

I. ARTYKUŁY

Zbigniew Bukowski*

Uwarunkowania środowiskowe ochrony ludności i obrony cywilnej – analiza prawna na tle ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r.

Environmental Conditions of Civil Protection and Civil Defence: a Legal Analysis of the Polish Act of 5 December 2024

Abstract. The Act of 5 December 2024 on Civil Protection and Civil Defence ended the period in which the Polish civil defence system lacked a statutory basis. This article examines one aspect of that Act: its relationship with environmental law. The author advances a two-part thesis. First, the Act singles out the environment as a protected good within the civil protection system and gives its protection autonomous significance; this follows from a consistent construction comprising the definition of civil protection, the definition of a threat, the catalogue of tasks, and the definition of essential infrastructure. Second, through the design of the threat detection system, the legislature has permanently incorporated institutions of environmental law into the architecture of civil security, listing environmental monitoring systems in Article 70(2)(6) as a component of that system. The analysis covers statutory definitions, evacuation planning, the threat detection, notification, warning and alarm systems, collective protection structures together with the technical requirements for protective buildings, the funding mechanism guaranteeing no less than 0.3% of gross domestic product, and the rules on liability and remediation. The case law of the European Court of Human Rights, the Supreme Court and the administrative courts is taken into account, as is the Act's relationship with European Union law. Four areas of normative inconsistency requiring legislative intervention are identified: the

* Kazimierz Wielki University, Bydgoszcz, Poland | Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska, <https://orcid.org/0000-0003-0814-4028>, e-mail: zbigniew.bukowski@ujw.edu.pl.

absence of a sector-specific mechanism for transmitting monitoring data to civil protection authorities, the absence of a general duty of mutual consideration between external emergency plans and civil protection plans, the lack of a subsidiary mechanism for remedying environmental damage, and the mismatch between the Act's allocation of competences and the division of government departments. The legal situation incorporates amendments up to July 2026.

Keywords: civil protection – civil defence – environmental law – environmental monitoring – collective protection structures

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej¹ zamknęła okres, w którym polski system obrony cywilnej pozbawiony był podstawy ustrojowej. Ustawa o obronie Ojczyzny uchyliła² przepisy regulujące funkcjonowanie obrony cywilnej i stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Powstałą lukę przez blisko trzy lata wypełniały akty wykonawcze wydane na podstawie przepisów już nieobowiązujących³.

Przedmiotem niniejszej analizy nie jest jednak ustawa jako całość, lecz jedna kwestia – jej relacja do prawa ochrony środowiska. Zagadnienie to jest jeszcze w piśmiennictwie niedostatecznie zbadane. Jak zostanie wykazane, środowiskowy wymiar nowej regulacji ma charakter konstrukcyjny, a nie incydentalny.

Ramę konstytucyjną wyznaczają art. 5, art. 68 ust. 4 i art. 74 Konstytucji RP⁴. Relacja między obowiązkiem ochrony środowiska a konstytucyjnym obowiązkiem państwa zapewnienia bezpieczeństwa obywateli znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w sprawach, w których Trybunał

¹ Dz.U. 2024, poz. 1907 ze zm., dalej „u.o.l.o.c.”. Ustawa liczy 212 artykułów w 14 rozdziałach. Zgodnie z art. 212 weszła w życie z dniem 1 I 2025 r., z wyjątkiem: art. 16, art. 156, art. 198 i art. 199 (dzień po ogłoszeniu); art. 76 ust. 5 i art. 78 ust. 2 (rok od ogłoszenia); art. 11 ust. 3 pkt 3, art. 45–48, art. 189 i art. 211 (1 I 2026 r.); art. 187 (1 I 2027 r.).

² Ustawa z dnia 11 III 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2024, poz. 248, ze zm.). Uchylenie przez tę ustawę przepisów działu IV Ustawy z dnia 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP pozbawiło system obrony cywilnej podstawy ustrojowej – była to bezpośrednia przyczyna prac legislacyjnych nad u.o.l.o.c.

³ Zob. szerzej: M. Szyski, *Art. 1*, w: *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, pod red. M. Szyskiego, Warszawa 2025, s. 25–29.

⁴ Art. 5, art. 68 ust. 4 i art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

dokonywał wykładni art. 5 Konstytucji w związku z obowiązkami ochrony środowiska określonymi w art. 74 Konstytucji, a także w stanowisku doktryny⁵.

Teza opracowania jest dwuczłonowa. Po pierwsze, ustawa z 2024 r. wyodrębnia środowisko jako dobro chronione w ramach systemu ochrony ludności i nadaje jego ochronie znaczenie autonomiczne – środowisko nie jest tu jedynie kontekstem, w którym system działa, lecz przedmiotem zadań ochronnych. Po drugie, poprzez konstrukcję systemu wykrywania zagrożeń ustawodawca włączył instytucje prawa środowiskowego w architekturę bezpieczeństwa cywilnego w sposób trwały i normatywnie wiążący. Obie części tezy zostaną zweryfikowane na podstawie brzmienia przepisów.

1. Środowisko jako dobro chronione w świetle definicji ustawowych

1.1. Definicja ochrony ludności

Art. 2 ust. 1 u.o.l.o.c. definiuje ochronę ludności jako system służący zapewnieniu bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia wraz ze zwierzętami, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury oraz *środowiska* w sytuacji zagrożenia.

Umieszczenie środowiska w tym katalogu nie jest zabiegiem wyłącznie redakcyjnym. Definicja legalna wyznacza granice zadań organów ochrony ludności, a przez to również granice ich kompetencji i odpowiedzialności. Organ, który zaniecha działań ochronnych wobec zagrożenia środowiskowego, nie może bronić się argumentem, że materia ta leży poza zakresem jego ustawowych zadań.

Ten sam kierunek wykładni wspiera definicja zagrożenia z art. 3 pkt 7 u.o.l.o.c. Zagrożeniem jest sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa jednego z wyliczonych dóbr, wśród których ustawodawca wymienił *środowisko*. Oznacza to, że zagrożenie dla środowiska może stanowić samodzielną podstawę kwalifikacji sytuacji jako zagrożenia w rozumieniu ustawy, także w razie braku bezpośredniej

⁵ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 166–167.

szkody osobowej. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁶ buduje kryterium uruchomienia systemu wokół pojęcia sytuacji kryzysowej, co daje węższy punkt wejścia.

1.2. Obrona cywilna i mechanizm automatycznej transformacji

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej definiuje obronę cywilną wyłącznie przez odesłanie do art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego I do Konwencji Genewskich⁷. Zakres zadań obrony cywilnej w prawie polskim wyznaczony jest zatem przez katalog traktatowy. Obejmuje on odkażanie i inne podobne środki ochronne oraz doraźne przywracanie niezbędnych służb użyteczności publicznej, czyli czynności o wyraźnym profilu środowiskowym.

Dla systematyki ustawy rozstrzygające znaczenie ma art. 2 ust. 3 u.o.l.o.c. Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego następuje automatyczna transformacja: ochrona ludności staje się obroną cywilną, jej organy – organami obrony cywilnej, podmioty ochrony ludności – podmiotami obrony cywilnej, a zasoby – zasobami obrony cywilnej⁸. Infrastruktura monitoringowa i planistyczna wypracowana w czasie pokoju przechodzi w tryb wojenny bez potrzeby wydawania odrębnych aktów. Ustawodawca zbudował jeden system o dwóch trybach funkcjonowania zamiast dwóch systemów równoległych.

Relacja do u.z.k. została uregulowana w art. 2 ust. 4 u.o.l.o.c.: w sytuacjach kryzysowych zadania ochrony ludności i obrony cywilnej realizuje się na podstawie u.z.k. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie zastępuje więc ustawy o zarządzaniu kryzysowym, lecz pozostawia jej centralną rolę w sytuacjach kryzysowych, ustanawiając jednocześnie własne rozwiązania dotyczące przygotowania, ochrony ludności i funkcjonowania obrony cywilnej. Układ jest oparty na kilku równoległych porządkach prawnych, nie na hierarchii. O tym, który

⁶ Ustawa z dnia 26 IV 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 122 ze zm.), dalej „u.z.k.”.

⁷ Art. 2 ust. 2 u.o.l.o.c.: obrona cywilna to realizacja zadań określonych w art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 VIII 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 VI 1977 r. (Dz.U. 1992, poz. 175 oraz 2015, poz. 1056), mająca na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.

⁸ M. Szyrski, Art. 2, w: *Ochrona ludności i obrona cywilna*, op. cit., s. 45–47.

z nich znajdzie zastosowanie, decyduje charakter sytuacji, a nie nadrzędność jednego aktu nad drugim.

1.3. Ocena ryzyka i społeczna odporność

Art. 3 pkt 2 u.o.l.o.c. definiuje ocenę ryzyka jako całościowy, przekrojowy proces identyfikacji i analizy prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń, podatności na nie oraz szacowania skutków dla ludności. Konstrukcja ta jest metodologicznie zbieżna z analizą ryzyka stosowaną w prawie środowiskowym, zwłaszcza w przepisach o poważnych awariach, co otwiera pole do integracji obu procedur.

Ustawa wprowadza też pojęcie społecznej odporności (art. 3 pkt 6 u.o.l.o.c.)⁹. Kategoria ta obejmuje zdolność jednostek i grup do samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych oraz do współdziałania z podmiotami ochrony ludności. Komponent środowiskowy jest tu oczywisty, ponieważ zdolność przetrwania bez dostaw wody i energii zależy od stanu środowiska i infrastruktury.

1.4. Zmiany klimatu i zagrożenia CBRN w katalogu zadań

Art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. h u.o.l.o.c. nakazuje uwzględnienie w działaniach przygotowawczych przygotowania na zagrożenia powstałe w wyniku zmiany klimatu. Norma ma charakter obowiązkowy, nie programowy, i wiąże politykę adaptacyjną z systemem ochrony ludności.

W warstwie reagowania ustawodawca wyodrębnił trzy kategorie o charakterze środowiskowym: zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiacyjne i jądrowe wraz z likwidacją ich skutków (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. f u.o.l.o.c.), zagrożenia wywołane działaniem sił przyrody, w tym wynikające ze zmian klimatu (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. g u.o.l.o.c.), oraz zagrożenia związane z występowaniem zwierząt wolno żyjących na obszarach zamieszkałych (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. h u.o.l.o.c.). Ostatnia kategoria była dotąd lokowana w prawie łowieckim i przepisach o ochronie przyrody.

Art. 8 u.o.l.o.c. definiuje infrastrukturę niezbędną do realizacji zadań ochrony ludności. Katalog obejmuje zaopatrzenie w wodę i żywność,

⁹ Na temat odporności zob. I. Lipowicz, *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2025, nr 4, s. 32–42.

energię elektryczną i paliwo¹⁰. Dostępność tych dóbr zależy bezpośrednio od stanu środowiska i sprawności instalacji podlegających prawu ochrony środowiska.

Realizację tych zadań ustawa powierza dwóm kategoriom organów ochrony ludności: terytorialnym oraz pozostałym¹¹. Na szczeblu podstawowym kluczowe znaczenie ma obowiązek wójta tworzenia i utrzymywania infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności oraz zaopatrzenia w wodę¹². Gospodarka wodna została zatem wyodrębniona jako osobny przedmiot zadania gminnego w tym systemie.

Konstrukcję tę potwierdza skład Rządowego Zespołu Ochrony Ludności. W organie opiniodawczo-doradczym przy Radzie Ministrów zasiadają, obok przedstawicieli resortów bezpieczeństwa, przedstawiciele ministrów kierujących działami „klimat” i „środowisko”¹³. Resorty środowiskowe uczestniczą w systemie na stałe, na szczeblu centralnym, a nie jako konsultant zewnętrzny.

2. Planowanie ewakuacyjne a ryzyko środowiskowe

Rozdział 5 u.o.l.o.c.¹⁴ tworzy czterostopniową strukturę planowania ewakuacyjnego: wkłady gminne i powiatowe, plany wojewódzkie i plan krajowy¹⁵. Organem koordynującym na szczeblu centralnym jest Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB), działający we współpracy z Szefem Sztabu Generalnego WP.

Zakotwiczenie środowiskowe tych przepisów wynika z art. 39 ust. 1 u.o.l.o.c. Plany ewakuacji obejmują cztery scenariusze, z których dwa

¹⁰ Katalog obejmuje osiem pozycji; poza wymienionymi w tekście także magazynowanie i dystrybucję rezerw materiałowych, realizację działań ratowniczych oraz funkcjonowanie usług publicznych.

¹¹ Art. 9 ust. 1 u.o.l.o.c. Na temat zadań organów samorządu terytorialnego zob. A. Bednarczyk-Płachta, K. Myślińska, *Ochrona ludności i obrona cywilna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2026; J. Dolny, *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 2(128), s. 33–61.

¹² Art. 10 ust. 1 pkt 7 u.o.l.o.c.

¹³ Art. 16 ust. 3 pkt 2 lit. g i lit. i u.o.l.o.c.

¹⁴ Rozdział 5 u.o.l.o.c. (art. 38–48) – „Planowanie w ochronie ludności i obronie cywilnej”. Art. 45–48, dotyczące ochrony dóbr kultury, weszły w życie dopiero z dniem 1 I 2026 r. (art. 212 pkt 3 u.o.l.o.c.).

¹⁵ Zob. szerzej: J. Pacian, Art. 38–40, w: *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz*, pod red. M. Karpiuka, J. Kurek-Sobieraj, wyd. 1, Warszawa 2026, Legalis.

mają charakter wyłącznie środowiskowy: przewidywane wystąpienie klęski żywiołowej oraz jej faktyczne wystąpienie. Ewakuacja wywołana powodzią, pożarem wielkoobszarowym albo skażeniem jest więc materia tego samego planu co ewakuacja wojenna.

Art. 38 pkt 3 u.o.l.o.c. nakazuje uwzględnić w planach zarządzania kryzysowego wykazy zapasowych ujęć wody lub sposobu jej dostarczania przy uszkodzeniu wodociągu¹⁶. Przepis wiąże system ochrony ludności z gospodarką wodną i w praktyce zmusza gminy do inwentaryzacji zasobów wodnych pod kątem odporności kryzysowej.

Ustawodawca przewidział trzyletni cykl planistyczny z możliwością aktualizacji w każdym czasie stosownie do potrzeb¹⁷. Rozwiązanie jest elastyczne, ale jego skuteczność zależy od tego, czy organy uznają pojawienie się nowego zagrożenia środowiskowego, na przykład zmianę zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, za przesłankę aktualizacji. Ustawa nie formułuje takiego obowiązku wprost.

Integrację planistyczną zapewnia art. 44 u.o.l.o.c. w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 5 u.z.k.: wojewódzki plan ewakuacji stanowi załącznik funkcjonalny do wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego. Rozwiązanie to zapobiega dublowaniu dokumentacji, ale rodzi pytanie o relację do planów zarządzania ryzykiem powodziowym, sporządzanych na podstawie dyrektywy powodziowej i Prawa wodnego¹⁸. Kwestia ta pozostaje nieuregulowana.

Osobno należy wskazać art. 48 ust. 1 pkt 4 u.o.l.o.c., dotyczący ewakuacji dóbr kultury¹⁹. Ustawodawca nakazuje lokalizować miejsca rozładunku i trasy przewozu z dala od ważnych ośrodków przemysłowych oraz baz i składnic paliw i materiałów niebezpiecznych. W skali całej ustawy jest to najwyraźniejsze uwzględnienie ryzyka awarii przemysłowej w normie planistycznej, chociaż odnosi się ono do ochrony dóbr kultury²⁰, nie zaś do ewakuacji ludności.

¹⁶ Zob. też art. 38 pkt 1 (plany ewakuacji) i pkt 4 (wykazy źródeł energii).

¹⁷ Art. 40 ust. 3 i 4 u.o.l.o.c.; zob. też art. 40 ust. 1 oraz art. 42–43.

¹⁸ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 X 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 6 XI 2007, s. 27). Implementacja krajowa: Ustawa z dnia 20 VII 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 960 ze zm.).

¹⁹ Przepis obowiązuje od 1 I 2026 r. (art. 212 pkt 3 u.o.l.o.c.).

²⁰ Art. 45 u.o.l.o.c. – krajowy plan ochrony dóbr kultury na czas wojny; art. 3 pkt 1 u.o.l.o.c. odsyła do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 V 1954 r. (Dz.U. 1957, poz. 212 oraz z 2012 r. poz. 248).

3. System wykrywania zagrożeń jako węzeł integracji z prawem środowiskowym

3.1. Włączenie monitoringu środowiska do systemu bezpieczeństwa

Dla przedmiotu niniejszej analizy najistotniejszy jest art. 70 ust. 1 u.o.l.o.c., ustanawiający system wykrywania zagrożeń funkcjonujący w sposób ciągły i wyliczający jego komponenty. Wśród nich ustawodawca wymienił *systemy nadzoru środowiska naturalnego nadzorowane przez ministra właściwego do spraw klimatu*²¹.

Przepis ten potwierdza tezę stawianą w niniejszym opracowaniu. Monitoring środowiska przestaje być instrumentem wyłącznie prawa ochrony środowiska i z mocy ustawy staje się elementem systemu bezpieczeństwa cywilnego państwa. Przepływ informacji nie został przy tym pozostawiony bez podstawy normatywnej. Do zadań realizowanych w związku z wystąpieniem zagrożenia należy prowadzenie wymiany i analizy informacji, w tym pochodzących z systemów wykrywania zagrożeń²², a System Bezpiecznej Łączności Państwowej ma zapewniać możliwość przekazywania informacji o zagrożeniach między elementami tego systemu²³. Ustawa daje więc podstawę funkcjonalnego powiązania systemów monitoringu i techniczny kanał ich komunikacji.

Nadzór nad tym komponentem ustawodawca powierzył ministrowi właściwemu do spraw klimatu, podczas gdy w Rządowym Zespole Ochrony Ludności zasiadają odrębnie przedstawiciele działu „klimat” i działu „środowisko”²⁴. Rozgraniczenie obu działów wynika z ustawy o działach administracji rządowej. Wątpliwość dotyczy dopasowania siatki kompetencyjnej u.o.l.o.c. do tego podziału. Art. 70 ust. 2 pkt 6 u.o.l.o.c. posługuje się jedną kategorią, „ministra właściwego do spraw klimatu”, podczas gdy środowiskowe kompetencje państwa rozkładają się na dwa działy, co odzwierciedla skład Rządowego Zespołu. Pytanie to nabiera praktycznego znaczenia w odniesieniu do danych i systemów pozostających w gestii organów Inspekcji Ochrony Środowiska (IOŚ).

²¹ Art. 70 ust. 2 pkt 6 u.o.l.o.c.

²² Art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. a u.o.l.o.c.

²³ Art. 74 ust. 4 pkt 2 u.o.l.o.c.; zob. też art. 74 ust. 1 i 3 (organizacja Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej) oraz ust. 4 pkt 1 (interoperacyjność systemów łączności).

²⁴ Art. 70 ust. 2 pkt 6 u.o.l.o.c. w zw. z art. 16 ust. 3 pkt 2 lit. g i lit. i u.o.l.o.c. Zob. też Ustawę z dnia 4 IX 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1370 ze zm.) w zakresie rozgraniczenia działów „klimat” i „środowisko”.

Katalog art. 70 ust. 2 u.o.l.o.c. obejmuje ponadto system stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych koordynowany przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki²⁵ oraz sieci nadzoru epidemiologicznego, epizootycznego i fitosanitarnego²⁶. Układ obejmuje w rezultacie wszystkie klasyczne obszary monitoringu środowiskowego i sanitarnego.

Art. 70 ust. 2 pkt 6 u.o.l.o.c. zatrzymuje się jednak na poziomie kategorii ogólnej. Ustawa posługuje się formułą „systemów nadzoru środowiska naturalnego”, nie wskazując organów, które te systemy prowadzą. Tymczasem Państwowy Monitoring Środowiska realizują Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska²⁷, a to na tym szczeblu zapadają rozstrzygnięcia przesądzające o skuteczności całego mechanizmu: kto stwierdza przekroczenie normy, kto kwalifikuje je jako zagrożenie w rozumieniu art. 3 pkt 7 u.o.l.o.c., kto i w jakim terminie przekazuje tę informację organowi ochrony ludności oraz kto ponosi odpowiedzialność za zwłokę. Żadne z tych pytań nie znajduje w ustawie wyrażnej odpowiedzi. Art. 67 ust. 1 u.o.l.o.c. nakłada obowiązek działania na podmiot, który pierwszy powziął informację, ale nie przesądza, czy organ inspekcji jest w tym zakresie „podmiotem ochrony ludności” ani jakie kryteria rządzą przejściem od danych pomiarowych do decyzji o alarmowaniu.

Podstawa ta pozostaje jednak ogólna i technologiczna. Zestawienie tego katalogu z regulacją Państwowego Monitoringu Środowiska²⁸ ujawnia lukę o charakterze sektorowym: ustawa nie określa, jaki zakres danych środowiskowych, w jakich terminach i w jakim trybie ma być przekazywany organom ochrony ludności, ani – co istotniejsze – nie wiąże żadnego progu lub zdarzenia środowiskowego z obowiązkiem uruchomienia procedury ostrzegania lub alarmowania. Możliwość przekazania informacji to jednak co innego niż obowiązek przekazania jej w określonym czasie i formie. Jest to pierwsza z czterech sygnalizowanych niespójności.

²⁵ Art. 70 ust. 2 pkt 1 lit. b u.o.l.o.c.; zob. Ustawa z dnia 29 XI 2000 r. – Prawo atomowe (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1173 ze zm.).

²⁶ Art. 70 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 u.o.l.o.c.

²⁷ Art. 25 ust. 2 i art. 28 Ustawy z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 647 ze zm.), dalej „p.o.ś.”, w zw. z Ustawą z dnia 20 VII 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 425 ze zm.).

²⁸ Art. 25–28 p.o.ś.; poważne awarie: tytuł IV (art. 243 i n. p.o.ś.).

3.2. Powiadamianie, ostrzeżenie i alarmowanie

Art. 67 ust. 1 u.o.l.o.c. nakłada obowiązek podjęcia działań alarmowych na ten organ lub podmiot, który pierwszy powziął informację o zagrożeniu. Przy zdarzeniach środowiskowych pierwszą informację uzyskuje zwykle organ inspekcji lub laboratorium, nie organ ochrony ludności, co nadaje tej regule szczególne znaczenie.

System alarmowania obejmuje syreny, systemy RSO, ALERT RCB oraz ostrzeżenia publiczne wysyłane w technologii cyfrowej szybkiej transmisji²⁹. Nadawcy radiowi i telewizyjni, operatorzy sieci ruchomych oraz wydawcy stron internetowych są zobowiązani do niezwłocznego i nieodpłatnego przekazania komunikatu na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub wojewody³⁰.

3.3. Standard strasburski jako miara efektywności systemu

Konstrukcję systemu alarmowania trzeba oceniać w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W sprawie *Öneryıldız przeciwko Turcji*³¹ Wielka Izba wyprowadziła z art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³² pozytywny obowiązek państwa podejmowania środków zapobiegawczych i informacyjnych wobec ryzyka środowiskowego, o którym władze wiedzą lub powinny wiedzieć. Standard ten ma charakter materialny, ponieważ samo istnienie systemu prawnego nie zwalnia państwa z odpowiedzialności, jeżeli system nie zadziała.

Uzupełniając można wskazać sprawę *McGinley i Egan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*³³, w której Trybunał analizował obowiązki państwa dotyczące dostępu jednostek do informacji istotnych dla

²⁹ Art. 71 ust. 2 u.o.l.o.c.

³⁰ Art. 73 ust. 1–3 u.o.l.o.c.

³¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) (Wielka Izba) z 30 XI 2004 r. w sprawie *Öneryıldız przeciwko Turcji*, skarga nr 48939/99, ECHR 2004-XII. Trybunał stwierdził naruszenie art. 2 EKPC w związku z zaniechaniem przez władze działań zapobiegawczych i informacyjnych wobec ryzyka wybuchu metanu na składowisku odpadów, o którym organy władzy wiedziały.

³² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. Nr 61, poz. 284), dalej „EKPC”.

³³ Wyrok ETPCz z 9 VI 1998 r. w sprawie *McGinley i Egan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 21825/93 i 23414/94, Reports of Judgments and Decisions 1998-III.

oceny ryzyka dla zdrowia, wywodzone z art. 8 EKPC. Sprawa ta dotyczyła narażenia na promieniowanie przy próbach jądrowych, a nie klasycznej informacji o środowisku, przenoszenie jej też wymaga zatem ostrożności. Zestawienie wskazanego orzecznictwa z krajową regulacją odmowy udostępnienia informacji o środowisku ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa wskazuje na potrzebę ostrożnej i zindywidualizowanej wykładni przesłanek odmowy. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście art. 16 ust. 1 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁴, który uzależnia możliwość odmowy od uprzedniego rozważenia interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się przy tym, że przesłanka określona w art. 16 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. nie ma charakteru automatycznego, lecz wymaga odniesienia jej do konkretnej informacji i potencjalnych skutków jej ujawnienia. Ocena ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadku informacji dotyczących zagrożeń, których materializacja może oddziaływać na życie lub zdrowie ludzi³⁵. Nie można bowiem utożsamiać samego związku informacji z obronnością lub bezpieczeństwem państwa z wystarczającą podstawą do jej nieudostępnienia; konieczne jest wykazanie rzeczywistego związku pomiędzy ujawnieniem konkretnej informacji a chronionym interesem publicznym. W odniesieniu do informacji dotyczących zagrożeń środowiskowych oznacza to konieczność uwzględnienia także funkcji informacyjnej tych danych z punktu widzenia ochrony ludności i możliwości podejmowania przez obywateli działań adekwatnych do istniejącego zagrożenia.

4. Obiekty zbiorowej ochrony i środowiskowa funkcja wymogów technicznych

Rozdział 9 u.o.l.o.c.³⁶ reguluje obiekty zbiorowej ochrony i punkty schronienia (art. 82 u.o.l.o.c.). Przepis otwierający rozdział wymienia

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 670, dalej „u.o.o.ś.”.

³⁵ Zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 26 XI 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1480/20, LEX nr 3157314 oraz sygn. akt IV SA/Wa 1481/20, LEX nr 3180772.

³⁶ Rozdział 9 obejmuje art. 82–116.

wśród przesłanek ich wykorzystania klęski żywiołowe obok zdarzeń terrorystycznych i działań wojennych. Ustawodawca wprowadził dwustopniową klasyfikację budowli ochronnych, na schrony i ukrycia, oraz kategorie odporności³⁷.

Nowelizacja u.o.l.o.c. dodała instytucję punktu schronienia (art. 84a u.o.l.o.c.)³⁸. Ma on zapewniać podstawową funkcję ochronną przed *napłymi niebezpiecznymi zjawiskami pogodowymi* oraz skutkami użycia konwencjonalnych środków rażenia. Połączenie w jednym przepisie zagrożenia meteorologicznego i militarnego rozwija założenie z art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. f–g u.o.l.o.c. Reżim ochronny różnicuje się według skutków zagrożenia dla ludności, nie według jego genezy.

Profil środowiskowy ma również definicja schronu. Ustawa wymaga konstrukcji zamkniętej i hermetycznej oraz wyposażenia w urządzenia filtrowentylacyjne lub pochłaniacze regeneracyjne. Wymóg ten chroni przed skażeniem powietrza, nie przed oddziaływaniem mechanicznym, i odpowiada wprost zagrożeniom CBRN z art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. f u.o.l.o.c. Norma techniczna realizuje tu zadanie środowiskowe.

Art. 92 ust. 1–2 u.o.l.o.c. wiąże system ochrony ludności z prawem budowlanym. Obiekty zbiorowej ochrony projektuje się i wznosi z uwzględnieniem przepisów techniczno-budowlanych, a ponadto szczególnych warunków technicznych, których katalog obejmuje wentylację, rozwiązania ewakuacyjne, zaopatrzenie w energię i wodę oraz odprowadzanie ścieków³⁹. Parametry te są typowe dla regulacji sanitarno-środowiskowej i zostały przeniesione do przepisów o bezpieczeństwie. Ochrona ludności obejmuje więc nie tylko monitoring i alarmowanie, ale też wymagania stawiane infrastrukturze budowlanej, w tym rozwiązania wodno-kanalizacyjne i wentylacyjne. Zasada projektowania budowli ochronnych jako obiektów o podwójnej funkcji

³⁷ Art. 83 ust. 1–3 u.o.l.o.c. Na temat faktycznego stanu tego typu obiektów w Polsce zob. K. Kopeć, *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa” 2024, nr 4, s. 44–58.

³⁸ Art. 84a u.o.l.o.c. dodany przez art. 1 pkt 13 Ustawy z dnia 17 IV 2026 r. o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2026, poz. 646), która weszła w życie z dniem 29 V 2026 r. Ta sama nowelizacja zmieniła art. 82 u.o.l.o.c., obejmując zakresem przepisu obok obiektów zbiorowej ochrony także punkty schronienia, oraz wydłużyła okres, na jaki opracowuje się Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, z czterech do pięciu lat.

³⁹ Zob. też art. 92 ust. 5 u.o.l.o.c. Przepisy techniczno-budowlane, do których odsyła ust. 1, wydawane są na podstawie art. 7 ust. 2 lub ust. 3 Ustawy z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane.

wiąże te wymagania z bieżącym procesem inwestycyjnym, nie wyłączenie z sytuacją zagrożenia.

Niedopełnienie obowiązków przez właściciela, użytkownika wieczystego albo zarządcę obiektu zbiorowej ochrony zostało obwarowane sankcją wykroczeniową – ustawa dodała w tym celu art. 82b Kodeksu wykroczeń, przewidujący karę aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny⁴⁰. Sankcja obejmuje także niewykonanie nakazu przystosowania nieruchomości albo wykonania miejsc doraźnego schronienia, organizowanych, gdy liczba schronów i ukryć okaże się niewystarczająca⁴¹. Szczegółowe warunki techniczne przekazano do uregulowania w drodze rozporządzenia⁴².

Przepis przejściowy nałożył na właścicieli i zarządców obiektów pełniących dotychczas funkcję budowli ochronnych obowiązek zawiadomienia wójta w terminie 90 dni od wejścia ustawy w życie⁴³. Termin upłynął, a od jego dochowania zależy kompletność ewidencji, na której opiera się cały system.

Powstaje w tym miejscu pytanie o relację do przepisów o zakładach o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej⁴⁴. Zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze sporządzane na

⁴⁰ Art. 82b Ustawy z dnia 20 V 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 734 ze zm.), dodany przez art. 166 u.o.l.o.c., w zw. z art. 96 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz art. 102 ust. 2 u.o.l.o.c.

⁴¹ Art. 102 ust. 1 i ust. 2 u.o.l.o.c. w zw. z art. 84 u.o.l.o.c.

⁴² Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 XI 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. 2025, poz. 1548); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 VII 2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. 2025, poz. 933); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 VII 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (Dz.U. 2025, poz. 932).

⁴³ Art. 207 ust. 3 u.o.l.o.c. – właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca obiektu budowlanego, który przed dniem wejścia w życie ustawy pełnił funkcję budowli ochronnej, jest obowiązany zawiadomić o tym fakcie właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Zob. też art. 207 ust. 4 (przekazanie danych ewidencyjnych w terminie 60 dni).

⁴⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4 VII 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (Dz. Urz. UE L 197 z 24 VII 2012, s. 1), tzw. dyrektywa Seveso III. Implementacja krajowa: tytuł IV p.o.ś. oraz przepisy o Państwowej Straży Pożarnej.

podstawie Prawa ochrony środowiska i plany ochrony ludności funkcjonują obecnie w odrębnych porządkach prawnych⁴⁵, mimo że w części dotyczącej identyfikacji zagrożeń, ochrony ludności oraz organizacji działań w przypadku ich materializacji zakres ich przedmiotów może się pokrywać⁴⁶. Zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy ma wprawdzie charakter szczególny, ponieważ jest ukierunkowany na zapobieganie skutkom poważnych awarii przemysłowych, ich zwalczanie i ograniczanie, jednak jego treść obejmuje również działania służące ochronie ludzi⁴⁷, a przepisy dotyczące jego sporządzania przewidują współpracę m.in. z organami zarządzania kryzysowego, Policją i podmiotami leczniczymi⁴⁸. Powstaje zatem pytanie, czy w systemie ochrony ludności nie powinien zostać ustanowiony mechanizm zapewniający wzajemne powiązanie tych dokumentów, w szczególności poprzez obowiązek uwzględniania w planach ochrony ludności ustaleń zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych oraz odpowiednią wymianę informacji między organami odpowiedzialnymi za ich sporządzenie i aktualizację⁴⁹. Obecne rozwiązania prowadzą bowiem do funkcjonowania kilku sektorowych instrumentów planistycznych, których przedmiot częściowo się pokrywa, lecz które są sporządzane i aktualizowane w ramach odrębnych podstaw prawnych i procedur. Jest to druga z czterech sygnalizowanych niespójności.

Problem ma dawny rodowód. Już kontrola NIK przeprowadzona w 2008 r. – a więc na kilka lat przed dyrektywą Seveso III i 16 lat przed omawianą ustawą – wykazywała niepełną realizację obowiązku

⁴⁵ Art. 260 ust. 1–2 oraz art. 265 p.o.ś.; por. także art. 6–8 u.o.l.o.c.

⁴⁶ Art. 260 ust. 2 pkt 1–5 i art. 265 ust. 1–3 p.o.ś., określające m.in. działania służące ograniczeniu skutków awarii przemysłowej dla ludzi i środowiska, metody i środki ochrony ludzi oraz środowiska, a także współdziałanie z organami zarządzania kryzysowego, Policją i podmiotami leczniczymi; por. art. 4 ust. 1 pkt 1–3 oraz art. 25–29 u.o.l.o.c.

⁴⁷ Art. 260 ust. 1 oraz art. 265 ust. 1–10 p.o.ś. Zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy sporządza właściwy komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej dla terenu narażonego na skutki awarii przemysłowej; plan podlega analizie i przećwiczeniu co najmniej raz na trzy lata, a jego sporządzenie i zmiana są powiązane z udziałem społeczeństwa.

⁴⁸ Art. 265 ust. 2–3 p.o.ś., zgodnie z którym komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej może żądać od organów zarządzania kryzysowego, Policji, podmiotów leczniczych oraz innych podmiotów przewidzianych do realizacji zadań w zewnętrznym planie operacyjno-ratowniczym informacji niezbędnych do sporządzenia tego planu.

⁴⁹ Por. art. 260–266 p.o.ś. oraz przepisy rozdziału 3 u.o.l.o.c. dotyczące planowania ochrony ludności. Zestawienie tych regulacji wskazuje na funkcjonalne powiązanie obu instrumentów planistycznych, przy jednoczesnym braku generalnego przepisu ustanawiającego obowiązek ich wzajemnej integracji.

sporządzania zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych; w województwie kujawsko-pomorskim opracowano wówczas plany dla 8 z 14 zakładów dużego ryzyka. Ustalenia te mają dziś walor historyczny i sygnalizują trwałość problemu, nie zaś jego obecną skalę. Brak aktualnych danych porównawczych obejmujących okres po wejściu w życie u.o.l.o.c. sam w sobie stanowi lukę w kontroli wykonania nowych przepisów⁵⁰.

5. Finansowanie systemu a inwestycje o funkcji środowiskowej

Ustawa wprowadziła gwarancję materialną nieznaną poprzednim regulacjom: na finansowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przeznaczają się corocznie środki w wysokości nie niższej niż 0,3% produktu krajowego brutto⁵¹. Połowa tej kwoty, tj. 0,15% PKB, pochodzi z limitu wydatków na potrzeby obronne⁵².

Środki mogą być przeznaczane m.in. na budowę, modernizację i remont infrastruktury związanej z ochroną ludności, w tym budowli ochronnych, a jednostki samorządu terytorialnego otrzymują na zadania własne dotacje celowe mogące pokrywać do 100% kosztów zadania⁵³. Odpowiada to na problem kosztochłonności wymogów technicznych schronów.

Instrumentem programowania jest Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, przyjmowany uchwałą Rady Ministrów na okres pięciu lat⁵⁴. Pierwszy Program, obejmujący lata 2025–2026, został przyjęty na podstawie przepisu przejściowego⁵⁵.

⁵⁰ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli stanu przygotowania Państwowej Straży Pożarnej do zapobiegania i usuwania skutków poważnych awarii w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska i ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, nr ewid. 136/2008/P07091/KOB, Warszawa 2008, s. 27. Ustalenia kontroli pochodzą sprzed wejścia w życie dyrektywy Seveso III i sprzed u.o.l.o.c.; przywołuje się je wyłącznie jako ilustrację trwałości problemu, nie zaś jako dowód jego obecnej skali.

⁵¹ Art. 155 ust. 1 u.o.l.o.c.

⁵² Art. 155 ust. 2 pkt 3 u.o.l.o.c. w zw. z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o obronie Ojczyzny.

⁵³ Art. 152 ust. 2 pkt 4 u.o.l.o.c.; dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego – art. 154 ust. 3–6 u.o.l.o.c.

⁵⁴ Art. 156 ust. 1 i 5 u.o.l.o.c.; delegacja do wydania rozporządzenia o zawartości Programu – art. 156 ust. 9 u.o.l.o.c.

⁵⁵ Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów na podstawie art. 156 ust. 5 w zw. z art. 199 ust. 1 u.o.l.o.c. (M.P. 2025, poz. 541).

Osobnej uwagi wymaga art. 157a u.o.l.o.c. Wyłączając zamówienia na infrastrukturę ochronną spod rygorów Prawa zamówień publicznych⁵⁶, ustawodawca zachował jednocześnie możliwość stosowania kryteriów pozacenowych, wskazując wprost na aspekty środowiskowe⁵⁷. Wyłączenie proceduralne nie oznacza zatem wyłączenia standardu środowiskowego, co pozostaje spójne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

6. Odpowiedzialność i naprawa szkód środowiskowych

Rozdział 12 u.o.l.o.c. (art. 158–165) reguluje odszkodowania za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Regulacja ta koncentruje się na szkodach w mieniu i na osobie; ustawa nie odnosi się natomiast do naprawy szkód w środowisku powstałych wskutek działań ratowniczych lub obronnych.

Łukę tę wypełnia – ale tylko częściowo – ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵⁸, oparta na zasadzie „zanieczyszczaający płaci”. Reżim ten opiera się jednak na odpowiedzialności podmiotu korzystającego ze środowiska, którego działalność spowodowała bezpośrednio zagrożenie szkodą lub szkodę⁵⁹. Zakłada zatem możliwość identyfikacji takiego podmiotu – co w warunkach działań zbrojnych, awarii o nieustalonej przyczynie albo niewypłacalności sprawcy bywa niewykonalne. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie ustanawia szczególnego, subsydiarnego mechanizmu finansowania lub naprawy szkód w środowisku powstałych w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej w sytuacji, gdy podmiotu odpowiedzialnego nie można ustalić albo nie może on ponieść kosztów naprawy. Jest to trzecia z czterech sygnalizowanych niespójności.

W części nowelizacyjnej u.o.l.o.c. wzmocniła środowiskowy komponent pojęcia działań ratowniczych. Zmieniona definicja z ustawy

⁵⁶ Wyłączenie dotyczy Ustawy z dnia 11 IX 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 793 ze zm.) i obejmuje zamówienia finansowane ze środków, o których mowa w art. 155 ust. 2 pkt 3 u.o.l.o.c.

⁵⁷ Art. 157a ust. 3 pkt 4 u.o.l.o.c.

⁵⁸ Ustawa z dnia 13 IV 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2187 ze zm.).

⁵⁹ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 22–67; W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007; *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, pod red. B. Rakoczego, Toruń 2010.

o ochronie przeciwpożarowej obejmuje czynności podejmowane w celu niezwłocznej likwidacji nagłych zagrożeń dla życia, zdrowia, dóbr kultury, *środowiska* i mienia⁶⁰. Należy to do nielicznych przypadków wyraźnego rozszerzenia zakresu przedmiotowego działań ratowniczych o dobro środowiskowe.

Niezależnie od szczególnych zasad odszkodowawczych ustanowionych w rozdziale 12 u.o.l.o.c., który obejmuje szkody na osobie i na mieniu poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej i przewiduje odpowiedzialność Skarbu Państwa reprezentowanego przez wojewodę⁶¹, odrębnym zagadnieniem pozostaje odpowiedzialność na zasadach ogólnych za bezprawne zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. Nałożenie przez ustawę skonkretyzowanych obowiązków wykrywania zagrożeń, w tym zagrożeń środowiskowych, oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności może mieć istotne znaczenie dla oceny bezprawności zaniechania w rozumieniu art. 417 k.c.⁶² Analogicznie w postępowaniach administracyjnych uwzględnianie wymogów ochrony ludności powinno znajdować odzwierciedlenie w procedurach środowiskowych i planistycznych, w szczególności poprzez analizę wpływu przedsięwzięcia lub sposobu zagospodarowania przestrzeni na bezpieczeństwo ludzi i mienia oraz poprzez uwzględnienie ryzyka wystąpienia poważnych awarii, katastrof naturalnych i innych zagrożeń nadzwyczajnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zarówno w postępowaniu w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i w procesie planowania przestrzennego podlegają ocenie zagrożenia dla ludzi i mienia oraz ryzyko wystąpienia poważnych awarii i katastrof. Orzeczenia te nie odnoszą się wprost do wymogów ochrony ludności w rozumieniu u.o.l.o.c., stanowią jednak dowód, że wartości chronione przez ten system są już obecne w obu procedurach⁶³. Problemem nie jest więc całko-

⁶⁰ Art. 170 pkt 1 lit. a u.o.l.o.c., zmieniający art. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 24 VIII 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. 2025, poz. 188 ze zm.).

⁶¹ Art. 158 ust. 1 u.o.l.o.c.; zob. też ust. 2, 4 i 6 oraz tryb dochodzenia roszczenia z art. 160–163.

⁶² Wyrok Sądu Najwyższego z 23 III 2017 r., sygn. akt V CSK 568/16, Legalis nr 656788. Sąd Najwyższy przyjął, że zaniechanie działań nałożonych na Skarb Państwa ustawą może stanowić delikt uzasadniający odpowiedzialność z art. 417 § 1 k.c., a wykonywanie władzy publicznej obejmuje zarówno działanie, jak i zaniechanie.

⁶³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 XII 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1275/21, Legalis nr 2664939, w którym wskazano, że w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko analizie podlegają m.in. wpływ przedsięwzięcia na ludność, w tym zdrowie

wity brak podstaw prawnych do uwzględniania zagrożeń dla ludności w procedurach środowiskowych i planistycznych, lecz brak dostatecznie wyraźnego mechanizmu koordynacji tych procedur z systemem ochrony ludności i obrony cywilnej.

Podsumowanie

Analiza potwierdza oba człony tezy postawionej we wprowadzeniu. Po pierwsze, środowisko jest w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej wyodrębnionym dobrem chronionym o autonomicznym znaczeniu. Wynika to z konsekwentnej konstrukcji obejmującej definicji ochrony ludności (art. 2 ust. 1 u.o.l.o.c.), definicji zagrożenia (art. 3 pkt 7 u.o.l.o.c.), katalogu zadań (art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. h oraz pkt 4 lit. f–h u.o.l.o.c.) i definicji infrastruktury niezbędnej (art. 8 u.o.l.o.c.). Po drugie, art. 70 ust. 2 pkt 6 u.o.l.o.c. trwale włącza systemy nadzoru środowiska naturalnego w system wykrywania zagrożeń dla ludności. Monitoring środowiska uzyskuje podwójną kwalifikację prawną: pozostaje instrumentem prawa ochrony środowiska i jednocześnie stanowi komponent systemu bezpieczeństwa państwa.

Jednocześnie analiza ujawniła cztery obszary niespójności normatywnej wymagające interwencji ustawodawcy:

1. brak trybu i terminów przekazywania danych monitoringowych organom ochrony ludności oraz brak wskazania progów środowiskowych uruchamiających procedurę alarmową (art. 70 ust. 2 pkt 6 u.o.l.o.c. w zw. z przepisami o Państwowym Monitoringu Środowiska);
2. brak wyraźnego, generalnego mechanizmu normatywnego nakazującego wzajemne uwzględnianie ustaleń zewnętrznych planów

i warunki życia ludzi, oraz ryzyko wystąpienia poważnych awarii i katastrof naturalnych i budowlanych; por. wyrok WSA w Krakowie z 4 VIII 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 360/22, Legalis nr 2746959, wskazujący na obowiązek uwzględniania w procesie planowania przestrzennego m.in. wymagań ochrony środowiska, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Por. wyrok WSA w Krakowie z 10 IV 2026 r., sygn. akt II SA/Kr 288/26, Legalis nr 3980060, nieprawomocny, w którym w kontekście kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego analizowano zarzut nieuwzględnienia wymagań ochrony bezpieczeństwa ludzi i mienia w związku z zagrożeniem powodziowym, w tym ryzykiem związanym z dopuszczeniem określonych instalacji na obszarze zagrożonym zalaniem.

- operacyjno-ratowniczych i planów ochrony ludności, mimo że zakres przedmiotowy obu dokumentów częściowo się pokrywa;
3. brak szczególnego, subsydiarnego mechanizmu finansowania lub naprawy szkód w środowisku powstałych w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, gdy podmiotu odpowiedzialnego nie można ustalić albo nie może on ponieść kosztów naprawy;
 4. niedopasowanie siatki kompetencyjnej ustawy do podziału działów administracji rządowej: art. 70 ust. 2 pkt 6 u.o.l.o.c. przypisuje nadzór nad środowiskowym komponentem systemu wykrywania zagrożeń wyłącznie ministrowi właściwemu do spraw klimatu, podczas gdy w Rządowym Zespole Ochrony Ludności zasiadają odrębnie przedstawiciele działu „klimat” i działu „środowisko” (art. 16 ust. 3 pkt 2 lit. g i lit. i u.o.l.o.c.), a poziomu instytucjonalnego, czyli organów Inspekcji Ochrony Środowiska, ustawa w ogóle nie nazywa.

Usunięcie tych mankamentów wymaga nowelizacji punktowych, nie przebudowy ustawy. Ustawa była już trzykrotnie zmieniana w ciągu półtora roku obowiązywania⁶⁴, co wskazuje na gotowość ustawodawcy do korygowania regulacji w trybie bieżącym. Momentem oceny będzie sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy, składane Sejmowi i Senatowi co dwa lata⁶⁵.

BIBLIOGRAFIA

- Bednarczyk-Płachta A., Myślińska K., *Ochrona ludności i obrona cywilna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2026.
- Dolny J., *Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 2(128), s. 33–61.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Grebla-Tarasek P., Art. 67, w: *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz*, pod red. B. Skóbel, Warszawa 2025, Legalis.
- Kopeć K., *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa” 2024, nr 4, s. 44–58.

⁶⁴ Ustawa była trzykrotnie nowelizowana: Dz.U. 2025, poz. 1705 oraz Dz.U. 2026, poz. 646 i 815. Nowelizacje wprowadziły m.in. jednostki redakcyjne art. 79a, art. 84a, art. 153a, art. 156a i art. 157a oraz art. 152 ust. 2 pkt 2a i 4a i art. 155 ust. 2 pkt 1a.

⁶⁵ Art. 6 ust. 2 u.o.l.o.c.

- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Lipowicz I., *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2025, nr 4, s. 32–42.
- Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, pod red. B. Rakoczego, Toruń 2010.
- Pacian J., Art. 38–40, w: *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz*, pod red. M. Karpiuka, J. Kurek-Sobieraj, wyd. 1, Warszawa 2026, Legalis.
- Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Szyrski M., Art. 1, w: *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, pod red. M. Szyrskiego, Warszawa 2025, s. 25–29.
- Szyrski M., Art. 2, w: *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, pod red. M. Szyrskiego, Warszawa 2025, s. 45–47.