



Fundusze Europejskie

Obronność i odporność dla samorządów Wykład 2

Dr Michał Piekarski

Instytut Studiów Międzynarodowych i Bezpieczeństwa UW



Fundusze
Europejskie



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Agenda

- **Pojęcia obronności oraz odporności**
- **Aktualne uwarunkowania prawne**
- **Zbliżające się zmiany prawne**
- **Wyzwania – możliwe scenariusze konfliktu zbrojnego**

Obronność

- **Pojęcie obronności – niezdefiniowane prawnie**
- **Funkcja działalności państwa mająca na celu zapewnienie gotowości państwa i społeczeństwa na wypadek zagrożenia wojennego**
- **Podstawowe akty prawne?**
- **Konstytucja RP,**
- **Ustawa o Obronie Ojczyzny,**
- **Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej.**

Obronność – najważniejsze kwestie

- **Uprawnienia władzy w zakresie mobilizacji osób, odwieszenia poboru, nakładania obowiązku świadczeń rzeczowych (ruchomości, nieruchomości) oraz osobistych**
- **Militaryzacja jednostek organizacyjnych**
- **Mobilizacja – oznacza powołanie do służby wojskowej lub służby w jednostkach zmilitaryzowanych oraz obronie cywilnej**
- **To wszystko wpływa na dostępne zasoby osobowe i rzeczowe**

Odporność

- **Pojęcie odporności społecznej – zawarte w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej**
- **„należy przez to rozumieć indywidualną i grupową zdolność ludzi do zaspokajania swoich podstawowych potrzeb bytowych, w tym dzięki posiadaniu własnych zapasów niezbędnych produktów, oraz ich zdolność do współdziałania z podmiotami ochrony ludności, a także do zdobywania kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i zapobiegania zagrożeniom oraz pożądanych zachowań na wypadek wystąpienia zagrożeń”**

Odporność

- Zakłada się że zasadniczym narzędziem wzmacniania odporności będą narzędzia przewidziane w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej
- Przewiduje ona szeroki zakres zadań w tym zakresie
- Jednocześnie – szeroki jest katalog narzędzi, w tym podmiotów ochrony ludności – zarówno wymienionych z nazwy / rodzaju (art. 17) oraz tych które mogą stać się podmiotami OL – w drodze wyznaczenia, porozumienia, uznania (art. 18-21)

01.07.2025

Odporność

■ **Podmioty OL**

■ **Organizacje wymienione z nazwy lub sektora działalności – z urzędu**

Rozdział 3
Podmioty ochrony ludności

Art. 17. 1. Podmiotami ochrony ludności są:

- 1) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;
 - 2) jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;
 - 3) ochotnicze straże pożarne;
 - 4) zakładowe straże pożarne;
 - 5) zakładowe służby ratownicze;
 - 6) gminne zawodowe straże pożarne;
 - 7) powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne;
 - 8) terenowe służby ratownicze;
 - 9) związek ochotniczych straży pożarnych;
 - 10) jednostki ratownicze, o których mowa w art. 15 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 275, 1222, 1692 i 1907);
-
- 34) Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – SAR;
 - 35) instytucje certyfikujące w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej dla kwalifikacji uregulowanych, zgłoszonych z obszaru „sprawy wewnętrzne” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, o których mowa w ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 1606);
 - 36) służby i podmioty ratownictwa górniczego, o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290);
 - 37) podmioty wyznaczone przez organ ochrony ludności na podstawie art. 18;
 - 38) podmioty, z którymi organ ochrony ludności zawarł porozumienie o wykonywaniu zadań na podstawie art. 19;
 - 39) podmioty uznane przez organ ochrony ludności za podmioty ochrony ludności na podstawie art. 20.
2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 21–23, podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane stają się podmiotami ochrony ludności po wyrażeniu zgody, w drodze postanowienia, przez Ministra Obrony Narodowej.
3. Podmioty ochrony ludności wykonują zadania ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach swojej właściwości.
4. Osoby, które nie ukończyły 18. roku życia, będące członkami lub pracownikami podmiotów ochrony ludności, nie realizują w tych podmiotach zadań obrony cywilnej ani zadań ochrony ludności w zakresie działań ratowniczych. Realizacja pozostałych zadań ochrony ludności odbywa się za zgodą opiekunów prawnych tych osób.

- 11) inspekcje i straże:
 - a) Inspekcja Ochrony Środowiska,
 - b) Państwowa Inspekcja Sanitarna,
 - c) Inspekcja Weterynaryjna,
 - d) Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
 - e) Inspekcja Transportu Drogowego,
 - f) organy nadzoru budowlanego,
 - g) straże gminne;
- 12) Państwowa Agencja Atomistyki;
- 13) Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy;
- 14) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
- 15) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe;
- 16) Zespół Pomocy Humanitarno-Medycznej;
- 17) centra powiadamiania ratunkowego;
- 18) jednostki organizacyjne pomocy społecznej;
- 19) Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych;
- 20) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 21) podmioty lecznicze, w ramach których funkcjonują jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w rozumieniu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 652 i 1222);
- 22) podmioty lecznicze prowadzące szpitale w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 799 i 1897);
- 23) podmioty lecznicze korzystające ze środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1782) oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2731 oraz z 2024 r. poz. 1897);
- 24) podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1154);
- 25) podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 714);
- 26) podmioty uprawnione do wykonywania zadań ochrony dóbr kultury określone w:
 - a) ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 i 1907),
 - b) ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393),
 - c) ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2022 r. poz. 385),
 - d) ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87),
 - e) ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164);
- 27) Polski Czerwony Krzyż;
- 28) organizacje harcerskie i skautowe objęte Honorowym Protektorem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 29) Caritas Polska i podmioty współpracujące;
- 30) Polski Związek Łowiecki;
- 31) Polski Związek Wędkarski;
- 32) Aeroklub Polski;
- 33) Służba Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego – ASAR;

Odporność ỳ podmioty OL

- **podległe władzom samorządowym jednostki organizacyjne i spółki prawa handlowego z większościowym udziałem jednostek sektora finansów publicznych, w których posiadają udziały**
- **To może być np. przedsiębiorstwo komunikacyjne (będzie o tym mowa później) czy szkoły**
- **Nie ma tu zamkniętego katalogu ani wyznaczenia z góry**

Odporność ỳ podmioty OL

- Można zawrzeć porozumienie ỳ katalog jest bardzo otwarty i może przewidywać rozszerzenie zakresu właściwości podmiotu
- A więc jeśli na danym terenie działa organizacja proobronna (np. "Strzelec") można ją tak wykorzystać
- Podobnie jak np. przedsiębiorstwo posiadające ciężki sprzęt budowlany

Art. 19. 1. W celu zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej organy ochrony ludności mogą zawierać porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej z:

- 1) organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania ochrony ludności lub obrony cywilnej;
- 2) podmiotami wskazanymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 i 1761), realizującymi zadania ochrony ludności lub obrony cywilnej;
- 3) podmiotami prognozującymi i monitorującymi zagrożenia;
- 4) przedsiębiorcami i innymi podmiotami świadczącymi usługi pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej;
- 5) przedsiębiorstwami państwowymi lub spółkami prawa handlowego, w tym spółkami, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają udziały lub akcje;
- 6) innymi podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą niezbędną do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej.

2. Porozumienie z podmiotami, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, zawiera wojewoda, a z podmiotami o zasięgu krajowym – minister właściwy do spraw wewnętrznych, informując o tym właściwych terytorialnie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i starostę. Wykaz podmiotów, z którymi podpisano porozumienia, podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej przez organ, który zawarł porozumienie.

3. Przed zawarciem porozumienia organ ochrony ludności weryfikuje obszar działania oraz zdolności podmiotu, o którym mowa w ust. 1, do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

4. W porozumieniu określa się w szczególności zakres zadań, warunki finansowania i sposób współpracy z podmiotem ochrony ludności oraz możliwość wykorzystania zasobów w sytuacjach zagrożeń, w tym ich dostępność i dyspozycyjność personelu. Porozumienie może przewidywać rozszerzenie zakresu właściwości podmiotu.

Odporność ̈ podmioty OL

- Można także uznać w drodze decyzji administracyjnej ̈ aczkolwiek to powinna być okoliczność wyjątkowa (przymusowa)

Art. 20. 1. Jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, organy ochrony ludności mogą uznać za podmioty ochrony ludności podmioty wskazane w art. 19 ust. 1.

2. Uznanie za podmiot ochrony ludności następuje w drodze decyzji administracyjnej.

3. W decyzji określa się w szczególności zakres zadań, warunki finansowania i sposób współpracy z podmiotem ochrony ludności oraz możliwość wykorzystania zasobów ochrony ludności w sytuacjach zagrożeń.

4. Odwołanie od decyzji, wydanej przez:

- 1) wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa – rozpatruje wojewoda;
- 2) wojewodę – rozpatruje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

5. Do odwołania od decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo ministra będącego organem ochrony ludności stosuje się art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

Odporność

- **Przepisy innych ustaw w tym ustawy o zarządzaniu kryzysowym – wciąż są ważne**
- **Ustawa o ZK – przewidziana do znowelizowana z uwagi na obowiązek wdrożenia dyrektywy CER**
- **Pojawią się nowe pojęcia związane z usługami kluczowymi, podmiotami krytycznymi i ich operatorami**

Wyzwania

- Zasadnicze wyzwania z naszej perspektywy gdy mowa o zagrożeniach ze strony obcego państwa
- Zagrożenia hybrydowe
- Ataki ograniczone (sygnalizacyjne, eskalujące do deeskalacji)
- Strategiczna kampania niszczenia ważnych obiektów
- Agresja lądowa ograniczona
- Agresja lądowa pełnoskalowa

Wyzwania

- Proszę zwrócić uwagę: są uporządkowane od najbardziej do najmniej prawdopodobnego
- Oraz od mogącego wystąpić już teraz do najpóźniej
- Wojna konwencjonalna na dużą skalę nigdy nie wybucha z dnia na dzień
- Czas ostrzeżenia przed dużą agresją lądową to co najmniej pół roku

Wyzwania w wojna hybrydowa

- Zagrożenia hybrydowe to formalnie nie są agresją militarną
- Działania dezinformacyjne, dezintegrujące
- Zakłócające działanie administracji państwa, infrastruktury krytycznej oraz inne ważne systemy
- Może uchodzić za działania zupełnie niezwiązane z zagrożeniem ze strony obcego państwa, np. wandalizm, pospolitą przestępczość
- Ważna cecha: aktywność niekinetyczna (dezinformacyjna, polityczna)

Wyzwania ỳ Ataki ograniczone

- Ataki ograniczone (sygnalizacyjne, eskalujące do deeskalacji)
- Pojedynczy atak, lub krótka seria
- Wymierzone w jeden obiekt, lub małą ich grupę
- Cel: wywołanie efektu psychologicznego (wojna! NATO nas nie obroniło!)
- Testowanie reakcji państwa i społeczeństwa
- Pojawienie się "oferty pokojowej" "deeskalacji sytuacji"

Wyzwania i Strategiczna kampania niszczenia ważnych obiektów

- W rosyjskiej myśli wojskowej istnieje taka koncepcja
- Ataki lotnicze i rakietowe na ważne obiekty (infrastrukturę krytyczną) w celu rozwiązania konfliktu na warunkach korzystnych dla Rosji
- Ataki pociskami rakietowymi bazowania lądowego, morskiego, uderzenia lotnicze
- Jeśli państwo zostanie zaatakowane w sposób który pozbawi społeczeństwo dostaw prądu, wody, gazu, żywności i będzie ono skłonne poddać się żądaniom agresora
- Typowy przykład: Ukraina i rosyjskie kampanie wymierzone w infrastrukturę energetyczną
- Najważniejsze wyzwanie i zachowanie odporności społecznej i dostawy kluczowych usług i dóbr

Wyzwania ÷ Agresja lądowa ograniczona

- W tym przypadku mowa o ograniczonej agresji lądowej
- Na przykład próbie zajęcia "przesmyku suwalskiego"
- Wyzwanie ÷ te same co w poprzednim scenariuszu plus..
- Fala osób ewakuowanych planowo z obszarów zagrożonych oraz osoby ewakuujące się przed i w trakcie na własną rękę
- Część terytorium państwa może przejściowo znaleźć się pod kontrolą przeciwnika

Wyzwania ỳ Agresja lądowa pełnoskalowa

- W tym przypadku celem będzie zajęcie części lub całości terytorium państwa
- Uderzenie na dużą skalę siłami lądowymi, wspieranymi przez siły lotnicze, morskie, uderzenia rakietowe
- Agresor będzie dążyć do "przywiezienia rządu na czołgach" a więc stworzenia sytuacji w której stworzy pozory że przynajmniej część społeczeństwa popiera zmianę władzy
- Wyzwania: wszystkie powyższe plus ogromne ruchy ludności
- Groźba długotrwałej okupacji (jak w przypadku Ukrainy) ỳ wyzwanie ỳ co robić na okupowanych terenach ?

Wyzwania dla odporności i obronności

- Aby budować odporność ỳ samemu trzeba być odpornym? Te systemy są budowane ỳ każdy musi przemyśleć swój wkład
- Jak odporny na zagrożenia hybrydowe i wojenne jest samorząd?
- Zdolność do kontynuacji działania w sytuacji kryzysowejkluczowa

Wyzwania dla odporności i obronności

- Wykrywanie zagrożeń, alarmowanie ludności
- Efektywny mechanizm alarmowania na poziomie lokalnym
- Jest zależny od informacji zbieranych na różnych poziomach i adekwatnie obrabianych
- Te systemy są budowane – każdy musi przemyśleć swój wkład

Wyzwania dla odporności i obronności

- Schrony i ukrycia
- Temat medialny, ważny
- Będzie wdrażany. Wyzwanie: ocena zagrożeń w danym województwie/ powiecie/gminie
- Jak zaadaptować już istniejące budowle? Jak planować nowe?

Wyzwania dla odporności i obronności

- Ewakuacja
- Kogo? Skąd? Dokąd? Jak? Czym?
- Najważniejsze pytanie → czy to my będziemy ewakuowani czy do nas będą ewakuować?
- Fundamentalne znaczenie: **transport zbiorowy**
- **On jest najważniejszy, gdyż działający w czasie pokoju informuje że państwo działa a w czasie wojny → daje narzędzia**
- **Transport zbiorowy musi być odporny sam w sobie**

Wyzwania dla odporności i obronności

- Ochrona ważnych obiektów i zapewnienie ciągłości działania kluczowych usług
- Będzie inaczej działać w sytuacji zagrożeń hybrydowych i wojennych niż w czasie pokoju
- Regulacja czasu P → ochrona przez SUFO → niewystarczająca
- Świadomość zagrożeń

Wyzwania dla odporności i obronności

- Świadomość zagrożeń
- "Dzieciaki bawiące się dronem" (obok obiektu IK•)
- "ktoś tylko robi zdjęcia" (pociągu przewożącego czołgi•)
- Dwa przykłady potencjalnie ryzykownych zachowań
- Ich Świadomość jest kluczowa – niezbędne jest jasne komunikowanie społeczeństwu co nam grozi , dlaczego musimy być na to gotowi i jak możemy się temu przeciwstawić