

Uzasadnienie

W wyniku ewaluacji i monitorowania procesu wdrażania ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, zwanej dalej „ustawą”, po roku jej obowiązywania zdiagnozowano obszary wymagające dodatkowych regulacji, doprecyzowania albo uzupełnienia przepisów ustawy. Nowelizacja uwzględnia uwagi i postulaty zgłaszane w toku realizacji Programu przez wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego i podmioty ochrony ludności. W nowelizacji uwzględniono w szczególności zmiany związane z wdrażaniem Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026 oraz doprecyzowanie przepisów ustawowych w związku z kwestiami powstałymi w toku wydawania aktów wykonawczych do ustawy. Poniżej przedstawiono zbiorcze obszary, w których dokonano nowelizacji.

1. Realizacja zadań ochrony ludności przez podmioty ochrony ludności

Art. 62 ustawy

W przepisie doprecyzowano zasadę zlecania zadań ochrony ludności podmiotom ochrony ludności: przewidziano rozszerzenie zakresu kontroli w odniesieniu do zadań zleconych podmiotom ochrony ludności i objęcie nim również podmiotów uznanych z mocy ustawy (odesłanie do art. 17), które nie posiadają organu nadzorczego. Obecnie przepis ten dotyczy jedynie podmiotów wyznaczonych na podstawie porozumienia bądź decyzji. Przy aktualnym brzmieniu przepisu wątpliwości budziło, czy kontrola może dotyczyć podmiotów ochrony ludności wskazanych wprost w ustawie. Kontrola została zawężona do zakresu zleconych zadań.

Art. 153 ust. 4 ustawy

Nowe brzmienie art. 153 ust. 4 przewiduje, że do dotacji udzielanych podmiotom ochrony ludności, o których mowa w art. 17, 19 i 20 ustawy, w zakresie sposobu zlecania zadań przez organy ochrony ludności, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wyłączenie jest zasadne, gdyż beneficjenci dotacji z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej nie występują w charakterze organizacji pożytku publicznego, ale jako podmioty ochrony ludności, chociaż niekiedy grupy te mogą się częściowo pokrywać. Mając jednak na uwadze zasady funkcjonowania systemu ochrony ludności, którego podmioty ochrony ludności są częścią, nie można przyjąć, że realizują one zadania na zasadzie wolontariatu. Związanie podmiotów ochrony ludności z organami ochrony ludności w zakresie zlecania zadań ma silniejszy publicznoprawny charakter. Z tego też względu nie zawsze możliwe będzie wykorzystanie konsensualnych i konkurencyjnych instrumentów z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jednocześnie, na wniosek Ministra Edukacji rozszerzono skład Rządowego Zespołu Ochrony Ludności o przedstawiciela ministra kierującego działem administracji rządowej oświata i wychowanie. Powyższe wynika z tego, że Minister Edukacji wykonuje zadania określone w art. 14 i art. 55–57 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej

m.in. w zakresie przekazywania wiedzy o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach mających wpływ na bezpieczeństwo oraz o zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia.

2. Obiekty zbiorowej ochrony i punkty schronienia

Art. 69 pkt 4 ustawy

Przepis stanowi zmianę wynikową związaną z wprowadzeniem kategorii punktów schronienia (dodawany art. 84a i 91a) i jest związany z ustanowionym w art. 103a obowiązkiem udostępniania punktu schronienia w czasie ogłoszenia alarmu. Do katalogu powszechnych obowiązków obywateli w zakresie obrony cywilnej dodano obowiązek udostępnienia punktu schronienia osobom chroniącym się przed zagrożeniem. Obowiązek ma ograniczony charakter – trwa tylko przez okres trwania zagrożenia i w zasadzie pokrywa się z obowiązkiem udzielenia pomocy osobie znajdującej się w stanie zagrożenia życia i zdrowia, który nie budzi wątpliwości w obecnym porządku prawnym.

Art. 84a

Przepis wprowadza definicję „punktu schronienia”, której dotyczą wprowadzane przepisy z art. 91a

Art. 87 ust. 3a ustawy

Zmiana ma charakter porządkujący. W przypadku uznawania za budowle ochronne obiektów na podstawie zarządzenia (art. 86) i decyzji (art. 88) przewidziano możliwość uznania również obiektu planowanego. Pominięcie tej możliwości w odniesieniu do wyznaczania w drodze decyzji (metody konsensualnej) nie znajduje uzasadnienia i wprowadza się stosowną korektę ustawy.

Art. 91 ust. 1 ustawy

Przepis stanowi zmianę wynikową związaną z wprowadzeniem kategorii punktów schronienia (por. zm. art. 91a). Wprowadza obowiązek uwzględniania punktów schronienia przy dokonywaniu bieżącego przeglądu obiektów zbiorowej ochrony. Punkty schronienia nie są kwalifikowane do katalogu z art. 90 ust. 2.

Art. 91a ustawy

Przepis wprowadza nową instytucję z zakresu infrastruktury ochronnej, tj. punkty schronienia. Punkty schronienia nie stanowią obiektów zbiorowej ochrony. Nie podlegają również wyznaczeniu w drodze władczego aktu administracyjnego względem właściciela obiektu budowlanego. Zgodnie z projektowanym przepisem właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej identyfikuje punkty schronienia, przydatne do tymczasowego ukrycia ludności. Punkty schronienia wyznacza się w:

- 1) obiektach budowlanych wobec których trwa postępowanie o uznanie za budowlę ochronną;
- 2) obiektach budowlanych albo ich częściach, które przed dniem wejścia w życie ustawy pełniły funkcję budowli ochronnej;
- 3) planowanych miejscach organizacji miejsc doraźnego schronienia;

- 4) obiektach budowlanych lub innych miejscach zapewniających spełnienie podstawowej funkcji ochronnej przed niebezpiecznymi zjawiskami pogodowymi oraz skutkami użycia konwencjonalnych środków rażenia, w szczególności odłamkami.

Punkty schronienia nie są uznawane za budowle ochronne, gdyż nie muszą stanowić w całości odrębnych obiektów budowlanych. Mogą być wyznaczane w częściach innych budowli i obiektów. Nie mają również wyspecyfikowanych wymogów technicznych – muszą jedynie spełniać przesłankę zapewnienia podstawowej funkcji ochronnej. W praktyce przewiduje się, że będą wyznaczane jako „punkty bezpieczne” w obrębie nieruchomości, zapewniające podstawowy poziom zabezpieczenia przed użyciem konwencjonalnych środków rażenia. Należy je więc traktować nie jako obiekty zbiorowej ochrony, ale rozwiązania zbliżone do dróg ewakuacyjnych, wyjść pożarowych albo punktów zbiórki do ewakuacji. Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej zawiadamia o zidentyfikowanych punktach schronienia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starostę, a także właściciela i zarządcę nieruchomości, na której znajduje się zidentyfikowany punkt schronienia.

Celem wprowadzenia kategorii punktów schronienia jest uzupełnienie siatki budowli ochronnych, szczególnie w celu zagęszczenia infrastruktury ochronnej i skrócenia czasu dojścia do miejsca schronienia dla obywateli. Doświadczenie wskazuje, że w przypadku nagłego ataku bronią konwencjonalną (np. dronami) istotniejsze jest szybkie ukrycie osób w miejscach zapewniających podstawową ochronę, niż spełnienie konkretnych wymagań technicznych dla pełnowartościowego schronu lub ukrycia. Punkty schronienia będą odróżniać się od miejsc doraźnego schronienia tym, że będą stale oznaczone i potencjalnie stale dostępne, natomiast miejsca doraźnego schronienia mają być zorganizowane jedynie w czasie wojny. Przewiduje się, że punkty schronienia mogą być wyznaczane w budowlach ochronnych w trakcie procesu wyznaczania albo w miejscach przeznaczonych docelowo na zorganizowanie miejsc doraźnego schronienia.

Art. 92a ustawy

Przepis wprowadza wzorowaną na przepisach prawa budowlanego instytucję szczególnego rodzaju odstępstwa od obowiązku spełnienia wymogów dla organizacji miejsc doraźnego schronienia. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się spełnienie wymagań przepisów, o których mowa w art. 115 ust 1 pkt 3, w zakresie warunków technicznych, w sposób inny niż określony w tych przepisach, jeżeli proponowane rozwiązania zamiennie zapewniają funkcje ochronne umożliwiające zorganizowanie miejsca doraźnego schronienia. Zgody na zastosowanie rozwiązań zamiennych na wniosek inwestora lub właściciela obiektu budowlanego uzasadniony ekspertyzą techniczną udzielać albo odmawiać udzielenia zgody będzie właściwy miejscowo wojewoda w drodze postanowienia.

Art. 94 ustawy

Projektowany przepis precyzuje kwestię pojemności miejsca doraźnego schronienia, które musi być zapewnione zgodnie z art. 94 w kondygnacjach podziemnych w budynkach użyteczności publicznej lub budynkach mieszkalnych wielorodzinnych oraz garażach podziemnych, jeżeli nie przewidziano w nich budowli ochronnej.

Zgodnie z rozwiązaniami wypracowanymi wspólnie ze stroną społeczną, przyjęto iż zapewnić należy mds o pojemności nie mniejszej niż liczba osób równa:

- 1) ilorazowi łącznej powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych i wskaźnika 20 m² na osobę – w przypadku budynku mieszkalnego wielorodzinnego,
 - 2) ilorazowi powierzchni użytkowej budynku przeznaczonej na potrzeby użyteczności publicznej i wskaźnika 15 m² na osobę – w przypadku budynku użyteczności publicznej,
 - 3) dwukrotności liczby stanowisk postojowych dla samochodów, jeżeli z pkt 1 i 2 nie wynika większa liczba osób – w przypadku garażu podziemnego
- przy czym nie większej niż liczba osób równa ilorazowi 75% powierzchni netto kondygnacji podziemnej lub garażu podziemnego i wskaźnika 1,5 m² na osobę.

Powyższych wymogów nie stosuje się, jeżeli:

- 1) liczba lokali mieszkalnych w budynku jest nie większa niż 4;
- 2) powierzchnia użytkowa w budynku przeznaczona na potrzeby użyteczności publicznej jest nie większa niż 250 m²;
- 3) powierzchnia garażu podziemnego jest nie większa niż 75 m².

Zmiana usuwa wątpliwość, czy konieczne jest zapewnienie miejsca doraźnego schronienia na całej powierzchni kondygnacji podziemnej. Z tego też względu należy uznać, że zaproponowane doprecyzowanie w żadnym wypadku nie zwiększy zakresu obowiązku nałożonego już obowiązującą ustawą, gdyż w żadnym wypadku pojemność mds nie będzie musiała być większa niż ewentualne wykonanie mds na całej powierzchni kondygnacji. W ust. 3 przewidziano możliwość odstępstwa, analogiczną jak w przepisach prawa budowlanego.

Art. 95a ustawy

Przepis stanowi doprecyzowanie normy wynikającej z art. 89 ust. 2-4. Zgodnie z tymi przepisami, uprawnione do uznania za budowlę ochronną są potencjalnie trzy organy: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo wojewoda. Rozróżnienie właściwości następuje jedynie w oparciu o przewidywane przeznaczenie budowli ochronnej. Aby usunąć wątpliwości w tej kwestii po stronie inwestora, a także jednoznacznie wskazać organ właściwy, wprowadzono tryb ustalania właściwości i informowania o tym inwestora. W ten sposób inwestor nie musi oczekiwać, że jeden z organów ochrony ludności może w sposób zaskakujący wyznaczyć budowlę ochronną – kwestia ta zostanie rozstrzygnięta na etapie informacji o zamiarze realizacji inwestycji. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o realizacji inwestycji, uzgadnia ze starostą oraz wojewodą, który organ ochrony ludności jest właściwy do uznania za budowlę ochronną, zgodnie z art. 89 ust. 2-4. W przypadku braku uzgodnienia przyjmuje się, że organem właściwym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Właściwy organ ochrony ludności, określony na podstawie ust. 2, określa pojemność oraz kategorię odporności budowli ochronnej, jaką należy zapewnić w projektowanym obiekcie budowlanym, informując o tym inwestora w terminie 45 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 1.

Art. 103a ustawy

Przepis wprowadza obowiązek udostępnienia punktu schronienia w razie ogłoszenia alarmu za pomocą systemu ostrzegania i alarmowania ludności, w szczególności alarmu o zagrożeniu uderzeniem z powietrza, przez właściciela lub zarządcę obiektu, w którym znajduje się punkt

schronienia, osobom chroniącym się przed zagrożeniem, na czas trwania tego zagrożenia. Należy podkreślić, że obowiązek jest znacznie ograniczony w stosunku do obowiązków właściciela budowli ochronnej – nie ma obowiązku przygotowania i utrzymywania całodobowej dostępności punktu schronienia.

Art. 108 i 109 ust. 2 ustawy

Zmiana dostosowuje przepisy dotyczące ewidencji obiektów zbiorowej ochrony do wprowadzanych punktów schronienia. Punkty schronienia nie są obiektami zbiorowej ochrony, jednak tworzenie dla nich odrębnej ewidencji nie jest racjonalne. Umieszczenie informacji o punktach schronienia w ewidencji OZO pozwoli na kompleksowe wykorzystanie tych danych np. w systemach powiadamiania i aplikacjach na urządzenia mobilne kierujących do punktów bezpiecznych.

Dane o punktach schronienia obejmują rodzaj obiektu, lokalizację oraz dostępność (np. obiekt w zamkniętym budynku może nie być dostępny całą dobę). Dane te wprowadza właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, który identyfikuje miejsca schronienia.

Art. 114 ust. 4 ustawy

Przepis włącza informacje o punktach schronienia do przepisów dotyczących informowania ludności o obiektach zbiorowej ochrony i innych miejscach bezpiecznych. Przewiduje się, że lokalizacja punktów schronienia będzie wskazywana przez np. aplikacje mobilne. Zmiana art. 201 ust. 3 pozwala jednocześnie wykorzystać w tym celu (po odpowiedniej weryfikacji) dane zgromadzone w czasie inwentaryzacji budowli ochronnych prowadzonej przed wejściem w życie ustawy.

Art. 207 ust. 1 i 6 ustawy

Zmiana ma charakter doprecyzowujący i legislacyjny. W nowelizacji przesądza się, że w skład „kryteriów uznawania obiektów budowlanych za budowle ochronne” wchodzi również warunki techniczne. Jest to zgodne z brzmieniem rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne. Tym samym w przypadku przebudowy budowli ochronnej uznanej na podstawie ww. kryteriów, można stosować będące ich częścią wymogi techniczne.

3. System Bezpiecznej Łączności Państwowej

Art. 79 i 79a ustawy

Nowelizacja art. 79 wprowadza możliwość zlecania zadań związanych z organizacją, budową, utrzymaniem i modernizacją Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej (SBŁP) – pośród innych podmiotów również Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego za zgodą Prezesa Rady Ministrów albo Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych. Umożliwi to wykorzystanie zasobów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego np. w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego i usprawni proces rozwoju systemu bezpiecznej łączności państwowej. Art. 79a precyzuje zasady finansowania SBŁP i stanowi, iż koszty realizacji zadania operatora SBŁP, związane z organizacją, budową, utrzymaniem i modernizacją SBŁP, zleconego przez

ministra właściwego do spraw wewnętrznych podległym sobie lub nadzorowanym przez siebie organom i jednostkom organizacyjnym, są finansowane z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.

4. Ewidencja Obrony Cywilnej

Art. 125 ust. 4 i 6 ustawy

Projektowane przepisy porządkują zasady określania składu osobowego krajowej rezerwy obrony cywilnej. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 125 ust. 4 w skład krajowej rezerwy wchodzi emeryci policyjni, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej i nie posiadają przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych.

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

Art. 126 ustawy

Nowelizowany przepis porządkuje wewnętrzną strukturę ewidencji obrony cywilnej. Przewidziany w obecnym brzmieniu ustawy, zgodnie z którym ewidencja składa się z zastrzeżonych części wojewódzkich i tajnej części wydzielonej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, okazał się nieoptymalny. Nowy zaproponowany podział przewiduje wyodrębnienie części centralnej, prowadzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, obejmującej dane krajowej rezerwy obrony cywilnej oraz personelu niektórych urzędów i służb oraz części wojewódzkich.

Jednocześnie uchyla się przepisy przewidujące wyodrębnienie tzw. części wydzielonej, w związku z rezygnacją przetwarzania w ewidencji obrony cywilnej danych przekazywanych przez szefów służb specjalnych (uchylenie art. 132 ustawy). Z uwagi na brak zasadności pozyskiwania tych danych od służb specjalnych, ujednolicono poziom ochrony danych w ewidencji do klauzuli „zastrzeżone”. Dane będą pobierane jedynie z organów emerytalnych, głównie z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA.

Art. 132 zostanie uchylony w całości. Analiza założeń tworzenia korpusu obrony cywilnej wykazała, że nie ma potrzeby gromadzenia w ewidencji danych przekazywanych przez szefów służb specjalnych. Dane dotyczące emerytów ww. służb będą przekazywane na podstawie art. 125, natomiast zbieranie jakichkolwiek danych czynnych funkcjonariuszy nie ma uzasadnienia dla tworzenia zasobu osobowego korpusu obrony cywilnej.

Zmiany w przepisach art. 127 ust. 1 i 2, art. 128 ust. 1 i ust. 2, art. 129, art. 130 ust. 2, 4 i 6, art. 131 ust. 3 oraz art. 133 to zmiany wynikowe, związane z likwidacją części wydzielonej.

Art. 202 ust. 3 ustawy

Wprowadzany przepis jest przepisem epizodycznym, regulującym kwestie funkcjonowania ewidencji obrony cywilnej w okresie bezpośrednio po jej uruchomieniu. Przepis przejściowy art. 202 ust. 2 przewidywał, że minister właściwy do spraw wewnętrznych uruchomi Centralną Ewidencję Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 1 stycznia 2026 r. Mając na uwadze, że planowana ewidencja jest systemem o znacznym stopniu złożoności i znacznej ilości przetwarzanych danych, ze względów technicznych może być poważnie utrudnione uruchomienie jej od pierwszego dnia w pełnej funkcjonalności. Jednocześnie mając na względzie unormowanie niektórych zasad funkcjonowania ewidencji na poziomie ustawy (art. 126-128 i 130) nie byłoby możliwe modyfikowanie tych kwestii w akcie wykonawczym.

Planuje się, że ewidencja obrony cywilnej zostanie uruchomiona w przewidzianym terminie w podstawowej funkcjonalności lub ewentualnie na ograniczonym obszarze i będzie w toku wdrażania projektu skalowana funkcjonalnie i obszarowo. W okresie przejściowym możliwe będzie niezachowanie niektórych wymogów ustawowych, m.in. zakresu gromadzonych danych, wymogu pełnej informatyzacji bądź obejmowania całego obszaru kraju. Jednocześnie wymóg niejawności będzie zachowany bezwarunkowo od początku funkcjonowania ewidencji.

Uruchomienie ewidencji, chociażby w podstawowym zakresie, jest konieczne dla rozpoczęcia procesu nadawania przydziałów mobilizacyjnych i tworzenia zasobu osobowego korpusu obrony cywilnej.

5. Korpus obrony cywilnej

Art. 50 ust. 2 ustawy

Zmiana ma charakter doprecyzowujący i dotyczy katalogu podmiotów, które mogą prowadzić szkolenia ochrony ludności i obrony cywilnej. W przepisie wprost wymieniana się uczelnie nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej. Obecnie są one ujęte w łącznym katalogu „innych uczelni”, jednak z uwagi na ich istotną rolę w systemie szkoleń ochrony ludności, zasadne jest ich wskazanie wprost w przepisie.

Art. 135 ust. 1a ustawy

Nowelizowany przepis ma za zadanie usprawnienie procesu uzgadniania wniosków o przydziały mobilizacyjne z szefami wojskowych centrów rekrutacji. Zgodnie z art. 135 ust. 1 przydział nadaje wojewoda właściwy ze względu na siedzibę podmiotu ochrony ludności, z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa, po uzgodnieniu z właściwym miejscowo szefem wojskowego centrum rekrutacji. Z przepisu wynika więc, że wszystkich uzgodnień dokonuje wojewoda. Z uwagi na strukturę organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wojskowych centrów rekrutacji (liczba WCR odpowiada bardziej poziomowi powiatów niż województw) zasadne jest, aby uzgodnienia mogły być dokonywane na poziomie gmin i powiatów, z upoważnienia wojewody.

Art. 135 ust. 7 i 8

Przepis ust. 7 nakłada obowiązek przyjęcia karty przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej przez osobę, której nadano przydział, analogicznie jak w przypadku pracowniczego przydziału mobilizacyjnego. Przepis dokonuje korekty art. 135 ust. 8, celem dostosowania go do ust. 1, zgodnie z którym przydział nadaje wojewoda po uzgodnieniu z szefem WCR albo minister właściwy do spraw wewnętrznych po uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Natomiast przepis ust. 8 w obecnym brzmieniu przewiduje przekazanie informacji jedynie w tym pierwszym przypadku.

Art. 137 pkt 4 ustawy

Przepis zmienia negatywną przesłankę nadania przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej, przez wykreślenie zastrzeżenia, że przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej nie nadaje się osobie, która została wyłączona z obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Obecnie brzmienie przepisu powoduje funkcjonalną sprzeczność z systemem wyłączania z obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej, ustanowionym w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Art. 541 tej ustawy przewiduje zasady wyłączenia od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie wyłączenia od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny zawarto katalog osób podlegających wyłączeniu *ex lege*. Niektóre z grup osób tam wskazanych są niezbędne dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji publicznej – co jest jedną z głównych przesłanek ujęcia w tym katalogu. Jednocześnie zapewnienie ciągłości funkcjonowania administracji jest istotnym zadaniem obrony cywilnej. Tym samym konieczne jest dopuszczenie możliwości nadawania takim osobom przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o obronie Ojczyzny służba w obronie cywilnej jest bowiem jedną z form obrony Ojczyzny.

Art. 139

Przepis art. 139 zostaje uzupełniony o wskazanie obowiązku stawiennictwa osoby wezwanej do służby w obronie cywilnej. Przepisy są wzorowane na analogicznych przepisach dotyczących służby wojskowej. Natomiast w ust. 3 doprecyzowano na poziomie ustawowym sposób doręczania wezwań do służby w obronie cywilnej. Obecnie ustawa wskazuje jedynie, że wezwania dostarcza wojewoda. Konieczne jest rozbudowanie przepisu przez wskazanie, że wezwanie do służby w obronie cywilnej następuje w drodze dostarczenia wezwania albo przez podanie informacji o wezwaniu do publicznej wiadomości. Zorganizowania dostarczania wezwań oraz podania informacji o wezwaniu do publicznej wiadomości dokonuje wojewoda. Ponadto analogicznie jak w przypadku wręczania wezwań do stawienia się do służby wojskowej przewidziano możliwość udziału samorządu terytorialnego. Doręczanie wezwań może być dokonane z udziałem wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Po stworzeniu powyższej podstawy ustawowej, kwestie wykonawcze zostaną doprecyzowane w rozporządzeniu z art. 140. Ponadto uzupełnia się upoważnienie ustawowe zawarte w art. 140 ustawy o określenie wzoru wniosku o uchylenie przydziałów mobilizacyjnych.

Art. 146a

W projektowanym przepisie wprowadza się możliwość nabywania na potrzeby obrony cywilnej materiałów koncesjonowanych: kamizelek kuloodpornych i odłamkoodpornych, płyt

pancernych, ochraniaczy, hełmów wojskowych i policyjnych oraz sprzętu do wykrywania i rozpoznawania skażeń promieniotwórczych, biologicznych i chemicznych. Przedmiotowe zasoby są konieczne dla zapewnienia realizacji zadań obrony cywilnej, w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa np. ratownikom obrony cywilnej działającym w strefie działań wojennych, albo realizacji zadań związanych z wykrywaniem skażeń. Sprzęt do użytku cywilnego (np. cywilne kamizelki kuloodporne) z uwagi na niższe parametry może nie zapewnić wystarczającego poziomu bezpieczeństwa przeciwko broni wojskowej. Na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym stanowią towary koncesjonowane i co do zasady nie jest możliwe nabywanie ich w powszechnym obrocie. Przepis wprowadza stosowne ograniczenia: nabycie towarów koncesjonowanych może być dokonane jedynie przez organ ochrony ludności i obrony cywilnej na potrzeby swojego urzędu (np. sprzęt ochrony balistycznej dla pracowników urzędu jednostki samorządu terytorialnego), albo na użytek podmiotu obrony cywilnej (a więc tylko na czas wojny) – np. dla zmobilizowanego do obrony cywilnej personelu ochotniczych straży pożarnych. Dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu nabycie towarów może nastąpić na podstawie dokumentu z podpisem osoby pełniącej funkcję organu ochrony ludności.

Art. 151 ust. 6

Dodawany w art. 151 nowy ust. 6 wskazuje, że przepisy dotyczące świadczenia za pełnienie służby w obronie cywilnej stosuje się również do ćwiczeń obrony cywilnej. Na podstawie obecnych przepisów możliwe było wypłacanie świadczenia jedynie w czasie realnych działań po przekształceniu się ochrony ludności w obronę cywilną. Zgodnie z projektem za udział w ćwiczeniach członek personelu obrony cywilnej otrzyma świadczenie rekompensujące utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub stosunku służbowego albo dochód z prowadzonej działalności gospodarczej lub rolniczej, który mógłby uzyskać w okresie pełnienia służby (ćwiczeń) w obronie cywilnej. Świadczenie nie może pokrywać się z innymi świadczeniami, np. za ćwiczenia w ramach ochotniczych straży pożarnych (świadczenie przysługuje gdy osoba nie otrzymuje wynagrodzenia, uposażenia lub innego świadczenia za pracę będącą wykonywaniem zadań obrony cywilnej).

Art. 207a

Przepis ma charakter dostosowujący i reguluje kwestię przekształcenia przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych do jednostek zmilitaryzowanych, do urzędu obsługującego organ ochrony ludności albo do podmiotu ochrony ludności, albo w podmiotach, o których mowa w art. 134 ust. 1 pkt 3, które zostały wyłączone z wykazu jednostek przewidzianych do militaryzacji. Docelowo, zgodnie z założeniami systemu ochrony ludności, rolę wiodącą w przypadku zadań obrony cywilnej powinny pełnić podmioty obrony cywilnej, nie zaś jednostki zmilitaryzowane. Tym samym zasadne jest przeniesienie personelu takich jednostek, który nie ma przewidzianych zadań na rzecz sił zbrojnych, do korpusu obrony cywilnej. Przepis przewiduje przekształcenie ww. przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych we włączenie do korpusu obrony cywilnej – i docelowo nadanie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej. Dodatkowo przewiduje się, że w przypadku takich osób nie jest konieczne uzgadnianie takich przydziałów z resortem obrony, gdyż personel ten nie jest przewidziany do militaryzacji. Brak

powyższych przepisów powodowałby konieczność każdorazowego nadawania przydziałów mobilizacyjnych w trybie art. 135 ustawy, co jest rozwiązaniem niecelowym.

6. Finansowanie zadań ochrony ludności i Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej

Art. 152 ust. 2 i 3 ustawy

Wskazany przepis jest kluczowym przepisem dotyczącym finansowania i wskazuje, jakie zadania i podmioty mogą być finansowane ze środków przeznaczonych na ochronę ludności i obronę cywilną.

Przepis precyzuje przykładowy katalog zadań o charakterze obronnym, na które mogą być przeznaczone środki finansowe. Dodaje się do katalogu zakupy pojazdów, urządzeń, sprzętu i wyposażenia rozpoznania zagrożeń, poszukiwawczo-ratowniczego i ratowniczo-gaśniczego, a także budowę podziemnej, ochronnej infrastruktury medyczno-technicznej na potrzeby leczenia internistycznego, chirurgicznego, intensywnej terapii, leczenia oparzeń wraz z oddziałami łóżkowymi.

Dodawany ust. 3 określa, że środki, o których mowa w ust. 1, mogą być przeznaczane również na finansowanie lub dofinansowanie wyposażenia do realizacji zadań wspierających ochronę ludności i obronę cywilną przez Policję oraz Straż Graniczną w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej, łączności oraz ewakuacji. Mając na uwadze, że przekazanie środków może dotyczyć jedynie zadań wspierających obronę cywilną, nie przewiduje się, żeby objęło to znaczącą część środków z programu i nie wpłynie negatywnie na przekazywanie środków głównym wykonawcom, tj. podmiotom ochrony ludności.

Art. 155 ust. 7 ustawy

Przepis precyzuje, iż minister właściwy do spraw finansów publicznych, na zgodne wnioski właściwych dysponentów części budżetowych zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, może dokonywać przeniesień wydatków zaplanowanych ze środków, o których mowa w ust. 6, między częściami budżetu państwa w celu pełnej realizacji zadań wynikających z ustawy, z uwzględnieniem Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, z wyłączeniem środków zaangażowanych przez dysponentów w ramach tego Programu, w terminie do dnia 15 grudnia roku budżetowego. Powyższe stanowi uzupełnienie przepisów ust. 4-6, dotyczących podziału środków budżetowych przekazywanych w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej.

Art. 156 ustawy

Nowelizowany przepis stanowi kompleksowe uporządkowanie regulacji dotyczących Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, uwzględniający doświadczenia w procedowaniu oraz realizacji Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w 2025 r. Najistotniejsze zmiany to:

- a) zmiana perspektywy czasowej Programu z 4 na 5 lat;
- b) zmiana trybu uzgodnienia Programu. Obecnie przepis przewidujący uzgodnienie i opiniowanie Programu wprowadza niejasny dualizm uzgodnień w stosunku do Regulaminu Pracy Rady Ministrów. Należy bowiem wskazać, że Program jest przyjmowany jako załącznik do uchwały Rady Ministrów. Tym samym powstały

wątpliwości, czy ma być najpierw uzgadniany na podstawie ustawy, a następnie na podstawie Regulaminu Pracy Rady Ministrów. Projekt porządkuje tę kwestię, wskazując, że Program (jako samodzielny dokument) jest uzgadniany z Ministerstwem Obrony Narodowej jako głównym współrealizatorem i opiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dalsze uzgodnienia, już projektu uchwały Rady Ministrów (do której uzgodniony z MON program będzie załącznikiem) są prowadzone na zasadach ogólnych Regulaminu Pracy Rady Ministrów. Na tym etapie dokonywane będzie uzgodnienie z pozostałymi członkami Rady Ministrów oraz opiniowanie i konsultacje publiczne;

- c) wprowadzenie wprost w ustawie zasady, iż w Programie uwzględnia się ciągłość finansowania inwestycji wieloletnich.

Art. 2 projektu

Przepis zawiera regulacje przejściowe, w szczególności uwzględniające, że zmiany art. 156 wejdą w życie w okresie obowiązywania Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026, przyjętego na podstawie poprzedniego brzmienia przepisu. Przyjęto, że do końca 2026 r. przyjęty Program jest realizowany na obecnych zasadach.

Art. 4 projektu

Przepis utrzymuje czasowo w mocy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowej zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz. U. poz. 136). Zostanie ono zastąpione nowym rozporządzeniem, zaprojektowanym z uwzględnieniem doświadczeń z realizacji Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w 2025 r.

7. Zamówienia publiczne w realizacji zadań ochrony ludności

Art. 157a ustawy

Nowelizacja przewiduje doprecyzowanie przepisów związanych z realizacją zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym w zakresie wyjątków od stosowania do tych inwestycji przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych (Pzp) w odniesieniu m.in. do inwestycji w zakresie robót budowlanych, dostaw lub usług związanych z realizacją zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie infrastruktury zapewniającej schronienie w budowlach ochronnych, łączności i komunikacji, dostaw i usług teleinformatycznych i telekomunikacyjnych oraz wykrywania zagrożeń, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, organizacji doraźnych szpitali oraz tymczasowych miejsc udzielania pomocy medycznej, rozbudowy infrastruktury medycznej o elementy podwójnego przeznaczenia, w których możliwe będzie przeprowadzanie zabiegów chirurgicznych, przechowywanie wyrobów medycznych, krwi i oraz produktów krwiopochodnych, finansowanych ze środków, o których mowa w art. 155 ust. 2 pkt 3 ustawy, a także wprowadzenie zmian pozwalających na usprawnienie rozdysponowania środków finansowych dla podmiotów ochrony ludności w ramach realizacji Programu przez zapewnienie mechanizmów umożliwiających zaciąganie zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy oraz elastyczniejsze zarządzanie środkami w ramach Programu. Rozwiązania te odpowiadają praktyce stosowanej w innych programach wieloletnich, w szczególności programach modernizacyjnych resortu spraw wewnętrznych

i administracji, jak i Sił Zbrojnych RP. Zakres przedmiotowy wyłączeń jest ograniczony m.in. do potrzeb medycznych związanych z pomocą poszkodowanym w czasie wojny i sytuacji kryzysowych.

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

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

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

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

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

W niektórych sytuacjach, w zależności od sposobu finansowania zamówienia, do udzielania zamówień stosowane będą przepisy ustawy Pzp. Projektowany art. 157a ust. 2 wprost stanowi, że gdy w grę wchodzi środki pochodzące z UE lub innych źródeł zagranicznych, wyłączenie nie znajdzie zastosowania, a zamówienie podlegać będzie Pzp lub procedurom międzynarodowym. To wyraźnie pokazuje, że celem nowelizacji nie jest unikanie Pzp, lecz ochrona interesu bezpieczeństwa państwa.

Cele stawiane programowi ochrony ludności i obrony cywilnej nie mogą zostać zagwarantowane przy wykorzystaniu przepisów działu VI. Dział VI (implementujący Dyrektywę 2009/81/WE) jest zorientowany głównie na zamówienia wojskowe i sprzęt obronny. Infrastruktura obrony cywilnej i ochrony ludności często nie jest klasyfikowana jako stricte obronna w rozumieniu Dyrektywy 2009/81/WE, co wyklucza zastosowanie Działu VI. Ponadto, Dział VI narzuca określone rygory proceduralne (np. długie terminy w trybach

podstawowych, wymogi dokumentacyjne stawiane wykonawcom, przewlekłe postępowania odwoławcze), które w obecnym, pilnym kontekście budowy podstawowej infrastruktury bezpieczeństwa są nieefektywne i stanowią przeszkodę w realizacji programu.

W przepisie przejściowym w art. 3 wskazano, iż do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz postępowań o zawarcie umowy ramowej, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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

Projektowana regulacja nie jest objęta 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.

Projekt ustawy, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej 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.