

UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (UD 317)
Autor	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Projekt z dnia	16.01.2026 (przekazany do KWRiST 19.01.2026)

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Adrian Pokrywczyński/Bernadeta Skóbel
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	+48 18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 1 pkt 2	Skreślić.	Wątpliwości budzi rozszerzanie katalogu podmiotów ochrony ludności o jednostki wojskowe. Zdaje się, że głównym celem takiego zabiegu jest umożliwienie finansowania tych podmiotów z puli środków Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, tymczasem powinny być one finansowane z puli środków przeznaczonych na obronność. Po to dokonano wydzielenia niewielkiej puli środków na obronność, żeby finansować podmioty i infrastrukturę, które służą zapewnieniu pomocy cywilom.		

2.	Art. 1 pkt 5 – dodawany art. 69 pkt 5 OLiOC	Skreślić, gdyż nakłada obowiązek udostępniania punktu schronienia na każdego obywatela.	Zgodnie z przepisem, osoby zaalarmowane lub powiadomione o zagrożeniu będą obowiązane do udostępnienia punktu schronienia, który ma być wyznaczany w formalnej procedurze przez PSP. Jest to obowiązek nadmiarowy, gdyż punkty schronienia mają dotyczyć, zgodnie z planowaną definicją, miejsc raczej krótkotrwałej ochrony w razie nagłej potrzeby, a nie pełnić funkcji stałego miejsca ochrony. W dodatku mają być formalnie wyznaczane, choć bez decyzji administracyjnej nakładającej na właścicieli jakiejkolwiek obowiązki. Pytanie co jeśli osoba odpowiadająca za dany punkt nie będzie w stanie go udostępnić bo np. nie będzie jej na miejscu. Przepis albo należy przemodelować albo skreślić, uznając, że tego typu punkty są po prostu używane w razie możliwości.		
3.	Art. 1 pkt 8 – dodawany art. 84a	W definicji należy podkreślić charakter takich miejsc jako używanych w sytuacjach nagłych i nieplanowanych. Propozycja: Punkty schronienia to miejsca przydatne do tymczasowego	Z systemowego zestawienia i uzasadnienia wynika, że punkty takie mają mieć mniejsze znaczenie niż miejsca doraźnego schronienia i być punktami powszechnie dostępnymi. Przepis definicyjny więc		

		ukrycia ludności, w obiektach budowlanych albo w innych miejscach, zapewniające w nagłych sytuacjach spełnienie podstawowej funkcji ochronnej przed skutkami: 1) niebezpiecznych zjawisk pogodowych lub 2) użycia konwencjonalnych środków rażenia, w szczególności odłamkami.	powinien podkreślać ich specyfikę.		
4.	Art. 1 pkt 10 – zmiana w zakresie art. 91 ust. 1 OLiOC	Projektowany przepis jest sprzeczny z uzasadnieniem (oraz charakterem planowanych punktów schronienia). Proponujemy nie uwzględniać punktów schronienia do przeglądów albo wyraźnie napisać, że nie wchodzi w katalog z art. 90 ust. 2	Przepis po nowelizacji zaliczałby punkty schronienia do niezbędnej liczby obiektów zbiorowej ochrony. Tymczasem w uzasadnieniu mowa jest, że obiekty w postaci punktów schronienia nie wchodzi w katalog art. 90 ust. 2 (dotyczącego wymaganych ogólnych pojemności OZO). Zgadzałoby się to w sumie z ich przeznaczeniem, ale z tak konstruowanych przepisów jest dokładnie odwrotnie. Skoro jest to uwzględnione w planowaniu niezbędnej liczby obiektów (co jest skutkiem potencjalnej nowelizacji), to staje się to równocześnie kategorią występującą w art. 90. Proponujemy skreślić ten projektowany dopisek, gdyż takie punkty i tak ma wyznaczać PSP, a nie organy ochrony ludności.		

5.	Art. 1 pkt 11 – dodawany art. 91a	1) Skreślić ust. 1 pkt 3 2) W pkt 4 zmienić na „spełnienie podstawowej funkcji ochronnej przed skutkami niebezpiecznych zjawisk pogodowych oraz...”	Miejsca doraźnego schronienia są planowane właśnie po to, by wykorzystywać je w konkretnej sytuacji faktyczno-prawnej (art. 102 uOLiOC). Nie powinny być więc wykorzystywane jako „słabsze” punkty schronienia. Wprowadzi to zamieszanie kategoryzacyjne. Uwaga druga jest uwagą językową.		
6.	Art. 1 pkt 12 – dodawany art. 92a	Wątpliwość systemowa. Czy nie wprowadzi to dodatkowego zamieszania w kwestii projektowania obiektów? W którym momencie ma być wydawana zgoda na odstępstwo. W przepisach prawa budowlanego (art. 9) procedura jest określona.	Wątpliwość merytoryczna – czy jednak w przypadku OZO nie powinniśmy trzymać się ściśle wymogów technicznych. Wątpliwość formalna – nie jest określona procedura uzyskiwania tego zezwolenia.		
7.	Art. 1 pkt 13 – dot. art. 94 uOLiOC	Skreślić. Projektowane przepisy powinny zależeć się w przepisach techniczno-budowlanych. Ponadto projektodawcy pominęli, że obecnie trwają postępowania o pozwolenie na budowę. Część samorządów (i nie tylko) na zaawansowanym etapie ma zlecone prace projektowe dotyczące budynków użyteczności publicznej.	Wprowadzenie zmiany bez stosownego vacatio legis i przepisów przejściowych spowoduje zablokowanie możliwości wydania pozwoleń na budowę w stosunku do inwestycji, które są na zaawansowanym etapie planowania albo w stosunku do których toczy się postępowanie o pozwolenie na budowę. Ponadto jest dyskusyjne czy MDS muszą mieć koniecznie		

		Brak jest przepisów przejściowych.	wyznaczone powierzchnie i przeliczniki. Systemowo miały być to po prostu miejsca wyznaczane w sytuacjach nadzwyczajnych, na podstawie oceny organów czy nadają się one do wypełnienia takiej roli. Po to m.in. zostało wydane rozporządzenie z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia, które daje elastyczne podejście do tej kwestii, wykorzystując zastany stan faktyczny. Naszym zdaniem projektowany przepis spowoduje zamieszanie interpretacyjne, zwłaszcza, że rozporządzenie już określa wymogi dla MDS w garażach.		
8.	Art. 1 pkt 14 – w zakresie dodawanego art. 95a	Podtrzymujemy nasze uwagi z poprzedniej wersji projektu. Przepis w proponowanej formie rażąco narusza zasady przyzwoitej legislacji. Proponowane rozwiązanie niesie za sobą kilka problemów: 1) Przepisy budowlane nie definiują zamierzenia budowlanego jako takiego. Który moment w procesie inwestycyjnym należy brać pod uwagę	Ad. 1) Zamierzenie budowlane to pojęcie, które nie występuje samodzielnie – jest używane w kontekście uzyskiwania pozwolenia na budowę. Czy zgłoszenie ma być już po wystąpieniu o pozwolenie, skoro już wtedy przekłada się dokumentację planowanego zamierzenia? Ad. 2) Można założyć, że w zasadzie zawsze organem i tak będzie wójt.		

		przy obowiązku zgłoszenia zamierzenia do wójta? Pytanie w kontekście dokumentacji technicznej, która ma zależeć ostatecznie od wymogów z planowanego ust.3 2) Wskazanie wójta jako organu, który przy braku uzgodnienia jest organem właściwym może doprowadzić do kuriozalnych sytuacji – w których powiat może zostać pozbawiony możliwości zapewnienia równomiernego dostępu dla ludności powiatu do obiektów zbiorowej ochrony. Jest to konsekwencja wadliwego sformułowania art. 89, który nie przesądza w sposób jednoznaczny o właściwości organu. Potencjalnie każdy obiekt będzie mógł być zakwalifikowany jako obiekt istotny dla ochrony mieszkańców wyłącznie danej gminy. 3) Art. 95a ust. 3 zd. 1. Czy będzie to egzekwowalne	Ad. 3) Jakie skutki ma to postanowienie? Warunek uzyskania pozwolenia na budowę? Dlaczego organ wyznaczający jedynie miejsce jako OZO, ma wyznaczać dodatkowe warunki? Łączy się to z problematyką poruszoną w ad. 1 – nie wiadomo na jakim etapie ma się to wszystko odbywać. Czy jeśli po złożeniu wniosków o pozwolenie na budowę, to czy to na organie administracji architektoniczno-budowlanej spoczywa ciężar porównania złożonej dokumentacji i określenia wymogów przez inny organ (w przypadku starosty może być to ten sam organ)? Czy w przypadku sprzeczności ma to być przesłanka do odmowy? Proponujemy ten przepis skreślić z projektu, gdyż niesie za sobą poważne wątpliwości systemowe.		
--	--	--	--	--	--

		czy ma to być jedynie wytyczna? Tego typu warunki powinny wynikać z przepisów wykonawczych, które od razu mówiłyby inwestorowi o uwarunkowaniach technicznych. 4) Art. 95a ust. 3 zd. 2. Przepis jest sprzeczny z Konstytucją (art. 45). Podobnie jak w przypadku wcześniejszego przepisu brak vacatio legis i przepisów przejściowych.			
9.	Art. 1 pkt 15 – dodawany art. 103a	Doszczegółowić: „W razie ogłoszenia alarmu za pomocą systemu ostrzegania i alarmowania ludności, w szczególności alarmu o zagrożeniu uderzeniem z powietrza, właściciel lub zarządca obiektu, w którym znajduje się punkt schronienia, udostępnia go w miarę możliwości osobom chroniącym się przed zagrożeniem, na czas trwania tego zagrożenia”	Punkty schronienia mają być wykorzystywane w sytuacjach nagłych i nieprzewidzianych. Właściciele i zarządcy obiektów, gdzie będą takie punkty, niekoniecznie mogą wtedy być w stanie go udostępnić. Ich wyznaczenie ma nie być w formule decyzji administracyjnej nakładającej jakieś techniczne obowiązki, a jedynie poinformowania właściciela. Proponujemy doprecyzowanie, że jest to robione w miarę możliwości.		
10.	Art. 1 pkt 16 lit. b – dodawany art. 108 ust. 5	Definicyjnie punkt schronienia nie będzie OZO, ale nadal jest w rozdziale tak zatytułowanym.			

		Wobec powyższego należy raczej zastanowić się czy nie powinno to zostać jakoś dookreślone, ponieważ może nastąpić interpretacja, że do punktu schronienia stosuje się zarówno ust. 4 jak i ust. 5 artykułu 108.			
11.	Art. 1 pkt 25 – dodawany art. 130a	Jaka będzie sankcja za brak poinformowania organów prowadzących ewidencję o zmianie danych? W jakim trybie przekazywane są informacje, o których mowa w ust. 2? Co można uznać za „uzyskanie” informacji?	Nie jest to tryb wnioskowy o przydział mobilizacyjny. Prosimy o wyjaśnienia lub doprecyzowanie. Być może trzeba uwzględnić to w ramach projektowanego brzmienia art. 140 i zamieścić w rozporządzeniu.		
12.	Art. 1 pkt 29 lit. a – dodawany art. 135 ust. 1a	Na jakim etapie ma się to odbywać i w jaki sposób.	Nadanie przydziału to ostatni etap, dlatego wojewoda, mając niezbędne dane z wniosku może wystąpić do szefa WCR. Wprowadzany przepis ma niby to usprawnić, ale nie jest jasne czy wojewoda z urzędu będzie informować (według własnego uznania) dane organy samorządowe o odgórnej możliwości takich uzgodnień wcześniej czy będzie informować już po złożeniu wniosku, że prosi o uzgodnienie z szefem WCR. Przepis należy doprecyzować, choć ostatecznie, patrząc na procedurę, wydaje się zbędny.		

13.	Art. 1 pkt 32 lit. b – art. 139 ust. 3	Uzupełnić o zdanie, że udział wójtów to zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.	Jeśli co do zasady ma to organizować wojewoda i będzie to jego zadanie, to w przypadku wykorzystania wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) powinno być to zadanie zlecone. Na posiedzeniu Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli KWRiST padło sformułowanie sugerujące takie rozwiązanie, które nie jest odzwierciedlone w projekcie.		
14.	Art. 1 pkt 34 lit. b– w zakresie dodawanego art. 152 ust. 3 uOLiOC	Skreślić.	Choć projektowany przepis jest lepszy niż poprzednia wersja, to nadal odczytujemy to jako próbę finansowania ze środków na ochronę ludności instytucji, które nie są – ze słusznych względów – uznane za podmioty ochrony ludności – Policji i Straży Granicznej. Nie tak powinno kształtować się finansowanie systemu ochrony ludności. Zarówno Policja jak i Staż Graniczna w ramach swoich budżetów mają zabezpieczone środki na wykonywanie swoich podstawowych zadań, jakim jest m.in. zapewnienie bezpieczeństwa. Ponadto, w przypadku wojny służby te podlegają militaryzacji na		

			podstawie ustawy o obronie Ojczyzny. Wygląda to na próbę łączenia w ramach budżetu państwa różnego rodzaju wydatków, po to, by jednocześnie można było twierdzić, że służby mundurowe są wzmacniane finansowo (organizacyjnie, sprzętowo), a jednocześnie wypełnia się założenia przeznaczania 0,3% PKB na OLiOC, sprawiając wrażenie dla niezbyt orientującej się w meandrach finansów państwowych opinii publicznej, że rząd znajduje oddzielne środki na to i na to. Uderzy to jednak tak naprawdę w samorządowe terytorialne organy ochrony ludności, a przez to podstawowe elementy systemu ochrony ludności – stanowiąc podstawę do przesunięć środków w ramach kolejnych edycji Programu OLiOC. Co prawda projektodawcy, w porównaniu do poprzedniej wersji, uściślają cele dofinansowań, ale pytanie brzmi czy „finansowanie lub dofinansowanie wyposażenia” nie oznacza po prostu dodatkowego budżetu na wyposażenie służb w sprzęt i środki, które będą		
--	--	--	--	--	--

			wykorzystywać do innych celów niż OLiOC. Nie da się bowiem rozdzielić tak jednoznacznie co ma wspierać OLiOC (wskazane w projekcie zakresy np. ochronę infrastruktury krytycznej) od normalnego zakresu zadań Policji i SG.		
15.	Art. 1 pkt 39 – dot. dodawanego art. 153 ust. 4	Podtrzymanie wcześniej zgłaszanej uwagi, że przepis chociaż zasadny nie rozwiązuje problemu zlecania zadań podmiotom ochrony ludności przez samorządy.	Ustawa o ochronie ludności nie zawiera własnych przepisów dot. zlecania zadań przez JST tylko odsyła do ustawy o finansach publicznych (art. 153 ust. 2 ustawy o ochronie ludności, który nie jest zmieniany). Na tym tle pojawiają się dwa problemy. Problem pierwszy. W art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazano, że dotacje z budżetu samorządu mogą otrzymywać jedynie podmioty niezaliczane do jednostek sektora finansów publicznych. Pytanie zatem czy gmina/powiat mogą udzielić dotacji przedsiębiorcy, jeżeli został uznany za podmiot ochrony ludności. Wnosimy o jednoznaczne uregulowanie takiej możliwości w przepisach ustawy o ochronie ludności albo w art. 221 ustawy o finansach publicznych poprzez wskazanie, że ograniczenie, o którym mowa w ust. 1 nie dotyczy udzielania		

			dotacji podmiotom ochrony ludności. Problem 2. Nie jest jasne w jakim trybie samorządy miałyby udzielać dotacji. Zgodnie z art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych tryb zlecania zadań z wyłączeniem przepisów ustawy o pożytku publicznym (czy li na podstawie umowy i uchwały rady gminy/powiatu) dotyczy wyłącznie zadań innych niż wymienione w ustawie o pożytku. Tymczasem zadania z zakresu ochrony ludności (a za niedługo również obrony cywilnej) są wpisane do katalogu w art. 4 ust. 1 ustawy o pożytku. Pytanie zatem w jakim trybie samorząd ma przekazywać dotacje.		
16.	Art. 1 pkt 41 – w zakresie nowelizacji art. 156	Program powinien odnosić się wyłącznie do wydatkowania środków, o których mowa w art. 155 ust. 2 pkt 3. W przypadku pozostałych środków ujęcie ich w Programie ma charakter pozorny, a sposób i tryb wydatkowania wynika z innych przepisów (choćby ustawy o PRM i świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych).			

		W zakresie ust. 5 – jak należy rozumieć zdanie „w okresie obowiązywania Programu następuje jego aktualizacja” - brzmi jakby aktualizacja była procesem ciągłym, co nie powinno mieć miejsca.			
17.	Art. 1 pkt 42 – w zakresie dodawanego art. 157a	Powtarzamy, że będzie to przepis, który w praktyce nie będzie dotyczyć samorządów. Najmniejsza partycypacja środków JST w zakupach, wymienionych w tym przepisie wyłączy możliwość stosowania proponowanej regulacji.	Art. 157a ust. 2 de facto powoduje, że każde środki spoza tych, które są wskazane w art. 155 ust. 2 pkt 3 uOLiOC powodują wejście w reżim PZP. Nie jest to oczywiście dziwne, natomiast spowoduje, że przepis będzie martwy (ciężko wyobrazić sobie w systemie ochrony ludności inwestycje finansowane wyłącznie ze środków przeznaczonych na finansowanie potrzeb obronnych).		
18.	Art. 1 pkt 44	Skreślić.	Ewidencja powinna osiągnąć pełną funkcjonalność już w tym roku. Ewentualnie skrócić wskazywany termin. W szczególności nie może być tak, że tylko część województw będzie objęta EOC.		

