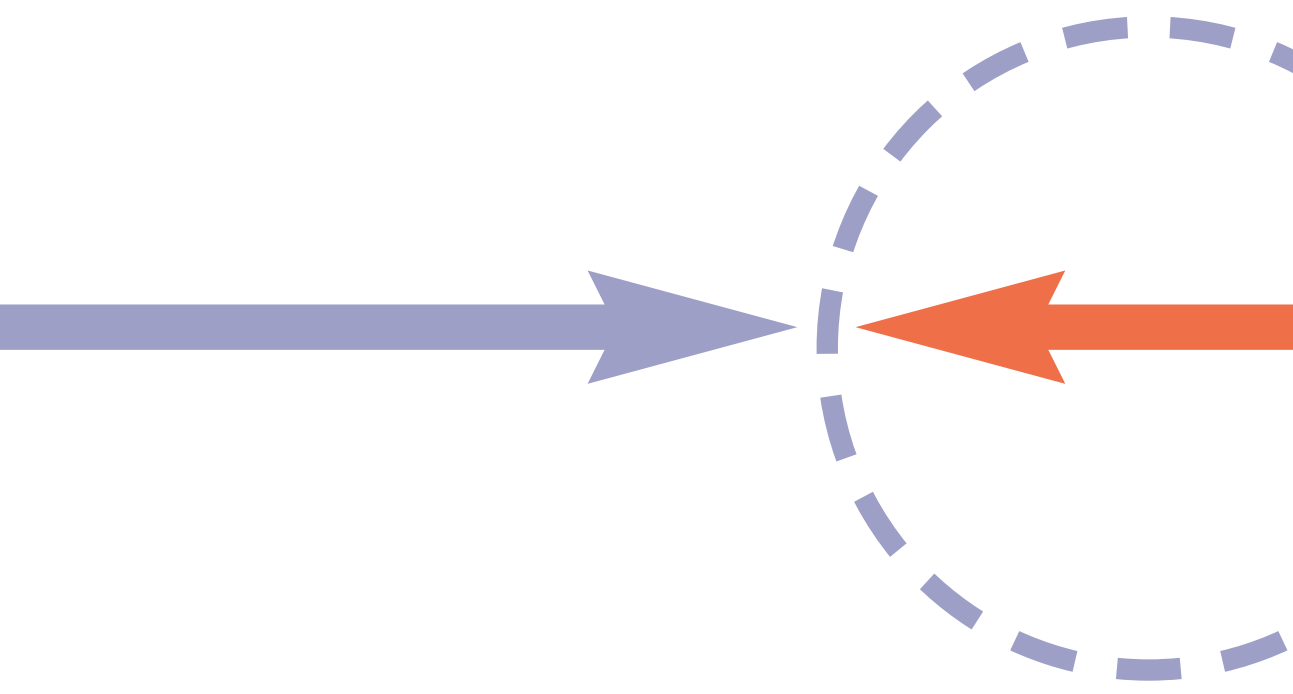
Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

DIAGNOZA

DO CELÓW PRZYGOTOWANIA „VADEMECUM ODPORNOŚCI”

Prof. dr hab. Irena Lipowicz

Dr hab. Mariusz Szyrski, prof. ucz.



DIAGNOZA

DO CELÓW PRZYGOTOWANIA „VADEMECUM ODPORNOŚCI”

DIAGNOZA DO CELÓW PRZYGOTOWANIA „VADEMECUM ODPORNOŚCI”

Opracowanie zrealizowane na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego przez zespół ekspertów Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie:

prof. dr hab. **Irena Lipowicz**
dr hab. **Mariusz Szyrski**, prof. ucz.

redakcja: dr Jakub Dorosz-Kruczyński

korekta: Małgorzata Turska

Warszawa 2026

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

Wydawca:
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego

ul. Jelinka 6
01-646 Warszawa

www.frdl.org.pl

ABSTRAKT

Niniejsza Diagnoza stanowi opracowanie o charakterze dogmatycznoprawnym i aplikacyjnym, przygotowane jako etap poprzedzający opracowanie praktycznego poradnika pt. „Vademecum odporności". Jej celem nie jest empiryczna ocena poziomu odporności organizacji pozarządowych ani analiza praktyki funkcjonowania tych organizacji w sytuacjach kryzysowych. Przedmiotem opracowania jest analiza regulacji prawnych, które wyznaczają ramy funkcjonowania organizacji pozarządowych w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

W pierwszej części opracowania dokonano analizy obowiązujących przepisów prawa oraz podstawowych pojęć niezbędnych do przygotowania „Vademecum odporności", ze szczególnym uwzględnieniem statusu organizacji pozarządowych oraz pojęcia odporności społecznej. Druga część opracowania ma charakter aplikacyjny i przedstawia rekomendacje dotyczące zakresu merytorycznego „Vademecum odporności". Na podstawie przeprowadzonej analizy prawnej wskazano zagadnienia, propozycje procedur oraz propozycje wzorów dokumentów, które powinny zostać opracowane w celu wsparcia organizacji pozarządowych w przygotowaniu do sytuacji kryzysowych.

Tym samym Diagnoza pełni funkcję opracowania przygotowawczego, którego rezultatem jest określenie zakresu i struktury przyszłego „Vademecum odporności", a nie ocena rzeczywistego poziomu odporności organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, odporność społeczna, ochrona ludności, zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo publiczne, dezinformacja.

SPIS TREŚCI

CEL DIAGNOZY **6**

METODYKA OPRACOWANIA **6**

CZĘŚĆ I:

ZDEFINIOWANIE KLUCZOWYCH POJĘĆ NA POTRZEBY OPRACOWANIA „VADEMECUM ODPORNOŚCI” **9**

1. Pojęcie organizacji pozarządowych 10

2. Pojęcie kryzysu – w odniesieniu do regulacji prawnej i znaczenie potencjalnego kryzysu dla planowanego „Vademecum odporności” 14

2.1. Normatywne „miejsce” organizacji pozarządowych w reakcji na kryzys – wskazanie regulacji prawnych 18

2.1.1. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 18

2.1.2. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.) 18

2.1.3. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907 ze zm.) 20

2.1.4. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.) 23

2.1.5. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem publicznym na gruncie ustaw przewidujących stany nadzwyczajne 25

3. Pojęcie odporności społecznej i odporności organizacji pozarządowych – w odniesieniu do polskiej regulacji prawnej i znaczenie tych pojęć dla planowanego „Vademecum odporności” 26

3.1. Pojęcie odporności społecznej 26

3.2. Odporność organizacji pozarządowej – jako podkategoria odporności społecznej 29

CZĘŚĆ II:

REKOMENDACJE DO „VADEMECUM ODPORNOŚCI”, WYNIKAJĄCE Z ANALIZY REGULACJI PRAWNEJ (MAPA POTRZEB DLA „VADEMECUM ODPORNOŚCI”) 33

1. Rekomendacje na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.) 34

2. Rekomendacje na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2024 poz. 1907 ze zm.) 36

3. Rekomendacje na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.) 41

4. Rekomendacje dotyczące narzędzi mających na celu zwalczanie dezinformacji 44

5. Dodatkowe rekomendacje 45

BIBLIOGRAFIA 47

CEL DIAGNOZY

Niniejsza Diagnoza stanowi opracowanie o charakterze dogmatycznoprawnym i aplikacyjnym, przygotowane jako etap poprzedzający opracowanie praktycznego poradnika pt. „Vademecum odporności". Przedmiotem opracowania jest analiza regulacji prawnych, które wyznaczają ramy funkcjonowania organizacji pozarządowych w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

Celem niniejszego opracowania jest stworzenie podstawy o charakterze wytycznych i rekomendacji do poradnika praktycznego pt. „Vademecum odporności". Poradnik ten będzie stanowił zbiór wzorów dokumentów i schematów postępowania dla organizacji pozarządowych do wykorzystania w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych oraz w celu przygotowania się do takich sytuacji.

Niniejsza Diagnoza nie stanowi więc badania empirycznego odporności organizacji pozarządowych. Jej celem jest analiza podstaw prawnych, które będą stanowić punkt wyjścia do przygotowania opracowania praktycznego pt.„Vademecum odporności". Ponadto niniejsza Diagnoza odpowiada na pytanie, jakie zagadnienia powinno obejmować „Vademecum odporności", aby odpowiadało zakresowi aktywności organizacji pozarządowych, a nie na pytanie o aktualną i mierzalną socjologicznie odporność organizacji pozarządowych. Diagnoza ta nie zawiera także rekomendacji dla administracji publicznej ani postulatów dla prawodawcy, gdyż nie jest to jej celem.

W niniejszym opracowaniu słowo „Diagnoza" oznacza rozpoznanie normatywnego i instytucjonalnego otoczenia planowanego na potrzeby „Vademecum odporności", a nie diagnozę stanu faktycznego odporności organizacji pozarządowych.

METODYKA OPRACOWANIA

Niniejsza Diagnoza stanowić ma podstawę do stworzenia wzorów dokumentów i schematów postępowania dla organizacji pozarządowych, dlatego została przygotowana na podstawie metod właściwych dla nauk prawnych, a przede wszystkim metody dogmatycznoprawnej. Dzięki tej metodzie możliwa jest analiza

tekstów aktów normatywnych oraz poglądów wyrażonych w doktrynie prawa. W procesie analitycznym posłużono się również posiłkowo metodą analizy materiałów opracowanych przez organizacje pozarządowe oraz administrację publiczną (raporty i opracowania).

Tok przygotowania Diagnozy obejmował następujące etapy:

a) Analiza dogmatycznoprawna (egzegeza tekstów prawnych). Trzon analizy dotyczył aktów normatywnych odnoszących się do bezpieczeństwa oraz sytuacji kryzysowych, które mogą mieć potencjalny związek z działalnością organizacji pozarządowych. Analizie poddano m.in. treść następujących aktów normatywnych (wraz z odpowiednimi rozporządzeniami do tych ustaw):

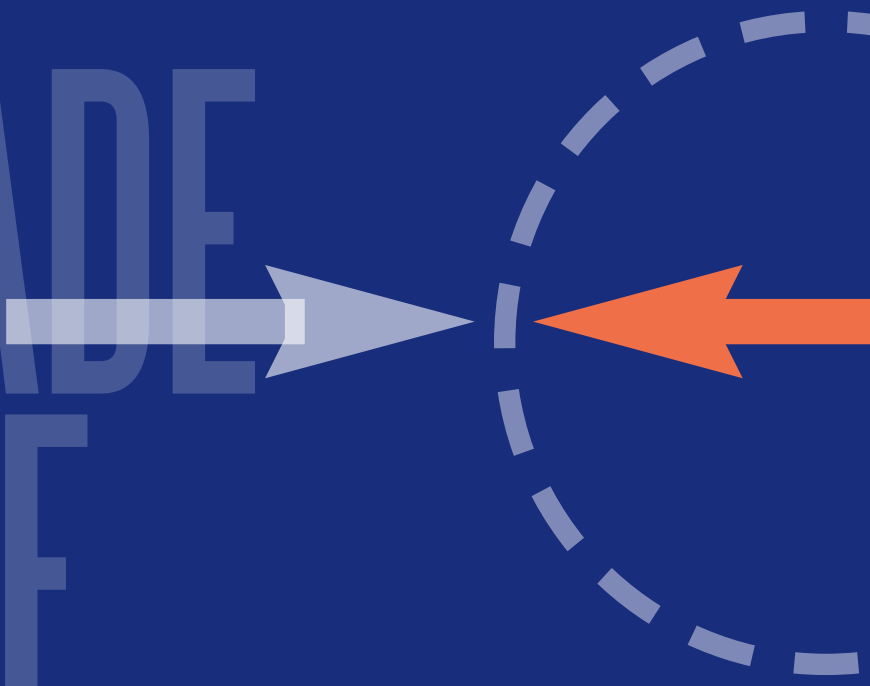
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 ze zm.),
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.) wraz z wybranymi rozporządzeniami,
- ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 574, 815, 1206) wraz z wybranymi rozporządzeniami,
- ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.) wraz z wybranymi rozporządzeniami,
- ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.) wraz z wybranymi rozporządzeniami,
- ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 112),
- ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928),
- ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 504 z późn. zm.).

b) **Przegląd opracowań i raportów organizacji pozarządowych oraz administracji publicznej.** W tej części wykorzystano metodę analizy piśmiennictwa, aby przygotować propozycje zakresów materiałów do „Vademecum odporności".

c) **Synteza materiału i projekt „Vademecum odporności".** Ostatnim etapem było przekształcenie wniosków z dokonanej analizy prawnej oraz przeglądu opracowań w propozycje konkretnych rozwiązań praktycznych. Etap ten ukierunkowany był na zaprojektowanie struktury i zawartości merytorycznej „Vademecum odporności" obejmującego szablony, schematy postępowań oraz wzory dokumentów.

DIAGNOZA DO VADE MECUM ODPORNOŚCI

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego



CZĘŚĆ I

ZDEFINIOWANIE KLUCZOWYCH POJĘĆ NA POTRZEBY „VADEMECUM ODPORNOŚCI”

1. Pojęcie organizacji pozarządowych

Pojęcie organizacji pozarządowych jest pojęciem stosunkowo nowym. Konieczność uzupełnienia siatki pojęciowej wynikała z postulatów zbiorczego ujęcia zróżnicowanych podmiotów stanowiących rezultat konstytucyjnie zagwarantowanej wolności zrzeszania się, prowadzącej przede wszystkim do tworzenia stowarzyszeń. Prawo do zrzeszania się przewiduje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Zgodnie z jej art. 58 ust. 1 każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. „Wolność zrzeszania się jest zarówno prawem podmiotowym (art. 58 Konstytucji), jak i zasadą ustrojową (art. 12 Konstytucji)"[1]. Słusznie dostrzega się w literaturze, że „Zrzeszenie to struktura, którą tworzą ludzie, oparta na dobrowolnej przynależności, stworzona w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, osiąganych za pomocą wybranych środków"[2]. „Artykuł 58 nie konkretyzuje form organizacyjnych, w jakich wolność zrzeszania się może być realizowana. W innych przepisach Konstytucji ustrojodawca wymienił jednak różne rodzaje zrzeszeń, w tym stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, związki pracodawców, organizacje zawodowe oraz ruchy obywatelskie. Wolność zrzeszania się może być realizowana również w formie «innych dobrowolnych zrzeszeń», które nie są objęte regulacją prawną"[3]. Tutaj także wskazania wymaga art. 12 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. „Wyliczenie rodzajów zrzeszeń objętych gwarancjami z art. 12 Konstytucji nie ma charakteru zamkniętego, wyczerpującego i enumeratywnego, na co wskazuje umieszczenie na końcu tego wyliczenia zwrotu «inne dobrowolne zrzeszenia». Zwrot ten nadaje poprzedzającemu go wyliczeniu charakter przykładowy i otwiera katalog na nieuwzględnione w nim rodzaje dobrowolnych zrzeszeń"[4]. „Jedyną więc barierą, ograniczającą zaliczenie do zrzeszeń objętych ochroną z art. 12, jest przesłanka dobrowolności, wyłączająca z zawartego w tym przepisie wyliczenia zrzeszeń organizacje obywatelskie o charakterze niedobrowolnym (co przede wszystkim odnosi się do terytorialnych wspólnot samorządowych oraz innych samorządów"[5]. Taki stan rzecz potwierdza również orzecznictwo Trybunału Kon-

[1] M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 58.

[2] Tamże.

[3] Tamże.

[4] M. Zubik, W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*., red. L. Garlicki, Tom I, wyd. II, Warszawa 2016, art. 12.

[5] Tamże.

stytucyjnego[6]. Jak podkreśla P. Tuleja w komentarzu do Konstytucji RP, powołując się na wyrok K1/13 – „zagwarantowanie wolności zrzeszania się wymaga nie tylko powstrzymania się państwa od ingerowania w swobodę powoływania i działania zrzeszeń, ale również stworzenia takich instytucji prawnych, które umożliwiają realizowanie celów poszczególnych zrzeszeń"[7]. Taka instytucjonalizacja według Autora jest więc wręcz obowiązkiem państwa, a aspekt negatywny, czyli zakaz ingerowania organów władzy publicznej w możliwości działania zrzeszeń, dotyczy również najmniej sformalizowanych zrzeszeń[8]. Równocześnie dozwolony brak formalizacji może ograniczać korzystanie ze szczególnych uprawnień wynikających z instytucjonalizacji wolności zrzeszania się. Postanowienie to ma szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy w warunkach zagrożenia dochodzi do tworzenia wielu nieformalnych form współpracy i nowych organizacji pozarządowych[9].

Na powyższy obraz przepisów konstytucyjnych należy nałożyć przepisy ustaw zwykłych.

Na pierwszy plan wysuwa się materia ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.), która *expressis verbis* wskazuje katalog organizacji pozarządowych. Zgodnie z jej art. 3 ust. 2 organizacjami pozarządowymi są:

1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi;
2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

W literaturze zwraca się uwagę, że „oparcie prawnej definicji organizacji pozarządowych na koncepcji odrębności tych podmiotów od jednostek sektora finansów publicznych ma przede wszystkim znaczenie z punktu widzenia braku powiązań organizacyjnych i finansowych wyróżnionych organizacji z jednostkami tego sektora". Dla celów niniejszej Diagnozy należy więc przyjąć następujące pojęcie organizacji pozarządowej: „są to te podmioty, które nie wchodzą w zakres pojęciowy podmiotów państwowych, w tym rządowych, i podmiotów

[6] Zob.: Wyrok TK z 24.02.2004 r., K 54/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 10; Wyrok TK z 2.06.2015 r., K 1/13, OTKA 2015, nr 6, poz. 80.

[7] P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2023, art. 12.

[8] Tamże.

[9] Tamże.

samorządowych"[10]. „Analizując zakres podmiotowy definicji prawnej organizacji pozarządowych, można przyjąć, iż mowa tu o jednostkach organizacyjnych, co wyklucza rozważanie korzystania ze statusu organizacji pozarządowych przez osoby fizyczne oraz spółki cywilne, które nie są traktowane jako jednostki organizacyjne. Ponadto, zakres podmiotowy definicji prawnej organizacji pozarządowych odnosi się zarówno do osób prawnych, jak i jednostek nieposiadających osobowości prawnej. W świetle przywołanego unormowania podstawowymi kategoriami organizacji pozarządowych są fundacje i stowarzyszenia"[11].

Na gruncie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie trzeba jednak dokonać istotnej uwagi. Ustawa ta porusza się przede wszystkim w obrębie tzw. działalności pożytku publicznego, która jest działalnością społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie. Dlatego ustawa ta rozszerza katalog podmiotów mogących działać w tej przestrzeni, ale kwalifikując je do katalogu organizacji pozarządowych. Stanowi o tym wprost art. 3 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez (poszerzenie katalogu):

1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
3) spółdzielnie socjalne;
4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 oraz Dz. U. z 2025 r. poz. 28, 620 i 769), które nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Warte podkreślenia jest także to, że przepisów działu II tej ustawy (pt. „Działalność pożytku publicznego") nie stosuje się do: partii politycznych, europejskich partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne, europejskich fundacji politycznych.

[10] J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 3.
[11] Tamże.

Nieco innego nazewnictwa używa ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), ponieważ ustawa ta posługuje się – jeszcze pochodzącym z poprzedniego ustroju – pojęciem „organizacji społecznej" (a nie organizacji pozarządowej). Zgodnie z jej art. 5 § 2 pkt 5 ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o organizacjach społecznych – rozumie się przez to organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Na gruncie Kodeksu istnieją jednak spory dotyczące zakresu katalogu podmiotowego organizacji społecznych. Klarownych rozstrzygnięć nie daje niestety orzecznictwo sądowe – jako przykład trzeba wskazać problem z zaliczeniem fundacji do tego właśnie katalogu[12]. Należy także odnotować stanowisko w doktrynie, że „pojęcie organizacji społecznej powinno być uznawane za odpowiednik pojęcia organizacji pozarządowej"[13]. Odnajdziemy również sformułowanie, że „w Kodeksie postępowania administracyjnego właściwie nie zamieszczono definicji organizacji społecznej. W tym przypadku ustawodawca zastosował metodę definiowania powyższego pojęcia za pomocą terminów niedookreślonych. Z tego powodu definicja ta zawiera wadę *ignotum per ignotum*, gdyż w definiendum i definiens występują terminy tożsame. W efekcie pojęcie wprowadzone w komentowanym przepisie jest nieprecyzyjne i nie można wykorzystać go do ustalenia cech, jakie musi posiadać jednostka organizacyjna, aby została uznana za organizację społeczną na gruncie procesu administracyjnego"[14]. Jest to teza, z którą właściwie można się zgodzić na gruncie przepisów Kodeksu postepowania administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze – na potrzeby tej Diagnozy – przyjmiemy szeroką definicję organizacji pozarządowych, opartą z jednej strony na treści art. 12 i 58 Konstytucji RP oraz – jako formy doprecyzowania – na treści art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, precyzującym tę definicję w formie katalogu podmiotowego.

[12] Zob.: Uchwała NSA(7w) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37; Postanowienie NSA wWarszawie z 12.01.1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 75.

[13] A. Skoczylas, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, „Administracja" 2006, nr 3, s. 13-36.

[14] K. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, art. 5.

2. Pojęcie kryzysu – w odniesieniu do regulacji prawnej i znaczenie potencjalnego kryzysu dla planowanego „Vademecum odporności”

Pojęcie kryzysu ma wiele znaczeń. W tej Diagnozie – z uwagi na jej charakter – skupimy się na ustawowym rozumieniu tego pojęcia.

Na gruncie polskiego prawa, tj. w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym istnieje normatywna definicja sytuacji kryzysowej[15]. W definicji tej czytamy, że sytuacja kryzysowa to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, środowiska lub dziedzictwa kulturowego, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków lub zakłócenia w obsłudze tych organów. „Pojęcie sytuacji kryzysowej zostało więc sformułowane przez prawodawcę na bazie pojęcia bezpieczeństwa. Pojęcie bezpieczeństwa z kolei w doktrynie prawa jest szeroko rozumiane, m.in. jako «stan dający poczucie pewności i stabilności oraz ochrony». W zakres tego pojęcia wchodzi m.in. bezpieczeństwo polityczne, militarne, socjalne, ekologiczne. W ostatnich latach podkreśla się znaczenie bezpieczeństwa finansowego. Ustawodawca w tej definicji powiązał pojęcie bezpieczeństwa z takimi kategoriami pojęciowymi jak: ludzie, mienie i środowisko”[16]. Słusznie podnosi się w literaturze, że „każde zagrożenie może narastać, przekształcając się stopniowo w sytuację kryzysową bądź jeden ze stanów nadzwyczajnych. Możliwe jest również nagłe powstanie zdarzenia, które rozmiarami od razu przekroczy zakres jednostkowego zdarzenia losowego. Najbardziej obrazowym przykładem może być zamach terrorystyczny”[17]. Możliwe jest zatem, że okoliczności sytuacji kryzysowej doprowadzą w efekcie do konieczności wprowadzenia jednego z trzech konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych.

W tym ujęciu kryzys nie jest jedynie zdarzeniem incydentalnym, lecz stanem, który testuje rzeczywistą sprawność organizacji pozarządowych w warunkach nagłego wzrostu potrzeb społecznych, przy ograniczaniu zasobów i presji czasowej. Organizacje te funkcjonują zazwyczaj w oparciu o relatywnie stabilne wa-

[15] Nowa definicja została wprowadzona do porządku prawnego w wyniku wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 29 maja 2026 r.

[16] M. Szyrski, *Zarządzanie kryzysowe. Komentarz*, Warszawa 2026, art. 3 Lex.

[17] T. Wierzbica, *Podział kompetencyjny w zakresie likwidacji zdarzeń losowych oraz sytuacji kryzysowych pomiędzy organem wykonawczym gminy a podmiotami ochrony przeciwpożarowej*, „Samorząd Terytorialny” 2020/1–2, s. 126-150. Szerzej: M. Szyrski, *Zarządzanie kryzysowe. Komentarz*, Warszawa 2026, art. 3.

runki realizacji zadań statutowych, tymczasem kryzys wprowadza sytuację niepewności, w której konieczne staje się podejmowanie działań szybkich, skoordynowanych i często wykraczających poza standardowy rytm pracy. W praktyce oznacza to, że organizacja pozarządowa jest zmuszona do jednocześnie utrzymania ciągłości działania i odpowiedzi na rosnące potrzeby otoczenia społecznego. Z tego względu kryzys stanowi dla organizacji pozarządowych wyzwanie nie tylko organizacyjne, lecz także instytucjonalne i funkcjonalne.

Szczególnego znaczenia nabiera tu fakt, że organizacje pozarządowe są często obecne najbliżej społeczności lokalnych i jako pierwsze dostrzegają początkowe fazy kryzysu. Mogą one działać szybciej niż zhierarchizowane struktury administracji publicznej, ale ich potencjał zależy od tego, czy posiadają odpowiednie zasoby finansowe, kadrowe, prawne i komunikacyjne. Kryzys ujawnia więc nie tylko ich mocne strony, takie jak elastyczność i zakorzenienie społeczne, lecz także podatność na przeciążenie i typowe dla działalności w wolontariacie problemy z ciągłością i konsekwencją działania – zwłaszcza mniejsze organizacje podatne są na wypalenie ich kierownictwa i członków, a niedostateczna obsada osobowa w sytuacji dobrowolnego zaangażowania jest zawsze wrażliwa na nieoczekiwana zdarzenia. Kryzys oznacza także zwielokrotnienie obciążenia zawodowego osób działających w organizacjach pozarządowych może to oznaczać bardzo poważne ubytki kadrowe i wymaga uprzedniego przygotowania, a czasem negocjacji z głównym pracodawcą co do możliwości dalszego angażowania się członka organizacji pozarządowej w usuwanie skutków kryzysu. W warunkach nagłych zdarzeń organizacje te nie mogą ograniczać się wyłącznie do zwykłej działalności pomocowej, ale nierzadko stają się faktycznym elementem lokalnego systemu reagowania, współpracując intensywnie z administracją publiczną. W tym sensie kryzys przesuwa organizacje pozarządowe z pozycji podmiotów wspierających na pozycję współodpowiedzialnych za utrzymanie minimalnego poziomu bezpieczeństwa społecznego.

Ustawowe rozumienie pojęcia kryzysu wymaga więc od podmiotów administrujących i organizacji pozarządowych specjalnych zasad współpracy, tak aby w możliwie jak najdalej idący efektywny sposób realizować spójną politykę bezpieczeństwa w stosunku do społeczeństwa[18]. Oczywiste jest, że kryzys stanowi poważne wyzwanie dla administracji publicznej. Jest to jednak także wyzwanie dla organizacji pozarządowych, które w ramach swojej działalności statutowej mogą posiadać zadania właśnie z tego obszaru, a działanie w takiej sytuacji może być ich statutowym obowiązkiem. We współczesnym podejściu w literaturze akcentuje się, że w tej fazie rysuje się nowa rola organizacji pozarządowych, które

[18] M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*, Fundacja Batorego 2025, https://www.batory.org.pl/publikacja/kiedy-pekaja-tamy-o-panstwie-wspolnocie-i-zarzadzaniukryzysem/.

są wnikliwymi obserwatorami zdolnymi informować – na podstawie bieżących lokalnych doświadczeń zarówno podmioty administrujące, jak i opinię publiczną – o stwierdzonych dysfunkcjach w reagowaniu kryzysowym.

Jednocześnie kryzys obnaża ograniczenia wynikające z niedostatecznie uregulowanych mechanizmów współpracy. Jak wynika z dalszych części Diagnozy, w wielu aktach prawnych przewidziano już zadania dla organizacji pozarządowych, zwłaszcza w obszarze ratownictwa, ochrony ludności, pomocy ofiarom katastrof czy działań obronnych, lecz nie zawsze towarzyszą im precyzyjne procedury i wzory współdziałania. Oznacza to, że sama gotowość organizacji pozarządowych do działania nie wystarcza. Organizacja musi mieć zdolność do:

- podejmowania decyzji w warunkach presji,
- prawidłowego rozliczania środków,
- zabezpieczenia wolontariuszy oraz
- operowania w ramach przejrzystych podstaw prawnych.

Kryzys jest więc wyzwaniem także dlatego, że wymusza przejście od skierowanej ku przyszłości działalności opartej na misji do działalności łączącej realizację misji ze stosowaniem szczególnych procedur pomocowych. Kryzys oznacza konieczność konkretyzacji przyjętych wcześniej w statucie ogólnych obowiązków organizacji pozarządowej i działanie w wymagającym otoczeniu prawnym i organizacyjnym. Oznacza to także konieczność wzmocnienia pewności co do obowiązującego prawa w działaniach kryzysowych podmiotów pozarządowych. Codzienna rutyna tych organizacji pozwoliła im poznać niezbędne podstawy prawne i uzyskać pewność dostosowanych form działania pod względem ich legalności. Kryzys wymaga natomiast innowacyjności, niestandardowych działań i odwagi ich podejmowania. Celem Diagnozy będzie więc pokazanie ram prawnych działania, w których członkowie organizacji pozarządowych z reguły nie będący prawnikami mogą poruszać się bezpiecznie, bez obawy o późniejsze konsekwencje.

Trudną działalność w sytuacjach kryzysowych, a w warunkach ustawy o zarządzaniu kryzysowym i innych ustaw, pokazują punktowe raporty i ekspertyzy organizacji pozarządowych. Wybrane wnioski z tych opracowań, które mogą być przydatne dla stworzenia „Vademecum odporności" są następujące:

- „Stałe, długofalowe porozumienia między gminami a organizacjami społecznymi powinny stać się podstawowym narzędziem współpracy w zarządzaniu kryzysowym. (…) Punktem wyjścia powinno być opracowanie zasad instytucjonalizujących codzienną współpracę samorządu z organizacjami społecznymi"[19];

- „Określenie, jaką rolę w systemie kryzysowym mają odgrywać organizacje społeczne”[20];
- „Organizacje pozarządowe powinny być zaangażowane w tworzenie centrów (tzw. hubów) pomocowych” [21];
- „Uruchomienie szkoleń z zakresu zarządzania wolontariatem. Można do tego wykorzystać duże (ogólnopolskie, międzynarodowe), jak i lokalne organizacje pozarządowe” [22];
- „Inwestowanie w infrastrukturę do sieciowania organizacji i wzmacniania wewnątrzsektorowej współpracy”[23];
- „Zapewnienie możliwości budżetowania w projektach kosztów związanych z przeciwdziałaniem wypaleniu oraz z rozwojem kompetencji osób w organizacjach”[24];
- „Wspieranie zadań gminy (np. w zakresie utrzymania dróg, szpitali, dostarczania wody itd.) to równocześnie realizacja celów własnych koła. Jak się wydaje, tym, co łączy samorząd gminny (podmiot publiczny) i koła gospodyń wiejskich (podmiot obywatelski) jest wspólnota celu – jak podaje się w literaturze – jest ona dobrym podłożem kształtowania relacji organizacji publicznych i obywatelskich”[25].

[19] M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*, Fundacja Batorego 2025, https://www.batory.org.pl/publikacja/kiedy-pekaja-tamy-o-panstwie-wspolnocie-i-zarzadzaniukryzysem/, s. 143.

[20] Tamże, s. 144.

[21] Tamże.

[22] Tamże.

[23] B. Charycka, J. Bednarek, M. Gumkowska, *Kiedy praca w kryzysie staje się codziennością. Lokalne organizacje społeczne wspierające uchodźców w Polsce. Raport z badań 2024*, Warszawa 2024, https://api.ngo.pl/media/get/234743.

[24] Tamże

[25] G. Krawiec, *Przepisy o kołach gospodyń wiejskich – omówienie prawne*, „Opinie i komentarze FRDL” 9/2023, s.10.

2.1. Normatywne „miejsce” organizacji pozarządowych w reakcji na kryzys – wskazanie regulacji prawnych

Kolejnym istotnym krokiem tej Diagnozy jest zestawienie powyższych rozważań z regulacjami prawnymi zawartymi w ustawach oraz rozporządzeniach. Skoro kategoria kryzysu łączy się nierozerwalnie z kwestią ochrony bezpieczeństwa, takich obszarów styku należy szukać właśnie w obrębie kategorii bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego.

2.1.1. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienia w art. 4 zadania, które zostały zakwalifikowane do grupy tzw. zadań pożytku publicznego. Z punktu widzenia niniejszego projektu kluczowe są zadania z zakresu (cyfry wskazują punkty w ustawie):

- 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 23) ratownictwa i ochrony ludności;
- 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą.

2.1.2. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 574 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 574 z późn. zm.) – mimo że jest jednym z kluczowych aktów prawnych związanych z reakcją na kryzys w Polsce – zawiera jedynie szczątkowe regulacje prawne odnoszące się do roli organizacji pozarządowych w procesie. Deficyt w partnerstwie publiczno-społecznym jest ewidentny. W doktrynie wskazywano, że można usprawiedliwić logikę działania ustawodawcy, który przyjął po prostu inne podejście regulacyjne, w którym nie było miejsca na wyodrębnienie pozycji prawnej organizacji pozarządowych. Niezależnie od dyskusji naukowej w tej kwestii należy jednak wyrazić pogląd, że zwłaszcza w przypadku działania orga-

nizacji pozarządowych właściwa jest bezpośrednia regulacja, w której organizacje pozarządowe mogą sprawdzić, czy dany przepis odnosi się do nich, a nie być zdanymi na interpretację złożonej regulacji prawnej. Tymczasem jedynymi obszarami w tej ustawie nawiązującymi do funkcjonowania organizacji pozarządowych są:

- (bezpośrednio): art. 17 ust. 6 pkt 2 stanowiący, że w skład zespołu powiatowego, którego pracami kieruje starosta, wchodzą osoby powołane spośród przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych;
- (bezpośrednio): art. 19 ust. 6 pkt 3 stanowiący, że w skład zespołu gminnego, którego pracami kieruje wójt, burmistrz, prezydent miasta, wchodzą osoby powołane spośród przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych;
- (pośrednio): art. 21b na temat szczególnych form udzielania pomocy dla lokalnej społeczności. Trzeba jednak zaznaczyć, że „przepis ten został zamieszczony w ustawie o zarządzaniu kryzysowym w wyniku wprowadzenia do obrotu prawnego ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2025 r. poz. 517). Artykuł ten pełni funkcję niejako uzupełniającą do głównych przepisów traktujących o procedurze związanej z zarządzaniem kryzysowym. Artykuł 21b u.z.k. w swoim założeniu odnosi się do problematyki opieki społecznej w gminie”[26].

Należy zwrócić uwagę, że ustawa o zarządzaniu kryzysowym stworzona w 2007 r. reprezentowała jeszcze mniej nowoczesne podejście do roli organizacji pozarządowych w państwie. Był to dopiero okres, w którym po drugiej fazie reformy ustabilizował się samorząd terytorialny i cała energia społeczna była skierowana na jego rozwój. Organizacje pozarządowe były traktowane jako coś „mniej ważnego”. Nie było tu jeszcze mowy o doświadczeniach wielkich powodzi, epidemii COVID-19 oraz pełnoskalowej wojny w Ukrainie, w której szczególnie mocno zaznaczyła się działalność wolontariatu nowego typu. Należy także uznać, że była to epoka, w której bardzo ściśle i surowo, starano się oddzielać niemilitarny charakter ochrony ludności i zarządzania kryzysowego od działań militarnych. Również tutaj konieczne jest przewartościowanie podejścia w sytuacji, gdy Polska jest obiektem trwającej już wojskowej agresji niemilitarnej w postaci wojny kognitywnej, a także aktów sabotażu i dywersji. Z jednej strony niezbędne więc jest przestrzeganie konwencji oddzielającej działania sił zbrojnych od obrony z założenia cywilnej, która w czasach pokoju jest określana w inny sposób, z drugiej nie koliduje to ze wzmocnieniem – koniecznym – roli organizacji pozarządowych. W nowej regulacji uczyniono z nich część systemu ochrony ludności.

[26] M. Szyrski, *Zarządzanie kryzysowe. Komentarz*, Warszawa 2026, art. 21(b).

2.1.3. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907 ze zm.) przyjęła nieco inny sposób regulacji omawianej materii. W jej art. 17 określono katalog tzw. podmiotów ochrony ludności, spośród których pewne z nich można scharakteryzować jako właśnie organizacje pozarządowe. Słusznie zaznacza R. Mędrzycki, że „lektura dwóch pierwszych rozdziałów ustawy, poza powyższym wnioskiem, pozwala stwierdzić, że podmioty ochrony ludności: składają się wraz z organami ochrony ludności (i obrony cywilnej) i zasobami ochrony ludności na system ochrony ludności (art. 2 ust. 1 u.o.l.o.c.); stają się podmiotami obrony cywilnej z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny (art. 2 ust. 3 pkt 3 u.o.l.o.c.); realizują zadania ochrony ludności (i obrony cywilnej) (art. 5 ust. 1 u.o.l.o.c.); są obowiązane do współpracy z organami ochrony ludności i obrony cywilnej, stosownie do swoich możliwości, kompetencji, obszaru działania oraz zakresu działania ujętego w planach, o których mowa w art. 5 u.z.k., i planach ciągłości działania (art. 5 ust. 2 u.o.l.o.c.)”[27]. Taki układ przepisów powoduje, że organizacje pozarządowe otrzymały zgodnie z duchem czasu szereg nowych zadań do wykonywania w ramach bezpieczeństwa, które dotychczas były zarezerwowane tylko dla podmiotów publicznych. Są to zatem zadania określone w art. 4 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Katalog ten jest szeroki i stanowi, że zadania ochrony ludności i obrony cywilnej polegają na:

- przygotowaniu organów administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym na podejmowaniu działań ukierunkowanych na zapewnienie ciągłości działania organów administracji publicznej i na organizowaniu szkoleń i ćwiczeń organów ochrony ludności i podmiotów ochrony ludności, przygotowujących do działania w przypadku wystąpienia zagrożenia, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia spójności działań militarnych i pozamilitarnych w obronie państwa;
- przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia przez zwiększanie świadomości zagrożeń i społecznej odporności, polegającym na:
  - **a.** informowaniu obywateli o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach mających wpływ na ich bezpieczeństwo;
  - **b.** edukowaniu ludności w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym w zakresie konieczności zapewnienia spójności działań militarnych i pozamilitarnych w obronie państwa;

[27] R. Mędrzycki [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025, art. 17.

c. instruowaniu obywateli o zasadach zabezpieczenia przed zagrożeniem i postępowania w sytuacjach zagrożenia, w szczególności w zakresie budowania społecznej odporności, udzielania pierwszej pomocy i ewakuacji;

d. uruchomieniu mechanizmów społecznej odporności;

- działaniach związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia, polegających na:

  a. ocenie ryzyka oraz zdolności jego minimalizowania i monitorowania,

  b. przygotowaniu do reagowania na zagrożenia,

  c. planowaniu i przygotowaniu warunków do ewakuacji ludności, a także miejsc doraźnego schronienia oraz budowli ochronnych,

  d. planowaniu zabezpieczenia dóbr kultury oraz mienia,

  e. zapewnieniu tworzenia rezerw materiałowych i finansowych służących wykonywaniu zadań ochrony ludności i obrony cywilnej,

  f. planowaniu i przygotowaniu przekształcenia podmiotów ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej,

  g. tworzeniu warunków do utrzymania łańcucha dostaw niezbędnych towarów, usług i świadczeń,

  h. uwzględnieniu przygotowania na zagrożenia powstałe w wyniku zmiany klimatu;

- działaniach związanych z wystąpieniem zagrożenia, polegających na:

  a. prowadzeniu wymiany i analizy informacji, w tym pochodzących z systemów wykrywania zagrożeń,

  b. reagowaniu, podejmowaniu interwencji i działań ratowniczych oraz udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146, 858, 1222, 1593 i 1615),

  c. rozpoznaniu i ocenie zagrożenia,

  d. powiadamianiu, ostrzeganiu i alarmowaniu ludności,

  e. ewakuacji ludności, mienia i ruchomych dóbr kultury,

  f. ochronie ludności przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi, radiacyjnymi i jądrowymi oraz likwidacji skutków spowodowanych ich wystąpieniem,

g. ochronie ludności przed zagrożeniami wywołanymi działaniem sił przyrody, w tym wynikającymi ze zmian klimatu,

h. ochronie ludności przed zagrożeniami związanymi z występowaniem zwierząt wolno żyjących (dzikich) na obszarach zamieszkałych,

i. zapewnieniu pomocy doraźnej osobom poszkodowanym lub ewakuowanym,

j. zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego,

k. zapewnieniu funkcjonowania podmiotów realizujących działania ratownicze, pomoc humanitarną i pomoc doraźną oraz podmiotów udzielających świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,

l. zapewnieniu funkcjonowania infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności oraz odpowiednich zasobów niezbędnych do zapewnienia ochrony ludności,

m. utrzymaniu łańcucha dostaw niezbędnych towarów, usług i świadczeń,

n. organizowaniu i koordynowaniu udzielania i przyjmowania pomocy humanitarnej,

o. zapewnieniu osobom poszkodowanym lub ewakuowanym, w zależności od ich potrzeb, pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy, świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz pomocy psychologicznej i prawnej,

p. informowaniu rodzin o poszkodowanych oraz pomocy w ich identyfikacji,

q. doraźnym grzebaniu zmarłych.

Należy zwrócić uwagę, że użyte w ustawie określenie „przygotowanie ludności" oznacza nakaz osiągnięcia celu, a nie tylko starannego działania, wówczas użyto by określenia „przygotowywanie" albo „działanie w celu przygotowania". Kolejne określenia: „informowanie", „edukowanie" i „instruowanie" skierowane są do ludności lub obywateli, przy czym trudno rozróżnić zasadność użycia w poszczególnych wypadkach tych pojęć. Szczególną uwagę należy przypisać w tym kontekście pojęciu „uruchomienia mechanizmów społecznej odporności". Oznacza to przyjęcie założenia, że mechanizmy te już istnieją, a należą do nich działania organizacji pozarządowych zakorzenione w europejskiej kulturze organizacyjnej i prawnej. Ustawodawca zakłada, że mechanizmy te pozostają w stanie „gotowości" i „uśpienia", a ich uruchomienie należy do zadań podmiotów ochrony ludności,

a w czasie wojny – obrony cywilnej. Brak tego uruchomienia będzie więc zaniechaniem wypełniania ważnego obowiązku w rozumieniu ustawy.

Ponadto w tej ustawie istnieje szczególna regulacja prawna zawarta w art. 19 ust. 1, zgodnie z którą 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:

- organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania ochrony ludności lub obrony cywilnej;
- 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.

Regulacja ta będzie przedmiotem szczegółowych rekomendacji w dalszej części niniejszej Diagnozy.

W tym miejscu należy jedynie podkreślić, że relacja realizacji zadań między podmiotami administrującymi a organizacjami pozarządowymi może być bardziej dwustronna (partnerska), niż przewiduje to styl regulacji wspomnianego artykułu. Również organizacje pozarządowe zgodnie ze swoją specyfiką mogą przyczyniać się do oceny ryzyka, obserwacji, powiadamiania o zagrożeniu, a organizacje humanitarne (np. Caritas) mogą, dla złagodzenia szoku, towarzyszyć odpowiedniemu organowi przy informowaniu rodzin poszkodowanych lub pomocy w ich identyfikacji, a także doraźnym grzebaniu zmarłych. Istnieją uznane i sprawne organizacje pozarządowe wyspecjalizowane np. w kwestii pomocy psychologicznej albo przeciwdziałaniu skutkom traumy u dorosłych i dzieci. Odpowiednio wczesne ich włączenie zgodnie z unikalnymi kompetencjami może znacznie wzmocnić potencjał ochrony ludności i obrony cywilnej bez zdejmowania z nich głównego ciężaru odpowiedzialności.

2.1.4. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.) posługuje się kategorią organizacji pozarządowej. W art. 7 tej ustawy stanowi się, że realizacja zadań z zakresu obronności państwa należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, a także do każdego obywatela, w zakresie

określonym w ustawach. Natomiast w art. 2 pkt 20 zdefiniowano organizację proobronną jako organizację pozarządową, z którą Minister Obrony Narodowej zawarł partnerską umowę proobronną. Taką umowę zawiera się z organizacją pozarządową prowadzącą społecznie użyteczną działalność na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa państwa oraz narodowych zdolności obronnych na wniosek tej organizacji. „Organizacje proobronne realizują działania związane ze zwiększaniem świadomości w zakresie obronności i bezpieczeństwa kraju. Ministerstwo Obrony Narodowej od 2020 r. wprowadziło możliwość zawarcia partnerskiej umowy proobronnej, która pozwala na określenie zadań, jakie stoją zarówno przed Ministerstwem Obrony Narodowej, jak i organizacjami proobronnymi. Ustawa o obronie Ojczyzny w 2022 r. zdefiniowała pojęcie organizacji proobronnej, tym samym precyzując kierunek rozwoju środowiska organizacji proobronnych"[28].

Taka nowoczesna regulacja zasługuje na wysoką ocenę. Należy jednak rozważyć szersze niż obecnie zawieranie umów z organizacjami „parasolowymi" zrzeszającymi organizacje proobronne. W tym zakresie nadal możemy mówić o dużym rozproszeniu, nieporównywalnym z rozbudowanym wolontariatem w Ukrainie. Można oczywiście twierdzić, że ewentualna federalizacja lub koncentracja jest przede wszystkim zadaniem samych organizacji, a organ administracji, zwłaszcza nadzorczy, nie może w tym zakresie wywierać presji. Legitymowany byłby jednak system zachęt-benefitów, który ułatwiałby, w przypadku koncentracji wysiłków różnych organizacji, finansowanie ich przedsięwzięć albo zakup nowoczesnego wyposażenia. Dobrym przykładem są tutaj ochotnicze straże pożarne, które przy całej różnorodności i lokalności stanowią przykład skoordynowanego i potężnego działania. Deficyty naszych działań w tym zakresie są szczególnie wyraźne w zestawieniu z gigantyczną aktywnością i dywersyfikacją w Federacji Rosyjskiej. Niektóre z form tam stosowanych są nie do przyjęcia (np. presja przynależności do pozornie wolnej organizacji pozarządowej) – jak wskazuje J. Darczewska[29] – w demokratycznym państwie prawnym. Inne wydają się nam kuriozalne – jak militarne parki rozrywki i działania prowadzące do niedopuszczalnej militaryzacji dzieci i młodzieży. W Polsce natomiast brakuje proobronnych odpowiedników Uniwersytetów Trzeciego Wieku, które mogłyby stać się „Akademiami Odporności Społecznej", korzystającymi z *know-how* kreacji i metod Uniwersytetu Trzeciego Wieku (UTW), ale skierowanymi do bardziej aktywnych adresatów, wychodzących poza doraźne szkolenia.

[28] H. Królikowski [w:] *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, wyd. II, Gdańsk 2024, art. 2.

[29] J. Darczewska, *Zawładnąć umysłami i urządzić świat. Rosyjska strategia dywersji i dezinformacji*, Warszawa 2024, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Zawladnac%20umyslami_JD_www_0.pdf.

2.1.5. Zadania organizacji pozarządowych związane z bezpieczeństwem na gruncie trzech ustaw przewidujących stany nadzwyczajne

Stan klęski żywiołowej

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 112) w art. 19 przewiduje, że kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia współpracują ze społecznymi organizacjami ratowniczymi, charytatywnymi, stowarzyszeniami, fundacjami oraz innymi podmiotami działającymi na obszarze ich właściwości, a na wniosek lub za zgodą tych podmiotów koordynują ich działalność. Prawo nie wyklucza możliwości uprzedniej wewnętrznej koordynacji swoistego podziału pola działań przez same organizacje pozarządowe – może to także przybrać formę porozumienia koordynacyjnego.

Stan wyjątkowy

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1928) nie przewiduje w swojej treści zadań dla organizacji pozarządowych i nie reguluje materii takiej współpracy.

Stan wojenny

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 504 z późn. zm.) podobnie jak wyżej, również nie przewiduje w swojej treści zadań dla organizacji pozarządowych i nie reguluje materii takiej współpracy. Wydaje się, że brzmienie tej ustawy powinno ulec zmianie po ponad 20 latach obowiązywania i odmiennym spojrzeniu na rolę organizacji pozarządowych również w stanie wojny i stanie wojennym.

3. Pojęcie odporności społecznej i odporności organizacji pozarządowych – w odniesieniu do polskiej regulacji prawnej i znaczenie tych pojęć dla planowanego „Vademecum odporności"

3.1. Pojęcie odporności społecznej

W związku z planowanym „Vademecum odporności" pojęcie odporności społecznej wydaje się jednym z kluczowych zagadnień. Jak słusznie wskazuje się w literaturze – „istotnym wektorem ewolucji zadań państwa jest kategoria odporności (*resilience*/rezyliencja), która nie neguje możliwości ani prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia lub ataku, lecz kładzie nacisk na: wyprzedzające przygotowanie, optymalne przetrwanie okresu kryzysu, a następnie szybką odbudowę i powrót do podstawowych funkcji"[30]. W świetle ostatnich badań należy tu dodać, że nie jest to prosty powrót do poprzedniej odbudowy – z uwzględnieniem nabytych w fazie kryzysu doświadczeń. Zjawisko odporności doczekało się współcześnie nawet indeksowania[31].

Specyficznym rodzajem odporności – w ujęciu D. Kasprowicz[32] – jest cyberodporność, rozumiana jako podejście systemowe łączące aspekty techniczne, organizacyjne i społeczne, które wzmacniają zdolność systemu do radzenia sobie z cyberzagrożeniami. Spośród nich szczególnie istotne i wspólne dla cyberprzestrzeni (i szerzej, np. informacyjnej) są komponenty społeczne, gdyż znaczna część zagrożeń w cyberprzestrzeni wynika z czynników ludzkich – zarówno świadomych (np. działania przestępcze), jak i nieświadomych (np. błędy użytkowników).

Poza zakresem tej Diagnozy pozostaje głęboka analiza pojęcia odporności społecznej, np. w literaturze czy innych porządkach prawnych, chociaż oczywiście dostrzegamy rozwój literatury w tym obszarze[33]. Kategoria ta jest również przed-

[30] I. Lipowicz, *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" Nr 4/2025, s. 34.

[31] A. Podsiad i in., *Samorządy wobec współczesnych zagrożeń. Odporność polskich gmin i miast*, Warszawa 2025, https://www.bgk.pl/files/public/user_upload/Raport_BGK_odporno%C5%9B%C4%87_samorz%C4%85d%C3%B3w.pdf.

[32] D. Kasprowicz, *Zagrożenia dla cyberodporności w czasie wojny kognitywnej*, [w:] *Internet. Cyberodporność*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2025, s. 15; por. A.N Joinson, M. Dixon, L. Coventry, P. Briggs, *Development of a new 'human cyber-resilience scale'*, „Journal of Cybersecurity" 9/2023, s. 1–10.

[33] Zob: W.N. Adger, *Social and ecological resilience: Are they related?*, „Progress in Human Geography" V. 24, nr 3/2000, s. 347–364, https://www.doi.org/10.1191/030913200701540465; J. Gray, J. Dagg, *Crisis, recession and social resilience: A biographical life course analysis*, „Advances in Life Course Research", nr 42, artykuł 100293, https://www.doi.org/10.1016/

miotem wielu analiz na poziomie międzynarodowym[34]. Pojęcie to – w tym konkretnym projekcie – ma służyć jako tło do stworzenia szablonów dokumentów oraz procedur postepowania dla organizacji pozarządowych. Skupimy się więc na znaczeniu tego pojęcia w polskim porządku prawnym.

PPojęcie „odporności" stało się w ostatnim czasie określeniem normatywnym. Po raz pierwszy zostało ono wprowadzone do regulacji prawnej jako definicja legalna w art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907) i połączone w całość w pojęcie „społecznej odporności". Termin ten na gruncie wspomnianej ustawy oznacza 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.

Mimo szerokiego zakrojenia tej definicji jest ona wciąż niedoskonała i wymaga zmiany przy najbliższej nowelizacji ustawy właśnie ze względu na rolę organizacji pozarządowych. Definicja kładzie bowiem nacisk na samo zaopatrzenie, zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych i współdziałanie z podmiotami ochrony ludności. Organizacje pozarządowe i wolontariat nie znajdują się w centrum tej definicji, a odporność społeczna jest przede wszystkim odpornością wspólnot. Jak wskazano wyżej, mimo że zrozumiałe są intencje twórców regulacji, należy jednak wskazywać też pozytywne strony bardziej wszechstronnego ujęcia odporności społecznej. Tu jednostka i grupa – na przykładnp. rodzina – mają współdziałać, a organizacja pozarządowa nie jest sytuowana jako samodzielny podmiot odporności społecznej o centralnej roli we wspomaganiu organów samorządu terytorialnego i administracji rządowej w warunkach zagrożenia i konkretyzacji niebezpieczeństwa.

W literaturze zwraca się uwagę, że pojęcie społecznej odporności oznacza „zdolność społeczeństwa do opierania się poważnym wstrząsom, takim jak ataki zbrojne, klęski żywiołowe, kryzysy zdrowotne lub awarie infrastruktury krytycznej,

j.alcr.2019.100293; A.M.A. Saja, T. Melissa, G. Ashantha, A.M Ziyath, (2021), *A Critical Review of Social Resilience Properties and Pathways in Disaster Managemen*t, „International Journal of Disaster Risk Science" 12, s. 790-804. https://doi.org/10.1007/s13753-021-00378-y; M. Moszczyński, P. Bryczek-Wróbel, *Ewolucja pojęcia odporności społecznej wskutek doświadczeń pandemii COVID-19 i kryzysu imigracyjnego*, „Roczniki Nauk Społecznych" Nr 52/2024 (1), s. 61-73; red. J. Ziarko, *Znaczenie odporności dla bezpieczeństwa jednostek i społeczności*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka 2025", nr 2 (LIX).

[34] https://unsdg.un.org/resources/un-common-guidance-helping-build-resilient-societies; https://joint-research-centre.ec.europa.eu/projects-and-activities/resilience_en; https://ettg.eu/new-eu-resilience-building-strategy/.

a następnie zdolność do szybkiego odzyskiwania po nich równowagi, łącząca gotowość cywilną i społeczną z umiejętnościami wojskowymi"[35]. Nawet przy pełnej świadomości Kkonieczności przejrzystego wyodrębnieania kompetencji cywilnych i militarnych, zgodnie zw duchemu Konwencji Genewskiej, nie zmienia wyklucza to możliwości szerszego ujęcia teoretycznego tego pojęcia. Nasz aktualny przeciwnik nie przestrzega w żadnym przypadku praw ludności cywilnej na przykład np. ochrony szpitali, placówek ochrony zdrowia i dóbr , kultury. W tej sytuacji odporność społeczna musi uwzględniać także spodziewane działania hybrydowe.

Niejako rozwinięcie powyższego pojęcia ustawodawca zawarł w dalszym art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907), w którym jest mowa o przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia przez zwiększanie świadomości zagrożeń i społecznej odporności polegającego na:

- informowaniu obywateli o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach mających wpływ na ich bezpieczeństwo;
- edukowaniu ludności w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym w zakresie konieczności zapewnienia spójności działań militarnych i pozamilitarnych w obronie państwa;
- instruowaniu obywateli o zasadach zabezpieczenia przed zagrożeniem i postępowania w sytuacjach zagrożenia, w szczególności w zakresie budowania społecznej odporności, udzielania pierwszej pomocy i ewakuacji;
- uruchomieniu mechanizmów społecznej odporności.

Powyższe wątki rozwijają również przepisy rozporządzeń wydanych w roku 2025 r., na przykład np.:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz. U. z 2025 poz. 765),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Dz. U. z 2025 poz. 645),
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie elementów porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu, z którym ma być zawarte porozumienie, do wykonywania tych zadań (Dz. U. z 2025 poz. 273),

[35] M. Szyrski [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025, art. 3.

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

Zwróćmy uwagę, że w dalszym ciągu wspólnoty mają być „informowane", „edukowane" oraz „instruowane", a ich mechanizm odporności ma być „uruchamiany". Brak tu wciąż jeszcze partnerstwa publiczno-społecznego i naprawdę podmiotowego traktowania organizacji pozarządowych.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej definiuje także pojęcie zagrożenia, które ma oznaczać sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, dóbr kultury lub środowiska lub bądź wywołującą ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej lub infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

3.2. Odporność organizacji pozarządowych – jako podkategoria odporności społecznej

Diagnoza ta nie traktuje odporności społecznej tylko jako ogólnego hasła, ale szerzej – jako zespół konkretnych zdolności, które da się wzmacniać poprzez procedury, wzory dokumentów, standardy współpracy i dobre praktyki. Zakładamy, że Diagnoza ma identyfikować obszary wzmocnienia odporności społecznej dla organizacji pozarządowych oraz stanowić podstawę do stworzenia „Vademecum odporności". W związku z tym w niniejszej Diagnozie odporność organizacji pozarządowej rozumiana jest jako zdolność do zachowania ciągłości i skuteczności działania w warunkach kryzysu. Chodzi zatem o odporność ujmowaną praktycznie jako:

- zdolność organizacji pozarządowej do utrzymania ciągłości swojego działania,
- zdolność do zabezpieczenia zasobów,
- możliwość zachowania kompleksowej zgodności działańzdolność do prowadzenia działalności zgodnie z prawem w wymagającym otoczeniu,
- sprawną współpracę z administracją publiczną,

- zachowanie odporności na dezinformację (w tym także w aspekcie cyberbezpieczeństwa) i działania kognitywne.

W związku z powyższymi kierunkami odporności społecznej organizacji pozarządowych można wyznaczyć cztery przestrzenie dla jej wzmacniania.

Pierwszym punktem może być obszar **odporności w zakresie zaplecza kadrowego organizacji pozarządowych**. Odporność ta stanowi fundament zdolności operacyjnej organizacji pozarządowych, determinując możliwość skutecznego delegowania personelu do działań w strefach wysokiego ryzyka, w tym na obszary objęte konfliktami zbrojnymi lub klęskami żywiołowymi. Kluczowym aspektem jest tutaj systemowe zabezpieczenie wolontariuszy poprzez przestrzeganie procedur ubezpieczeniowych oraz budowanie specjalistycznych kompetencji w zakresie ochrony ludności. Jednocześnie odporność kadrowa wymaga pełnej integracji zasobów ludzkich organizacji z państwowymi mechanizmami obronnymi, takimi jak realizacja służby zastępczej. Profesjonalizacja kadr, oparta na ustawowych standardach współpracy z systemem ochrony ludności, transformuje sektor społeczny w kwalifikowane zaplecze eksperckie, zdolne do samodzielnego kształtowania postaw proobronnych oraz efektywnego wspierania struktur państwowych w sytuacjach zagrożeń hybrydowych i kryzysów wielkoskalowych. Polska posiada liczne organizacje pozarządowe, które oprócz mechanizmów współdziałania powinny mieć własną poziomą koordynację, a przynajmniej wspólnotę informacyjną na czas kryzysu. Doświadczeniem Doświadczenia Ukrainy była pokazały przydatność generalnego wolontariatu na rzecz sił zbrojnych podejmowanego przez osoby nieobjęte już obowiązkiem służby wojskowej. Udział w takim wolontariacie powinien łączyć się z określonymi benefitami, na przykładnp. ulgą podatkową. Generalny wolontariat łączący organizacje określone w polskiej ustawie jako „organizacje proobronne" wspomagający armię na każdym odcinku ma szansę wyewoluować w warunkach wojny – z istniejących już organizacji – wymaga to jednak wyprzedzających przygotowań.

Drugim punktem jest **odporność w przestrzeni prawnej** organizacji pozarządowych. Odporność w płaszczyźnie prawnej definiowana jest przez zdolność organizacji pozarządowych do legitymizacji swojej roli w systemie bezpieczeństwa państwa poprzez między innymim.in. precyzyjne ramy kontraktowe z administracją publiczną. Obejmuje to w szczególności zdolność, a nawet biegłość w zawieraniu porozumień o wykonywanie zadań publicznych. Kluczowym elementem tej odporności jest wypracowana świadomość prawna w zakresie procedur odwoławczych oraz umiejętność operacjonalizacji przepisów dotyczących delegowania wolontariuszy w warunkach nadzwyczajnych. Zabezpiecza to organizację przed ryzykiem procesowym i odpowiedzialnością cywilną w sytuacjach kryzysowych. Tak ukształtowana odporność ośmiela do działania, gwarantuje, że or-

ganizacja pozostaje trwałym i przewidywalnym ogniwem państwa prawa, zdolnym do zachowania operacyjnej działalności nawet w warunkach kryzysu.

Trzecim punktem jest **odporność w przestrzeni komunikacyjnej** (odporność na dezinformację, wojnę kognitywną i zarządzanie refleksyjne). Odporność w przestrzeni komunikacyjnej stanowi obecnie krytyczny komponent bezpieczeństwa, szczególnie w kontekście zagrożeń o charakterze hybrydowym, które uderzają w zaufanie społeczne oraz reputację organizacji. Obejmuje ona proaktywne wypracowanie wewnętrznych standardów komunikacji kryzysowej oraz wdrożenie mechanizmów weryfikacji informacji, ostrzeżenia przed informacją niszczącą – co pozwala na skuteczne zapobieganie eskalacji kryzysów informacyjnych podczas zdarzeń o charakterze lokalnym. Budowa tak rozumianej odporności może umożliwić organizacjom pozarządowym utrzymanie statusu wiarygodnego źródła przekazu oraz efektywnego partnera dla administracji publicznej, nawet w warunkach wysokiej polaryzacji i zewnętrznej presji informacyjnej. Zzapobiega także wrogiemu przejęciu w wyniku zarządzania refleksyjnego, w którym organizacja pozarządowa może stać się nieświadomym narzędziem w rękach przeciwnika, działając nawet w najlepszych intencjach. Odporność na dezinformację oznacza zdolność organizacji do diagnozowania ryzyk komunikacyjnych, prowadzenia skutecznej kontrnarracji, współdziałania z państwowymi organizacjami zajmującymi się m.in. debunkingiem, takimi jak NASK oraz szkolenia kadr i społeczności lokalnych w zakresie identyfikacji technik manipulacyjnych przeciwnika. Ważnae jest także możliwość zaprezentowania się nie zawsze powszechnie znanych organizacji pozarządowych mieszkańcom w nowym kontekście obronności i odporności. Taki wykaz może zostać przekazany mieszkańcom gminy jako aneks (uzupełnienie) poradnika bezpieczeństwa. Należałoby tam wskazać specjalności poszczególnych organizacji pozarządowych. Taki poradnik mógłby zostać również przekazany drogą elektroniczną dla oszczędności kosztów lub stanowić zakładkę na stronie urzędu gminy.

Dezinformacja i wojna kognitywna stanowią obecnie jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla organizacji pozarządowych, chociaż nie uderzają bezpośrednio w materialne zasoby organizacji, lecz w jej wiarygodność, zaufanie społeczne i zdolność do skutecznego działania. W warunkach kryzysowych informacja staje się zasobem strategicznym: może wspierać koordynację pomocy, wzmacniać poczucie bezpieczeństwa i porządkować działania lokalnej społeczności, ale może też prowadzić do chaosu, paniki i podważenia sensu podejmowanych interwencji. Z tego względu organizacja pozarządowa powinna być przygotowana nie tylko do reagowania na zdarzenia kryzysowe, lecz także do obrony własnego przekazu przed manipulacją, fałszywymi narracjami i próbami podważania jej reputacji. Taki właśnie wymiar odporności komunikacyjnej został już zarysowany w diagnozie jako odpowiedź na zagrożenia hybrydowe. Pojęcie dezinformacji

jest określane jako „celowe tworzenie i rozpowszechnianie fałszywych lub wprowadzających w błąd treści w celu oszukania odbiorców, wpływania na postawy społeczne lub uzyskania określonych korzyści"[36]. Zgodzić się trzeba, że „edukacja, kształtowanie kompetencji medialnych i przeciwdziałanie dezinformacji nabierają tu szczególnego znaczenia, ponieważ pozwalają obywatelom uczestniczyć aktywnie w procesie wzmacniania odporności"[37].

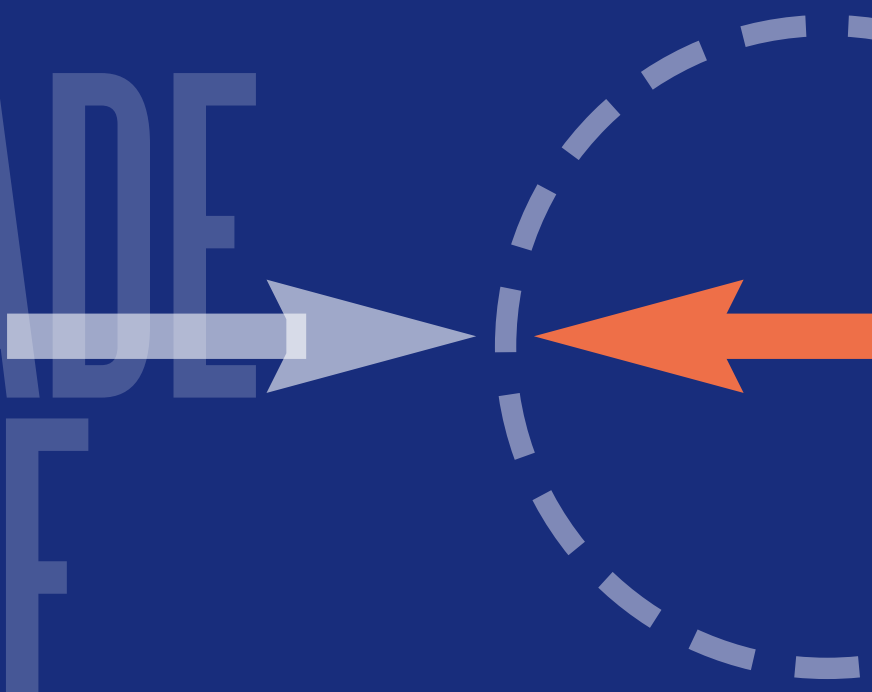
Czwarta przestrzeń to **odporność finansowa organizacji pozarządowych**. Mogą one pełnić funkcje w krytycznych obszarach w systemie bezpieczeństwa państwa obejmujące m.in. ratownictwo, ochronę ludności czy pomoc ofiarom katastrof i konfliktów zbrojnych. Skuteczna realizacja tych zadań wymaga przede wszystkim stabilnych i przewidywalnych zasobów. Bez odporności finansowej, czyli zdolności do zabezpieczenia środków nawet w warunkach ekstremalnych, organizacje pozarządowe tracą realną możliwość operacyjnego działania tam, gdzie ludzkie życie jest zagrożone. Wyodrębnienie odporności finansowej jest ważne, ponieważ organizacje muszą posiadać wewnętrzne procedury i know-how (np. dotyczącą art. 11a ustawy o działalności pożytku publicznego), aby poprawnie rozliczać środki otrzymane w tym trybie. Zmiany prawne są potrzebne w zakresie działalności placówek handlowych, aby w przypadku blackoutu, gdy nie działają kasy fiskalne, organizacje pozarządowe mogły nabywa żywność i materiały niezbędne do udzielenia pomocy. Jak wykazuje doświadczenie wcześniejszych kryzysów, właściciele sklepów nie są w stanie dokonywać w takich sytuacjach transakcji, co przyczynia się do wzrostu paniki. Tymczasem rozszerzone zakupy podstawowych środków żywnościowych, higienicznych i wody są częścią postulowanej przez ustawę indywidualnej formy odporności (społecznej). W tej sytuacji organizacje pozarządowe – do czasu pilnej zmiany przepisów – powinny gromadzić podstawowe środki pomocowe.

[36] https://www.nask.pl/magazyn/dezinformacja-misinformacja-i-malinformacja-czym-sie-roznia; Zob.: *The Global Risks Report 2024*, https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf, s. 18.

[37] P. Chabielski, *Odporność społeczeństwa na zagrożenia*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego", 2025, s. 938.

DIAGNOZA DO VADE MECUM ODPORNOŚCI

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego



CZĘŚĆ II

REKOMENDACJE DO „VADEMECUM ODPORNOŚCI" WYNIKAJĄCE Z ANALIZY REGULACJI PRAWNEJ

(MAPA POTRZEB DLA „VADEMECUM ODPORNOŚCI")

W części II Diagnozy zostaną przedstawione szczegółowe rekomendacje dla zawartości i struktury „Vademecum odporności”, które wynikają z treści wskazanych wyżej regulacji prawnych.

1. Rekomendacje na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.)

a) Podstawa prawna:

Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: Organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 mogą z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, także takiego, które jest realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. Wniosek zawiera w szczególności: 1) opis zadania publicznego przeznaczonego do realizacji; 2) szacunkową kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego.

- Proponuje się stworzenie szablonu wniosku wraz z uzasadnieniem – dla zadań, które dotyczą szeroko rozumianego bezpieczeństwa.

Problem do rozwiązania:

Brak ustandaryzowanych narzędzi operacyjnych. Organizacja pozarządowa może nie dysponować profesjonalnymi szablonami wniosków, co może uniemożliwić skuteczne wykazanie zasadności przejęcia zadań od administracji. Nawet skutecznie działające doświadczone organizacje pozarządowe – np. koła gospodyń wiejskich czy ochotnicze straże pożarne mogą mieć trudność z profesjonalnym uzasadnieniem takiego wniosku. Szczególnie istotna jest tu możliwość pominięcia otwartego konkursu ofert.

b) Podstawa prawna:

Art. 11a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: W razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 112), w kraju lub poza jego granicami organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3

realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Przepisy art. 43, art. 47, art. 151 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.

- Proponuje się stworzenie instrukcji postępowania dla organizacji pozarządowej dotyczącej realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Instrukcja ta powinna przede wszystkim odpowiadać na pytanie, w jakich przypadkach możliwa jest rezygnacja z konkursu ofert oraz jakie zasady ustawowe (m.in. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.) mają w takim przypadku zastosowanie.

Problem do rozwiązania:

Deficyt wiedzy proceduralnej w warunkach presji czasu. Organizacja pozarządowa może nie posiadać wewnętrznych instrukcji określających precyzyjne przesłanki prawne rezygnacji z otwartego konkursu ofert.

c) Podstawa prawna:

Art. 19b ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie: porządku i bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 20.

- Proponuje się przygotowanie szablonu takiego wniosku wraz z omówieniem właściwej dokumentacji. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 19b ust. 2 wniosek, o którym tu mowa, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Problem do rozwiązania:

Nieadekwatność tempa klasycznych procedur administracyjnych. Formalne i powolne procedowanie wniosku w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego koliduje z potrzebą natychmiastowej reakcji na zagrożenia lokalne.

d) Podstawa prawna:

Art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: Jeżeli porozumienie zawarte między korzystającym a wolontariuszem dotyczy delegowania wolontariusza do wykonywania świadczeń na terytorium innego państwa, na obszarze którego trwa konflikt zbrojny, wystąpiła klęska żywiołowa lub katastrofa naturalna, korzystający jest obowiązany zapewnić wolontariuszowi ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków oraz ubezpieczenie kosztów leczenia podczas pobytu za granicą, jeżeli kosztów tych nie pokrywa się z innego tytułu, w szczególności na podstawie przepisów o koordynacji, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146, z późn. zm.). Przepisu ust. 2 i 3 nie stosuje się.

- Proponuje się szczegółowe omówienie zasad ubezpieczania wolontariuszy w ramach sytuacji kryzysowych, o których mowa w tym przepisie. Zwiększy to poczucie bezpieczeństwa wolontariuszy i ich rodzin, zachęcając w ten sposób do większej aktywności.

Problem do rozwiązania:

Problem w zakresie ochrony prawnej personelu. Organizacja pozarządowa może mieć trudność z ustaleniem, czy zakres posiadanego ubezpieczenia jest wystarczający w szczególnych warunkach zagrożenia.

2. Rekomendacje na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (tj. Dz. U. z 2024 poz. 1907 ze zm.)

a) Podstawa prawna:

Art. 19 ust. 1 pkt 1–2 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej: 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.

- Proponuje się stworzenie wzoru porozumienia wraz ze szczegółowym omówieniem ustawowych elementów jego treści (art. 19 ust. 4-5);
- jeżeli jest to możliwe, sugeruje się również – w ramach dobrych praktyk – omówienie zawartych już porozumień tego typu;
- proponuje się opracowanie gotowych wzorów identyfikacji osobistej (plakietek) z informacją, że dana osoba wykonuje zadania ochronne z upoważnienia gminy lub innej władzy publicznej.

W tym miejscu należy uwzględnić szczegółowe zasady wynikające z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie elementów porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu, z którym ma być zawarte porozumienie, do wykonywania tych zadań (Dz. U. z 2025 poz. 273). Porozumienie, oprócz elementów, o których mowa w art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, zawiera informacje i dane dotyczące:

- nazwy, oznaczenia formy prawnej wykonywanej działalności, siedziby i adresu podmiotu, jego numeru NIP, numeru w ewidencji lub rejestrze, jeżeli podmiot podlega wpisowi do właściwej ewidencji lub właściwego rejestru, obszaru działania tego podmiotu oraz oznaczenia osoby lub organu wskazanych do jego reprezentowania;
- poziomu gotowości podmiotu, liczby jego personelu, rodzajów świadczonych usług i czynności oraz zasobów przewidzianych do realizowania określonych zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmiot, z uwzględnieniem planowanej specjalizacji obrony cywilnej;
- sposobu i częstotliwości przekazywania przez podmiot informacji o aktualnej dostępności zasobów, w tym personelu, do właściwego terytorialnie organu ochrony ludności, a w przypadku zdolności do realizowania działań ratowniczych – do właściwego terytorialnie stanowiska kierowania komendanta Państwowej Straży Pożarnej;
- organizacji łączności podmiotu na potrzeby współdziałania z organami i podmiotami ochrony ludności;
- zdolności podmiotu do zabezpieczenia logistycznego wykonywanych zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach zagrożeń, a także do wsparcia technicznego infrastruktury, o której mowa w art. 8 ustawy;
- sposobu i częstotliwości sprawdzenia aktualności i prawdziwości danych i informacji, o których mowa w pkt 2–5;

- udziału podmiotu w ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Problem do rozwiązania:

Brak wzorców umownych uwzględniających specyfikę sektora. Organizacja pozarządowa może nie posiada ustandaryzowanych narzędzi. Nie zawsze uznanie za podmiot ochrony ludności będzie właściwe i korzystne w zakresie specyfiki organizacji pozarządowej. Niezbędne jest stworzenie realnej możliwości odwołania się od takiej decyzji. Nie oznacza to braku zaangażowania organizacji pozarządowej, ale decyzja może być po prostu błędna lub nietrafiona.

b) Podstawa prawna:

Art. 20 ust. 1–2 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej: 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. Uznanie za podmiot ochrony ludności następuje w drodze decyzji administracyjnej.

- Proponuje się przygotowanie wzoru odwołania od tego rodzaju decyzji administracyjnej wraz z uzasadnieniem.

Problem do rozwiązania:

Organizacja pozarządowa może zostać uznana za podmiot ochrony ludności w drodze decyzji administracyjnej bez wystarczającego uwzględnienia jej bieżącej kondycji kadrowej i sprzętowej.

c) Podstawa prawna

Art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej: Podmioty ochrony ludności utrzymują zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonania nałożonych na nie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Dodatkowo zgodnie z art. 33 ust. 9: Minister właściwy do spraw wewnętrznych może określić, w drodze rozporządzenia, wytyczne w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez podmioty ochrony ludności, z uwzględnieniem rodzajów zagrożeń oraz konieczności zapewnienia usług publicznych w niezbędnym zakresie. Obecnie takiego rozporządzenia brak.

- Proponuje się stworzenie zasad (dobrych praktyk) dla obszaru utrzymywania zasobów ochrony ludności, o czym mowa w ustawie. W drugiej fazie należy dążyć do opracowania standardów dobrej administracji w tym zakresie.

Uwaga, dla celów interpretacyjnych można posłużyć się treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności (Dz. U. z 2025 poz. 1201) wydanego na podstawie art. 33 ust. 8 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Rozporządzenie to określa wytyczne w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez organy ochrony ludności, o których mowa w art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Problem do rozwiązania:

Brak rozporządzenia wykonawczego powoduje, że organizacja pozarządowa nie wie, jakie konkretnie zasoby i w jaki sposób powinna utrzymywać, by spełnić wymogi ustawowe.

d) Podstawa prawna

Art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907): Osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą prowadzić szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, jeżeli posiadają środki organizacyjne i techniczne, w tym osoby dysponujące wiedzą specjalistyczną, niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu merytorycznego szkolenia. Spełnienie wymagań przez prowadzące szkolenia osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, o których mowa w ust. 2, weryfikuje Akademia Pożarnicza.

- Proponuje się przygotowanie zasad prowadzenia szkoleń, które mogłyby prowadzić organizacje pozarządowe. W tym obszarze należy przygotować katalog dobrych praktyk w oparciu o przeprowadzone już szkolenia. Można także przygotować indykatory wskazujące na dobry rzetelny podmiot szkolący (co do doświadczenia i przygotowania merytorycznego) – istnieje bowiem niebezpieczeństwo pojawienia się nierzetelnych kontrahentów.

Dla celów opracowania „Vademecum odporności" należy wziąć pod uwagę treść rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz. U. z 2025 poz. 162)

oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz. U. z 2025 poz. 253).

Problem do rozwiązania:

Wysoki próg certyfikacji i weryfikacji. Organizacja pozarządowa może napotkać trudności w spełnieniu wymagań technicznych i merytorycznych niezbędnych do uzyskania pozytywnej oceny.

e) Podstawa prawna

Art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907): Podmioty ochrony ludności, w szczególności jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, związek ochotniczych straży pożarnych, Polski Czerwony Krzyż i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, wspomagają organy ochrony ludności w organizacji szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

- Proponuje się przygotowanie zasad prowadzenia szkoleń, które mogłyby prowadzić organizacje pozarządowe. W tym obszarze należy przygotować katalog dobrych praktyk w oparciu o przeprowadzone już szkolenia.

Dla celów opracowania „Vademecum odporności” należy wziąć pod uwagę treść rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz. U. z 2025 poz. 162) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz. U. z 2025 poz. 253).

Problem do rozwiązania:

Wysoki próg certyfikacji i weryfikacji. Organizacja pozarządowa może napotkać trudności w spełnieniu wymagań technicznych i merytorycznych niezbędnych do uzyskania pozytywnej oceny.

f) Podstawa prawna

Art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 poz. 1907): Podmioty ochrony ludności, w szczególności

jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, ochotnicze straże pożarne, związek ochotniczych straży pożarnych i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, wspomagają organy ochrony ludności w organizacji ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

- Proponuje się przygotowanie zasad prowadzenia ćwiczeń, które mogłyby prowadzić organizacje pozarządowe. W tym obszarze należy przygotować katalog dobrych praktyk w oparciu o sprawdzone i prowadzone już na rynku ćwiczenia tego typu.

Dla celów opracowania „Vademecum odporności" należy wziąć pod uwagę treść rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz. U. z 2025 poz. 253).

Problem do rozwiązania:

Deficyt doświadczenia w wielkoskalowych ćwiczeniach. Organizacja pozarządowa może nie mieć wypracowanych procedur współdziałania w ramach szerokich ćwiczeń ochrony ludności koordynowanych przez podmioty administracji publicznej i służby.

3. Rekomendacje na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.)

a) Podstawa prawna:

Art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny: Minister Obrony Narodowej może zawrzeć partnerską umowę proobronną z organizacją pozarządową prowadzącą społecznie użyteczną działalność na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa państwa oraz narodowych zdolności obronnych, na wniosek tej organizacji.

- Proponuje się omówienie (na podstawie dostępnych zawartych umów) podstawowych elementów tego rodzaju umowy.

Przy opracowywaniu tego punktu należy mieć na uwadze treść rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie wsparcia organizacji proobronnych (Dz. U. z 2022 poz. 977). Rozporządzenie to określa: obszary szkoleniowe, w których członkowie lub wolontariusze organizacji proobronnych

mogą uzyskać uprawnienie do prowadzenia działalności instruktorskiej; zakres wsparcia rzeczowego i finansowego organizacji proobronnych; tryb oraz podmioty odpowiedzialne za prowadzenie szkoleń członków lub wolontariuszy organizacji proobronnych.

Problem do rozwiązania:

Brak wzorców umownych uwzględniających specyfikę sektora pozarządowego. Organizacja pozarządowa może nie posiada ustandaryzowanych narzędzi.

b) Podstawa prawna:

Art. 7 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny: Realizacja zadań z zakresu obronności państwa należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, a także do każdego obywatela, w zakresie określonym w ustawach.

- Proponuje się określenie ewentualnych zakresów zadań, o których mowa w tej ustawie ze wskazaniem zasad współpracy z administracją publiczną (w tym np. określenie właściwych podmiotów administrujących). W tym przypadku należy uwzględnić szczegółową treść rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie sposobu wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony (Dz. U. z 2022 poz. 875). Rozporządzenie określa sposób wykonywania zadań w ramach obowiązku obrony, zwanych zadaniami obronnymi, przez ministrów, wojewodów, marszałków województw, starostów, wójtów (burmistrzów lub prezydentów miast) oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także organizacje pozarządowe.

Problem do rozwiązania:

Deficyt wiedzy wśród organizacji pozarządowych o specyficznych obowiązkach obronnych.

c) Podstawa prawna:

Art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny: Wojskowy system telekomunikacyjny, w przypadku posiadania możliwości technicznych, może być wykorzystywany przez: 1) organizacje społeczne i kombatanckie,

współpracujące z komórkami organizacyjnymi i jednostkami organizacyjnymi w zakresie obronności państwa, 2) organy administracji publicznej w celu umożliwienia współpracy w zakresie obronności lub bezpieczeństwa państwa, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, w tym wojny, kryzysów oraz zwalczania klęsk żywiołowych – na wniosek tych podmiotów.

- Proponuje się stworzenie zasad korzystania przez organizacje społeczne z wojskowego systemu telekomunikacyjnego, o którym mowa w tej ustawie. W tym przypadku należy uwzględnić treść rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie działania wojskowego systemu telekomunikacyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 681).

Problem do rozwiązania:

Bariery techniczne i proceduralne w dostępie do zamkniętej infrastruktury łączności. Organizacja pozarządowa może nie posiadać opracowanych zasad i wewnętrznych regulaminów korzystania z systemów wojskowych, co – mimo możliwości ustawowych – może uniemożliwia sprawne złożenie poprawnego wniosku w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

d) Podstawa prawna

Art. 560 ust. 1–2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny: Służbę zastępczą, o której mowa w art. 559 ust. 1 pkt 1, odbywa się w państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych, podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami, o których mowa w przepisach o działalności leczniczej, oraz w organizacjach pożytku publicznego, zwanych dalej „podmiotami". Skierowanie do odbycia służby zastępczej w organizacji pożytku publicznego, którą jest jednostka organizacyjna kościoła lub związku wyznaniowego mająca osobowość prawną, następuje wyłącznie za zgodą osoby podlegającej kwalifikacji wojskowej.

- Proponuje się określenie zasad i form wykonywania służby zastępczej dla organizacji pozarządowych. W tym przypadku należy dodatkowo uwzględnić rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2023 r. w sprawie określenia formacji uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych, w których pełniona jest służba zastępcza (Dz. U. z 2023 poz. 1769).

Problem do rozwiązania:

Brak ram organizacyjnych i procedur nadzoru nad osobami odbywającymi służbę zastępczą. Organizacja pozarządowa może nie dysponować ustandaryzowanymi zasadami przyjmowania, szkolenia i rozliczania takich osób, co może utrudni ich efektywną integrację ze strukturą.

e) Podstawa prawna:

Art. 638 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny: Organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa. Przedmioty świadczeń rzeczowych podlegają zwrotowi po ustaniu potrzeby ich używania.

- Proponuje się – na podstawie innych przepisów tej ustawy – określenie ewentualnych zasad wykonywania świadczeń rzeczowych. W szczególności należy określić, do jakich świadczeń organizacja jest zobowiązana w sytuacjach kryzysowych.

Problem do rozwiązania:

Brak inwentaryzacji mienia pod kątem potrzeb Sił Zbrojnych. Organizacja pozarządowa nie posiada procedur operacyjnych na wypadek przymusowego wykonywania świadczeń rzeczowych, co utrudnia planowanie ciągłości działania.

4. Rekomendacje dotyczące narzędzi mających na celu zwalczanie dezinformacji

Do „Vademecum odporności” warto również zaproponować zestaw praktycznych narzędzi związanych ze zwalczaniem dezinformacji. Proponuje się:

- stworzenie procedury reagowania na dezinformację dla organizacji pozarządowej z podziałem na etapy: identyfikacja fałszywej informacji, weryfikacja źródeł, decyzja o reakcji, publikacja sprostowania, monitorowanie efektów;

- stworzenie matrycy weryfikacji informacji, która określi, kto zatwierdza komunikat, jakie źródła są wiarygodne i kiedy należy np. uruchomić konsultację z ekspertem;
- stworzenie wzoru komunikatu kryzysowego i wzoru sprostowania, tak aby organizacja nie tworzyła ich ad hoc pod presją czasu, korzystanie z procedur zgłaszania incydentów do NASK i monitorowania zagrożeń;
- opracowanie listy kontrolnej przed publikacją treści w mediach społecznościowych i na stronie internetowej;
- stworzenie uniwersalnej procedury kontaktu z mediami i społecznością lokalną zawierającą zasady odpowiadania na pytania, potwierdzania faktów i unikania rozpowszechniania niesprawdzonych treści;
- w odniesieniu do działań kognitywnych i wpływu na procesy poznawcze: zapoznanie organizacji pozarządowych z aktualnymi oraz stałymi i powtarzalnymi schematami wrogiej narracji – rozpoznawanie mechanizmu „wielkiego kłamstwa", „kamer pogłosowych" i in., zwłaszcza cech, profilowania odbiorcy i całych organizacji, aż do zarządzania refleksyjnego.

5. Dodatkowe rekomendacje

a) Podstawa prawna:

Art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1402 z późn. zm.): W uzasadnionych przypadkach, w celu przyspieszenia realizacji wypłaty zasiłku wojewoda może powierzyć to zadanie podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z pominięciem otwartego konkursu ofert. Przepis art. 47 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stosuje się odpowiednio.

- Proponuje się stworzenie instrukcji postępowania dla organizacji pozarządowej dotyczącej realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Instrukcja ta powinna przede wszystkim odpowiadać na pytanie, w jakich przypadkach możliwa jest rezygnacja z konkursu ofert oraz jakie zasady ustawowe (m.in. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.) mają w takim przypadku zastosowanie. Przyjęcie wypłacania zasiłków stanowi gospodarowanie środkami publicznymi i wymaga uprzedniego przygotowania konkretnych członków danej organizacji.

b) Podstawa prawna:

Art. 22a ust. 1–1a ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1402 z późn. zm.): Poszkodowanemu w wyniku wystąpienia powodzi będącemu przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, który prowadził działalność gospodarczą na dzień wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 1 ust. 2, może być w związku z tą powodzią przyznane jednorazowo świadczenie interwencyjne na wsparcie dalszego prowadzenia działalności gospodarczej, zwane dalej „świadczeniem interwencyjnym”. 1a. Świadczenie interwencyjne może być przyznane również na wsparcie dalszego prowadzenia: 1) działalności pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, 1761 i 1940) przez organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, 2) działalności pożytku publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i innej działalności o charakterze odpłatnym w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 806) przez podmioty ekonomii społecznej, o których mowa w art. 2 pkt 5 tej ustawy.

- Proponuje się przygotowanie i omówienie szablonu wniosku, o którym mowa w art. 22b ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1402 z późn. zm.) oraz wyjaśnienie procedury składania takiego wniosku.

BIBLIOGRAFIA

Opracowania w formie książek i artykułów:

- Adger W.N., *Social and ecological resilience: Are they related?*, „Progress in Human Geography" [online], V. 24, nr 3/2000. Dostępny w otwartym dostępie: https://www.doi.org/ 10.1191/030913200701540465.
- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Chabielski P., *Odporność społeczeństwa na zagrożenia*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego", 2025.
- Charycka B., Bednarek J., Gumkowska M., *Kiedy praca w kryzysie staje się codziennością. Lokalne organizacje społeczne wspierające uchodźców w Polsce. Raport z badań 2024* [online], Warszawa 2024. Dostępny w otwartym dostępie: https://api. ngo.pl/media/get/234743
- Darczewska J., *Zawładnąć umysłami i urządzić świat. Rosyjska strategia dywersji i dezinformacji* [online], Warszawa 2024. Dostępny w otwartym dostępie: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Zawladnac%20umyslami_JD_www_0.pdf.
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Gray J., Dagg J., *Crisis, recession and social resilience: A biographical life course analysis*, „Advances in Life Course Research 42" [online], artykuł 100293. Dostępny w otwartym dostępie: https://www.doi.org/10.1016/j.alcr.2019.100293.
- Kasprowicz D., *Zagrożenia dla cyberodpornosci w czasie wojny kognitywnej* [w:] Internet: cyberodporność, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2025.
- Klonowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, wyd. III, red. H. Knysiak-SudyWarszawa 2023.
- Kowalczyk B., I*nne instrumenty terytorialne jako złożone formy współpracy administracyjne*j [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku: Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, R. Kusiak-Winter, Wrocław 2024.

- Królikowski H. [w:] *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, wyd. II, Gdańsk 2024, art. 2.
- Lipowicz I. *Samorząd terytorialny XX wieku*, Warszawa 2019.
- Lipowicz I., *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" nr 4/2025.
- Mędrzycki R. [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025.
- Moszczyński M., Bryczek-Wróbel P., E*wolucja pojęcia odporności społecznej wskutek doświadczeń pandemii COVID-19 i kryzysu imigracyjnego*, „Roczniki Nauk Społecznych" nr 52/2024 (1), s. 61-73.
- Myślińska K., Bednarczyk-Płachta A., *Ochrona ludności i obrona cywilna w jednostkach samorządu terytorialnego*, A. Bednarczyk-Płachta, Warszawa 2026.
- *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025.
- Saja A.M.A., Melissa T., Ashantha G., Ziyath A.M, (2021), *A Critical Review of Social Resilience Properties and Pathways in Disaster Management*, „International Journal of Disaster Risk Science 12" [online], s. 790-804. Dostępny w otwartym dostępie: https://doi.org/10.1007/s13753-021-00378-y.
- Skoczylas A., *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, „Administracja" nr 3/2006.
- Szyrski M., *Ochrona ludności i obrona cywilna*. *Komentarz*, Warszawa 2025.
- Szyrski M., *Zarządzanie kryzysowe. Komentarz*, Warszawa 2026, Lex 2026.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, Warszawa 2023.
- Wierzbica T., *Podział kompetencyjny w zakresie likwidacji zdarzeń losowych oraz sytuacji kryzysowych pomiędzy organem wykonawczym gminy a podmiotami ochrony przeciwpożarowej*, „Samorząd Terytorialny" 2020/1–2.
- Ziarko J., *Znaczenie odporności dla bezpieczeństwa jednostek i społeczności*, red. J. Ziarko, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka", 2025, nr 2 (LIX).
- Zubik M., Sokolewicz W. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Tom I, wyd. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.

Orzecznictwo sądowe:

- Wyrok TK z 24.02.2004 r., K 54/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 10.
- Wyrok TK z 2.06.2015 r., K 1/13, OTK-A 2015, nr 6, poz. 80.
- Uchwała NSA (7w) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37.
- Postanowienie NSA w Warszawie z 12.01.1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 75.

Inne opracowania:

- https://www.nask.pl/magazyn/dezinformacja-misinformacja-i-malinformacja-czym-sie-roznia.
- https://www.bgk.pl/files/public/user_upload/Raport_BGK_odporno%C5%9B%C4%87_samorz%C4%85d%C3%B3w.pdf.
- Raport Komisji ds. Dezinformacji. Komisja do spraw badania wpływów rosyjskich i białoruskich na bezpieczeństwo wewnętrzne i interesy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2004–2024 [online]. Dostępny w otwartym dostępie: https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/raport-zespolu-ds-dezinformacji-komisji-ds-badania-wplywow-rosyjskich-i-bialoruskich.
- Kotras M., Kubala K., Sześciło D., *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem* [online], Fundacja Batorego 2025. Dostępny w otwartym dostępie: https://www.batory.org.pl/publikacja/kiedy-pekaja-tamy-o-panstwie-wspolnocie-i-zarzadzaniu-kryzysem/.
- Kosiewski P. (red.), *Odporność i solidarność. Ukraińskie społeczeństwo wobec wojny* [online], Warszawa 2025. Dostępny w otwartym dostępie: https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/03/Odpornosci.solidarnosc_raport_PL.pdf.
- Krawiec G., *Przepisy o kołach gospodyń wiejskich – omówienie prawne*, „Opinie i komentarze FRDL" 9/2023, s. 10.

- Podsiad A. i in., *Samorządy wobec współczesnych zagrożeń. Odporność polskich gmin i miast* [online], Warszawa 2025. Dostępny w otwartym dostępie: https: //www. bgk.pl/files/public/user_upload/Raport_BGK_odporno%C5%9B%C4 %87_ samorz%C4%85d%C3%B3w.pdf.
- *The Global Risks Report 2024* [online]. Dostępny w otwartym dostępie: https://www3. weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf.
- https://unsdg.un.org/resources/un-common-guidance-helping-build-resilient-societies.;
- https://joint-research-centre.ec.europa.eu/projects-and-activities/ resilience_en.
- https://ettg.eu/new-eu-resilience-building-strategy/.

Literatura dodatkowa – pomocna do sporządzenia „Vademecum odporności":

- Abłażewicz U., *Rezyliencja społeczności (community resilience). O kształtowaniu rezyliencji społecznej małych miast i ich mieszkańców*, [w:] *Małe miasta. Źródła wiedzy*, red. M. Zemło, Białystok–Przeworsk–Supraśl 2025.
- Bednarczyk-Płachta A., Myślińska K., *Ochrona ludności i obrona cywilna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2026.
- Darczewska J., *Zawładnąć umysłami i urządzić świat. Rosyjska strategia dywersji i dezinformacji*, Warszawa 2024, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Zawladnac%20umyslami_JD_www_0.pdf.
- Derlatka K., *Wielowymiarowość dezinformacji w wojnie – wybrane przykłady stosowania dezinformacji jako narzędzia wojny*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica" 2023, nr 114.
- 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, https:// frdl.org.pl/ static/ upload/store/frdl/RAPORTY/Razem_silniejsi_ebook.pdf.
- Dudkiewicz M., Trutkowski C., *Razem silniejsi. Droga do wspólnoty w czasach wyzwań i kryzysów*, Fundacja Rozwoju Demokracji lokalnej, Kraków 2025.

- Gajewski J., *Beyond Capacity: A Resilience Framework for Understanding State Failure*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" [online] nr 1/2026/77. Dostępny w otwartym dostępie: https://ojs.academicon.pl/epism/article/ view/10705/10834.

- Goleński W., Zimny D., *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2024.

- Gryszczyńska A. (red.), *Internet. Solidarność cyfrowa. Digital Solidarity*, Warszawa 2024.

- Kowalczyk B., *Inne instrumenty terytorialne jako złożone formy współpracy administracyjnej* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku: Księga jubileuszowa profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, R. Kusiak-Winter, Wrocław 2024.

- Lipowicz I., *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 4/2025.

- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny a administracja rządowa – administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" [online] nr 4/2020. Dostępny w otwartym dostępie: https://pressto.amu. edu.pl/index.php/ rpeis/article/view/24353/23906.

- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XX wieku*, Warszawa 2019.

- Łuczuk P., *Cyberwojna. Wojna bez amunicji?*, Warszawa 2017.

- Kasprowicz D., *Zagrożenia dla cyberodpornosci w czasie wojny kognitywnej* [w:] A. Gryszczyńska, G. Szpor, W.R. Wiewiórowski (red.), *Cyberodporność, Cyber Resilience*. Warszawa 2025.

- Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo narodowe" 18/2011.

- Kosowski BP., *Role organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego* [w:] *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, red. M. Jabłonowski, L. Smolarek Smolak, (red.), Pułtusk 2007.

- Mierzejewska L., *Resilience – pojmowanie i znaczenie koncepcji*, „Przegląd Planisty" 11/2023.

- Morawski A., *Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2014.

- Mroczka K., Szczegielniak M., Brzozowski J., *Kluczowe problemy i wyzwania w zakresie budowania odporności cyfrowej i cyberbezpieczeństwa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – analiza empiryczna w świetle wyników kontroli*, „Cybersecurity and Law" 2/2025.

- Ostrowski P., Zych R., *State's Resilience to Ccritical Iinfrastructure Tthreats: the Example of the Rrussian Wwar on Ukraine* [online]., Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, vol. XVII, 2024, no. 2. Dostępny w otwartym dostępie:, https://ojs.academicon.pl/tkppan/article/view/9050/9711.

- Pieprzny S., *Bezpieczeństwo publiczne jako wartość chroniona przepisami prawa administracyjnego materialnego (zagadnienia wybrane)* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof.Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.

- Reznikova O., *Wojna jako sprawdzian odporności państwa i społeczeństwa [w:] Odporność i solidarność. Ukraińskie społeczeństwo wobec wojny* [online], red. P. Kosiewski, Warszawa 2025. Dostępna w Internecie: https://www.batory.org.pl/publikacja/odpornosc-i-solidarnosc-ukrainskie-spoleczenstwo-wobec-wojny/ [(dostęp: 2.07.2026 r.]).

- Reznikova O., Korniilevwskyi O., *Resilience of the Ukrainian societysociety in wartime: components and influencing factors*,„Eastern Journal of European Studies" 15/2024.

- Sienkiewicz P., *Analiza systemowa w zarządzaniu kryzysowym [Ww:] Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, red. G., Sobolewski, D., Majchrzak, Warszawa 2011.

- Szyrski M., *Polecenia w sytuacjach kryzysowych – między administracją rządową a samorządową w świetle przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym*,„Samorząd terytorialny" Nr 4/2025.

- Szyrski M., *Stan klęski żywiołowej. Komentarz*, Warszawa 2026, Lex 2026.

- Syta J., *Budowanie organizacji odpornej na cyberzagrożenia* [w:] *Internet. Cyberodporność*, red. A. Gryszczyńska, G. Szpor, W.R. Wiewiórowski (red.), *Cyberodporność, Cyber Resilience*, Warszawa 2025.

- Skomora W., *Edukacja jako element zarządzania kryzysowego,* „Wiadomości Ubezpieczeniowe" 1/2012.

- Ura E., Pieprzny S., Pado S., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.

- Panfil R.B., *Spójność i odporność społeczna – analiza współzależności z perspektywy nauk o bezpieczeństwie* [online], „Wiedza obronna" 3/202. Dostępny w otwartym dostępie: https://wiedzaobronna.edu.pl/index.php/wo/article/view/306, dostęp: 14.08.2026.

- Wróblewski D., *Ciągłość działania w ochronie ludności i obronie cywilnej – lokalny kontekst*, „Wiedza Obronna" 3/2025.

- Wierzbica T., *Budowanie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na szczeblu gminy*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL „Analiza Celowa" 6/2025., https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/Wierzbica_obrona_cywilna.pdf.

- NIK: *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr. ewid. 79/2023/P/23/061/LKI.

- NIK: *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej,* nr ewidencyjny: P/17/039.

- NIK: *Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe – konieczność natychmiastowych działań*, DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2024.1.29.

- NIK o zarządzaniu kryzysowym. Dostępny w otwartym dostępie: https://www.nik.gov.pl/ aktualnosci/bezpieczenstwo-narodowe/nik-o-zarzadzaniu-kryzysowym.html.