytuacji wszelkie dodatkowe zasoby będą uzupełniać system już ist-

straz-pozarna/wszystkie-rece-na-poklad-nadbryg-bartkowiak-sytuacja-wymagazdecydowanych-i-odwaznych-dzialan, 2 listopada 2020 (20.02.2026).

²¹ Por. A. Kazuro, *Funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 2020, vol. 17, s. 111–128.

²² M. Kuliczkowski, *Dziedziny, zakres i zasady pozamilitarnych przygotowań obronnych w Polsce*, «Wiedza Obronna» 2021, vol. 275, s. 29–41; D. Marciniak, *Podstawowe problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego*, «Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka» 2020, nr 4, s. 109–124; B. Pacek, *Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy Obrony Cywilnej w Polsce*, [w:] J. Gawęcka, J. Wojtyca (red.), *Współczesna obrona cywilna...*, s. 9–31.

²³ D. Słomski, *Pożary w Polsce. Ile pieniędzy państwo wydaje na straż pożarną?*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/pozary-w-polsce-ile-pieniedzy-panstwo-wydaje-na-straz-pozarna/n56z58y> (10.02.2026).

niejący, który wymaga rozbudowy. Przykładowe nowe zadania obejmują nadal rozbudowę sieci ukryć i schronów, utworzenie baz magazynowych i centrów logistycznych. Zadania te będą realizować województwa. Na uboczu systemu pozostało RCB, którego funkcja polega głównie na gromadzeniu i analizie informacji o zagrożeniach²⁴.

Finalnie, niezbędnym elementem budowania odporności całego systemu jest edukacja proobronna. W tak dużym kraju jak Polska bezpieczeństwo powszechne można osiągnąć jedynie dzięki świadomemu udziałowi populacji w wysiłku na rzecz wspólnej obrony. Szkolenia i ćwiczenia ludności cywilnej z zakresu sytuacji kryzysowych pozostają jednak rzadkością.

Podsumowując niniejszą sekcję, projekty reform systemu ochrony ludności obejmowały takie kwestie jak: (1) zakres regulacji, (2) system decyzyjny, (3) zasoby systemu, (4) finansowanie i (5) edukacja.

Nowy system ochrony ludności

W 2025 roku weszła w życie nowa *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej*, która składa się z czternastu rozdziałów²⁵. Pierwszy rozdział wprowadza przepisy o charakterze ogólnym – zawiera definicje podstawowych pojęć, określa cele oraz zadania systemu ochrony ludności (art. 4–5), a także przedstawia ramy jego finansowania w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej oraz kwestie związane z infrastrukturą (art. 6–8).

Rozdział drugi poświęcono identyfikacji organów odpowiedzialnych za ochronę ludności oraz sprecyzowaniu zakresu ich kompetencji (art. 9–15). W części trzeciej ustawy opisano podmioty wspierające organy systemu (art. 17), warunki ich wyznaczania oraz zasady zawierania stosownych porozumień, rozwinięte następnie w aktach wykonawczych²⁶. W tej samej części uszczegółowiono również zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (art. 22). Czwarty rozdział dotyczy zasobów ochrony ludności, stanowiących – obok organów i podmiotów – jeden z kluczowych filarów systemu. Przedstawiono w nim założenia utworzenia centralnej ewidencji zasobów oraz możliwość wsparcia ich utrzymania przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych

²⁴ A. Podolski, *Odporne państwo. Analiza polskiego systemu zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2021.

²⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024, poz. 1907.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie elementów porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu, z którym ma być zawarte porozumienie, do wykonywania tych zadań, Dz.U. 2025, poz. 273.

(art. 26–33). Szczegółowe regulacje odnoszące się do zasad gospodarowania zasobami zostały przyjęte w odrębnym rozporządzeniu w drugiej połowie 2025 roku²⁷.

Dalsze rozdziały koncentrują się na funkcjonowaniu systemu w wymiarze operacyjnym. Rozdział piąty reguluje zagadnienia planowania w ochronie ludności, zwracając szczególną uwagę na przygotowanie planów ewakuacyjnych. Szósta część ustawy omawia zasady prowadzenia ćwiczeń, szkoleń oraz działań edukacyjnych w obszarze bezpieczeństwa, które zostały następnie doprecyzowane w odpowiednich aktach wykonawczych²⁸. Rozdział siódmy dotyczy realizacji zadań nałożonych ustawą (art. 58–66), natomiast ósmy skupia się na systemach wykrywania zagrożeń oraz mechanizmach powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności (art. 67–73). W kolejnym fragmencie uregulowano powołanie i funkcjonowanie Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej.

Dziewiąty rozdział definiuje obiekty zbiorowej ochrony, takie jak schrony, ukrycia czy miejsca doraźnego schronienia, a także zasady ich finansowania i prowadzenia ewidencji (art. 83–114). Rozdział dziesiąty przywraca do polskiego systemu prawnego instytucję obrony cywilnej, określając m.in. obowiązki ludności, strukturę Korpusu Obrony Cywilnej i krajowej rezerwy OC, zasady ewidencji oraz procedury nadawania przydziałów mobilizacyjnych (art. 121–140).

Ostatnie części ustawy obejmują zagadnienia finansowe, w tym funkcjonowanie Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej oraz Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności (art. 156–157). W rozdziale dwunastym uregulowano kwestie odszkodowań (art. 158–165), podczas gdy trzynasty rozdział dotyczy zmian w obowiązujących przepisach. Część końcowa wprowadza regulacje zamykające, w tym przyjęcie programu ochrony ludności oraz strategię rozwoju jednostek ochrony przeciwpożarowej.

W następnych miesiącach przyjęto kilkanaście rozporządzeń uszczegóławiających zapisy ustawy. Na początku 2025 r. dotyczyły one m.in. zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, systemu szkoleń i ćwiczeń oraz budowli ochronnych. W kolejnych miesiącach regulowano zasady współpracy organów ochrony ludności z podmiotami wspierającymi, procedury naboru ochotniczego do obrony cywilnej, funkcjonowanie centralnych ewidencji,

²⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności, Dz.U. 2025, poz. 1201.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia, Dz.U. 2025, poz. 162; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, Dz.U. 2025, poz. 253.

system alarmowania, ewakuację ludności i rozwój infrastruktury ochronnej²⁹. Jesienią 2025 r. rozpoczęto prace nad nowelizacją ustawy i aktualizacją Programu³⁰, a pod koniec roku przyjęto akty dotyczące warunków technicznych budowli ochronnych oraz Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej³¹.

Dotychczasowe mechanizmy zarządzania kryzysowego stały się punktem odniesienia dla rozwiązań wprowadzonych ustawą. Rozszerzenie zakresu działań na okres stanu wyjątkowego i wojennego wiąże się z koniecznością znaczącego zwiększenia potencjału organizacyjnego, kadrowego i materialnego, obejmującego m.in. ewakuację ludności, zapewnienie łączności czy utrzymanie infrastruktury schronowej. Koordynację przygotowań do wdrożenia systemu powierzono Rządowemu Zespołowi Ochrony Ludności, a głównym instrumentem finansowym pozostaje Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Państwo prowadzi centralne rejestry zasobów i obiektów zbiorowej ochrony oraz zapewnia dostęp do systemów łączności dla administracji centralnej i samorządowej³². Wzmocnieniu podlega także proces planowania i zarządzania personelem obrony cywilnej.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych, Dz.U. 2025 poz. 645; Uchwała Nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, M.P. 2025 poz. 541; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, Dz.U. 2025, poz. 765; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony, Dz.U. 2025, poz. 922; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia, Dz.U. 2025, poz. 932; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne, Dz.U. 2025, poz. 1070.

³⁰ Uchwała nr 151 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, M.P. 2025, poz. 1143.

³¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania, Dz.U. 2025, poz. 1548; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie sposobu korzystania z Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej, minimalnych wymagań technicznych i funkcjonalnych oraz minimalnego poziomu bezpieczeństwa usług tego systemu, Dz.U. 2025, poz. 1859; Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie udziału służb i pozostałych podmiotów w budowie, utrzymaniu i rozwoju Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej oraz szczegółowych warunków świadczenia usług telekomunikacyjnych w ramach tego systemu, Dz.U. 2025, poz. 1860.

³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, Dz.U. 2025, poz. 493.

Zgodnie z ustawową definicją ochrona ludności obejmuje organy administracji publicznej realizujące zadania na rzecz bezpieczeństwa ludności, podmioty wykonawcze określone jako podmioty ochrony ludności oraz zasoby niezbędne do realizacji tych działań (art. 2). W sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego struktury te stają się częścią systemu obrony cywilnej. Kluczową rolę w realizacji zadań odgrywają jednostki samorządu terytorialnego (kompetencje wymieniają artykuły 9–12), wspierane przez liczne instytucje państwowe (lista w artykule 17), a ich obowiązki obejmują planowanie, ewidencję, utrzymanie infrastruktury i zasobów (art. 33).

System ochrony ludności nakłada na organy terytorialne obowiązek tworzenia zapasów materiałowych, organizowania pomocy humanitarnej, przygotowania ewakuacji (art. 39–44 i art. 121–123) oraz utrzymania systemów ostrzegania, alarmowania i łączności (art. 67–74). Istotnym elementem są również obiekty zbiorowej ochrony i miejsca doraźnego schronienia (art. 82–89), organizowane w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy ewakuacja nie jest w pełni możliwa (art. 102).

Wszystkie obiekty tego rodzaju podlegają ewidencjonowaniu w centralnym systemie prowadzonym przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Ustawa odnosi się także do kwestii kadr, powołując Korpus Obrony Cywilnej i określając zasady naboru, ewidencji oraz nadawania przydziałów mobilizacyjnych. Mimo formalnego uregulowania tych mechanizmów, zasadą pozostaje dobrowolność służby, co ograniczy tempo uzupełniania personelu³³.

Przez wiele lat głównym wyzwaniem obrony cywilnej był niedobór personelu. W odpowiedzi ustawa powołała Korpus Obrony Cywilnej, obejmujący personel OC oraz krajową rezerwę OC. W jego skład wchodziły osoby z przydziałami mobilizacyjnymi, ochotnicy oraz członkowie rezerwy (m.in. emerytowani policjanci). Nadzór nad korpusem ma zapewnić Ewidencja Obrony Cywilnej, tworzona na poziomie województw. Kluczową rolę w sprawach personalnych pełni współpraca wojewodów z wojskowymi centrami rekrutacji. W czasie pokoju zasoby obrony cywilnej nie mogą być wykorzystywane na cele obronne; ich użycie jest dopuszczalne wyłącznie w razie mobilizacji lub wojny i tylko w sytuacji, gdy potrzeby Sił Zbrojnych nie mogą zostać zaspokojone innymi środkami.

System ochrony ludności i obrony cywilnej ma być finansowany corocznie środkami nie niższymi niż 0,3% PKB (według art. 155). Finansowanie pochodzi z budżetów resortów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne i zdrowie, środków Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz z wydatków obronnych

³³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania naboru ochotniczego do służby w obronie cywilnej, Dz.U. 2025, poz. 394.

przewidzianych w ustawie o obronie Ojczyzny (0,15% PKB). Dodatkowe źródła stanowią fundusze celowe³⁴. Najważniejsze kierunki finansowania obejmują tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności, rozwój systemu ratowniczego i OSP, zakupy oraz modernizację sprzętu, budowę i utrzymanie magazynów, inwestycje w infrastrukturę ochronną (w tym budowle ochronne), a także szkolenia i edukację.

Finansowanie zadań ochrony ludności na poziomie lokalnym obciąża budżety gmin, powiatów i województw, co stanowi dla nich istotne wyzwanie (por. art. 154). Jednocześnie samorządy mogą korzystać z dotacji celowych z budżetu państwa, które w przypadku zadań zleconych mogą pokrywać nawet 100% kosztów. Większość środków (80–90%) trafia do województw, pozostała część przeznaczana jest na inne zadania, inwestycje oraz wsparcie NGOs.

Problemy w implementacji ustawy

W 2025 r. priorytetem systemu ochrony ludności w Polsce były inwestycje infrastrukturalne i organizacyjne, w szczególności budowa obiektów zbiorowej ochrony – zwłaszcza na obszarach objętych Programem „Tarcza Wschód” – a także tworzenie zapasów magazynowych, rozwój bazy medycznej, przygotowanie poradnika kryzysowego dla gospodarstw domowych, realizacja szkoleń dla organów ochrony ludności oraz uruchomienie kluczowych systemów ewidencyjnych (Ewidencji Obrony Cywilnej, Centralnej Ewidencji Zasobów oraz Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony). Stopień realizacji tych zadań ma zostać oceniony pod koniec 2026 r. Jednocześnie MSWiA wskazało na istotne trudności we wdrażaniu programu, wynikające z ograniczonych możliwości organizacyjnych i finansowych części jednostek samorządu terytorialnego.

Samorządy, obok licznych zadań własnych, zostały obciążone dodatkowymi obowiązkami zleconymi, obejmującymi m.in. utrzymywanie zasobów ochrony ludności, funkcjonowanie systemów ostrzegania i alarmowania, przegląd i dostosowanie obiektów do funkcji ochronnych, organizowanie miejsc doraźnego schronienia oraz wnioskowanie o przydziały mobilizacyjne obrony cywilnej³⁵. Samorządowcy podkreślali, że rygorystyczne procedury związane z wydatkowaniem środków publicznych utrudniają sprawną realizację inwestycji i rozliczeń. Wprowadzona ustawa wspierająca inwestycje obronne, mimo przewidzianych wyłączeń w prawie zamówień publicznych, nie przyniosła istot-

³⁴ Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności oraz Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności.

³⁵ *Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026*, M.P. 2025, poz. 541, s. 43.

nej poprawy efektywności realizacji zadań³⁶. Sytuacji nie poprawiła znacząco nowa ustawa wspierająca inwestycje obronne, która wprowadziła szereg wyłączeń w zakresie procedur stosowanych w obszarze zamówień publicznych³⁷.

System ochrony ludności jest oparty na formacjach ratowniczych, ze szczególnym uwzględnieniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Zadania zarządzania systemem spadają jednak głównie na barki samorządów, które nie posiadają zasobów do wykonania wszystkich zadań. To władze lokalne odpowiadają za zasoby, porozumienia, infrastrukturę, szkolenia, ćwiczenia, inwestycje, edukację i inne. Proces przystosowania samorządów do zadań, nakładanych przez Ustawę, będzie długi i trudny do oceny.

Zarówno ustawa, jak i rozporządzenia nie precyzują w jaki sposób miałyby przebiegać szkolenie ludności dorosłej. Zakres szkoleń dla ludności cywilnej jest niedookreślony. Wprawdzie polski rząd wydał dla obywateli *Poradnik bezpieczeństwa*, ale dopóki nie powstanie wymagana infrastruktura, dopóty wiele jego zapisów będzie martwych. Brakuje kampanii informacyjnych w publicznych mediach.

Ustawa została zaprojektowana z udziałem środowiska strażackiego, które skupiło się na priorytetach właściwych dla formacji ratowniczych. Kryzysy ostatnich lat pokazały jednak, że samorządy i formacje ratownicze często nie mają dostępnego sprzętu inżynieryjnego do wykonywania zadań obrony cywilnej (np. szybka budowa mostów, naprawa dróg, odkażanie, budowa schronów tymczasowych, miasteczek namiotowych, zapewnienie zaopatrzenia w energię i żywność itp.). Dlatego potrzebna jest dalsza rozbudowa formacji ratowniczych i uzupełnienie odwodów operacyjnych PSP na wypadek zadań związanych z masową ewakuacją. Ponadto, personel obrony cywilnej powinien być szkolony również w czasie pokoju, ponieważ musi dysponować doświadczeniem i znajomością procedur.

Podsumowanie

Historia polskiego systemu ochrony ludności składa się z dwóch krańcowo odrębnych procesów instytucjonalnych. Pierwszym był powolny i stopniowy

³⁶ J. Blikowska, *Są pieniądze na obronę cywilną w samorządach, ale potrzeba zmian w przepisach*, «Rzeczpospolita», <https://regiony.rp.pl/z-regionow/art43123951-sa-pieniadze-na-obronie-cywilna-w-samorzadach-ale-potrzeba-zmian-w-przepisach> (7.10.2025).

³⁷ Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych, Dz.U. 2025, poz. 1080.

zanik instytucji obrony cywilnej, które nie były dopasowane do realiów transformacji ustrojowej i nie budziły zainteresowania elit politycznych III RP. Drugim jest nagłe wdrożenie nowej *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* i dziesiątek regulacji w ciągu jednego roku, co wynikało z nagłej zmiany priorytetów politycznych, związanych z wojną rosyjsko-ukraińską. Skutkiem pierwszego procesu była degradacja infrastruktury, zasobów kadrowych i zanik zdolności reagowania państwa w czasie kryzysów o dużej skali. Skutkiem drugiego jest chaos informacyjny związany z jednoczesną implementacją ponad dwudziestu aktów prawnych, tworzeniem ewidencji, projektowaniem wydatków, szkoleniem decydentów oraz budową nowej infrastruktury. W obu przypadkach państwo polskie miało znaczne problemy komunikacyjne i logistyczne. Pewnym ułatwieniem w procesie wdrażania nowego systemu jest zbliżony zakres zadań organów samorządu, co ułatwiło wykorzystanie doświadczeń z czasu wdrażania *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym*³⁸.

Porównując obie fazy systemu ochrony ludności, należy zwrócić uwagę na to, że w wyniku przyjęcia nowej ustawy naprawiono liczne mankamenty z poprzednich dekad. Jeszcze w 2018 roku Szef Obrony Cywilnej Kraju zauważył, że „Nie jest nawet doprecyzowane czy Obrona Cywilna to organizacja, czy jedynie zakres zadań realizowanych przez wyznaczone struktury państwa”³⁹. Nowa ustawa wprowadza czytelne definicje, ustala proces i hierarchię decyzyjną, definiuje zasoby, zadania organów i podmiotów, tworzy ewidencje i magazyny, określa infrastrukturę, sposoby finansowania zmian. Wszystkie te instytucje są krokiem naprzód w porównaniu do stanu prawnego z czasów obowiązywania *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony*. W ciągu kilkunastu miesięcy przyjęto całościową reformę ważnego obszaru polityk publicznych, gdyż bezpośrednio odpowiadającego konstytucyjnym funkcjom państwa. Wykorzystano przy tym wiele doświadczeń z poprzednich dekad, co zasługuje na pozytywną ocenę.

Nowy system ochrony ludności i obrony cywilnej składa się z komponentu centralnego (rządowego) i lokalnego (samorządowego), zgodnie z zasadą pomocniczości. Centralizacja pozwala na szybsze ujednolicenie procedur i sfinansowanie nowych zasobów w całym kraju (w tym utworzenie ewidencji, baz magazynowych, systemów łączności), podczas gdy lokalizacja pozostawia

³⁸ G. Kunikowski, K. Rostek, *Good practices in civil planning and crisis management in the world and their implementation in Poland*, «Jagiellonian Journal of Management» 2017, vol. 3, s. 135–150, DOI: <https://doi.org/10.4467/2450114XJJM.17.009.9560> (8.05.2026); G. Pietrek, *The crisis management system and the civil protection system. Similarities, differences, possibilities of standardization*, «Security and Defense Quarterly» 2017, vol. 16, nr 3, s. 75–88, DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/103185> (8.05.2026).

³⁹ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2018, s. 5.

podstawowe zadania budowlane i ratownicze w gestii samorządów. Model finansowania zmian również jest czytelny, choć sposób jego implementacji budzi zastrzeżenia.

Do problemów systemu należy konieczność długofalowego spojrzenia na ochronę ludności, brak pomysłu na efektywną edukację obywateli (np. poprzez media publiczne), kosztowność wytworzenia infrastruktury od podstaw, brak całościowej wizji systemu dóbr publicznych (także na czas pokoju), braki sprzętowe, niedookreślony system pozyskiwania kadr, czy brak systemowej wizji przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym⁴⁰.

Wysłanie obywatelom podręcznika nie zastąpi komunikacji na temat nowego systemu i jego możliwości. Podręcznik przydałby się za to jako pomoc i przewodnik dla samorządów w procesach ewidencjonowania, kontroli i ewaluacji. Nadal niewykorzystany jest potencjał analityczny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które pozostało organem planistycznym. Nie są nadal gotowe takie instytucje jak SBŁP (wymogi techniczne dla SBŁP zdefiniowano dopiero w grudniu 2025 r.), ani nowe formacje ochronne. Niewielkie pozostaje zaangażowanie badaczy. Procesy szkolenia decydentów są zmonopolizowane przez instytucje straży pożarnej. Nowy system posiada zatem swoiste „wąskie gardła”.

Przeprowadzone studium przypadku uwidocznilo słabości polskiej kultury bezpieczeństwa, związane z niechęcią do trwałych rozwiązań, tymczasowością ustaleń, opóźnieniami, niechęcią do planowania, czy preferowaniem działań *ad hoc*⁴¹. Wszystko to ma miejsce pomimo poparcia i zaufania społecznego do służb mundurowych i samorządów. Podejście instytucjonalne każe zwrócić uwagę na istotność długotrwałego obowiązywania i respektowania reguł. Pomimo dostępności znacznych środków finansowych, szeroki zakres regulacji i zdefiniowanych zadań w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej jest dużym wyzwaniem dla organów i podmiotów tego systemu. W toku debaty publicznej brakuje również czytelnej wizji tego, jak ten system ma wyglądać w perspektywie kolejnych lat. Przeniesienie zadań z zakresu budowania odporności społecznej na przeciążone samorządy może utrudnić pozyskiwanie społecznej akceptacji dla nowych inwestycji. Istnieje ryzyko, że pomimo odbudowy infrastruktury system ochrony ludności może w perspektywie kilku lat utracić ponownie sterowność i tym samym swą rolę w szerszym systemie bezpieczeństwa narodowego.

⁴⁰ S. Kowalkowski, M. Wrzosek, D. Kaźmierczak, *Challenges to Civil Protection in Times of Future Wars*, «Wiedza Obronna» 2023, vol. 284, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.34752/2023-a284> (8.05.2026).

⁴¹ A.W. Filipek, *Security Culture as a Challenge for Uniformed Services and Other Citizens*, «Internal Security» 2020, vol. 12, nr 2, s. 7–19, DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.6655> (8.05.2026).

Na dalszą uwagę badaczy zasługuje ocena przyczyn stwierdzonego stanu rzeczy w toku pogłębionych badań jakościowych (wywiady, ankiety, symulacje) oraz ewaluacja systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na przełomie 2026 i 2027 roku.

Bibliografia

- Brzeziński M., *Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. Uwagi prawno-organizacyjne*, «Studia Politologiczne» 2014, vol. 34.
- Filipek A.W., *Security Culture as a Challenge for Uniformed Services and Other Citizens*, «Internal Security» 2020, vol. 12, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.6655> (8.05.2026).
- Jakubiak E., *Koordinacja działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w Polsce*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 2020, vol. 18.
- Kazuro A., *Funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 2020, vol. 17.
- Kęsoń T.J., *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, «De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności» 2020, t. 6, nr 1.
- Kopczewski M., Szmikowski P., *Civil Defense In Poland – Transformation Process After 1989. Current State And Modernization Proposals*, «De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności» 2020, t. 6, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.34739/dsd.2020.01.04> (8.05.2026).
- Kowalkowski S., *Zmiany w systemie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej (2016–2020)*, «Przegląd Geopolityczny» 2021, t. 37.
- Kowalkowski S., Wrzosek M., Kaźmierczak D., *Challenges to Civil Protection in Times of Future Wars*, «Wiedza Obronna» 2023, vol. 284, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.34752/2023-a284> (8.05.2026).
- Krynojewski F., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Wczoraj – dziś – jutro*, Warszawa 2023.
- Krzykowski P., *Defence Infrastructure – an Attempt at Identification*, «Security and Defence Quarterly» 2018, vol. 22.
- Kunikowski G., Rostek K., *Good practices in civil planning and crisis management in the world and their implementation in Poland*, «Jagiellonian Journal of Management» 2017, vol. 3, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.4467/2450114XJJM.17.009.9560> (8.05.2026).
- March J.G., Olsen J.P., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, «The American Political Science Review» 1984, vol. 78, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.2307/1961840> (8.05.2026).
- Marciniak D., *Podstawowe problemy wpływające na logistyczne uwarunkowania zarządzania kryzysowego*, «Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka» 2020, nr 4.
- Michailiuk B., *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017.
- Michailiuk B., Denysiuk I., Szulc W., *Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy*, «Wiedza Obronna» 2021, vol. 277, nr 4.
- Minkner K., *Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych*, «Historia i Polityka» 2015, nr 13 (20), DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/HiP.2015.001> (8.05.2026).
- Ostrowska R., *Civil defense in Poland from a historical perspective*, «Scientific Journal of the Military University of Land Forces» 2021, vol. 53, nr 3(201), DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.3402> (8.05.2026).

- Pacek B., *Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy Obrony Cywilnej w Polsce* [w:] J.A. Gawęcka, J. Wojtycza (red.), *Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia*, Piotrków Trybunalski 2018.
- Pawłuszko T., *Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 2023, vol. 30, DOI: <https://doi.org/10.37055/sbn/175516> (8.05.2026).
- Pawłuszko T., *Civil Protection in Central Europe after the Escalation of the Russian-Ukrainian War*, [w:] R. Geisler, T. Pawłuszko (red.), *Public Policy and Local Crises. Lessons from Poland and Central Europe*, Lausanne–Berlin 2025.
- Pawłuszko T., *Inwestycje w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego. Uwagi do nowej ustawy. Komentarz ITECH*, 15/2015/DBT, DOI: <https://doi.org/10.36735/FNYL2550> (8.05.2026).
- Pawłuszko T., *Ochrona ludności. Organizacja nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego*, Warszawa 2025. DOI: <https://doi.org/10.36735/IQMC3624> (8.05.2026).
- Pietrek G., *The crisis management system and the civil protection system. Similarities, differences, possibilities of standardization*, «Security and Defense Quarterly» 2017, vol. 16, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/103185> (8.05.2026).
- Piłżys J., *Obrona Cywilna w Polsce. Współczesność i perspektywy*, Toruń 2019.
- Piotrowska-Michalak M., *Zadania obronne realizowane przez samorządy terytorialne w Polsce*, «De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności» 2020, t. 6, nr 2.
- Podolski A. i in., *Wirusowe zarządzanie kryzysowe 2020. Raport Instytutu Bronisława Komorowskiego*, Warszawa 2020.
- Podolski A., *Odporne państwo. Analiza polskiego systemu zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2021.
- Rozwadowski M., *Ocena wybranych elementów podsystemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] I. Denysiuk, Z. Sobejko (red.) *Zarządzanie kryzysowe. Problemy, wyzwania, kierunki doskonalenia*, Warszawa 2017.
- Rysz S.J., *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2016.
- Sobolewski G., *Systemic Approach to Civil Protection in Poland*, «Safety and Fire Technology» 2019, vol. 54(2), DOI: <https://www.doi.org/10.12845/sft.54.2.2019.9> (8.05.2026).
- Stochaj J., *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2023.
- Szmitkowski P., *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, «Colloquium WNHIS AMW» 2012, t. IV.
- Szydlowski P., *Koncepcja obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, «Studia Bezpieczeństwa Narodowego» 2025, vol. 37, DOI: <https://doi.org/10.37055/sbn/207389> (8.05.2026).
- Trocha J., *Propedeuetyka ochrony ludności w Polsce. Problemy. Możliwości. Perspektywy*, Warszawa 2020.
- Wróblewski R., *Elementy koncepcji zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, «De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności» 2021, t. 7, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.34739/dsd.2021.01.01> (8.05.2026).