

Uchwała nr 205
Rady Działalności Pożytku Publicznego
z dnia 19 czerwca 2026 roku
w sprawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowej
zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej

Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338) oraz § 10 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2052), uchwała się stanowisko Rady Działalności Pożytku Publicznego w sprawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowej zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej.

§ 1

Rada Działalności Pożytku Publicznego **negatywnie opiniuje** projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowej zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej.

Rada podkreśla jednocześnie, że niniejsza negatywna opinia odnosi się do trybu procedowania projektu, braku realnego włączenia organizacji pozarządowych w prace nad Programem oraz do wybranych rozwiązań przewidzianych w projekcie rozporządzenia. Nie jest ona wyrazem sprzeciwu wobec potrzeby przygotowania Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Przeciwnie, Rada uznaje ten Program za dokument o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa Polski, a zarazem za potencjalny impuls rozwojowy dla społeczeństwa obywatelskiego.

§ 2

Rada Działalności Pożytku Publicznego wskazuje, że sprawy ochrony ludności, obrony cywilnej i odporności społecznej nie mogą być traktowane wyłącznie jako zagadnienia techniczne. Są to kwestie bezpośrednio dotyczące bezpieczeństwa mieszkank i mieszkańców, zdolności wspólnot lokalnych do reagowania na kryzysy, jakości

współpracy między państwem, samorządem i obywatelami oraz zaufania społecznego do instytucji publicznych.

Z tego względu **Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej powinien być tworzony w sposób przejrzysty, partnerski i z udziałem tych środowisk**, które w ostatnich latach wielokrotnie udowodniły swoją praktyczną gotowość do działania w sytuacjach kryzysowych. Dotyczy to w szczególności organizacji humanitarnych, organizacji ratowniczych, organizacji działających na rzecz osób szczególnie narażonych na wykluczenie, organizacji wspierających wolontariat, samoorganizację lokalną, edukację obywatelską, przeciwdziałanie dezinformacji i budowanie odporności społecznej.

§ 3

Rada Działalności Pożytku Publicznego wyraża zasadniczy sprzeciw wobec sposobu prowadzenia prac nad projektem rozporządzenia oraz szerzej nad Programem Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Rada odnosi się formalnie do projektu rozporządzenia, jednak nie sposób pominąć faktu, że organizacje pozarządowe wciąż nie miały realnej możliwości zapoznania się z projektem samego Programu. Powoduje to wysoki poziom niepewności co do kierunku planowanych rozwiązań, sposobu wydatkowania znacznych środków publicznych oraz miejsca organizacji społecznych w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Rada traktuje obecne opiniowanie projektu rozporządzenia również jako konieczną okazję do wypowiedzenia się w sprawie samego Programu, ponieważ dotychczasowy sposób prowadzenia prac budzi uzasadnioną obawę, że Program może nie zostać poddany realnym konsultacjom publicznym. Taki scenariusz Rada uznałaby za niedopuszczalny w sprawie o tak fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i odporności społeczne.

§ 4

Rada Działalności Pożytku Publicznego krytycznie ocenia brak publicznego dostępu do dokumentu, jakim jest Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. W poprzednim roku organizacje społeczne nie miały realnej możliwości zapoznania się z jego treścią ani wpływu na jego kształt. Rada wiązała duże nadzieje z tym, że Program przygotowywany

na kolejne lata powstanie w sposób znacznie bardziej otwarty na udział społeczeństwa obywatelskiego. Nadzieje te nie zostały dotychczas spełnione.

Wielokrotnie składano deklaracje dotyczące uwzględnienia roli i głosu organizacji społecznych w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej. W praktyce jednak rola ta nie została odpowiednio zagwarantowana. Środowisko organizacji pozarządowych podjęło znaczące starania, w tym z udziałem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiając postulaty dotyczące miejsca społeczeństwa obywatelskiego w systemie odporności państwa. Zapowiadano również stworzenie czytelnego mechanizmu współpracy, w tym w postaci rady do spraw bezpieczeństwa, w której organizacje społeczne miałyby określoną rolę. Do tej pory nie przedstawiono jednak rozwiązania odpowiadającego skali tych oczekiwań.

Rada uznaje tę sytuację za naruszenie podstawowych zasad tworzenia polityk publicznych, szczególnie w tak ważnej sprawie jak odporność państwa. Organizacje pozarządowe zdobyły swoją pozycję w tym obszarze ciężką pracą i realnym zaangażowaniem w sytuacjach kryzysowych. Mają prawo wypowiadać się w tej sprawie w uporządkowanym procesie publicznym, a nie jedynie reagować na niepełne informacje lub dokumenty pojawiające się nieformalnie w obiegu.

§ 5

Rada Działalności Pożytku Publicznego krytycznie ocenia wyznaczenie trzydniowego terminu na zajęcie stanowiska przez wojewodów wobec projektu rozporządzenia. Szersze konsultacje zostały pominięte zupełnie. Rada nie podziela argumentu, że skala pośpiechu jest w pełni uzasadniona koniecznością pilnego rozpoczęcia prac nad nowym Programem. Prace nad rozwiązaniami dotyczącymi ochrony ludności i obrony cywilnej trwają od wielu miesięcy, a Program ma obejmować wieloletnią perspektywę. W takiej sytuacji powinno być możliwe stworzenie mechanizmu, w którym różne środowiska, w tym organizacje pozarządowe mogłyby wypowiedzieć się w sprawie działań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

§ 6

Rada Działalności Pożytku Publicznego negatywnie ocenia rozwiązanie, zgodnie z którym część ewaluacyjna Programu ma mieć charakter fakultatywny. W przypadku dokumentu obejmującego wieloletnie planowanie finansowe, w tym znaczne środki publiczne oraz inwestycje o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, **ewaluacja nie może być elementem dobrowolnym.**

Rada rekomenduje, aby rozporządzenie przewidywało obowiązkową część ewaluacyjną, obejmującą analizę stopnia realizacji celów, efektywności wykorzystania środków, rzeczywistych rezultatów działań oraz wniosków dla kolejnej perspektywy Programu. Ewaluacja powinna mieć nie tylko charakter podsumowujący, ale również towarzyszący, tak aby w trakcie realizacji Programu możliwe było korygowanie kierunków działań, alokacji środków i sposobów wdrażania. **Rada rekomenduje utworzenie mechanizmu monitorowania Programu z udziałem organizacji pozarządowych, samorządów, środowisk eksperckich oraz przedstawicieli instytucji publicznych.** Może on przyjąć formę komitetu monitorującego, panelu ekspertów, rady społecznej lub innego stałego ciała, które będzie miało realny wpływ na analizę postępów.

Rada zwraca uwagę, że nawet ograniczony mechanizm udziału strony pożytku publicznego, który mógł wynikać z wcześniejszej roli Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego, nie został w praktyce odpowiednio wykorzystany. W obecnym układzie rola ta została dodatkowo osłabiona. Jest to szczególnie niepokojące, ponieważ Program będzie miał bezpośredni wpływ na potencjał organizacji społecznych, lokalnych wspólnot i obywateli w sytuacjach kryzysowych.

§ 7

Rada Działalności Pożytku Publicznego rekomenduje, aby w katalogu obszarów i typów działań przewidzianych w Programie **uwzględnić znacznie szersze rozumienie odporności społecznej.** Nie wystarczy dopisanie odniesień do dezinformacji. Współczesne zagrożenia obejmują również polaryzację społeczną, osłabienie zaufania do instytucji publicznych, niską zdolność do samoorganizacji, niewystarczającą

gotowość do samopomocy, słabą mobilizację wolontariatu, brak powszechnej wiedzy o zasadach zachowania w sytuacjach kryzysowych oraz deficyt edukacji obywatelskiej i patriotycznej rozumianej jako odpowiedzialność za wspólnotę.

§ 8

Rada Działalności Pożytku Publicznego rekomenduje, aby w Programie oraz w mechanizmach jego wdrażania wyraźnie **uwzględnić rolę instytucji pośredniczących i operatorów wspierających realizację zadań z udziałem organizacji pozarządowych**. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie powinno pozostawać samo z zadaniem współpracy z całym sektorem społecznym. Kultura współpracy administracji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo z organizacjami społecznymi jest wciąż niewystarczająca i koncentruje się często na wybranych grupach, zwłaszcza organizacjach proobronnych. Są one niezbędne i ważne, ale nie wyczerpują potencjału społeczeństwa obywatelskiego w zakresie szeroko rozumianej odporności.

Rada rekomenduje, aby wprost wskazać możliwość udziału takich instytucji jak Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, federacje organizacji pozarządowych, organizacje wyspecjalizowane w pracy ze społecznościami lokalnymi, organizacje humanitarne oraz operatorzy grantowi. Takie podmioty mogłyby odpowiadać za dystrybucję środków, wsparcie merytoryczne, tworzenie programów grantowych, rozwój instytucjonalny organizacji i wzmacnianie ich gotowości do działania w sytuacjach kryzysowych.

Rada rekomenduje rozważenie modelu operatorskiego, w którym wybrane organizacje lub instytucje otrzymują zadanie i środki na wspieranie wielu mniejszych działań w danym obszarze, na przykład obywatelskich działań przeciw dezinformacji, lokalnej edukacji kryzysowej, wzmacniania wolontariatu, cyberbezpieczeństwa organizacji społecznych lub pracy z grupami szczególnie narażonymi na wykluczenie.

§ 9

Rada Działalności Pożytku Publicznego wskazuje, że mechanizm dystrybucji środków w ramach Programu nie powinien być oparty wyłącznie na algorytmach, wzorach matematycznych, produktach rzeczowych ani ilości zakupionego sprzętu.

Bezpieczeństwo i odporność społeczna nie mogą być mierzone wyłącznie liczbą zakupionych pojazdów, urządzeń, agregatów, magazynów lub innych zasobów materialnych.

Rada rekomenduje **wprowadzenie wskaźników rezultatu, które będą pokazywać rzeczywistą poprawę gotowości społeczności do reagowania na zagrożenia.** Takimi wskaźnikami mogą być w szczególności: skrócenie czasu reagowania w określonych typach sytuacji kryzysowych, zdolność do przeprowadzenia i zaliczenia ćwiczeń symulacyjnych, poziom powszechnej znajomości podstawowych zasad zachowania w sytuacji kryzysu, liczba i jakość lokalnych planów reagowania.

Rada podkreśla, że celem Programu nie może być samo wydanie środków publicznych. Celem musi być osiągnięcie mierzalnej, praktycznej i społecznie odczuwalnej poprawy bezpieczeństwa oraz odporności wspólnot lokalnych.

§ 10

Rada Działalności Pożytku Publicznego rekomenduje, aby **przy dystrybucji środków uwzględniać nie tylko centralnie określone obszary, lecz także realne potrzeby lokalnych społeczności.** W wielu gminach dokumenty dotyczące reagowania kryzysowego nie istnieją, są nieaktualne albo mają charakter formalny. Często nie są tworzone w sposób partycypacyjny, mimo że ich skuteczność zależy od tego, czy społeczność lokalna rozumie swoją rolę, zna zasoby, potrafi rozpoznać zagrożenia i wie, jak działać w sytuacji kryzysowej.

Rada rekomenduje, aby tworzenie lokalnych planów reagowania, inwentaryzacja zasobów i zagrożeń, praca ze społecznością lokalną oraz udział mieszkańców w określaniu lokalnych potrzeb i priorytetów były premiowane w dostępie do środków Programu. W uzasadnionych przypadkach powinny być wręcz warunkiem uzyskania finansowania lub zwiększać szanse na jego otrzymanie.

§ 11

Rada Działalności Pożytku Publicznego wskazuje na konieczność wprowadzenia następujących zmian w samym Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej:

1. rola organizacji pozarządowych nie powinna być ograniczona w praktyce wyłącznie do obszaru dotyczącego zwiększania świadomości społecznej i współpracy na rzecz bezpieczeństwa. Organizacje pozarządowe powinny zostać uwzględnione także w działaniach dotyczących zwiększania zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej, zapewniania ciągłości dostaw, rozwoju instytucjonalnego organizacji, koordynacji wolontariatu, pomocy humanitarnej, pracy ze społecznościami lokalnymi, komunikacji kryzysowej oraz wsparcia osób szczególnie narażonych na wykluczenie;
2. Program powinien wyraźnie przewidywać możliwość realizacji projektów wieloletnich przez organizacje pozarządowe, w tym projektów grantowych i operatorskich.
3. Program powinien utrzymać i doprecyzować zapis o przeznaczeniu 5–10% środków na działania organizacji pozarządowych, wskazując jednocześnie, jaka część tych środków będzie dystrybuowana na poziomie wojewódzkim, a jaka na poziomie krajowym. Należy również doprecyzować, czy wsparcie będzie dostępne także dla organizacji nieposiadających formalnego statusu podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej, ale realizujących zadania istotne dla odporności społecznej;
4. Program powinien mocniej uwzględniać współczesne zagrożenia, w tym dezinformację, cyberataki, polaryzację społeczną, osłabienie zaufania do instytucji publicznych i demokratycznego państwa prawa, a także niską zdolność społeczności lokalnych do samoorganizacji i samopomocy.
5. zagadnienia związane z przeciwdziałaniem dezinformacji, edukacją obywatelską, cyberbezpieczeństwem, wolontariatem, samoorganizacją lokalną i depolaryzacją powinny zostać uwzględnione w szczególności w obszarach dotyczących utrzymania i rozwoju podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych, edukacji i szkoleń oraz zwiększania świadomości społecznej i współpracy na rzecz bezpieczeństwa;
6. w obszarach dotyczących bezpiecznej łączności państwowej, alarmowania, ostrzegania i powiadamiania należy wzmocnić komponenty dotyczące pracy z osobami szczególnie narażonymi na wykluczenie, w tym osobami w kryzysie bezdomności, osobami z niepełnosprawnościami, osobami starszymi,

migrantami oraz osobami pozostającymi poza standardowymi kanałami komunikacji instytucjonalnej;

7. system certyfikacji podmiotów szkoleniowych wymaga ponownej analizy. Kryteria certyfikacji nie powinny tworzyć nadmiernych barier dla organizacji posiadających realne doświadczenie praktyczne. System powinien uwzględniać rzeczywisty dorobek organizacji, jakość prowadzonych działań, kompetencje w pracy ze społecznościami lokalnymi oraz zdolność prowadzenia edukacji praktycznej;
8. odniesienia do organizacji pozarządowych, pomocy humanitarnej, wolontariatu, edukacji obywatelskiej i współpracy społecznej powinny znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w części opisowej Programu, ale także w tabelach zadań, wskaźników, podmiotów odpowiedzialnych i zasad finansowania.

§ 12

Niniejszą uchwałę należy przekazać do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

§13

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Współprzewodniczący
Rady Działalności Pożytku Publicznego
Michał Braun
Maciej Kunysz