

UZASADNIENIE

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907), których celem jest przygotowanie do wzmocnienia zdolności państwa do ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych.

W tym celu projekt przewiduje m.in. doprecyzowanie przepisów związanych z realizacją zadań ochrony ludności i obrony cywilnej dotyczących infrastruktury zapewniającej schronienie w budowlach ochronnych, łączność, usługi teleinformatyczne oraz wykrywanie zagrożeń, powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach, organizacja doraźnych szpitali oraz tymczasowych miejsc udzielania pomocy medycznej, rozbudowa infrastruktury medycznej o elementy podwójnego przeznaczenia, w których możliwe będzie przeprowadzanie zabiegów chirurgicznych, przechowywanie wyrobów medycznych, krwi i jej produktów, a także wprowadzenie zmian pozwalających na sprawniejsze rozdysponowanie środków finansowych dla podmiotów ochrony ludności w ramach realizacji Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej przez zapewnienie mechanizmów umożliwiających zaciąganie zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy oraz elastyczniejsze zarządzanie środkami w ramach ww. Programu, co pozwoli skuteczniej reagować na zmieniające się potrzeby w trakcie realizacji Programu, bez konieczności każdorazowej nowelizacji uchwały Rady Ministrów.

Projekt ustawy przewiduje wyłączenie przepisów o zamówieniach publicznych dla wydatków ponoszonych w ramach zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej na wymienione w przepisie rodzaje inwestycji w infrastrukturę niezbędną do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, tj. na schronienie lub nocleg, łączność, usługi teleinformatyczne oraz wykrywanie zagrożeń, powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach. Wyłączenie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych zostało ograniczone tylko do środków, o których mowa w art. 155 ust. 2 pkt 3 zmienianej ustawy.

W przypadku zamówień finansowanych z różnych źródeł wyłączenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych nie będzie stosowane. Do udzielenia takich zamówień zastosowanie znajdą procedury określone w umowach międzynarodowych, deklaracjach dawcy lub innych procedurach obowiązujących przy ich wykorzystaniu.

Projektując przepis przeprowadzono analizę i uwzględniono możliwość niestosowania przepisów o zamówieniach publicznych, o której mowa w art. 15 ust. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE, zwaną dalej „dyrektywą klasyczną”.

Stosownie do treści art. 15 ust. 3 dyrektywy klasycznej, nie ma ona zastosowania do zamówień publicznych i konkursów, które nie są w inny sposób wyłączone na mocy dyrektywy, w stopniu, w jakim ochrona podstawowych interesów danego państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa nie może zostać zagwarantowana przez mniej inwazyjne środki, na przykład przez nałożenie wymogów mających na celu ochronę poufnego charakteru informacji udostępnianych przez instytucję zamawiającą w trakcie trwania postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z dyrektywą. Jednocześnie, zgodnie z art. 346 ust. 1 lit. a TFUE, dyrektywa klasyczna nie ma zastosowania do zamówień publicznych i konkursów, które nie są w inny sposób wyłączone na mocy ust. 1 niniejszego artykułu, w stopniu, w jakim stosowanie

niniejszej dyrektywy zobowiązywałoby państwo członkowskie do dostarczania informacji, których ujawnienie państwo to uważa za sprzeczne z jego podstawowymi interesami w zakresie bezpieczeństwa. Ponadto, zgodnie z treścią art. 15 ust. 3 dyrektywy klasycznej, w przypadku gdy zamówienie i realizacja umowy w sprawie zamówienia publicznego lub konkurs zostały określone jako tajne lub muszą im towarzyszyć szczególne środki bezpieczeństwa zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi obowiązującymi w danym państwie członkowskim, niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania, pod warunkiem że dane państwo członkowskie stwierdziło, że nie można zagwarantować odnośnych podstawowych interesów za pomocą mniej inwazyjnych środków, takich jak środki, o których mowa w ust. 2 akapit pierwszy.

Projektowany zakres wyłączenia stosowania przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych do postępowań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej dotyczących infrastruktury zapewniającej schronienie lub nocleg, łączność, usługi teleinformatyczne oraz wykrywanie zagrożeń, powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach jest zgodny z podstawowymi interesami w zakresie bezpieczeństwa takimi jak: bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, suwerenność, niepodległość, a także nienaruszalność terytorium państwa. Z wybranymi rodzajami zamówień w ramach zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej są związane interesy bezpieczeństwa, których ochrona leży w interesie państwa polskiego. Pierwsze doświadczenia w zakresie realizacji Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 pokazały, że stosowanie ustawy – Prawo zamówień publicznych utrudnia osiągnięcie zakładanych celów tego Programu.

Do zamówień związanych z realizacją zadań w niektóre rodzaje infrastruktury, nie stosuje się ustawy – Prawo zamówień publicznych, ponieważ wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa, a ochrony istotnego interesu bezpieczeństwa państwa nie można zagwarantować przez mniej inwazyjne środki, w szczególności przez nałożenie wymogów mających na celu ochronę poufnego charakteru informacji udostępnianych przez zamawiającego lub przez zastosowanie przepisów działu VI ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych.

Jednocześnie w projekcie przewidziano przepis przejściowy dotyczący postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowań o zawarcie umowy ramowej toczących się w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy. Zgodnie z projektowanymi art. 10 ust. 1, w przypadku takich postępowań zastosowanie będą miały nadal przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych. Odrębną regulację przejściową wprowadzono względem umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych (art. 10 ust. 2). W odniesieniu do ww. umów zastosowanie będą miały przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych. Celem ww. regulacji przejściowej jest jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii obowiązującego stanu prawnego w odniesieniu do tych umów, w tym w kontekście ich ewentualnej zmiany.

Jednostki sektora finansów publicznych realizujące zadania ujęte w Programie mogą zaciągać zobowiązania do wysokości 80% limitów wydatków przewidzianych w Programie dla danej jednostki, w zakresie wykraczającym poza dany rok budżetowy

Proponowane rozwiązania odpowiadają praktyce stosowanej w innych programach, w tym wieloletnich, w szczególności programach modernizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji, jak i Sił Zbrojnych RP.

W celu sprawnego realizowania zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w projekcie przewidziano zmianę sposobu opracowywania i uzgadniania Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej wskazując m.in., że będzie on ustalany uchwałą Rady Ministrów na okres 5 lat, i będzie podlegać uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz zaopiniowaniu przez Zespół i Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projekt określa również zawartość Programu. Doświadczenia z procedowaniem obecnego Programu wykazały, że wystarczające jest jego uzgodnienie z MON oraz uzgodnienie z członkami Rady Ministrów na zasadach ogólnych.

W art. 49 zmniejszono częstotliwość obowiązkowych szkoleń z ochrony ludności. Mając na uwadze, że od wejścia w życie ustawy większość osób zobowiązanych do odbycia szkoleń została już przeszkolona, roczna częstotliwość obligatoryjnych szkoleń może prowadzić do powtarzania się treści szkoleń.

Dodatkowo w projekcie przewidziano zmianę art. 62 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, której celem jest rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą podlegać kontroli z ustawy. 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. W większości przypadków będą to podmioty podległe i nadzorowane przez właściwego ministra i kontrola odbywa się w ramach podległości, jednakże w niektórych przypadkach zasadne jest doprecyzowanie, że kontrola dotyczy także podmiotów z art. 17 ust. 1.

W art. 94 dotyczącym obowiązkowego spełniania warunków do zorganizowania miejsc doraźnego schronienia doprecyzowano wymóg wielkości mds. Określono szczegółowe zasady obliczania pojemności mds w zależności m.in. od przeznaczenia i powierzchni budynku. Projektowane przepisy były postulowane przez podmioty zajmujące się projektowaniem i wznoszeniem budynków, gdyż obecnie przepisy nie precyzowały, jaka musi być obowiązkowa pojemność mds i czy powinien on zajmować całość kondygnacji podziemnej. Wymogi pojemności dotyczą konkretnych mds w danym obiekcie budowlanym, a pojemność będzie obliczana zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu, na podstawie m.in. powierzchni oraz wydajności instalacji mds. Przepis nie jest sprzeczny z art. 90 ust. 2 projektu, który odnosi się do łącznej całościowej pojemności obiektów zbiorowej ochrony na terenie danej jednostki podziału terytorialnego.

Zmiana art. 107 ust. 1 ww. ustawy precyzuje, że kontrola organów nadzoru budowlanego dotyczy także spełniania przez obiekty, o których mowa w art. 94, wymogów dla organizowania w nich miejsc doraźnego schronienia. Ponieważ w momencie kontroli miejsca doraźnego schronienia (MDS) nie są jeszcze zorganizowane, kontrola taka nie jest wprost kontrolą obiektu zbiorowej ochrony, de facto dotyczy zwykłego obiektu budowlanego pod kątem miejsca na zorganizowanie MDS i obecne brzmienie art. 94 budziło wątpliwości, czy jest to objęte dyspozycją przepisu.

W rozdziale dotyczącym obiektów zbiorowej ochrony dokonano uporządkowania zasad ewidencjonowania miejsc przeznaczonych do zorganizowania miejsc doraźnego schronienia oraz obiektów nazwanych dotychczas „obiektami przydatnymi do zorganizowania miejsc doraźnego schronienia”, gdyż kategorie te nie były jasno sprecyzowane. Doprecyzowano więc, że druga grupa, nazwana dla rozróżnienia „miejscami przydatnymi do tymczasowego ukrycia ludności” obejmuje różnego rodzaju miejsca i obiekty, które nie są obiektami zbiorowej ochrony (ukryciami, schronami i mds-ami) ale z uwagi na spełnianie podstawowej funkcji ochronnej powinny być ewidencjonowane i wskazywane jako miejsca schronienia przed przejściowymi zagrożeniami np. nagłymi zjawiskami pogodowymi. Miejsca takie będą zapewniały również podstawową ochronę przed konwencjonalnymi środkami rażenia, tj. ostrzałem z broni małokalibrowej, odłamkowaniem i użyciem niewielkich dronów z ładunkami wybuchowym. Zaliczają się do niej również obiekty w toku postępowania u uznania za budowlę ochronną. Obiekty te nie są nową kategorią obiektów zbiorowej ochrony i nie są wyznaczone w trybie administracyjnym. Nie gwarantują również pełnej ochrony przed każdym zagrożeniem, jak również zakłada się, że mogą nie być stale dostępne. Dane o tych miejscach będą gromadzone w ewidencji a ich zgłaszanie będzie należało do kompetencji właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

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 podleganie obowiązkowi służby wojskowej i posiadanie przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego do Sił Zbrojnych. Wskazano jednoznacznie, że przekazywane są dane wszystkich emerytów policyjnych obsługiwanych przez dany organ emerytalny, a dalszej weryfikacji dokonuje prowadzący Ewidencję minister właściwy do spraw wewnętrznych we współpracy z Ministrem Obrony Narodowej.

W art. 152 wskazano, że środki na ochronę ludności można przeznaczyć na finansowanie i dofinansowanie organów i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zakresie realizacji zadań wspierających ochronę ludności i obronę cywilną, w tym na zadania o charakterze obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to w szczególności służb resortu spraw wewnętrznych, niebędących podmiotami ochrony ludności, ale realizujących zadania wsparcia zadań ol i oc. Przykładowo, służby takie jak Policja i Straż Graniczna mogą realizować zadania wsparcia i zabezpieczenia ewakuacji albo infrastruktury krytycznej.

W art. 153 ustawy doprecyzowano, że do dotacji udzielanych podmiotom ochrony ludności w zakresie sposobu zlecania zadań, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Pomimo iż katalog podmiotów ochrony ludności niejednokrotnie pokrywa się z katalogiem podmiotów pożytku publicznego, przydzielanie zadań podmiotom ochrony ludności nie stanowi zlecania zadań publicznych w rozumieniu ww. ustawy. Podstawą zarówno zlecania zadań, jak i przydzielania dotacji jest wprost ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Ponadto projekt przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie o Policji, ustawie o Straży Granicznej, w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej oraz w ustawie o Służbie Ochrony

Państwa w zakresie dodania przepisu, zgodnie z którym należności funkcjonariuszy ww. służb, oddelegowanych do wykonywania zadań służbowych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo w jednostce podległej lub nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wypłacać będzie jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełnił służbę bezpośrednio przed oddelegowaniem. Przyjęcie zasady, że koszty oddelegowania funkcjonariusza do wykonywania zadań służbowych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo w jednostce podległej lub nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych ponosi jednostka, która deleguje funkcjonariusza, wzmocni odpowiedzialność i zaangażowanie służb w realizację wspólnych celów. Zmiana będzie miała zastosowanie również do należności funkcjonariuszy, którzy obecnie, przed dniem wejścia w życie projektowanych zmian, zostali oddelegowani i wykonują zadania w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo w jednostce podległej lub nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Dodatkowo w projekcie ustawy przewidziano wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej. System Bezpiecznej Łączności Państwowej, o którym mowa w art. 74 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, 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. Stosowanie do art. 74 ust. 5 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, w skład Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej wchodzi między innymi podsystem bezpiecznej radiowej łączności mobilnej, w tym niejawnej komórkowej (SBŁP-M). Proponowana zmiana dąży do zagwarantowania operatorowi Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej odpowiednich częstotliwości do realizacji zadań z zakresu komunikacji głosowej i transmisji danych do zapewnienia bezpiecznej radiowej łączności mobilnej.

Planuje się, że projektowana nowelizacja ustawy wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Uwzględniając potrzebę optymalizacji przepisów dotyczących opracowywania i uzgadniania Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, jak również wykorzystania środków określonych w tym Programie na lata 2025-2026 uzasadnionym jest wejście projektowanych przepisów w życie z dniem następującym po dniu ich ogłoszenia.

Brak jest możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanej nowelizacji ustawy, działań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej i nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym

Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana regulacja nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji.

Projektowana regulacja nie będzie wymagała notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Projektowana regulacja nie ma wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców.

Projekt ustawy, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz 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.), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt nie podlegał dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.