

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej	Data sporządzenia 21 stycznia 2026 r.
Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Źródło: Inicjatywa własna
Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Wiesław Leśniakiewicz – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji	Nr w wykazie prac: UD317
Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Pan Michał Pawłowski – Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w MSWiA, tel. 47 728 52 07 e-mail: sekretariat.dolizk@mswia.gov.pl.	

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W wyniku stosowania przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907, z późn. zm.), zwanej dalej „OLiOC”, zdiagnozowano kilka obszarów, w których należy dokonać zmian pozwalających na usprawnienie rozdysponowania środków finansowych dla podmiotów ochrony ludności w ramach realizacji Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, zwanego dalej „Programem”, przez elastyczniejsze zarządzanie środkami w ramach Programu. Ponadto zachodzi konieczność doprecyzowania przepisów ustawy m.in. w zakresie katalogu podmiotów podlegających kontroli z ustawy, kontroli obiektów budowlanych pod kątem możliwości zorganizowania w nich miejsc doraźnego schronienia (mds), wprowadzenie trybu wyznaczania punktów schronienia, a także zmianę zasad prowadzenia Centralnej Ewidencji Obrony Cywilnej i tworzenia korpusu obrony cywilnej.

Nowelizacja uwzględnia uwagi i postulaty zgłaszane w toku realizacji Programu przez wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego i podmioty ochrony ludności. Kluczowe postulaty dotyczyły zapewnienia bardziej stabilnego finansowania instytucji długookresowych.

Przepisy dotyczące budowli ochronnych zostały doprecyzowane zgodnie z wnioskami organizacji architektów i inżynierów. Dotyczyło to przede wszystkim kwestii określenia pojemności obiektów zbiorowej ochrony oraz wprowadzenia przepisów na sytuacje wyjątkowe (odstępstw wzorowanych na prawie budowlanym) w przypadku nietypowych inwestycji.

Zgodnie z postulatem organów ochrony ludności, urzędów obsługujących jednostki samorządu terytorialnego, rozszerzono dostępność środków ochrony balistycznej dla obrony cywilnej.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Główne zagadnienia zawarte w projekcie:

1. Doprecyzowanie zasad zlecania zadań ochrony ludności podmiotom ochrony ludności: w projekcie przewidziano rozszerzenie zakresu kontroli w odniesieniu do zadań zleconych podmiotom ochrony ludności i objęcie nim również podmiotów uznanych z mocy ustawy, które nie posiadają organu nadzorczego. Obecnie przepis ten dotyczy jedynie podmiotów wyznaczonych na podstawie porozumienia bądź decyzji. Przy aktualnym brzmieniu przepisu wątpliwości budziło, czy kontrola może dotyczyć podmiotów ochrony ludności wskazanych wprost w ustawie. Ponadto w przypadku dotacji na zadania zlecane podmiotom wyłączono stosowanie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Podmioty ochrony ludności bowiem (nawet jeżeli są organizacjami pozarządowymi) nie występują w systemie ochrony ludności w charakterze organizacji pożytku publicznego.

Wprowadzenie możliwości nabywania na potrzeby obrony cywilnej materiałów koncesjonowanych: kamizelek kuloodpornych i odłamkoodpornych, płyt pancernych, ochraniaczy, hełmów wojskowych i policyjnych oraz sprzętu do wykrywania i rozpoznawania skażeń promieniotwórczych, biologicznych i chemicznych. Przedmiotowe zasoby są konieczne dla zapewnienia realizacji zadań obrony cywilnej, w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa np. ratownikom obrony cywilnej działającym w strefie działań wojennych, albo realizacji zadań związanych z wykrywaniem skażeń.

2. Wprowadzenie możliwości wyznaczania „punktu schronienia”. Punkty schronienia są kolejną kategorią, odrębną od obiektów zbiorowej ochrony. Punkty schronienia mogą być wyznaczane m.in. w budowlach ochronnych wobec których trwa postępowanie administracyjne, do czasu jego zakończenia, w miejscach przewidzianych do organizacji miejsc doraźnego schronienia oraz w obiektach budowlanych lub innych miejscach zapewniających spełnienie funkcji ochronnej przed niebezpiecznymi zjawiskami pogodowymi oraz użyciem konwencjonalnych środków rażenia. Punkty schronienia nie mają szczegółowych wymagań technicznych oraz nie są wyznaczane w drodze aktu administracyjnego. Punkty te identyfikuje właściwy komendant powiatowy PSP i zawiadamia o tym organ ochrony ludności i właściciela nieruchomości,

na której zidentyfikowano taki punkt. Informacje o punktach schronienia znajdują się w ewidencji obiektów zbiorowej ochrony oraz w odpowiednich aplikacjach na urządzenia mobilne. Celem wyznaczania punktów schronienia jest uzupełnienie siatki obiektów zbiorowej ochrony i ochrona przed nagłymi zagrożeniami i konwencjonalnymi środkami rażenia, np. dronami. Według danych ze stycznia 2026 r. jednostki samorządu terytorialnego zleciły sprawdzenie 5821 budowli ochronnych, tak więc konieczne jest podjęcie działań zmierzających do zwiększenia infrastruktury ochronnej dla ludności.

3. Doprecyzowano przepisy dotyczące pojemności miejsc doraźnego schronienia, jak również inne szczegółowe zasady wyznaczania budowli, w których zapewnia się obiekty zbiorowej ochrony. Wprowadzono również przepisy umożliwiające odstępstwa od niektórych wymogów i warunków technicznych dla obiektów zbiorowej ochrony, wzorowane na przepisach prawa budowlanego.

4. Kompleksowa nowelizacja przepisów dotyczących kształtu Ewidencji Obrony Cywilnej. Usunięto tzw. wydzieloną część ewidencji krajowej rezerwy obrony cywilnej, w której planowano przechowywać opatrzone klauzulą „tajne” dane funkcjonariuszy służb specjalnych wchodzących w skład rezerwy obrony cywilnej. Z uwagi na brak zasadności pozyskiwania tych danych od służb specjalnych, ujednolicono poziom ochrony danych w ewidencji do klauzuli „zastrzeżone”. Dane będą pobierane jedynie z organów emerytalnych, głównie z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA.

W art. 125 ust. 6 doprecyzowano obowiązki organów emerytalnych do przekazania danych zasilających ewidencję krajowej rezerwy obrony cywilnej. Obecne brzmienie przepisu mogło powodować wątpliwości, że to organ emerytalny weryfikuje posiadanie przydziału mobilizacyjnego do Sił Zbrojnych. Wskazano jednoznacznie, że przekazywane są wszystkie dane określonej grupy funkcjonariuszy, a weryfikacji dokonuje prowadzący Ewidencję minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Dokonano również korekt niektórych przepisów dotyczących szczegółowych zasad prowadzenia ewidencji obrony cywilnej – w związku z kwestiami rozpoznanymi w toku wdrażania ewidencji po wejściu w życie ustawy. Między innymi, wyraźnie wyodrębniono część centralną, zarządzaną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, obok części wojewódzkich. Doprecyzowano również przepisy dotyczące tworzenia korpusu obrony cywilnej, m.in. nadawania przydziałów mobilizacyjnych i wezwań do służby w obronie cywilnej po mobilizacji. W art. 137 pkt 4 usunięto negatywną przesłankę nadania przydziału mobilizacyjnego oc – niepodleganie obowiązkowi służby wojskowej. Wyłączenie z możliwości nadania przydziału oc grupy osób niepodlegających obowiązkowi służby wojskowej powodowałoby utrudnienia w zapewnieniu ciągłości działania administracji publicznej w czasie wojny i byłoby niespójne z ustawą o obronie Ojczyzny. Ponadto w przepisie przejściowym przewidziano możliwość stopniowego (do 31 grudnia 2027 r.) zapewniania funkcjonalności ewidencji.

5. Doprecyzowanie przepisów dotyczących finansowania ochrony ludności i obrony cywilnej. Źródłem zmian są doświadczenia z realizacji pierwszej edycji Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026. Zmieniono tryb uzgadniania i przyjmowania programu, dla zapewnienia spójności z Regulaminem pracy Rady Ministrów – program jest przyjmowany uchwałą Rady Ministrów, następowało bowiem dublowanie się procesu uzgodnień. Ponadto zmieniono szczegółowe przepisy finansowe dotyczącego programu, z założeniem większej stabilności finansowania długoterminowych inwestycji. Dopełnieniem regulacji będzie nowe rozporządzenie Rady Ministrów określające szczegółową zawartość Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej.

Doświadczenie z realizacji obecnej edycji Programu wskazuje na konieczność zapewnienia możliwości przenoszenia wydatków pomiędzy obszarami Programu, dla zapewnienia optymalnego wydatkowania. Należy podkreślić, że środki trafiają do bardzo szerokiego grona odbiorców (w szczególności wojewodowie i wszystkie jednostki samorządu terytorialnego), dlatego też zarządzanie wydatkowaniem na poziomie centralnym odbywać się może głównie przez ocenę kwalifikowalności inwestycji oraz przenoszenie środków pomiędzy obszarami. W pierwszej wersji Programu na lata 2025 i 2026 możliwe było przenoszenie pomiędzy obszarami 1 i 2 (budowle ochronne i zasoby ochrony ludności). Po nowelizacji Programu wprowadzono możliwość szerszego przenoszenia między obszarami (objęto także obszar 3 i 5 – wyposażenie podmiotów ochrony ludności i szkolenia). Przełożyło się to na sprawniejsze wydatkowanie środków pod koniec 2025 r. Zgodnie z danymi MSWiA na dzień 3 listopada 2025 r. zaangażowanie środków z Programu wynosiło ok. 3,535 mld zł, a na 3 grudnia wzrosło do ok. 4,479 mld zł.

Zmiana art. 152 ust. 2 przewiduje, że środki z Programu będą mogły być przekazywane nie tylko podmiotom oraz organom ochrony ludności, ale także innym podmiotom realizującym zadania wspierające ochronę ludności i obronę cywilną. Dotyczy to Policji oraz Straży Granicznej w ściśle określonym obszarze ewakuacji, ochrony infrastruktury krytycznej oraz łączności. Mając na uwadze, że przekazanie środków może dotyczyć jedynie zadań wspierających obronę cywilną, nie przewiduje się, żeby objęło to znaczącą część środków z programu i nie wpłynie negatywnie na przekazywanie środków głównym wykonawcom, tj. podmiotom ochrony ludności. Zmiana pozwoli na finansowanie z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej zakupu sprzętu dla Policji oraz Straży Granicznej (w ramach części 42).

6. Doprecyzowanie przepisów związanych z realizacją zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym w zakresie wyjątków od stosowania do tych inwestycji przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych w odniesieniu m.in. do inwestycji w zakresie robót budowlanych, dostaw lub usług związanych z realizacją zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie infrastruktury zapewniającej schronienie w budowlach ochronnych, łączności i komunikacji, dostaw

i usług teleinformatycznych i telekomunikacyjnych oraz wykrywania zagrożeń, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, organizacji doraźnych szpitali oraz tymczasowych miejsc udzielania pomocy medycznej, rozbudowy infrastruktury medycznej o elementy podwójnego przeznaczenia, w których możliwe będzie przeprowadzanie zabiegów chirurgicznych, przechowywanie wyrobów medycznych, krwi i jej produktów, finansowanych ze środków, o których mowa w art. 155 ust. 2 pkt 3 ustawy, a także wprowadzenie zmian pozwalających na usprawnienie rozdysponowania środków finansowych dla podmiotów ochrony ludności w ramach realizacji Programu przez elastyczniejsze zarządzanie środkami w ramach Programu.

Zadania ochrony ludności i obrony cywilnej wpisują się w szeroko rozumiane bezpieczeństwo instytucji i ludności państwa członkowskiego UE, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo narodowe oraz bezpieczeństwo wewnętrzne w rozumieniu przepisów UE (Por. art. 4 ust. 2 TFUE oraz art. 72 i 346 TFUE). Zgodnie z art. 4 ust. 2 TFUE bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.

Projektowane przepisy pozwalają ograniczać dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia (ust. 6). Z uwagi na położenie geograficzne naszego państwa, dostęp do informacji o sposobie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej może stanowić dogodny sposób do przygotowywania i podejmowania działań, w tym również działań sabotażowych, skierowanych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej zarówno w wymiarze bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i w wymiarze politycznym i wizerunkowym.

Wyłączenie dotyczy infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Ujawnienie w procedurze Pzp szczegółów technicznych, lokalizacji i harmonogramów budowy tej infrastruktury bezpośrednio zagraża bezpieczeństwu państwa, stwarzając ryzyko sabotażu, paraliżu lub prewencyjnego uderzenia w krytyczne punkty.

Proporcjonalność wyłączenia została zagwarantowana poprzez wskazanie takich dostaw, usług i robót budowlanych, którym należy przypisać najwyższą wagę w zapewnieniu bezpieczeństwa.

Należy podkreślić, że wyłączenie dotyczy tylko tych konkretnych elementów programu, które są nierozdzielnie związane z ochroną podstawowych interesów bezpieczeństwa i nie mogą być zapewnione żadną inną procedurą Pzp (w tym Działem VI). Wyłączenie ustawy Pzp zostało ograniczone do koniecznego minimum, ponieważ środki, o których mowa w art. 155 ust. 2 pkt 3 są formalnie i funkcjonalnie ujęte w ramach limitu wydatków na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej (0,15% PKB). To finansowanie przesądza o strategicznym charakterze tych zamówień. Inwestycje w infrastrukturę ochrony cywilnej finansowane z tego źródła stanowią integralną część zdolności obronnych państwa, a nie jedynie zamówienia klasyczne.

7. System Bezpiecznej Łączności Państwowej, o którym mowa w art. 74 ustawy, to wielowarstwowy system składający się ze zbioru zastępowalnych elementów powiązanych ze sobą relacjami w taki sposób, że stanowią one całość zdolną do zapewnienia bezpieczeństwa i odporności komunikacji na potrzeby realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, ratownictwa, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego. Stosownie do art. 74 ust. 5 ustawy, w skład Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej wchodzi między innymi podsystem bezpiecznej radiowej łączności mobilnej, w tym niejawnej komórkowej (SBLP-M). Proponowana zmiana dąży do zagwarantowania operatorowi Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej odpowiednich częstotliwości do realizacji zadań z zakresu komunikacji głosowej i transmisji danych niezbędnych do zapewnienia bezpiecznej radiowej łączności mobilnej.

8. Zgodnie z postulatem organów ochrony ludności, głównie urzędów obsługujących jednostki samorządu terytorialnego, rozszerzono dostępność środków ochrony balistycznej dla obrony cywilnej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Z uwagi na przedmiot regulacji nie dokonano oceny prawno-porównawczej.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Podmioty ochrony ludności	Brak danych na poziomie centralnym odnośnie wielkości grupy podmiotów ochrony ludności	–	Usprawnienie realizacji zadań z OLiOC oraz wydatkowania środków z Programu. Wydłużenie perspektywy czasowej Programu pozwoli na dłuższe planowanie inwestycji. Możliwość nabywania środków ochrony balistycznej.
Organy ochrony ludności	Wojewodowie – 16, starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu – 380, wójtowie – 2479.	Dane własne	Usprawnienie realizacji zadań z OLiOC oraz wydatkowania środków z Programu. Wydłużenie perspektywy czasowej Programu pozwoli na dłuższe planowanie inwestycji.

			Możliwość nabywania środków ochrony balistycznej.
Osoby biorące udział w ćwiczeniach obrony cywilnej	Trudne do oszacowania – do tej pory brak ćwiczeń	–	Świadczenie za udział w ćwiczeniach
Podmioty wspierające realizację zadań ochrony ludności	Policja, Straż Graniczna	–	Możliwość pozyskania środków z Programu ochrony ludności na zadania wspierające obronę cywilną, bez uznania za podmiot ochrony ludności
Przedsiębiorcy branży budowlanej, architekci	Brak danych	–	Doprecyzowanie przepisów dotyczących zasad sytuowania budowli ochronnych, w tym w szczególności określania pojemności miejsc doraźnego schronienia. Wprowadzenie możliwości odstępstw od warunków technicznych. Doprecyzowanie przepisów dotyczących dotychczasowych budowli ochronnych obrony cywilnej
Podmioty wykonujące działalność w zakresie wytwarzania i obrotu środkami ochrony balistycznej i sprzętem do wykrywania skażeń	1200	Dane MSWiA	Zwiększenie popytu na środki indywidualnej ochrony balistycznej nabywane przez organy ochrony ludności

Projekt ustawy zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677), został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.). W trybie ww. ustawy nie odnotowano zgłoszeń lobbingsowych.

Projekt został skierowany do konsultacji publicznych ze:

Wyniki opiniowania i konsultacji publicznych projektu zostały omówione w raporcie z opiniowania i konsultacji publicznych.

[illegible]

Saldo ogółem	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
budżet państwa	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
JST	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
pozostałe jednostki (NFZ)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana nowelizacja nie spowoduje dodatkowych obciążeń dla sektora finansów publicznych – wydatki mieszczą się w limitach określonych w Programie. Projektowane przepisy wpływają jedynie na sprawność wydawania już przydzielonych z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej środków, nie wpływając na ich łączną wysokość. Podział środków finansowych odbywa się w całości w ramach Programu i nie jest regulowany na poziomie ustawowym. Analogicznie więc, wszystkie przesunięcia między obszarami i celami Programu nie wpływają na łączną wysokość środków, ale usprawniają wydawanie ich w przydzielonej wysokości.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Wpływ na przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wytwarzania i obrotu środkami ochrony balistycznej – zwiększenie produkcji i obrotu towarów koncesjonowanych (hełmy, kamizelki kuloodporne i odłamkoodporne)						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Wpływ na przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie wytwarzania i obrotu środkami ochrony balistycznej – zwiększenie produkcji i obrotu towarów koncesjonowanych (hełmy, kamizelki kuloodporne i odłamkoodporne)						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Zwiększenie dostępności punktów schronienia						
Niemierzalne								
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na gospodarstwa domowe, rodziny, osoby starsze i niepełnosprawne.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
Komentarz: nie dotyczy	

9. Wpływ na rynek pracy

Projekt nie będzie miał wpływu na rynek pracy.
--

10. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☒ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☒ mienie państwowe ☒ inne: bezpieczeństwo publiczne	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	Proponowane zmiany będą miały pozytywny wpływ na ww. obszary zapewniając sprawną realizację zadań wynikających ze zmienianej ustawy w szczególności w zakresie budowy systemów łączności państwowej, a także budowy lub modernizacji budowli ochronnych oraz pozyskiwania sprzętu służącego ochronie ludności adekwatnie do pilnych potrzeb uwzględniających aktualną sytuację polityczno-militarną w Europie i trwający konflikt zbrojny na terytorium państwa ościennego.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Ewaluacja funkcjonowania ochrony ludności i obrony cywilnej będzie dokonana na potrzeby opracowania kolejnego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Raport z konsultacji publicznych.		