

prof. dr hab. Irena Lipowicz

Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6794-6683>; e-mail: i.lipowicz@uksw.edu.pl

Odporność samorządu terytorialnego

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, odporność (rezyliencja), ochrona ludności, obrona cywilna, prawo miejscowe, zarządzanie kryzysowe

Nową rolą samorządu terytorialnego staje się ochrona ludności i obrona cywilna. Artykuł poświęcony jest kwestii ochrony ludności i niezbędnego do tego budowania odporności samorządu terytorialnego. Ta nowa kategoria – mimo problemów definicyjnych i niejasności regulacji – staje się centralna w obecnym czasie. W artykule ukazano różne aspekty pojęcia odporności, jej planowania, stopniowego nabywania i stosowania w samorządzie terytorialnym. Na tym tle autorka analizuje ustawę z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, wskazując jej luki i niespójności, ale także realne wzmocnienie roli jednostek samorządu terytorialnego. Proponuje operacyjne ujęcie rezyliencji (identyfikacja stresorów, ocena podatności, szacowanie skutków, strategię przeciwdziałania i odbudowy) oraz potrzebę elastycznych form działania: szerszego prawa miejscowego, porozumień i partnerstw.

1. Wzrost znaczenia samorządu terytorialnego w warunkach zagrożenia

Podczas prowadzonych przed laty dyskusji teoretycznych na temat rozszerzenia zadań samorządu terytorialnego stawiano prognozy dotyczące różnych kierunków rozwoju sytuacji¹. Stosunkowo rzadko przewidywano np. – postulowane skądinąd teoretycznie – rozszerzenie zadań powiatu kosztem zadań administracji rządowej jako pogłębienie przewidzianej

konstytucyjnie decentralizacji. W ostatnich latach samorząd terytorialny w zbyt dużym stopniu musiał stawiać czoła nieprzemyślanej – co do szerszych społecznych skutków i strategicznych problemów stojących przed naszym państwem – recentralizacji². Jednym z istotnych problemów teoretycznych omawianych w literaturze była – właśnie w obronie atakowanej decentralizacji – aksjologia wyboru form organizacyjnych realizacji zadań publicznych oraz optymalne kryteria podziału zadań między administrację rządową a samorządową³.

¹ Przekrojowe podejście w zbiorze opracowań *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019; szczególnie tam E. Dziuban, *Przejawy recentralizacji na przykładzie konstrukcji zespołu powiatowych służb inspekcji i straży*, s. 529–540.

² K. Kulińska, *Recentralizacja systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Zarys problemu* [w:] *Decentralizacja...*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, s. 427 i n.

³ A.K. Modrzejewski, *Aksjologia wyboru form organizacyjnych realizacji zadań publicznych przez organy*

Zmienione warunki geopolityczne i nowe zagrożenia sprawiły, że to właśnie samorząd terytorialny w krótkim czasie odnotował znaczny wzrost strategicznego znaczenia w realizacji zadań państwa. Centralną kategorią pojęciową staje się dziś odporność struktur państwowych. Gotowość do działania w warunkach niepewności, jako element tej odporności, powinna obecnie dotyczyć całej administracji publicznej – zarówno w odniesieniu do własnej działalności, jak i w zakresie wspierania kultury odporności w społeczeństwie oraz jego organizacjach. Szczególne znaczenie ma ona w jednostkach terytorialnych; to tam w istocie „dzieje się” administracja publiczna w odniesieniu do największej liczby ludności. Jednocześnie rządowa administracja centralna musi – w naturalny sposób – skupić się w większym stopniu na ogólnopaństwowych sprawach strategicznych. Taka odporność wymaga jednak wykształcenia w administracji innych cech niż dotychczas.

Nowa ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej z 5.12.2024 r.⁴ – ze względu na zakres tych zadań – wyposaża organy samorządu w istotne instrumenty prawne działania w warunkach trwającego swoistego, pochodzącego od przeciwnika, stres-testu naszego państwa. Ustawa nałożyła na samorząd terytorialny wiele nowych zadań. W doktrynie wskazuje się, że ważne jest, aby elastyczne formy ich realizacji pozwalały na innowacyjne, sprawne działanie od strony technicznej i prawnej⁵.

jednostek samorządu terytorialnego [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 681 i n. oraz s. 231–236. Także C. Martysz, *Lokowanie kompetencji orzeczniczych pomiędzy organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2006, s. 233 i n. Por. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja...*, red. J. Zimmermann, s. 96 i n. oraz s. 103.

⁴ Ustawa z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907), dalej u.o.l., ustawa o ochronie ludności.

⁵ B. Dolnicki, *Sprawność działania administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2020/3; por. M. Kopeć, *Zarządzanie kryzysowe* [w:] *Instytucje materialnego prawa administracyjnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2019.

Usprawiedliwione skądinąd, ale zbyt szybkie było tempo przygotowywania oraz uchwalania tak skomplikowanej ustawy, niezbędnej, aby zamknąć groźną lukę wywołaną bezzasadnym uchyleniem w 2022 r. wszelkich regulacji dotyczących obrony cywilnej i odpowiednich zadań samorządu terytorialnego, a także sytuacją, w której normy dotyczące budowli ochronnych zostały uchylone już w 2004 r.⁶ Sprawilo to jednak, że znajduje się w niej również wiele luk i nieścisłości; egzystencjalnie istotne dla naszego państwa jest jednak, że ta przekrojowa regulacja w końcu weszła w życie⁷. Oznacza ona zarówno nowe zadania dla starosty, jak i rady powiatu; poszerzenie zadań dotyczy także organów gminy oraz marszałka województwa. To nieoczekiwana, perspektywistycznie korzystna, choć nieco chaotyczna zmiana historycznego zakresu decentralizacji.

Należy bowiem podkreślić, że obok wprowadzenia istotnej kategorii odporności, kilku nowych rozwiązań strukturalnych oraz poszerzenia zadań własnych, mamy do czynienia także z pewnymi zagrożeniami czytelności i spójności rozwiązań ustrojowych – poprzez bezpośrednie nałożenie zadań na starostę zamiast na organ, zarząd powiatu oraz na marszałka województwa zamiast na zarząd województwa. Wiele przepisów nowej ustawy jest więc zasadnie krytykowanych w doktrynie, gdyż mogą służyć zatarciu ważnej granicy między samorządem a administracją rządową, a także między zadaniami własnymi a zleconymi. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia finansowania zadań, lub utrwalenia wadliwej teoretycznie postaci założeń kierowanych do samorządu terytorialnego, jako – jak należy sądzić – akt koordynacji⁸.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.09.1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz.U. Nr 93, poz. 429) wydane na podstawie art. 140 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, który został uchylony przez ustawę z 29.10.2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 2036), z wejściem w życie 1.07.2004 r.

⁷ Ustawa weszła w życie 1.01.2025 r.

⁸ M. Szyrski, *O charakterze prawnym spornych „poleceń covidowych”*. *Polecenia obowiązujące i akty kierownictwa w dobie epidemii. Szansa czy zagrożenie*, „Studia Prawnicze KUL” 2021/2, s. 223–224, 229; por. K. Chról [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, LEX 2025.

2. Bezpieczeństwo – zagrożenie

Zanim jednak przejdziemy do analizy zadań i problemu ich realizacji w kontekście odporności, należy poświęcić chwilę refleksji *ratio legis* nowej regulacji. Ustawa i akty wykonawcze niższego rzędu tworzą tu nowy układ legislacyjny, w którym podstawowe elementy nie zostały jeszcze – jak można sądzić – ostatecznie określone. Co przyświecało ustawodawcy, jaki był cel i jakie wartości, których realizację – przy pełnym oparciu w Konstytucji – ma zapewniać nowy zespół norm⁹? Zasadniczą podstawą stanowi tutaj jedna z elementarnych wartości, których realizacją zajmuje się państwo, tj. zapewnienie bezpieczeństwa. Pojęcie bezpieczeństwa wywodzimy z art. 5 Konstytucji RP: zgodnie z ustawą zasadniczą Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jak stwierdza zasadnie Piotr Tuleja w komentarzu do Konstytucji RP, oznacza to, że bezpieczeństwo powinniśmy rozumieć szeroko, jako stan dający poczucie pewności, stabilności oraz ochrony¹⁰. Autor wyróżnia bezpieczeństwo polityczne, militarne, socjalne i ekologiczne; należy dodać do tego obecnie bezpieczeństwo energetyczne i informacyjne. Bezpieczeństwo się „zapewnia”, co oznacza obowiązek realizacji celu, a nie tylko starannego działania; zapewnienie to dotyczy literalnie obywateli, ale – jak wskazano w komentarzu – powiązanie go z pojęciem praw i wolności oznacza szerszy zakres obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa również osobom niebędącym obywatelami, a znajdującym się pod

pieczęcią Rzeczypospolitej¹¹. Często stosowane jest w literaturze pojęcie bezpieczeństwa publicznego, które – jak wskazuje Stanisław Pieprzny – zabezpiecza podstawową triadę: zdrowie, życie i mienie; równocześnie traktowane jest jako wartość niezwiązana z funkcjonowaniem państwa oraz prawem i jego kształtowaniem. Bezpieczeństwo publiczne mieści się w zakresie bezpieczeństwa państwa. W Konstytucji RP używane są różne określenia rodzajowe bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwo państwa (wewnętrzne, zewnętrzne), obywateli i ekologiczne; jednocześnie zastanawia brak określenia pojęcia bezpieczeństwa publicznego¹².

Przeciwieństwem bezpieczeństwa jest niebezpieczeństwo i zmierzające ku niemu zagrożenie; jego definicja znalazła się już nie w Konstytucji, lecz w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej¹³. Zagrożenie to, w myśl ustawy, sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, dóbr kultury lub środowiska, wywołująca ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej lub infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Definicja ta jest zbliżona do pojęcia sytuacji kryzysowej, ale nie jest z nim tożsama, art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁴ ma bardziej ogólny charakter. Zapewnienie bezpieczeństwa to zarówno aktywność, czynne działania obronne, w tym działania obrony cywilnej oraz aktywna ochrona ludności, jak i bardziej pasywne, długoterminowe tworzenie warunków dla takich regulacji i działań.

3. Budowa i rodzaje odporności

Istotnym wektorem ewolucji zadań państwa w tym zakresie jest kategoria odporności (*resilience/rezyliencji*), która nie neguje możliwości ani prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia

⁹ W. Goleński, D. Zimny, *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe*, „Kontrola Państwowa” 2024/5, s. 579–580.

¹⁰ P. Tuleja, *Komentarz do art. 5 [w:] Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.* Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 40–41. Por. S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo publiczne jako wartość chroniona przepisami prawa administracyjnego materialnego (zagadnienia wybrane)* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 675 i n.

¹¹ P. Tuleja, *Komentarz do art. 5*, s. 40.

¹² S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 678–679.

¹³ Art. 7 pkt. 3 u.o.l. Por. M. Szyrski, *Ochrona ludności...*, red. M. Szyrski, s. 60.

¹⁴ Ustawa z 27.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.), dalej u.z.k.

lub ataku, lecz kładzie nacisk na wyprzedzające przygotowanie, optymalne przetrwanie okresu kryzysu, a następnie szybką odbudowę i powrót do podstawowych funkcji. Powinno to następować w sferze zarówno realnej, jak i wirtualnej, a więc w infrastrukturze informacyjnej i cyberprzestrzeni, stanowiących obecnie istotny element infrastruktury państwa. Pojęcie odporności nie ma bezpośredniej definicji legalnej w polskim ustawodawstwie; nie występuje ono ani w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej z 2024 r., ani w ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r. Jednocześnie ustawodawca stanowi, że „realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odbywa się z uwzględnieniem odporności infrastruktury i zasobów, w tym na zagrożenia czasu wojny”, przy czym odporność ma polegać na „zapewnieniu ciągłości działania w przypadku uszkodzenia bądź zniszczenia części infrastruktury lub zasobów, w tym przez ich zastępowalność” (art. 4 u.z.k.).

W prawie europejskim pojęcie odporności znajduje się dopiero w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2022/257 z 13.12.2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych, uchylającej dyrektywę Rady 2008/114/WE¹⁵. Odporność, w myśl tych ustaleń, oznacza zdolność podmiotu krytycznego do zapobiegania incydentowi, ochrony przed nim, odpowiedzi na niego, stawiania mu oporu, łagodzenia go, absorbowania incydentu oraz adaptacji i odtworzenia po incydencie; mówi o tym art. 2 tego aktu. Polska przyjmuje w ustawie, jak wskazano, węższe pojęcie – mianowicie odporności infrastruktury i zasobów. Należy postulować, aby w przyszłości zastosować naszej w ustawie szersze, ogólne pojęcie odporności, nieograniczające się do infrastruktury i zasobów¹⁶.

Obok ogólnego pojęcia odporności pojawia się pojęcie odporności społecznej. Znalazło ono w 2024 r. swoją definicję ustawową w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej. Artykuł 3 pkt 6 stanowi, że przez społeczną odporność należy 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”¹⁷. O odporności – jak wskazuje Edwin Bendyk – decyduje jednak nie tylko sprawność zarządzania kryzysowego, profesjonalizm służb ratowniczych i władz publicznych czy jakość przepisów i procedur, lecz również ważna, a czasami nawet ważniejsza, jest reakcja społeczna. Polega ona na zdolności mieszkańców zagrożonej wspólnoty do samoorganizacji i współdziałania, uruchamiania własnych zasobów materialnych i kompetencji, w tym zasobów prywatnych.

Definicję ustawową odporności społecznej należy poddać krytycznej analizie. Zawiera ona co prawda podstawowe elementy samoobrony, samozaopatrzenia i odporności indywidualnej, ale pojęcie dotyczy przecież odporności społecznej. Jeżeli powrócić do jego szerszego ujęcia w przytoczonej wyżej definicji E. Bendyka, można dostrzec, że brakuje w niej podstawowego elementu: współdziałania społecznego. Widoczne jest więc wciąż nieco paternalistyczne, archaiczne traktowanie ludności: współdziałanie przewidziano – i słusznie – z podmiotami ochrony ludności, ale już nie między samymi mieszkańcami. Przy ewentualnej nowelizacji ustawy należałoby wzbogacić tę definicję o element solidarności społecznej – współpracy nie tylko z podmiotami ochrony ludności, lecz także

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2022/257 z 13.12.2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych, uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz.Urz. UE L 333, s. 164); por. M. Szyrski, *Komentarz do art. 3 [w:] Ochrona ludności...*, red. M. Szyrski.

¹⁶ E. Bendyk, *Doświadczenie sytuacji nadzwyczajnych strona [w:] Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*, red. M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, Warszawa 2025, s. 13–15 i n.

¹⁷ U. Abłazewicz, *Rezyliencja małych społeczności. O kształtowaniu rezyliencji społecznej małych miast i ich mieszkańców* [w:] *Małe miasta. Źródła wiedzy*, red. M. Zemło, Białystok 2025, s. 32 i 37.

między sobą. Jak wskazuje Magdalena Dudkiewicz, w celu wzmocnienia procesu lokalnej mobilizacji w obliczu kryzysów należy zmienić podejście do edukacji obywatelskiej na rzecz nauczania strategicznego, myślenia strategicznego zamiast reaktywności; trzeba „organizować i włączać społeczność do działań prewencyjnych, które zwiększą działalność, świadomość społeczną i zdolność do podejmowania decyzji na wypadek przyszłych kryzysów oraz stworzyć przestrzeń dialogu, w tym udostępnienie miejsc publicznych, które sprzyjają spotkaniom i wymianie myśli”¹⁸.

Warto przyjąć uporządkowane, zwarte pojęcie odporności (rezyliencji) zaproponowane przez Lidę Mierzejewską dla planowania odporności w samorządzie terytorialnym. Według autorki planowanie odporności¹⁹ jest procesem wieloetapowym, sekwencyjnym, wymagającym:

- a) przeprowadzenia badań, analiz i prognoz na rzecz identyfikacji, analizy i uwzględnienia zagrożeń, ryzyka i słabych punktów, nazywanych stresorami;
- b) oceny wrażliwości/podatności danego systemu na stresory;
- c) określenia możliwych skutków oddziaływania stresora;
- d) przyjęcia odpowiednich strategii w zakresie przeciwdziałania stresorom.

Taki schemat planowania jest do przyjęcia zarówno w gminach, jak i w powiatach, ale może w nieco bardziej uproszczonym, praktycznym podejściu niż to czysto naukowe. Po pierwsze, w każdej z jednostek samorządu terytorialnego niezbędne jest bowiem dokonanie identyfikacji i analizy zagrożeń i słabych punktów danej gminy, powiatu lub województwa – czy to w zakresie infrastruktury krytycznej, przebiegu tras komunikacyjnych, łatwości ataku położenia nadgranicznego, czy innych, np. źródła wody pitnej. To władze

lokalne i ich otoczenie społeczne najlepiej znają słabe punkty w tym zakresie; ich spokojna identyfikacja, uzgodnione z dużym wyprzedzeniem algorytmy działania – stanowią najlepsze zaplanowane wzmocnienie odporności. Określenie, z jakimi stresorami mamy do czynienia obecnie, a z jakimi możemy mieć w przyszłości, będzie odmienne np. w województwie podkarpackim i w województwie zachodniopomorskim, w każdym z nich jednak wymaga identyfikacji oraz samodzielnej refleksji z udziałem podmiotów społecznych. Podstawę w tym zakresie ma stanowić m.in. art. 10 ust. 1 pkt 3–6 oraz 16–19 u.o.l.

Po drugie, należy sięgnąć do wsparcia ekspertów obrony cywilnej lub obecnych na danym terenie podmiotów militarnych; warto zastanowić się nad wrażliwością i podatnością całego systemu na stresory uprzednio zidentyfikowane – czy dotyczy to źródeł wody, przecięcia tras komunikacyjnych, ataku dronów, czy dezinformacji i wojny kognitywnej. Można w tym celu zawrzeć porozumienie z podmiotami monitorującymi zagrożenie i je prognozującymi – będą to porozumienia z art. 19 u.o.l.

Określenie możliwych skutków oddziaływania poszczególnych stresorów pozwala się lepiej przygotować, można wówczas skonsultować odpowiednie strategie, przyjąć je z wyprzedzeniem albo też stwierdzić, że nie posiadamy odpowiedniej wiedzy i odpowiednich możliwości w tym zakresie. Z wyprzedzeniem, czyli już obecnie, warto – zgodnie z ustawą o ochronie ludności – sięgnąć po fachową pomoc zewnętrzną. Zaplanowanie poprawy własnej odporności stanowi też najlepszy sposób na zapobieganie: z jednej strony dezinformacji w warunkach wojny kognitywnej, a z drugiej wybuchom paniki i chaotycznemu działaniu²⁰.

4. Unikalne doświadczenie Ukrainy – znaczenie dla Polski

Tym, co w ostatnich latach i miesiącach podlega największej ewolucji pod wpływem doświadczeń obrony Ukrainy przed agresją

¹⁸ M. Dudkiewicz, *Dyskusja pozarządowa – punkt widzenia osób zaangażowanych społecznie* [w:] *Razem silniejsi. Droga do wspólnoty w czasach wyzwań i kryzysów*, red. M. Dudkiewicz, C. Trutkowski, Kraków 2025, s. 71.

¹⁹ L. Mierzejewska, *Resilience – pojmowanie i znaczenie koncepcji*, „Przegląd Planisty” 2023/11, s. 4–6.

²⁰ L. Mierzejewska, *Resilience...*, s. 4–6.

Federacji Rosyjskiej, jest nowe rozdzielanie zadań między administrację rządową a samorządową. Kończy się archaiczne postrzeganie zadań państwa w zakresie obrony oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, które przewidywało wyłączną rolę administracji rządowej w tym aspekcie – była to wręcz emblematyczne „przyrodzona” funkcja dbania o całość, niepodległość i nienaruszalność granic oraz terytorium państwa. Jeśli samorząd terytorialny wykonywał te zadania, to głównie jako zadania zlecone. Siły zbrojne, podporządkowane władzy wykonawczej, z podziałem zadań między Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów i Prezydenta RP, odgrywają tu nadal centralną rolę, podobnie jak uruchamianie kosztownych, ale koniecznych programów obronnych, w tym uzbrojenia. Obok tego utrwalila się świadomość – przekształcona w normy prawne – że odpowiedzialność za obronę terytorium i wzmacnianie odporności wobec ewentualnej agresji jest także zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Z jednej strony stanowi to rzeczywistą zmianę paradygmatu postrzegania roli samorządu terytorialnego w tej sferze, z drugiej jednak samorządy oraz ich organizacje w świetle złych doświadczeń z finansowaniem ich działalności zasadnie z ich punktu widzenia bronią się przed przyrostem kategorii zadań własnych – zadania zlecone, kosztem mniejszej swobody, dawały zawsze pewne minimum bezpieczeństwa.

Doświadczenie Ukrainy w stawianiu oporu przez państwo słabsze agresywnemu państwu silniejszemu – i to terytorialnie, ludnościowo, gospodarczo, a także pod względem zasobów finansowych – wywołało na całym świecie rewizję dotychczasowego podejścia do organizacji przestrzeni kryzysowej. Okazało się, że inteligentny opór stawiany przez jednostki terytorialne pod kierunkiem organów samorządu terytorialnego – oczywiście w ścisłym współdziałaniu z siłami zbrojnymi, ich dowództwem, rządem oraz prezydentem – pozwolił na zorganizowanie całłościowej obrony nowego typu. Aktywność i innowacyjność samorządu terytorialnego obejmowała w pierwszych, najtrudniejszych, miesiącach nie tylko spontaniczną produkcję

prostszych środków obrony, środków medycznych i opatrunkowych, lecz także lokalne zbiórki na dodatkowe uzbrojenie oraz środki ochrony osobistej dla żołnierzy ze „swojego” terytorium.

Samorządy zorganizowały tzw. punkty niezłomności, w których można m.in. uzyskać pomoc, naładować telefony komórkowe, umieścić osoby w szczególnie ciężkim stanie zdrowia oraz otrzymać instrukcje i informacje dotyczące bieżącej sytuacji. Samorząd terytorialny sponzorował i inspirował produkcję małych dronów, szybkie szkolenia medyczne i z obrony cywilnej. Uruchomił przede wszystkim ogromny ruch nowego typu wolontariatu jako pośredniego sektora pozarządowego, pozwalającego włączyć ogromną liczbę osób – pozostających już poza prawnym obowiązkiem służby wojskowej i obrony – do działań wspomagających. W wielkich i silnych armiach czynności pomocnicze, transportowe, medyczne, logistyczne oraz wsparcie psychologiczne – łącznie ze szpitalami polowymi, rehabilitacją i ponownym zatrudnieniem weteranów – są dziś nieodłączną częścią działań wojska, jak np. w armii amerykańskiej. W przypadku Ukrainy całą tę ogromną część działań w warunkach kryzysowych przejęły na siebie społeczeństwo obywatelskie i samorząd terytorialny. Należy jak najlepiej czerpać z tych doświadczeń w sytuacji szczególnego, niezawinionego zagrożenia, w której znalazła się obecnie Rzeczpospolita Polska²¹. Na razie Polska nie potrafiła nawet z wielu organizacji pozarządowych o charakterze obronnym stworzyć federacji takich podmiotów o jednolitych standardach jako głównego wolontariatu proobronnego.

Należy wyciągać wnioski także z działań rosyjskiego groźnego przeciwnika; pod presją doświadczeń nowoczesnego zarządzania Republiki Ukrainy również Rosja zmodernizowała

²¹ Por. S. Faliński, *Współpraca międzynarodowa polskich samorządów terytorialnych. Agresja na Ukrainę czasem próby*, Warszawa 2025, s. 181 i n. oraz S. Faliński, *Samorząd terytorialny jako nowa jakość w stosunkach międzynarodowych – agresja na Ukrainę jako czynnik weryfikujący*, „Studia Politologiczne” 2023/67, s. 56–72.

przecież swoje struktury w sposób dla nas nieoczekiwany. Po pierwsze, do wojny kognitywnej i zarządzania refleksyjnego zostały włączone także podmioty prywatne, ale też w zakresie działania aparatu państwowego Rosja, zasadniczo wciąż wierna sztywnej hierarchii i skrajnej centralizacji, przeszła częściowo na zarządzanie zadaniami²². Również w administracji publicznej priorytetem jest obecnie kompleksowe szkolenie „kolektywnemu Zachodowi”, przede wszystkim Polsce; ale jest to zadanie sformułowane ogólnie wobec struktur państwowych; innowacyjność w tym zakresie, znalezienie własnych sposobów na jego realizację – jest mile widziane i nagradzane *post factum*. Zadania jednak nie są szczegółowo zlecane, tak aby pozostawić obszar dla inwencji, tym systemem nagradzania objęte są także przedsiębiorstwa państwowe.

W demokratycznych krajach Zachodu, w tym w Polsce, nie ma mowy o przestawieniu całej gospodarki i państwa na tory wojenne, jednakże stworzenie obszarów większego uznania administracyjnego, pewne nowe rozluźnienie regulacji po to, aby samorząd terytorialny mógł w lepszym stopniu dostosować się do wymogów ochrony ludności, wydaje się niezbędne. Może to zostać osiągnięte przykładowo przez zasadnicze rozszerzenie zakresu prawa miejscowego. Ten niemal „odwieczny” postulat doktryny może nagle powrócić do dyskusji w podobny sposób, jak długo omawiane poszerzenie zadań powiatu. W obecnej sytuacji fakty są po prostu silniejsze.

5. Identyfikacja potrzeb zmian

Różnorodność terytorium Polski, a także różny stopień zagrożenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego inwazją kinetyczną (atakami zbrojnymi) lub hybrydową, sprawia, że również działania gmin i powiatów powinny być dużo bardziej elastyczne niż obecnie. Inaczej będzie musiała zachowywać się gmina, w której

trzeba będzie przyjąć dużą liczbę wewnętrznych uchodźców spod granicy, a inaczej taka, która mając na swoim terenie obiekty infrastruktury krytycznej, może podlegać bezpośredniemu atakowi. Niezbędne wydają się powrót do kategoryzacji gminy i określenie innego rodzaju zadań dla gminy, powiatu i województwa oraz metropolii, właśnie pod wpływem tych doświadczeń.

Wydaje się, że takie poszerzenie zakresu prawa miejscowego jest kwestią pilną. Ustawa o ochronie ludności stwarza tutaj niezbędne nowe ramy prawa materialnego, można więc stwierdzić, że ruszyliśmy z miejsca. To jednak wciąż zbyt mało, aby wykorzystać potencjał innowacyjny samorządu terytorialnego w tym zakresie. Warto powrócić do sformułowanej przed laty, bezzasadnie porzuconej, koncepcji centrów bezpieczeństwa energetycznego, pozwalających zaspokoić podstawowe potrzeby w przypadku długotrwałego braku zaopatrzenia w energię elektryczną, optymalnie lokowanych przy jednostkach straży pożarnej, wyposażonych również w mobilne jednostki zaopatrzenia w energię, w tym mobilne jednostki solarne. Koncepcja ta, sformułowana przed laty, okazała się bliska – wypróbowanym już w Ukrainie – punktem niezłomności. Na podstawie ustawy mogą funkcjonować także – postulowane przez autorkę jako narzędzia edukacji i wzmacniania społecznej rezyliencji – „społeczne komisje odporności”.

Samorząd zawsze był w Polsce źródłem innowacji, poczynawszy od karty mieszkańca, przez kartę dużej rodziny, po finansowanie szczepień i stypendiów. W zależności od głównych problemów trapiących daną społeczność, samorząd znajduje drogę do ich łagodzenia; w tym przypadku społeczne komisje odporności, zrzeszające osoby najlepiej znające teren powiatu, mogą wykreować zupełnie nowe, nieznane nam jeszcze dzisiaj rozwiązania. Taką innowacją może być także tworzenie na terenie gmin demonstratorów dronów (poligonów dronowych), z jednej strony pozwalających na bezpieczne wypróbowanie prywatnych aparatów dronowych, z drugiej wzmagających zainteresowanie ludności, zwłaszcza młodzieży, tymi urządzeniami;

²² A. Etkind, *Rosja kontra nowoczesność*, Warszawa 2024, s. 131 i n.

chodzi tu o cywilne poligony dronowe, niezależne od tych istniejących w układzie militarnym.

Każda gmina i każdy powiat powinny wypracować własne, realne podejście do wdrażania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – podejście legislacyjne i operacyjne, w przeciwieństwie do dawnych, często martwych planów zarządzania kryzysowego czy planów przeciwpowodziowych. W przypadku stanu wojennego i w czasie wojny, zgodnie z art. 2 ust. 3 u.o.l., organy ochrony ludności zamieniają się, podobnie jak podmioty i zasoby ochrony ludności, automatycznie w organy i podmioty obrony cywilnej działające na podstawie ustaw o ochronie ludności i o zarządzaniu kryzysowym; sam automatyzm tej przemiany jest niezwykle interesującą innowacją.

Rosnące poczucie zagrożenia sprawia, że istnieje szansa na włączenie do tego trybu planowania liderów społecznych i większych grup ludności. Ważną rolę w budzeniu społecznej odporności należałoby przyznać młodzieżowym radom gmin, które mogą okazać się szczególnie otwarte na innowacje i oddziaływanie wśród młodzieży; przeciwnik intensywnie werbuje w dzisiejszych czasach tzw. śmieciowych agentów wśród osób bardzo młodych, dlatego programy edukacyjne i samokształceniowe dla młodzieży i wśród młodzieży muszą zapobiegać temu zagrożeniu dla państwa i ich samych.

Jakie wnioski dotyczące odporności samorządu terytorialnego – oprócz unikalnego doświadczenia Ukrainy – warto wziąć pod uwagę przy analizie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej? Hermann Hill²³, po doświadczeniu innego kryzysu – pandemii – proponuje refleksję nad promowaniem różnorodności struktur zamiast ich monokultury, a także nad wzmacnianiem decentralizacji, gdyż takie struktury są odporniejsze w warunkach kryzysu. Za przestarzałe autor ten uznaje w tym kontekście zwłaszcza sztywne działania hierarchiczne i jednostronne. Przyszłościowe będzie efektywne

współdziałanie struktur i działanie inkluzyjne. Administracja powinna więc – zwłaszcza w kryzysie i w przypadku zagrożenia konfliktem zbrojnym, a także w fazie agresji niemilitarnej – pobudzać aktywność własną jednostki zamiast mnożenia działań zaopatrzeniowych. W swoje działania powinna, jak wskazuje Hill, włączać działania adaptacyjne oraz przewidywać z góry różne scenariusze regulacyjne w miejsce sztywnych, jednowątkowych, liniowych procedur. Można wtedy oczekiwać dążenia do równowagi i zmiany zarazem. Zasadą przyszłości będzie więc tworzenie takich struktur, które będą minimalizować „podatność na zranienie” (*vulnerability*) systemu, co stanowi rdzeń odporności. Zmniejszeniu tej podatności w przyszłości mają służyć:

- większa różnorodność zamiast standaryzacji i koncentracji, co zwiększa bezpieczeństwo w przypadku nasilenia kryzysu oraz
- trenowanie zamiany ról w warunkach kryzysowych.

Można do tego dodać możliwości związane z nowymi technologiami: przede wszystkim przygotowywanie „bliźniaków cyfrowych” miast oraz powiatów, a także wcześniejsze partnerstwo z odległą, lecz podobną strukturalnie, gminą. Wybór własnego bliźniaka cyfrowego pozwoli z wyprzedzeniem zawrzeć porozumienia administracyjne – na wypadek zniszczenia infrastruktury informacyjnej – dotyczące szybkiego „postawienia jej” na innych serwerach; swoich „bliźniaków cyfrowych” powinny mieć także uniwersytety i większe szkoły, szpitale oraz instytucje kultury. Typowe porozumienia w tej sprawie mogą być standaryzowane i przygotowane przez związki powiatów i gmin, które mogą również pośredniczyć (w ramach stosowania nowej formy swojego działania) w zawieraniu takich porozumień i wyszukiwaniu optymalnych miast i gmin bliźniaczych oraz bliźniaczych powiatów.

Wówczas, nawet w razie zmasowanego ataku informacyjnego, istnienie kopii zapasowych w odległym miejscu oraz wsparcie pracowników niezajętych bezpośrednim reagowaniem

²³ H. Hill, *Die Kunst, in der Krise neu aufzubauen Lehren aus Corona*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2021/11, s. 472–474.

(np. z uwagi na konieczność zaspokajania potrzeb uchodźców ze strefy wojny) – umożliwią szybkie odtworzenie działania. Zdalne administracje, wytrenowane już w pandemii jako rodzaju „stres testu” dla struktur państwa²⁴, wraz z podmiotem partnerskim, mogą z wyprzedzeniem przygotować i przeciwzyć zamianę ról. Pozwala to uniknąć paniki oraz zidentyfikować wąskie gardła i słabe punkty.

Podstawowym rozróżnieniem wpływającym silnie na klasyfikację zadań są podmioty ochrony ludności oraz organy ochrony ludności. Wójt, starosta i wojewoda są organami ochrony ludności. Zdumienie budzi jedynie umieszczenie – wśród organów ochrony ludności o charakterze terytorialnym – ministra właściwego do spraw wewnętrznych; nawet przy zachowaniu uprawnień koordynacyjnych nie można uznać tego za nic innego niż oczywistą pomyłkę ustawodawcy, wymagającą szybkiego skorygowania. Z kolei marszałek województwa został określony jako jeden z „pozostałych organów ochrony ludności” (art. 9 ust. 2 lit. a u.o.l.). Generalna kompetencja koordynacyjna spoczywa na ministrze właściwym ds. wewnętrznych. Właściwość miejscowa dotyczy: wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz wojewody – odpowiednio na terenie gminy, powiatu i województwa. Obie kategorie podmiotów, tj. organy ochrony ludności oraz podmioty ochrony ludności, z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny staną się odpowiednio organami obrony cywilnej oraz podmiotami obrony cywilnej.

Pozytywnie należy ocenić uczynienie z organów samorządu terytorialnego organów ochrony ludności. Podstawowymi zadaniami terytorialnych organów ochrony ludności jest tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności. W wybranym sposobie regulacji wraca podział na administrację centralną i terytorialną. Wątpliwe prawnie jest umieszczenie starosty jako terytorialnego organu ochrony ludności, a także marszałka województwa jako „pozostałego organu ochrony ludności”. Ani

starosta, ani marszałek województwa nie występują w ustrojowych ustawach samorządowych jako samodzielne organy jednostek samorządu terytorialnego, co podaje w wątpliwość w ogóle zaliczenie ich do organów samorządowych w ustawie o ochronie ludności. W tej sytuacji ustawa uczyniła ze starosty – jak stwierdzono w przywołanym wyżej komentarzu – funkcjonalnie organ samorządu powiatowego, podobnie jak marszałka województwa, dlatego też uważam, że treść art. 9 u.o.l. wyraźnie wymaga szybkiego uporządkowania²⁵.

Za wadliwy należy uznać także brak wyposażenia samorządowych organów ochrony ludności w szersze zadania koordynacyjne; koordynowanie dopiero na poziomie ministra właściwego do spraw wewnętrznych wydaje się błędne.

Przechodząc do kwestii zadań, które zostały przekazane organom ochrony ludności jako zadania własne, warto zwrócić uwagę na problem ich finansowania. Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony ludności ma przebiegać w formie dotacji celowej z budżetu państwa, przekazywanej przez wojewodów. Jak wskazuje Bogdan Dolnicki, rozstrzygnięcie, jaki charakter ma zadanie – obowiązkowy czy dobrowolny – następuje na gruncie prawa materialnego, a ważna jest także redakcja przepisów prawnych określających obowiązki samorządu, dlatego ich dokładne sformułowanie ma kluczowe znaczenie dla późniejszej interpretacji²⁶.

Należy zwrócić uwagę, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma zadanie nie tylko kierowania, lecz także koordynowania – ale tylko na obszarze gminy i w ramach posiadanych kompetencji – realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, o ile nie są one wykonywane przez inny terytorialny organ ochrony ludności. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) i rada gminy mają realizować zadania ochrony ludności, kierować ich realizacją oraz je koordynować. Koordynacja dotyczy przede wszystkim działań

²⁴ Ch. Guys, *Pandemien als Stresstest der Demokratie*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2021/17, s. 757–766.

²⁵ Ujęcie starosty i marszałka województwa w art. 9 u.o.l. ma charakter funkcjonalny, bowiem nie są to organy JST w znaczeniu ustrojowym.

²⁶ B. Dolnicki [w:] B. Dolnicki, R. Mędrzycki, *Zadania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024, s. 16.

podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma także organizować współpracę między tymi podmiotami, sam będąc organem ochrony ludności, a w czasie wojny – organem obrony cywilnej. Organizowanie współpracy może przebiegać poprzez serię wyprzedzająco zawartych porozumień, na przykład z kołami gospodyń wiejskich, organizacjami pozarządowymi – zwłaszcza ochotniczymi strażami pożarnymi – oraz jednostkami ratownictwa wodnego i górskiego. Podmioty te mogą przygotowywać się do realizacji zadań ochrony ludności, a następnie korzystać ze wsparcia w przygotowywaniu podmiotów ochrony ludności do realizacji zadań. Zasoby gminy przeznaczone do współdziałania na obszarze powiatu muszą być uzgadniane

z komendantem powiatowym/miejskim Państwowej Straży Pożarnej.

Pozycja prawna straży pożarnej, a zwłaszcza Akademii Pożarnictwa, będzie również wymagała korekty. Powierzenie jej roli podmiotu certyfikującego wszystkie masowe szkolenia ludności – których obowiązek nałożono na organy ochrony ludności (np. na starostę w zakresie szkoleń ograniczających poziom dezinformacji w powiecie) – sprawi, że chwalebna idea standaryzacji może w praktyce przekształcić się w wąskie gardło, uniemożliwiające szybkie rozpoczęcie działań szkoleniowych. Nowelizacja ustawy powinna więc rozszerzyć katalog podmiotów uprawnionych do udzielania certyfikacji oraz uprościć procedurę powierzania zadań i zawierania porozumień w tym zakresie.

Abstract

Territorial self-government resilience

Professor Dr Hab. Irena Lipowicz – Department of Administrative Law and Territorial Self-Government, Faculty of Law and Administration, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Poland

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6794-6683>; e-mail: i.lipowicz@uksw.edu.pl

Protection of the population and civil defence are becoming a new role for territorial self-government. This article is devoted to the issue of protection of the population and the building of the necessary resilience of territorial self-government. Despite problems of definition and regulatory ambiguity, this new category is becoming central at this time. The article presents various aspects of the notion of resilience, its planning, gradual acquisition, and its application in local government. In this light, the author analyses the Act on the protection of the population and civil defence of 5 December 2024, pointing out its gaps and inconsistencies, as well as the actual strengthening of the role of territorial self-government units. She proposes an operational approach to resilience (identifying the stressors, assessing vulnerabilities, estimating the impacts and the strategies for counteracting and rebuilding), as well as the need for flexible forms of action: broader local law, agreements and partnerships.

Keywords: territorial self-government, resilience, protection of the population, civil defence, local law, crisis management

Bibliografia/References

- Ablażewicz U., *Rezyliencja małych społeczności. O kształtowaniu rezyliencji społecznej małych miast i ich mieszkańców* [w:] *Małe miasta. Źródła wiedzy*, red. M. Zemło, Białystok 2025
- Bendyk E., *Doświadczenie sytuacji nadzwyczajnych strona* [w:] *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*, red. M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, Warszawa 2025

- Chról K. [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, LEX 2025
- Dolnicki B., Mędrzycki R., *Zadania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024
- Dolnicki B., *Sprawność działania administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2020/3
- Dudkiewicz M., *Dyskusja pozarządowa – punkt widzenia osób zaangażowanych społecznie* [w:] *Razem silniejsi. Droga do wspólnoty w czasach wyzwań i kryzysów*, red. M. Dudkiewicz, C. Trutkowski, Kraków 2025
- Dziuban E., *Przejawy recentralizacji na przykładzie konstrukcji zespoleń powiatowych służb inspekcji i straży* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesne wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019
- Etkind A., *Rosja kontra nowoczesność*, Warszawa 2024
- Faliński S., *Samorząd terytorialny jako nowa jakość w stosunkach międzynarodowych – agresja na Ukrainę jako czynnik weryfikujący*, „Studia Politologiczne” 2023/67
- Faliński S., *Współpraca międzynarodowa polskich samorządów terytorialnych. Agresja na Ukrainę czasem próby*, Warszawa 2025
- Goleński W., Zimny D., *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe*, „Kontrola Państwowa” 2024/5
- Guys Ch., *Pandemien als Stresstest der Demokratie*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2021/17
- Hill H., *Die Kunst, in der Krise neu aufzubauen Lehren aus Corona*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2021/11
- Kopeć M., *Zarządzanie kryzysowe* [w:] *Instytucje materialnego prawa administracyjnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2019
- Kulińska K., *Recentralizacja systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Zarys problemu* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesne wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019
- Martysz C., *Lokowanie kompetencji orzeczniczych pomiędzy organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2006
- Mierzejewska L., *Resilience – pojmowanie i znaczenie koncepcji*, „Przegląd Planisty” 2023/11
- Modrzejewski A.K., *Aksjologia wyboru form organizacyjno- prawnych realizacji zadań publicznych przez organy jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Pieprzny S., *Bezpieczeństwo publiczne jako wartość chroniona przepisami prawa administracyjnego materialnego (zagadnienia wybrane)* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2006
- Szyrski M., *Komentarz do art. 3* [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, LEX 2025
- Szyrski M., *O charakterze prawnym spornych „polecen covidowych”. Polecenia obowiązujące i akty kierownictwa w dobie epidemii. Szansa czy zagrożenie*, „Studia Prawnicze KUL” 2021/2
- Tuleja P., *Komentarz do art. 5* [w:] *Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019