

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A 0713/430/26

Warszawa, 20 lutego 2026 roku

Szanowny Pan

Tomasz Szymański

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Współprzewodniczący Zespołu

ds. Administracji Publicznej

i Bezpieczeństwa Obywateli KWRiST

Szanowny Pan

Krzysztof Matyjaszczyk

Prezydent Miasta Częstochowy

Związek Miast Polskich

Współprzewodniczący Zespołu

ds. Administracji Publicznej

i Bezpieczeństwa Obywateli KWRiST

Szanowni Panowie Przewodniczący,

w nawiązaniu do posiedzenia Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 18 lutego 2026 r. oraz zapadłych na nim ustaleń dotyczących ponownego przekazania przez Związek Powiatów Polskich uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (UD317; dalej jako Projekt) wraz z ewentualnymi propozycjami poprawek do Projektu, przekazuję poniższe spostrzeżenia i wnioski legislacyjne.

Podkreślenia wymaga, że mają one na celu wyeliminowanie licznych wątpliwości interpretacyjnych, które mogą powodować trudności w stosowaniu przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (uOLiOC). Wszystkim interesariuszom powinno zależeć bowiem na tym, by ustawa była przede wszystkim efektywna, a nie stanowiła zbiór pustych znaczeniowo lub powodujących chaos organizacyjny regulacji.

Dla ułatwienia analizy poprawianych zmian, tekst poprawek został pogrubiony.

I. Uwaga dotycząca art. 1 pkt 12 Projektu – dodawany art. 92a uOLiOC

Nadać brzmienie (zmiana lokalizacji przepisu w związku z logiką zmian):

12) po art. 92 dodaje się art. 92a w brzmieniu:

„Art. 92a. 1. Jeżeli spełnienie warunku, o którym mowa w art. 94 ust. 1 pkt 2 jest niemożliwe ze względu na lokalne uwarunkowania przestrzenne, dopuszcza się odstępstwo od warunków technicznych, o których mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 115 ust. 1 pkt 3.

2. W szczególnych wypadkach dopuszcza się inne niż określone w ust. 1 odstępstwa od warunków technicznych, o których mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 115 ust. 1 pkt 3, lecz jedynie pod warunkiem zastosowania rozwiązań zamiennych zapewniających nie gorszą realizację funkcji ochrony ludności w przypadku zorganizowania miejsca doraźnego schronienia.

3. Zgody na odstępstwa, o których mowa w ust. 1 i 2, udziela albo odmawia udzielenia, w drodze postanowienia, wojewoda na wniosek inwestora lub właściciela obiektu budowlanego, przy czym w przypadku zgody z ust. 2 jedynie po uzyskaniu upoważnienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

4. Udzielona zgoda na odstępstwa ma odpowiednie zastosowanie do organu ochrony ludności organizującego miejsce doraźnego schronienia w kondygnacji podziemnej budynku lub garażu podziemnym, których dotyczą odstępstwa.”.

Uzasadnienie

Zaproponowany w pierwotnym brzmieniu przepis zapewne miał stanowić odpowiedź na realny problem, w którym uzasadnione jest zastosowanie rozwiązań alternatywnych względem wymogów zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia. Niestety czyni to w sposób wadliwy. Przesłanką zastosowaną w proponowanym art. 92a ust. 1 jest „możliwość spełnienia przepisów określających warunki techniczne w inny sposób niż określony w tych przepisach”. To jednak oznacza, że albo ów alternatywny sposób spełnia przepisy i wtedy procedura jest zbędna, albo też nie spełnia przepisów – ale wtedy użyta hipoteza przepisu jest fałszywa.

Związek Powiatów Polskich proponuje więc osiągnięcie założonego celu poprzez zaproponowany przepis art. ust. 2.

Jednocześnie projektodawcy nie zauważyli, że w procesie „tworzenia” miejsca doraźnego schronienia można wyodrębnić dwa etapy:

- techniczne przygotowanie lub dostosowanie budynku, w którym potencjalnie może powstać miejsce doraźnego schronienia. Jest to etap, który jest realizowany przez inwestora lub właściciela budynku i obejmuje np. zapewnienie odpowiedniej nośności konstrukcji, zapewnienie wyjść pod armaturę wodno-kanalizacyjną, itd. (art. 94 uOLiOC);
- organizacja miejsca schronienia w konkretnej lokalizacji na podstawie decyzji organu ochrony ludności. Jest to etap, który jest realizowany przez ten właśnie organ ochrony ludności (art. 102 uOLiOC).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia dotyczy obu tych etapów, jednakże wprowadzane przepisy dotyczące odstępstw dedykowane są wyłącznie inwestorom/właścicielom budynków. Literalnie oznacza to, że co prawda inwestor może na etapie budowy odstąpić od przepisów rozporządzenia, ale już organ ochrony ludności musi je stosować w pełni – co wobec odstępstwa jest niemożliwe. Z tej przyczyny proponuje się ust. 4.

UWAGA: Z punktu widzenia systematyki ustawy zaproponowane brzmienie art. 92a powinno się znaleźć po art. 94 (np. jako art. 94a). Aby nie wprowadzać zamieszania nie dokonano tej zmiany porządkowej.

II. Poprawka dotycząca art. 1 pkt 13 Projektu – zmieniający art. 94 uOLiOC

13) art. 94 otrzymuje brzmienie:

„1. Kondygnacje podziemne w budynkach użyteczności publicznej lub budynkach mieszkalnych wielorodzinnych oraz garaże podziemne, jeżeli nie przewidziano w nich budowli ochronnej, projektuje się i wykonuje w taki sposób, aby:

- 1) nośność elementów konstrukcyjnych spełniała wymogi określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 115 ust. 1 pkt 3;**
- 2) umożliwiała spełnienie pozostałych wymogów określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 115 ust. 1 pkt 3 przy tworzeniu miejsca doraźnego schronienia o pojemności stanowiącej sumę:**
 - a) ilorazu łącznej powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w budynku i wskaźnika 20 m² na osobę,**
 - b) ilorazu powierzchni użytkowej budynku przeznaczonej na potrzeby użyteczności publicznej i wskaźnika 15 m² na osobę,**
 - c) dwukrotności liczby stanowisk postojowych dla samochodów – w przypadku garażu podziemnego.**

2. Przepis ust. 1 nie ma zastosowania, jeśli wyliczona w oparciu o ust. 1 pkt 2 pojemność ewentualnego miejsca doraźnego schronienia miałaby być mniejsza niż 15 osób.

3. Jeżeli spełnienie warunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 jest niemożliwe ze względu na zbyt małą powierzchnię kondygnacji poziomej lub garażu podziemnego, wojewoda na wniosek inwestora lub właściciela wyraża zgodę na przyjęcie mniejszej pojemności potencjalnego miejsca doraźnego schronienia określając jednocześnie tę liczbę.”.

Uzasadnienie

Obecnie obowiązujące brzmienie art. 94 ustawy – zgodnie z intencjami przedstawianymi przez projektodawców – miało doprowadzić do sytuacji, w której we wszystkich nowych budynkach kondygnacje podziemne będą wykonywane w sposób umożliwiający zlokalizowanie w nich miejsc doraźnego schronienia. Dotyczyło to przede wszystkim kwestii zachowania odpowiedniej nośności elementów konstrukcyjnych, tak aby kondygnacje podziemne były odporne na wypadek zniszczenia budynku. Uwzględnienie

odpowiedniej nośności konstrukcji jest niezależne od liczby osób, które docelowo miałyby się znajdować w miejscu doraźnego schronienia.

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia znalazły się jednak – zresztą wbrew opinii Związku Powiatów Polskich – wymagania prowadzące do uzależnienia projektu budynku od owej liczby, nieznanej na etapie projektowania. Jednocześnie ze względu na przyjęte parametry – nieadekwatne chociażby do warunków przestrzennych w zabudowie śródmiejskiej – wymogi z rozporządzenia w wielu przypadkach uniemożliwiły zaprojektowanie miejsca doraźnego schronienia na całości kondygnacji podziemnych. W konsekwencji pojawiła się potrzeba określenia na poziomie ustawowym zakresu obowiązku inwestorów do przygotowania miejsc doraźnego schronienia – w szczególności poprzez przesądzenie konkretnej liczby osób, które potencjalnie miejsce doraźnego schronienia ma zmieścić.

Zaproponowane przez projektodawców projektu nowelizacji brzmienie przepisu nie rozwiązuje tego problemu – gdyż określa widełki pojemności („nie mniej niż” – „przy czym nie większej niż”), zamiast stanowić jednoznaczne wskazanie dla projektantów. Związek Powiatów Polskich proponuje zatem zmianę polegającą na przyjęciu jednoznacznego wskazania pod jakiej wielkości miejsce doraźnego schronienia ma być projektowany budynek. Docelowa pojemność miejsca doraźnego schronienia determinuje konieczne do zastosowania warunki projektowe – za wyjątkiem kwestii nośności konstrukcji.

W przypadku samej kwestii nośności konstrukcji proponujemy utrzymanie obecnego rozwiązania prawnego. W chwili obecnej – i przez kolejną dekadę – będziemy mieli za mało miejsc, gdzie może się schronić ludność cywilna w warunkach wojennych, stąd w interesie publicznym jest zapewnienie odpowiedniej wytrzymałości kondygnacji podziemnych w nowo wznoszonych budynkach. W sytuacji zagrożenia ludzie będą mieli skłonność korzystania z najbliższych dostępnych miejsc i o ile przekroczenie liczby chroniących się względem np. liczby toalet wpływa co najwyżej na komfort przebywania to zawalenie się stropu stanowi już zagrożenie dla życia.

Mamy świadomość tego, że utrzymanie tego warunku wpływa m.in. na cenę mieszkań. Zwracamy jednak uwagę, że jest to już stan wynikający z obowiązujących przepisów. Odstąpienie od niego jest możliwe, zwłaszcza przy uwzględnieniu doświadczeń z wojny rosyjsko-ukraińskiej, ale prawodawca musi w sposób wyraźny wziąć na siebie odpowiedzialność wynikającą z takiej decyzji. Innymi słowy – musi zostać jasno określone, czy w warunkach zagrożenia wyżej stawia sobie podniesienie ogólnego poziomu przygotowania państwa do ochrony ludności, czy też obniżenie cen mieszkań w budynkach, które będą na nowo powstawały.

Zastosowana redakcja ust. 1 sprawia, że nadmiarowy staje się ust. 3 z zaproponowanej nowelizacji. Jednocześnie umożliwia ona lepsze sformułowanie ust. 2.

Proponowany przez projektodawców art. 94 ust. 4 jest zrozumiały na poziomie celu. Ma on stanowić odpowiedź na sytuację, w której obiektywnie niemożliwe jest spełnienie warunków z rozporządzenia (np. nie można zachować odpowiedniej odległości wyjść zapasowych). Zastosowana redakcja jest jednak wadliwa:

- zamiast dopuścić w takich przypadkach odstępstwo od warunków technicznych każdorazowo prowadzi do zmniejszenia pojemności potencjalnego miejsca doraźnego schronienia;

- przesłanka zastosowania została tak szeroko zakreślona, że otwiera furtkę do nadużyć. Pojęcie uwarunkowań terenowych (ze szczególnym wymienieniem wielkości działki) obejmuje bowiem bardzo różne sytuacje, które mogą być stosowane jako pretekst do zmniejszania pojemności potencjalnego miejsca doraźnego schronienia.

Z tego względu proponuje się ograniczenie zakresu stosowania dotychczasowego ust. 4 (w propozycji ZPP ust. 3) wyłącznie do przypadków, gdy powierzchnia odpowiednio kondygnacji podziemnej lub parkingu podziemnego jest zbyt mała. Pozostałe przypadki proponuje się uznać za przesłankę udzielenia zgody na odstępstwo – i zostaje to skonsumowane w proponowanym brzmieniu art. 92a ust. 1 i 2.

Jednocześnie w przypadku odrzucenia proponowanych przez nas poprawek zwracamy uwagę, że przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie odnieśli się do praktycznego problemu dotyczącego obecnie przygotowanych projektów budowlanych, zwłaszcza w kontekście budynków użyteczności publicznej. Przygotowywane (procedowane) inwestycje nie muszą uwzględniać przyszłych wskaźników przygotowywanych w ramach Projektu. Administracja architektoniczno-budowlana może więc stanąć niedługo przed problemem czy wydawać pozwolenia na budowę dla projektów, które nie spełniają wymogów pojemnościowych wymaganych przez „nowy” art. 94 uOLiOC, który pojawi się w międzyczasie. Dlatego albo należy dodać przepis przejściowy albo ustanowić stosowne vacatio legis dla nowego brzmienia art. 94.

III. Poprawki dotyczące art. 1 pkt 14 Projektu – dodawany art. 95a uOLiOC

1) art. 95a proponujemy nadać brzmienie:

„Art. 95a. 1. Inwestor zamierzenia budowlanego polegającego na budowie obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 93 i 95, **przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę lub zgłoszeniem budowy** zawiadamia o zamiarze realizacji inwestycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację inwestycji.

2. Ust. 1 nie ma zastosowania jeżeli inwestorem jest gmina lub powiat albo podległe im jednostki organizacyjne, samorządowe osoby prawne lub spółki prawa handlowego w których wartość nominalna udziałów albo akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego stanowi więcej niż 50% kapitału zakładowego spółki, a w przypadku prostej spółki akcyjnej liczba akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby akcji tej spółki oraz jednostka samorządu terytorialnego dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo walnym zgromadzeniu. W takim przypadku odpowiednio stosuje się ust. 6.

3. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, uzgadnia ze starostą oraz wojewodą, który z organów ochrony ludności jest właściwy do uznania projektowanego obiektu budowlanego za budowlę ochroną, zgodnie z art. 89 ust. 2–4. W przypadku braku uzgodnienia organem właściwym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

4. Właściwy organ ochrony ludności, określony na podstawie ust. 2, określa pojemność oraz kategorię odporności budowli ochronnej, jaką należy zapewnić w projektowanym obiekcie budowlanym, w drodze postanowienia w terminie 45 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1. ~~Na postanowienie nie służy skarga do sądu administracyjnego.~~ Przy określaniu pojemności oraz kategorii odporności organ ochrony ludności uwzględnia przesłanki wskazane w art. 90 ust. 1 oraz informacje o powierzchni w planowanej inwestycji, która może być przeznaczona na potrzeby ochrony ludności.

5. Za dzień wydania postanowienia, o którym mowa w ust. 4 uznaje się dzień nadania postanowienia w placówce pocztowej operatora pocztowego, o którym mowa w art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, albo w przypadku doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, dzień wystawienia dowodu wysłania, o którym mowa w art. 40 tej ustawy, albo, w przypadku skorzystania z publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 tej ustawy, dzień odebrania dokumentu elektronicznego przez operatora wyznaczonego.

6. W przypadku niewydania przez organ ochrony ludności postanowienia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, inwestor może zaprojektować budowlę ochronną w dowolnej kategorii odporności i pojemności nie mniejszej niż 30 osób.

7. Do dokonania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1 oraz wydania postanowienia o którym mowa w ust. 4, w zakresie nieuregulowanym w ustawie oraz w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 7, odpowiednio stosuje się rozdział 5, rozdział 6, art. 35 § 5, rozdział 8, rozdział 9, art. 57 z Działu I oraz art. 63-66, art. 124 i art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

8. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) wzór zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1,
 - 2) wykaz dokumentów jakie inwestor zobowiązany jest dołączyć do zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1,
 - 3) szczegółowy tryb dokonywania uzgodnień, o których mowa w ust. 2,
 - 4) wzór postanowienia, o którym mowa w ust. 3
- mając na względzie konieczność zapewnienia jednolitości i sprawności postępowania w sprawach dotyczących określenia pojemności oraz kategorii odporności budowli ochronnej.”.

2) Art. 2. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.)

a) art. 33 ust. 2 pkt 13 przyjmuje brzmienie:

„13) w przypadku obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 93 i 95 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej postanowienie, o którym mowa 95a ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej albo oświadczenie inwestora o niewydaniu postanowienia przez organ ochrony ludności, w terminie o którym mowa w art. 95a ust. 6 tej ustawy albo oświadczenie inwestora o braku obowiązku uzyskania tego postanowienia złożone pod rygorem

odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny; składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o następującej treści: "Jestem świadomy (-ma) odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia."; klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.";

b) po pkt 13 dodaje się pkt 14 w brzmieniu:

14) w przypadku obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 94 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej oświadczenie inwestora o obowiązku wykonania obiektu budowlanego w sposób umożliwiający zorganizowanie w nim miejsca doraźnego schronienia o określonej pojemności albo o braku takiego obowiązku, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny; składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o następującej treści: "Jestem świadomy (-ma) odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia."; klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.";

3) proponujemy dodać przepis przejściowy:

Przepisów art. 95a ustawy zmienianej w art. 1 oraz art. 33 ust. 2 pkt 13 i 14 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się do wniosków o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy dokonanych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Uzasadnienie

Projektowany art. 95a jest w obecnej formule nie do zaakceptowania, co skutkowało w jego zakresie negatywną opinią Związku Powiatów Polskich, jak i strony samorządowej podczas posiedzenia Zespołu. Konstrukcja tej regulacji sprawia, że nie przystaje ona do żadnego znanego trybu postępowania administracyjnego, a jednocześnie sama nie tworzy w pełni zrozumiałej procedury. Domyślnie dotycząc procedury budowlanej, w żaden sposób nie określa etapu uzyskiwania postanowień i skutków prawnych dla inwestora oraz organów ochrony ludności i administracji architektoniczno-budowlanej. Przepis nie jest również spójny z art. 33 ust. 2 pkt 13 ustawy Prawo budowlane

Na tle obecnego przepisu z Projektu rodzi się więc szereg wątpliwości praktycznych, na które nie uzyskaliśmy odpowiedzi – ani w ramach odniesienia się do uwag pisemnych, ani podczas ostatniego posiedzenia Zespołu. Wiążą się one przede wszystkim z kwestiami proceduralnymi. Poniżej wskazujemy przykładowe problemy jakie zrodzi proponowany przepis w obecnym brzmieniu w praktyce jego stosowania.

- czy wobec używania sformułowania „zamierzenie budowlane” oznacza to etap przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę czy także ewentualnie już w trakcie realizacji samej inwestycji;
- co ma zawierać zawiadomienie inwestora ani jaki poziom szczegółowości będzie musiało spełniać – czy dołącza się jakiegokolwiek dokumenty, czy wystarczy sam słowny opis zamierzenia?
- czy i jakich dokumentów będzie mógł żądać sam zawiadamiany wójt i w jakim trybie?

- nie jest wskazana forma ani zakres informacji w trybie uzgodnienia, które mają otrzymać starosta i wojewoda, aby móc ocenić, czy któryś z nich jest organem właściwym;
- nie określono ponadto jaką formę ma przyjąć samo uzgodnienie – w szczególności nie jest wskazane, że jest to uzgodnienie w rozumieniu art. 106 KPA;
- czy od postanowienia inwestorowi będzie przysługiwało odwołanie/zażalenie – nie jest stwierdzone czy jest to postanowienie w rozumieniu KPA i czy przy jego wydawaniu stosuje się KPA;
- na jakim etapie, czyj wniosek (inwestor składa tylko zawiadomienie) i na podstawie jakich dokumentów wydawane jest postanowienie, o którym mowa w projektowanym art. 95a ust. 3.

Krytycznie ważne jest określenie skutku prawnego postanowienia dla procesu budowlanego. Nie jest bowiem jasne, czy starosta, jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, będzie mógł w toku postępowania o pozwolenie na budowę żądać przedłożenia postanowienia, o którym mowa w projektowanym art. 95a ust. 3. Wątpliwości budzi również to, czy w przypadku przedłożenia projektu budowlanego nieuwzględniającego treści tego postanowienia starosta będzie uprawniony do odmowy wydania pozwolenia na budowę. O tym proponowane przez Projektodawców rozwiązanie legislacyjne milczy.

Dotychczasowa argumentacja Ministerstwa w zakresie projektowanego przepisu skoncentrowała się na tym, że przepis pozwoli na realizację przez organy ochrony ludności wymogu planowania odpowiedniej liczby miejsc schronienia. Tymczasem główny ciężar uwag, jak przytoczono wyżej, dotyczył skutku prawnego niedopracowanej legislacyjnie procedury – zarówno dla inwestorów (w tym publicznych!) jak i organów ochrony ludności oraz administracji architektoniczno-budowlanej. Jednakże, uwzględniając także i aspekt realizacji art. 90 uOLiOC, zwróciliśmy uwagę, że przepis ten faworyzuje wójta, który ma pełną kontrolę nad uzgodnieniem, który organ ochrony ludności będzie właściwy do uznawania danego obiektu za budowlę ochronną. Jeśli bowiem do uzgodnienia nie dojdzie (np. za właściwego uzna się jednocześnie wójt i starosta), to, zgodnie z Projektem, właściwym będzie wójt. Może dochodzić do absurdalnych sytuacji, gdy inwestycje powiatowe lub rządowe mogą być „przejmowane” jako obiekty ochronne poziomu gminnego przez wójta. Oczywiście wynika to z wadliwej konstrukcji art. 89, o czym nasza organizacja pisała już na etapie konsultacji projektu samej uOLiOC.

Dodatkowo, zwracamy uwagę, że przepis zawiera kontrowersyjne konstytucyjnie rozwiązanie wyłączenia drogi sądowej. Nie jest wskazana żadna potencjalna ścieżka odwoławcza, w tym kwestia tak mocno ingerująca w prawa inwestorów (także publicznych). Postanowienie z art. 95a ust. 3 narzuca pewne obowiązki, wobec czego, jak się zdaje, taka ścieżka powinna być przewidziana. W uzasadnieniu do Projektu w żaden sposób tego nie wyjaśniono, a do tematu nie odniesiono się podczas posiedzenia Zespołu.

Zakres proponowanych zmian obejmuje:

- 1) wyłączenie stosowania procedury, jeżeli inwestorem jest gmina, powiat albo jednostki im podległe lub zależne,
- 2) doprecyzowanie, że zawiadomienie jest wskazane przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę;
- 3) wskazanie, w jakim zakresie do opisanej procedury będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego;

- 4) wskazanie momentu doręczenia postanowienia; bez takiej zmiany celowe zwlekanie przez inwestora z odbiorem korespondencji skutkowałoby przyjęciem, że postanowienie nie zostało wydane w terminie;
- 5) upoważnienie właściwego ministra do wydania rozporządzenia, w którym dookreślone zostanie jakie elementy powinno zawierać zawiadomienie, postanowienie oraz jakie dokumenty będą mogły być wymagane od inwestora. W tym zakresie ZPP nie jest w stanie zaproponować samodzielnie regulacji, ponieważ intencja Projektodawców jest nam nieznana;
- 6) dostosowanie przepisów Prawa budowlanego dot. wydania decyzji pozwolenia na budowę do nowych przepisów;
- 7) wprowadzenie przepisu przejściowego dla obecnie toczących się postępowań o pozwolenie na budowę.

IV. Uwagi do art. 1 pkt 39 – dodawany art. 153 ust. 4 uOLiOC (zmiana dotycząca udzielania dotacji celowych z budżetu JST dla podmiotów ochrony ludności)

Proponowaną przez Projektodawców zmianę przepisów proponujemy uzupełnić o zmianę art. 221 ustawy o finansach publicznych

W art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. W przypadku gdy odrębne przepisy przewidują możliwość udzielenia dotacji celowych podmiotom innym niż wymienione w ust. 1 lub przepisy te wyłączają stosowanie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ust. 2-4 stosuje się odpowiednio, w zakresie w jakim odrębne przepisy nie określają trybu, zasad udzielania, kontroli lub rozliczania tych dotacji.”.

Uzasadnienie

Celem poprawki jest usunięcie rozbieżności pomiędzy brzmieniem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, zarówno w obecnym, jak i proponowanym brzmieniu z ustawą o finansach publicznych.

W uOLiOC wskazano, że organy ochrony ludności mogą, w ramach swojej właściwości, udzielać podmiotom ochrony ludności dotacji celowych na realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Zasady otrzymywania i rozliczania dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 153 ust. 1 i 2 uOLiOC).

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego takim przepisem jest art. 221 ustawy o finansach publicznych.

Niespójność pomiędzy obiema ustawami sprowadza się do dwóch kwestii.

Po pierwsze, ustawa o finansach publicznych nie przewiduje przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla podmiotów innych niż podmioty niezalecane do sektora finansów publicznych i niedziałające dla osiągnięcia zysku. Tymczasem beneficjentem dotacji na gruncie ustawy o ochronie ludności mogą być również przedsiębiorcy.

Po drugie, ustawa o finansach publicznych nie określa trybu udzielania dotacji dla zadań wskazanych w art. 4 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, jeżeli przepis szczególny wyłącza stosowanie tej

ustawy, a jednocześnie nie określa trybu ani zasad udzielania, rozliczenia czy kontroli dotacji oraz koniecznych elementów umowy.

Z art. 221 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych w obecnym brzmieniu literalnie wynika, że przepisy te dotyczą zadań innych niż określone w ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie.

Tymczasem, pomimo zaprojektowanego wyłączenia stosowania ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie w projektowanym w art. 153 ust. 4, zadania ochrony ludności nadal są wymienione w katalogu w art. 4 ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie.

Proponowana przez nas poprawka zagwarantuje więc spójność systemową w zakresie dotacji.

V. Uwagi do art. 1 pkt 42 – dodawany art. 157a uOLiOC (zmiana dot. stosowania prawa zamówień publicznych)

Projektowanemu art. 157a ust. 2 i 3 proponujemy nadać brzmienie:

2. W przypadku realizacji zadania, o którym mowa w ust. 1, z udziałem innych środków **publicznych**, niż określone w art. 155 ust. 2 pkt 3, w szczególności z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, stosuje się procedury określone w umowach międzynarodowych, deklaracjach dawcy lub innych procedurach obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w tym ustawę z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

3. Ust. 2 nie ma zastosowania, jeżeli środki publiczne, o których mowa w tym przepisie, pochodzą z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Uwaga! Powyższa zmiana wymagałaby zmiany numeracji kolejnych ustępów w projektowanym artykule 157a.

Przedstawiamy również alternatywną propozycję.

Projektowanemu art. 157 ust. 2 proponujemy nadać brzmienie:

„2. W przypadku realizacji zadania, o którym mowa w ust. 1, z udziałem **środków publicznych** innych niż:

1) określone w art. 155 ust. 2 pkt 3 lub

2) pochodzące z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego,

stosuje się procedury określone w umowach międzynarodowych, deklaracjach dawcy lub innych procedurach obowiązujących przy ich wykorzystaniu, w tym ustawę z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.”.

Uzasadnienie

Projektowany art. 157a ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wyłącza stosowanie prawa zamówień publicznych do niektórych zamówień finansowanych i dofinansowanych z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Jednocześnie w ust. 2 wskazuje się, że jakiegokolwiek dofinansowanie zamówienia z innych środków wyłącza możliwość zastosowania ust. 1 (Projektodawcy wskazują na jakiegokolwiek środki, w szczególności wskazując środki, o których mowa w art.

5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych). Zatem oba projektowane przepisy są wzajemnie sprzeczne.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać do 100% dotacji z Programu Ochrony Ludności. Nie mają zatem zagwarantowanego pełnego pokrycia wydatków z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej.

W praktyce możliwe są dwie, niekorzystne z perspektywy JST, sytuacje. Po pierwsze umowa zawarta przez wojewodę z samorządem będzie przewidywała mniejsze dofinansowanie niż 100%. Po drugie, bardzo prawdopodobne są sytuacje w których, samorząd uzyskał dotację mającą co do zasady sfinansować w 100% zamówienie, ale w momencie dokonywania zakupów okazuje się, że ostateczna cena zakupu jest wyższa. Mogą to być nawet nieznaczne kwoty stanowiące niewielki ułamek otrzymanego dofinansowania.

W obu przypadkach JST nie będzie mogła skorzystać z art. 157a ustawy. Zwracamy uwagę, że właśnie konieczność przeprowadzania procedury w trybie PZP, przy bardzo ograniczonym czasie dokonywania zakupów, była jedną z głównych przyczyn nieefektywnego wykorzystania środków pochodzących z Programu w 2025 r.

Jak ustalono ostatecznie na posiedzeniu Zespołu ds. Administracji Publicznej KWRiST, nie taka była jednak intencja Projektodawców. Założenie było bowiem takie, iż ustęp 2 miał dotyczyć wykorzystania do finansowania zamówienia także środków europejskich lub innych zagranicznych i nie miał dotyczyć środków jednostek samorządu terytorialnego.

ZPP proponuje dwie alternatywne poprawki, z których w naszej ocenie propozycja nr 1 jest bardziej czytelna. Ponadto proponujemy doprecyzować, że ust. 2 ma zastosowanie wyłącznie, jeżeli współfinansowanie zadania pochodzi ze środków publicznych.

VI. Uwaga końcowa

Związek Powiatów Polskich zastrzega, że w toku dalszych prac nad Projektem, w szczególności na etapie parlamentarnym, może zgłaszać kolejne uwagi oraz propozycje poprawek, zwłaszcza jeśli powyższe uwagi i propozycje nadal pozostaną nieuwzględnione w treści procedowanego dokumentu UD317.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Piłonka