



**Ochrona ludności
i obrona cywilna**

**OCHRONA OSÓB ZE SZCZEGÓLNYMI POTRZEBAMI
W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH
wynikających z ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r.
o ochronie ludności i obronie cywilnej**

Wodzisław Śląski, marzec 2026

Gabriela Bała
Naczelnik Wydziału Obywatelskiego,
Ochrony Informacji Niejawnych i Zarządzania Kryzysowego

Ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (OLiOC) - Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 z późn. zm.

W polskim systemie ochrony ludności i obrony cywilnej **starosta** – jako organ ochrony ludności na poziomie powiatu - realizuje zadania dotyczące przygotowania oraz działań w sytuacjach kryzysowych – w tym pośrednio także w zakresie ochrony osób ze szczególnymi potrzebami (np. osób starszych, z niepełnosprawnościami, przewlekłe chorych).

Same przepisy **nie wyróżniają** odrębnej „kategorii zadań” tylko dla tych osób, ale obowiązki starosty realizowane są z uwzględnieniem wszystkich mieszkańców, w tym tych ze szczególnymi potrzebami, przez **właściwe planowanie i reagowanie na zagrożenia**.



Ochrona ludności - to system składający się z organów administracji publicznej, wykonujących zadania mające na celu **zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia**, zwanych dalej „organami ochrony ludności”, podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej „podmiotami ochrony ludności” oraz zasobów ochrony ludności [103.pdf](#)

Obrona cywilna - to realizacja zadań określonych w art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. poz. 175 oraz z 2015 r. poz. 1056), zwanego dalej „Pierwszym Protokołem dodatkowym do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.”, mająca na celu **ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.**



Zagrożenie – sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, dóbr kultury lub środowiska lub wywołująca ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej lub infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

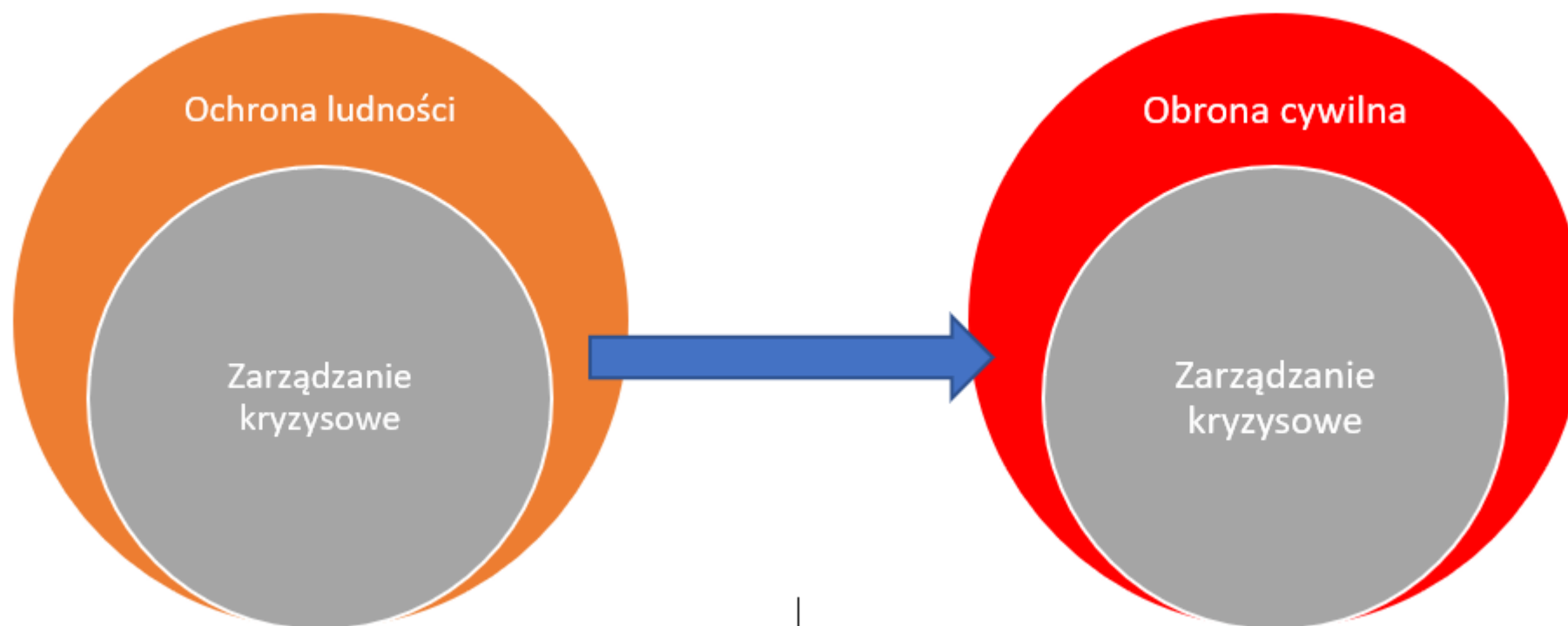
Sytuacja kryzysowa – sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych odbywa się na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122, z 2024 r., poz. 834, 1222, 1473, 1572, 1907.

Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny:

- 1) ochrona ludności staje się obroną cywilną;
- 2) organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej;
- 3) podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej;
- 4) zasoby ochrony ludności stają się zasobami obrony cywilnej.

Relacja OLiOC w stosunku do ZK i zadań obronnych





Czym różni się ochrona ludności od zarządzania kryzysowego? Który system jest ważniejszy?

Dla wielu osób mają te same zadania. **Oba systemy stanowią całość.**

Ochrona ludności w większej mierze koncentruje się na planowaniu i organizowaniu zasobów (ludzkich, organizacyjnych, infrastrukturalnych, zapasów), a **zarządzenie kryzysowe** na ich wykorzystaniu w sytuacjach kryzysowych.

Inna sprawa, że z punktu widzenia odbiorców tych przepisów funkcjonowanie w obiegu dwóch ustaw dotyczących tego samego zagadnienia nie jest dobrym rozwiązaniem legislacyjnym.

Koordinacja i nadzór nad systemem ochrony ludności



Ochrona ludności
i obrona cywilna

Starosta kieruje i koordynuje realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty realizujące te działania na obszarze powiatu, o ile nie wykonuje ich terytorialny organ ochrony ludności (gmina). Do tego należy również nadzorowanie tej realizacji zgodnie z przepisami.

W praktyce oznacza to, że starosta zapewnia, aby działania planowane i prowadzone w powiecie uwzględniały specyficzne potrzeby osób wymagających szczególnej ochrony, np. podczas ewakuacji, udzielania pomocy doraźnej, czy organizowania schronienia.

Współpraca między samorządami i służbami

Starosta:

- ✓ organizuje współpracę między gminami w powiecie, np. przy opracowywaniu planów ewakuacji, uwzględniając osoby starsze i z niepełnosprawnościami,
- ✓ koordynuje współpracę między służbami, inspekcjami i strażami w zakresie ochrony ludności – co w praktyce oznacza też działania ratownicze i pomocowe z uwzględnieniem osób o ograniczonej mobilności, czy o szczególnych potrzebach.

Pomoc dla gmin

Starosta wspiera gminy powiatu, w szczególności w:

- ✓ pozyskiwaniu i wykorzystaniu zasobów ochrony ludności oraz finansów,
- ✓ kierowaniu zasobów ochrony ludności do działań w sytuacjach zagrożeń **na wniosek wójta/burmistrza** – co również dotyczy specjalnych potrzeb podczas np. powodzi, ewakuacji, przerw w dostawie mediów itp.,
- ✓ wzmacnianiu lokalnych inicjatyw dotyczących budowania odporności społecznej (tu mają znaczenie programy edukacyjne i szkoleniowe, także dedykowane osobom z niepełnosprawnościami),
- ✓ udzielaniu pomocy doraźnej na obszarze powiatu.

Planowanie zasobów i infrastruktury

Starosta uczestniczy w:

- ✓ tworzeniu i utrzymywaniu zasobów ochrony ludności i infrastruktury (np. budowli ochronnych, miejsc doraźnego schronienia) oraz zapewnieniu dostępu do wody – przy planowaniu tych zasobów należy uwzględniać dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami,
- ✓ wydawaniu zaleceń dotyczących rodzaju i ilości zasobów utrzymywanych przez podmioty ochrony ludności.

Ewidencja, organizacja współdziałania i pomoc podmiotom ochrony ludności



Ochrona ludności
i obrona cywilna

Obowiązki starosty obejmują również:

- ✓ ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności (np. służby ratownicze, organizacje humanitarne, wolontariat),
- ✓ zawieranie i koordynowanie porozumień z innymi jednostkami samorządu,
- ✓ udzielanie zaleceń i wsparcia organizacyjnego podmiotom ochrony ludności, które realizują zadania w terenie (np. transport osób z ograniczoną mobilnością).



Specjalne potrzeby w kontekście ustawy

Ustawa **nie zawiera wyodrębnionego katalogu zadań** tylko dla „osób ze szczególnymi potrzebami”, ale już jej ogólne cele nakładają **obowiązek ochrony życia i zdrowia ludności**, co obejmuje również te osoby, w szczególności w sytuacjach zagrożenia i sytuacjach kryzysowych (np. ewakuacja, schronienie, pomoc).

Według komentarzy i analiz praktycznych, kwestie związane z osobami z niepełnosprawnościami i ich potrzebami – choć nie zawsze szeroko wyeksponowane w samej ustawie – powinny być uwzględniane w planowaniu i realizacji działań ochrony ludności, w tym przez zadania samorządów i starostów.

Kluczowe zadania starosty z uwzględnieniem osób ze szczególnymi potrzebami - podsumowanie

1. Kierowanie i nadzorowanie lokalnych działań ochrony ludności.
2. Koordynowanie współpracy między gminami i służbami w sytuacjach kryzysowych.
3. Wsparcie gmin w zakresie planowania i operacyjnego reagowania, w tym uwzględnianie potrzeb osób wymagających szczególnej ochrony.
4. Planowanie i utrzymywanie zasobów oraz infrastruktury – tak, by była dostępna i użyteczna także dla osób ze specjalnymi potrzebami.
5. Wydawanie zaleceń i ewidencjonowanie zasobów/podmiotów, które realizują działania ochronne na terenie powiatu.

PYTANIA

1. Czy w sytuacjach zagrożenia, sytuacjach kryzysowych, jednostki powiatowe – powiatowe podmioty ochrony ludności, realizują zadania na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami tylko w oparciu o ustawę o ochronie ludności, czy w ramach swoich statutowych zadań?
2. Kiedy zaczyna się realizacja zadań w oparciu o ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej lub ustawę o zarządzaniu kryzysowym? Gdzie jest granica?

W sytuacjach kryzysowych (w rozumieniu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, jednostki organizacyjne powiatu, np. PCPR, DPS-y, ZOZ-y, szkoły specjalne, jednostki pomocy społecznej **wykonują swoje zadania statutowe**, ale:

- 1) w warunkach nadzwyczajnych,**
- 2) w skoordynowany sposób, pod kierownictwem / koordynacją starosty jako organu ochrony ludności.**

Zadania są adaptowane do sytuacji kryzysowej.

PCPR:

nadal zapewnia wsparcie osobom z niepełnosprawnościami, ale może zostać włączony w:

- organizację ewakuacji,
- zapewnienie opieki zastępczej lub czasowego wsparcia,
- współpracę z NGO i wolontariatem.

DPS/placówki opiekuńcze:

nadal realizują opiekę, ale dodatkowo:

- wdrażają procedury ochronne,
- uczestniczą w planach ewakuacji lub zabezpieczenia mieszkańców.

Jednostki ochrony zdrowia:

realizują świadczenia zdrowotne, ale w trybie podwyższonej gotowości, często jako element systemu reagowania.



Starosta może ukierunkować działania, ale nie może „zabrać kompetencji”

Starosta

- ✓ koordynuje działania ochrony ludności,
- ✓ może zlecać, kierować zasoby, wydawać zalecenia,

ale:

- ✓ nie znosi kompetencji jednostek,
- ✓ nie zastępuje ich zadań,
- ✓ nie może „odłączyć” realizacji wsparcia dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Jednostki działają:

w ramach swoich kompetencji, ale we wspólnym systemie reagowania.

Równolegle działają:

- ✓ ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej,
- ✓ ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami,
- ✓ ustawy sektorowe (pomoc społeczna, zdrowie, piecza zastępcza).

To oznacza, że **kryzys nie znosi obowiązku dostępności ani wsparcia, a wręcz zwiększa odpowiedzialność jednostek publicznych.**

Status w sytuacji kryzysowej:

- nadal realizuje swoje ustawowe zadania (ustawa o pomocy społecznej, ustawa o rehabilitacji, piecza zastępcza),
- jest włączone w powiatowy system ochrony ludności koordynowany przez starostę,
- **pełni kluczową rolę wsparcia osób ze szczególnymi potrzebami.**

Zadania:

- zapewnia ciągłość wsparcia osobom z niepełnosprawnościami, rodzinom zastępczym i dzieciom w pieczy, osobom wymagającym wsparcia socjalnego,
- współuczestniczy w identyfikacji osób wymagających szczególnej ochrony, w organizacji pomocy w czasie ewakuacji (np. poprzez wskazanie potrzeb opiekuńczych, sprzętowych itp.),
- współpracuje z gminami, DPS-ami, organizacjami pozarządowymi, wolontariatem,
- może zostać włączone w organizację tymczasowego wsparcia, bądź koordynację pomocy rzeczowej i opiekuńczej.

WAŻNE: nie staje się w żaden sposób jednostką ratowniczą, lecz jest zapleczem merytorycznym i organizacyjnym dla działań wobec osób ze szczególnymi potrzebami.

Dom Pomocy Społecznej

Status w sytuacji kryzysowej:

- nie przestaje realizować funkcji opiekuńczej,
- **jest obiektem wymagającym szczególnej ochrony,**
- działalność podlega koordynacji starosty i właściwych służb.

Zadania:

- zapewnia całodobową opiekę, bezpieczeństwo zdrowotne i bytowe mieszkańców, ciągłość opieki nad osobami o ograniczonej mobilności,
- wdraża procedury kryzysowe (np. zagrożenie powodziowe, epidemiczne, energetyczne itp.), plany ewakuacji lub zabezpieczenia na miejscu,
- współpracuje z ZOZ-ami (opieka medyczna), PCPR (wsparcie organizacyjne), służbami ratowniczymi,
- przekazuje informacje o stanie mieszkańców, a także o szczególnych potrzebach (sprzęt, leki, specjalistyczna opieka medyczna).

WAŻNE: mieszkańcy DPS to **klasyczna grupa osób ze szczególnymi potrzebami**, stąd DPS-y są priorytetowymi obiektami w działaniach ochrony ludności.

Szpital Powiatowy

Status w sytuacji kryzysowej:

- realizuje świadczenia zdrowotne bez przerwy,
- działa w stanie podwyższonej gotowości,
- jest włączony w system reagowania kryzysowego,
- podlega zarówno przepisom ochrony ludności, jak i przepisom ochrony zdrowia.

Zadania:

- zapewnia opiekę medyczną osobom poszkodowanym,
- zapewnia wsparcie osobom przewlekle chorym i z niepełnosprawnościami,
- współpracuje z DPS-ami (opieka medyczna), PCPR (informacja o potrzebach zdrowotnych), służbami ratowniczymi,
- może realizować segregację medyczną, zabezpieczenie lekowe itp.,
- wdraża procedury kryzysowe (brak energii, napływ pacjentów z różnymi chorobami, urazami).

WAŻNE: nie przejmuje zadań socjalnych, ale jest kluczowym ogniwem ochrony życia i zdrowia osób ze szczególnymi potrzebami.

Wytyczne w zakresie ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami w czasie pokoju i w razie wystąpienia zagrożeń militarnych



Część 1

Rodzaj, ilość i lokalizacja sprzętu do przeprowadzenia skutecznej ewakuacji wspomagannej wewnątrz obiektu oraz do i z obiektu zbiorowej ochrony

(opracowanie Stowarzyszenia Inżynierów Bezpieczeństwa Pożarowego)



Dziękuję za uwagę.