



**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.0531/106/26

Warszawa, 3 kwietnia 2026 roku

Szanowny Pan  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z procedowaniem przez Senat RP ustawy o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 637, dalej jako „Ustawa”), proszę przyjąć poniższe uwagi Związku Powiatów Polskich wraz z propozycjami poprawek do Ustawy.

Podkreślenia wymaga, że mają one na celu wyeliminowanie 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. Na wszystkie kwestie nasza organizacja zwracała uwagę podczas prac w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz na etapie prac w Sejmie.

W tym miejscu zwracamy również uwagę, że w materiale przekazanym do Sejmu została zawarta błędna informacja, że Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego opiniowała projekt Ustawy pozytywnie. Opinia Komisji była pozytywna tylko do części ustawy. Do części regulacji została wydana opinia negatywna z uwagi na rażące naruszenie zasady przyzwoitej legislacji.

Dla ułatwienia analizy poprawianych zmian, tekst poprawek został pogrubiony.

## **I. Uwaga dotycząca art. 1 pkt 16 Ustawy – dodawany art. 92a uOLiOC**

Proponujemy następującą poprawkę:

**„Art. 1 pkt 16 Ustawy przyjmuje brzmienie:**

**16) 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. Właściwy wojewoda, na wniosek inwestora lub właściciela obiektu budowlanego uzasadniony ekspertyzą techniczną, udziela albo odmawia udzielenia zgody na odstępstwa, o których mowa w ust. 1 lub 2 w drodze postanowienia. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, wojewoda udziela zgody po uzyskaniu upoważnienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych.**

**4. Ekspertyzę techniczną, o której mowa w ust. 3, wykonuje osoba posiadająca uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.**

**5. Wojewoda składa do ministra właściwego do spraw wewnętrznych wnioski w sprawie upoważnienia, o którym mowa w ust. 3 zdanie drugie, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Wniosek zawiera:**

- 1) charakterystykę obiektu budowlanego określającą w szczególności informacje o wielkości części podziemnych w obiekcie budowlanym, przeznaczeniu pomieszczeń lub przestrzeni w części podziemnej obiektu budowlanego;**
- 2) opinię wojewody wraz ze szczegółowym uzasadnieniem o konieczności wprowadzenia rozwiązań zamiennych;**
- 3) propozycje rozwiązań zamiennych;**
- 4) uzasadnienie dotyczące zapewnienia funkcji ochronnych umożliwiających zorganizowanie miejsca doraźnego schronienia przy uwzględnieniu projektowanych rozwiązań.**

**5. Minister właściwy do spraw wewnętrznych może uzależnić swoje upoważnienie, o którym mowa w ust. 3, od spełnienia dodatkowych warunków.**

**6. 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 poprawki:

Zaproponowany w Ustawie przepis ma 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 przyjętym art. 92a ust. 1 jest „*możliwość spełnienia warunków technicznych 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. Stąd proponowane przez nas brzmienie ust. 1 i 2.

Jednocześnie Projektodawcy nie uwzględnili faktu, a przyjęta w Sejmie wersja przepisu nie przewiduje, 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 tak naprawdę wyłącznie inwestorom/właścicielom budynków. Zwracaliśmy na to uwagę także podczas prac sejmowych. Obecny kształt przepisu zawartego w Ustawie oznacza, 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. W kontekście celu przepisu wydaje się, że Projektodawcy chcieli objąć odstępstwami także możliwość tworzenia w takich obiektach miejsc doraźnego schronienia, a więc etap „organizacyjny”. Nie wynika to jednak z przyjętego przepisu. Dlatego, dla jasności, należy wprowadzić proponowany przez nas ust. 6.

Związek Powiatów Polskich proponuje więc osiągnięcie wszystkich celów przedmiotowego przepisu poprzez zaproponowaną, kompleksową treść art. 92a, uwzględniającą także przyjętą poprawkami w Sejmie kwestię ekspertyzy i udziału ministra.

Jako uwagę dodatkową wskazujemy, że z punktu widzenia systematyki ustawy zaproponowane brzmienie art. 92a powinno się znaleźć po art. 94 (np. jako art. 94a).

## **II. Uwaga dotycząca art. 1 pkt 17 – w zakresie zmienianego art. 93**

Proponujemy następującą poprawkę:

**„W art. 1 pkt 17 Ustawy art. 93 otrzymuje brzmienie:**

**„1. W budynku użyteczności publicznej zapewnia się budowlę ochronną, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.**

**2. Na wniosek inwestora, o którym mowa w art. 95a, właściwy organ ochrony ludności może zwolnić z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej. Zwolnienie następuje w drodze decyzji administracyjnej.**

**3. Odwołanie od decyzji o zwolnieniu z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej, wydanej przez:**

- 1) wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starostę – rozpatruje wojewoda;**
- 2) wojewodę – rozpatruje minister właściwy do spraw wewnętrznych.**

**4. Organ, który wydał decyzję, o której mowa w ust. 2, jest obowiązany w drodze decyzji, przenieść tę decyzję na wniosek nowego inwestora, jeżeli do wniosku inwestor dołączy oświadczenie o przejęciu warunków zawartych w decyzji oraz zgodę dotychczasowego inwestora, na rzecz którego decyzja została wydana. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji są podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie.**

**5. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których:**

- 1) w budynku użyteczności publicznej nie ma obowiązku zapewnienia budowli ochronnej,**
- 2) organ ochrony ludności może zwolnić z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej**

**– mając na uwadze konieczność zapewnienia odpowiedniej ilości miejsc w budowlach ochronnych oraz parametry budynku, przewidywaną liczbę osób, które mogą w nim przebywać i przeznaczenie budynku użyteczności publicznej.”**

Uzasadnienie poprawki:

Poprawka stanowi doprecyzowanie brzmienia art. 93 przyjętego przez Sejm. Należy jednocześnie doprecyzować, że odstępstwa wynikają z decyzji organu ochrony ludności wyłącznie na wniosek inwestora, ponieważ organ nie powinien decydować o tym z urzędu, a obecne brzmienie art. 93 zawarte w uchwalonej Ustawie tego nie rozstrzyga, co może budzić wątpliwości interpretacyjne w kontekście dopuszczalnych przypadków z planowanego rozporządzenia. Ponadto, należy przewidzieć sytuację zmiany inwestora (przejęcia inwestycji), stąd propozycja treści dodawanej jako ust. 4.

## **III. Uwaga dotycząca art. 1 pkt 17 Projektu – w zakresie zmienianego art. 94 uOLiOC**

Proponujemy następującą poprawkę:

**„W art. 1 pkt 17 Ustawy art. 94 otrzymuje brzmienie:**

**„Art. 94. 1. Kondygnacje podziemne w budynkach użyteczności publicznej lub budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, jeżeli nie przewidziano w nich budowli ochronnej, projektuje się i wykonuje w sposób umożliwiający zorganizowanie w nich miejsc doraźnego schronienia o pojemności stanowiącej zaokrągloną w górę do pełnej liczby całkowitej sumę:**

- 1) ilorazu powierzchni użytkowej budynku przeznaczonej na potrzeby użyteczności publicznej i wskaźnika 15 m<sup>2</sup> na osobę,**
- 2) ilorazu powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych i wskaźnika 20 m<sup>2</sup> na osobę,**
- 3) dwukrotności liczby znajdujących się w kondygnacjach podziemnych stanowisk postojowych dla samochodów.**

**2. Garaże podziemne, inne niż zlokalizowane w kondygnacjach podziemnych budynków użyteczności publicznej lub budynków mieszkalnych wielorodzinnych, jeżeli nie przewidziano w nich budowli ochronnej, projektuje się i wykonuje w sposób umożliwiający zorganizowanie w nich miejsc doraźnego schronienia o pojemności stanowiącej sześciokrotność liczby stanowisk postojowych dla samochodów.**

**3. 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.**

**4. Jeżeli spełnienie warunku, o którym mowa w ust. 1 lub 2, jest niemożliwe ze względu na zbyt małą powierzchnię kondygnacji podziemnej lub garażu podziemnego, właściwy wojewoda może, na wniosek inwestora lub właściciela obiektu budowlanego, wyrazić zgodę na zaprojektowanie i wykonanie kondygnacji podziemnej lub garażu podziemnego w sposób umożliwiający zorganizowanie w nim miejsca doraźnego schronienia o mniejszej pojemności. Wydając zgodę, wojewoda określa jednocześnie tę pojemność.**

**5. Inwestor może zaprojektować i wykonać kondygnacje podziemne w budynkach użyteczności publicznej lub budynkach mieszkalnych wielorodzinnych oraz garaże podziemne w sposób umożliwiający zorganizowanie w nich miejsc doraźnego schronienia o pojemności większej niż określona odpowiednio w ust. 1 i ust. 2.”**

Uzasadnienie poprawki:

Obecnie obowiązujące brzmienie art. 94 uOLiOC – 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 opiniom Związku Powiatów Polskich – wymagania prowadzące do uzależnienia projektu budynku od owej liczby, nieznaney 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 w Ustawie nowe brzmienie przepisu nie rozwiązuje tego problemu – gdyż określa widełki pojemności („niemniejszej” – „przy czym niewiększej”), 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.

Proponuje się przy tym zwiększenie wskaźników przeliczeniowych dla miejsc doraźnego schronienia, które będą lokalizowane w garażach znajdujących się na kondygnacjach podziemnych albo garażach podziemnych. 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 maksymalnie szybkiego przyrostu sumarycznej pojemności takich miejsc. Hale garażowe i garaże podziemne umożliwiają to, dlatego nieuzasadnione jest ograniczenie ich wykorzystywania wyłącznie do liczby osób porównywalnej z liczbą użytkowników danego budynku. 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.

Zaproponowane wyższe wskaźniki przełożą się w pewnym stopniu na wzrost kosztów inwestycji, jednakże są i tak bardziej liberalne niż 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 przez Sejm nowelizacji.

Art. 94 ust. 4 w brzmieniu przyjętym w Ustawie jest zrozumiały na poziomie celu. Ma on stanowić odpowiedź na sytuacje, w których 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 (w szczególności 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 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 przez nas brzmieniu art. 92a.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że Ustawa nie odnosi się normatywnie do praktycznego problemu dotyczącego obecnie przygotowywanych 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.

#### **IV. Uwagi dotyczące art. 1 pkt 18 Projektu – dodawany art. 95a uOLiOC**

Proponujemy następującą poprawkę:

**„W art. 1 pkt 18 Ustawy dodawany art. 95a przyjmuje 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 zamiaru wykonywania robót budowlanych** występuje do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację inwestycji z wnioskiem o **stwierdzenie** obowiązku w zakresie zapewnienia budowli ochronnej. Do wniosku załącza się dokumentację obejmującą lokalizację oraz charakterystykę inwestycji określającą w szczególności informacje o wielkości części podziemnych w obiekcie budowlanym, przeznaczeniu obiektu budowlanego oraz pomieszczeń lub przestrzeni w części podziemnej obiektu budowlanego, a także proponowane rozwiązania w zakresie zapewnienia obiektu zbiorowej ochrony.

**2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do zamierzenia budowlanego, którego investorem jest wojewoda, gmina, 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**

**inwestor może zaprojektować budowlę ochronną o kategorii odporności i pojemności określonej według potrzeb odpowiednio gminy, powiatu lub województwa.**

3. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 14 dni od dnia otrzymania **kompletnego wniosku**, 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 ochronną, 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. 3, na wniosek, o którym mowa w ust. 1, w drodze decyzji administracyjnej ustala obowiązek w zakresie zapewnienia budowli ochronnej określając pojemność i kategorię odporności budowli ochronnej jaką należy zapewnić w projektowanym obiekcie budowlanym albo zwalnia z tego obowiązku zgodnie z art. 93 ust. 2, w terminie 45 dni od dnia ustalenia swojej właściwości. 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. W przypadku, gdy właściwy organ ochrony ludności zwolnił inwestora z obowiązku zapewnienia budowli ochronnej, stosuje się przepisy art. 94.**

**6. W przypadku niewydania decyzji w terminie, o którym mowa w ust. 4, inwestor ma obowiązek zapewnić w projektowanym obiekcie budowlanym budowlę ochronną w dowolnej kategorii odporności i pojemności nie mniejszej niż 30 osób.**

**7. Za dzień wydania decyzji, o której mowa w ust. 4 uznaje się dzień nadania decyzji 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.**

**7. Do rozpatrywania odwołań od decyzji oraz przeniesienia decyzji, o której mowa w ust. 4, art. 93 ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio.**

**8. W zakresie nieuregulowanym w ustawie oraz w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 9, do postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ust. 4, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.**

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

- 1) wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1,
- 2) wykaz dokumentów jakie inwestor zobowiązany jest dołączyć do wniosku, o którym mowa w ust. 1,
- 3) szczegółowy tryb dokonywania uzgodnień, o których mowa w ust. 3,
- 4) wzór decyzji, o której mowa w ust. 4

**- mając na względzie konieczność zapewnienia jednolitości i sprawności postępowania w sprawach dotyczących określenia pojemności oraz kategorii odporności budowli ochronnej.”.**

Dodanie do Projektu przepisu przejściowego

**Przepisów art. 95a ustawy zmienianej w art. 1 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 poprawek:

Projektowany art. 95a jest w obecnej formule trudny do zaakceptowania. Należy podkreślić, że jego wprowadzenie w pierwotnej formie do projektu Ustawy skutkowało w jego zakresie negatywną opinią Związku Powiatów Polskich, jak i strony samorządowej podczas prac w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, co w uzasadnieniu samego projektu pominięto. W Sejmie przepis o tyle poprawiono, że uwzględniono wyłączenie biurokratycznej procedury w stosunku do inwestycji gminnych i powiatowych oraz dodano ogólne wytyczne do dokumentacji, którą ma przedłożyć inwestor.

Obecna konstrukcja tej regulacji nadal jednak sprawia, że nie przystaje ona do żadnego znanego trybu postępowania administracyjnego, a jednocześnie sama nie tworzy w pełni zrozumiałej procedury. Domyślnie dotycząc procedury budowlanej, nie określa w jasny sposób etapu uzyskiwania postanowień i skutków prawnych dla inwestora oraz organów ochrony ludności i administracji architektoniczno-budowlanej (można to dopiero odnaleźć pośrednio w proponowanej w art. 5 Ustawy nowelizacji Prawa budowlanego). Podnosimy, by dla wyjaśnienia tej przyszłej wątpliwości, wprowadzić w ust. 1 jednoznaczne sformułowanie, że dzieje się to przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę lub zgłoszeniem budowy.

Na tle obecnego przepisu z Ustawy rodzi się także szereg wątpliwości praktycznych. Wiążą się one przede wszystkim z kwestiami proceduralnymi. Poniżej wskazujemy przykładowe problemy jakie zrodzi proponowany przepis w obecnym brzmieniu w praktyce jego stosowania:

- co ma zawierać zawiadomienie inwestora ani jaki poziom szczegółowości mają spełniać ogólnie określone dokumenty wskazane w ust. 1?
- 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 art. 95a ust. 3.

Dlatego proponujemy, by kwestie związane z proponowaną w Ustawie procedurą były maksymalnie zbliżone do klasycznego postępowania administracyjnego, zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej, a nie jak jest to proponowane w Ustawie – postanowieniem.

Argumentacja Projektodawców w zakresie projektowanego przepisu, zmodyfikowanego częściowo w Sejmie, skoncentrowała się w uzasadnieniu na tym, że przepis pozwoli na uszczegółowienie kompetencji wynikającej z art. 89 ust. 2-4 uOLiOC. Tymczasem główny ciężar problemu z projektowanym przepisem, jak widać wyżej, dotyczy skutków prawnych procedury – zarówno dla inwestorów jak i organów ochrony ludności oraz administracji architektoniczno-budowlanej. Jednakże, uwzględniając także i aspekt realizacji art. 90 uOLiOC, zwracamy 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.

Zakres zmian proponowanych w naszej propozycji poprawki kompleksowej treści art. 95a obejmuje:

- 1) wprowadzenie procedury kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej, a nie postanowieniem,
- 2) wyłączenie stosowania procedury, jeżeli inwestorem jest nie tylko wojewoda, gmina lub powiat, ale także jednostki im podległe lub zależne (ważne w szczególności inwestycji lokalnych),
- 3) doprecyzowanie, że wniosek jest składany przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę;
- 4) wskazanie, że do opisanej procedury, w ramach kwestii nieuregulowanych ustawą i rozporządzeniem, będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego;
- 5) doprecyzowanie co dzieje się w przypadku niewydania decyzji w terminie;
- 6) wskazanie momentu doręczenia postanowienia; bez takiej zmiany celowe zwlekanie przez inwestora z odbiorem korespondencji skutkowałoby przyjęciem, że decyzja nie została wydana w terminie;
- 7) upoważnienie właściwego ministra do wydania rozporządzenia, w którym dookreślone zostanie jakie elementy powinno zawierać pozwolenie, decyzja, sposób uzgodnień oraz jakie dokumenty będą mogły być wymagane od inwestora zgodnie z dyrektywą w ust. 1.

Ponadto, należy rozważyć wprowadzenie przepisu przejściowego dla obecnie toczących się postępowań o pozwolenie na budowę i zgłoszeń budowy.

#### **V. Uwaga do art. 1 pkt 33 lit. b Ustawy – w zakresie dodawanego art. 135 ust. 1a uOLiOC**

Nie jest jasne w którym momencie wojewoda ma upoważnić organ do dokonania uzgodnień z właściwym miejscowo szefem wojskowego centrum rekrutacji. Czy ma to być przed składaniem wniosku o przydział mobilizacyjny czy po złożeniu? Obie ścieżki wydają się możliwe do wykonania, więc przepis powinien to dla jasności procedury rozstrzygnąć.

#### **VI. Uwaga do art. 1 pkt 42 lit. a tiret drugie Ustawy – w zakresie dodawanego art. 152 ust. 2 pkt 4a uOLiOC**

Proponujemy następującą poprawkę:

**„Art. 1 pkt 42 lit. a tiret drugie Ustawy otrzymuje brzmienie:**

**„– po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:**

**4a) budowę odpornej infrastruktury medycznej w podmiotach leczniczych, w tym podziemnej, ochronnej infrastruktury medyczno-technicznej na potrzeby leczenia internistycznego, chirurgicznego, intensywnej terapii, leczenia oparzeń wraz z oddziałami łóżkowymi;”**

Uzasadnienie poprawki:

Pierwotny tekst projektu Ustawy nie ograniczał możliwości przekazywania środków, o których mowa w art. 152 ust. 2 pkt 4a uOLiOC wyłącznie do leczniczych podmiotów podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub Ministrowi Obrony Narodowej albo przez nich nadzorowanych. Takie uszczegółowienie pojawiło się dopiero na etapie poprawek sejmowych. Obawiamy się jednak, że wprowadzenie takiej klauzuli spowoduje niekorzystne interpretacje przy konstrukcji Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w kontekście dofinansowań do doposażenia i budowy odpornej infrastruktury medycznej w ramach jednostek podległych samorządom. Nie taka była bowiem idea konstrukcji Programu OLIOC.

**VII. Uwaga do art. 1 pkt 43 Ustawy - dodawany art. 153 ust. 4 uOLiOC (zmiana dotycząca udzielania dotacji celowych z budżetu JST dla podmiotów ochrony ludności)**

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

**„Do Projektu dodaje się art. 6 w brzmieniu:**

**„Art. 6 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 poprawki:

Celem poprawki jest usunięcie rozbieżności pomiędzy brzmieniem uOLiOC, 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 niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające 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.

Numeracja artykułu wynika z dat ustaw nowelizowanych art. 5 (Prawo budowlane) i 6 (ustawa o Służbie Ochrony Państwa).

#### **VIII. Uwaga do art. 1 pkt 44 Ustawy – dodawany art. 153a uOLiOC (rola Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego)**

Konstrukcja powierzania części zadań ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych jednostce organizacyjnej jaką jest NIW-CRSO budzi zasadnicze, systemowe wątpliwości.

Przede wszystkim, jak wynika z art. 153a ust. 1 – dofinansowania ze środków publicznych, w ramach systemu OLiOC, mają otrzymywać podmioty, które nie są ani organami ochrony ludności ani podmiotami ochrony ludności. Taka konstrukcja, w ramach realizacji pojedynczych projektów lub zadań mających na celu wzmocnienie odporności społecznej miałyby może sens, gdyby były to środki przewidziane w odrębny, dodatkowy sposób od środków z puli określonej w art. 155 ust. 2 pkt 3 uOLiOC – a więc środków ujętych w ramach limitu wydatków na finansowanie potrzeb obronnych, o którym mowa w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, w wysokości 0,15 % produktu krajowego brutto. Jednakże właśnie z tego źródła mają pochodzić pieniądze na dotacje od NIW – vide art. 153a ust. 5 Ustawy. Oznacza to, że środki „obronne”, które nominalnie mają stanowić główny element finansowy Programu OLiOC (co wynika z art. 156 ust. 2 w zw. z art. 155 ust. 1 i 2 uOLiOC), mogą zostać uszczuplone przez finansowanie organizacji pozarządowych niebędących podmiotami ochrony ludności oraz koszt obsługi dotacji pobierany

z tej puli przez NIW-CRSO (art. 153a ust. 4 Ustawy). Dodawany przepis art. 153a wygląda więc jak próba pobocznego finansowania Narodowego Instytutu Wolności, w ramach Programu OLiOC.

Ponadto, przez swą konstrukcję, dotacje od NIW będzie mógł otrzymać, jak wskazaliśmy wyżej, w zasadzie każdy podmiot. Przy czym należy tu rozumieć nie tylko podmioty ochrony ludności, o których mowa w art. 17, 18, 19 i 20 uOLiOC, ale każdą formalną instytucję – także organ ochrony ludności, który w znaczeniu językowym również jest „podmiotem”. O ile w przypadku organów ochrony ludności jest to zrozumiałe, tak konstrukcja przepisu powoduje, że w zasadzie rozróżnianie podmiotów ochrony ludności i innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu OLiOC nie ma sensu. Wychodzi bowiem na to, że dofinansowanie może dostać każda, sformalizowana instytucja, która zadeklaruje wykonanie zadań związanych z ochroną ludności. Naszym zdaniem to furta do nadużyć, choć sama idea jest oczywiście szczytna. Należy zdecydowanie przemyśleć konstrukcję podmiotów uprawnionych do uzyskania potencjalnej dotacji od NIW.

#### **IX. Uwaga do art. 1 pkt 46 i 47 Ustawy – nowelizowany art. 156 oraz dodawany art. 156a uOLiOC**

Proponujemy następujące poprawki:

**1) w art. 1 pkt 46 w art. 156 ust. 7 skreśla się słowa „budowlane” i „budowlanych”;**

**2) w art. 1 pkt 47 w art. 156a:**

**a) w ust. 1 i 2 skreśla się słowo „budowlanych”;**

**b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:**

**„3. W przypadku finansowania lub dofinansowania inwestycji budowlanych o charakterze wieloletnim, ujętych w wykazie, o którym mowa w ust. 2, minister właściwy do spraw wewnętrznych lub właściwy wojewoda, w odniesieniu do środków budżetu państwa, których są dysponentami, wyrażają zgodę jednostkom sektora finansów publicznych realizującym Program, w tym jednostkom samorządu terytorialnego, na zaciąganie zobowiązań na kolejne lata do wysokości limitu wydatków na inwestycje budowlane określonego w art. 156 ust. 7 w poszczególnych latach. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zgoda jest wydawana w umowie o udzielenie dotacji i obejmuje cały okres realizacji inwestycji.”.**

Uzasadnienie poprawek:

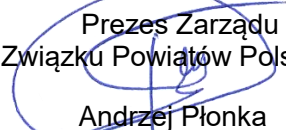
Wbrew zapewnieniom Rządu i projektowi Ustawy opiniowanemu przez KWRiST, obecne brzmienie projektowanego art. 156 nie gwarantuje, że finansowanie z Programu OLiOC będzie obejmować inwestycje/działania wieloletnie (nie tylko budowlane). Przed skierowaniem do parlamentu ust. 7 brzmiał „W Programie uwzględnia się ciągłość finansowania inwestycji wieloletnich.”. Była to kluczowa gwarancja dla samorządów pod kątem korzystania z dofinansowań z Programu. Co więcej, jak się wydaje, dodawany art. 156a wprowadza procedurę, zgodnie z którą inwestorzy korzystający z Programu, w tym JST, muszą co roku uzyskiwać zgodę na zaciąganie zobowiązań w wyznaczonych limitach, nawet jeśli już prowadzą inwestycję.”.

W przypadku inwestycji budowlanych wieloletnich (a ciężko wyobrazić sobie duże inwestycje zamykające się w ciągu roku) taka sytuacja wprowadza olbrzymią niepewność finansową dla inwestora. Ciężko wyobrazić sobie, że możliwość zaciągnięcia zobowiązania dla inwestycji gminnej albo powiatowej mogłaby być „częściowa” na rok. Kredytodawcy mogą wskazywać bowiem na przepis art. 156a ust. 8, gdzie istnieje ryzyko, że nastąpią odmowy na zaciągnięcie kolejnego zobowiązania, które pozwoli na dokończenie inwestycji. Mechanizm z art. 156a ust. 8 jest o tyle ryzykowny także dlatego, że przekroczenie limitu wydatków, o którym mowa w dodawanym art. 156 ust. 7 uOLiOC, może być niezależne od inwestora (limit jest dyrektywą dla dysponentów środków budżetowych w postaci ministra i wojewodów). Dlatego należy wprowadzić mechanizm, który spowoduje, że wojewoda lub minister będą udzielać zgody na cały okres realizacji inwestycji, co gwarantuje nasza poprawka w zakresie zmiany w art. 156a ust. 3.

**X. Uwaga do art. 10 ust. 3 Ustawy – uwaga legislacyjna**

Odwołanie do art. 115 ust. 1 pkt 5 powinno być przed odwołaniem do art. 156 ust. 6 – w art. 10 ustęp drugi należy zamienić miejscami z ustępem trzecim.

Z poważaniem



Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich  
Andrzej Płonka