

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 SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A. 0531/84/26

Warszawa, 11 marca 2026 roku

Szanowna Pani

Maria Małgorzata Janyska

Przewodnicząca Komisji Administracji
i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP

Szanowna Pani Przewodnicząca,

w związku z procedowaniem przez Sejm RP rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2307, dalej jako „Projekt”), proszę przyjąć poniższe uwagi Związku Powiatów Polskich wraz z propozycjami poprawek do Projektu.

Podkreślenia wymaga, że mają one na celu wyeliminowanie licznych wątpliwości interpretacyjnych, które mogą powodować trudności w stosowaniu przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (uOLiOC). Wszystkim interesariuszom powinno zależeć bowiem na tym, by ustawa była przede wszystkim efektywna, a nie stanowiła zbiór pustych znaczeniowo lub powodujących chaos organizacyjny regulacji. Na większość z nich nasza organizacja zwracała uwagę podczas prac w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. 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 ogólna dotycząca dodawanych kategorii „punktów schronienia”

Skoro projektodawcy dodają do art. 82 kategorię „punktów schronienia” opisywaną w dodawanym art. 84a, które nie są obiektami zbiorowej ochrony, to rozdział 9 uOLiOC powinien przyjąć tytuł „Obiekty zbiorowej ochrony i punkty schronienia”.

II. Uwaga dotycząca art. 1 pkt 13 Projektu – dodawany art. 92a uOLiOC

Proponujemy następującą poprawkę:

„Art. 1 pkt 13 Projektu ustawy przyjmuje brzmienie:

13) po art. 92 dodaje się art. 92a w brzmieniu

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

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

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

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

Uzasadnienie poprawki

Zaproponowany w Projekcie przepis zapewne 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 projektowanym art. 92a ust. 1 jest *„możliwość spełnienia przepisów określających warunki techniczne w inny sposób niż określony w tych przepisach”*. To jednak oznacza, że albo ów alternatywny sposób spełnia przepisy i wtedy procedura jest zbędna, albo też nie spełnia przepisów – ale wtedy użyta hipoteza przepisu jest fałszywa.

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

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

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

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

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

III. Uwaga dotyczące art. 1 pkt 14 Projektu – zmieniany art. 94 uOLiOC

Proponujemy następującą poprawkę:

Art. 1 pkt 14 Projektu przyjmuje brzmienie:

„14) 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 łącznej powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w budynku i wskaźnika 20 m² na osobę;**
 - 2) ilorazu powierzchni użytkowej budynku przeznaczonej na potrzeby użyteczności publicznej i wskaźnika 15 m² na osobę;**
 - 3) trzykrotności liczby znajdujących się w kondygnacjach podziemnych stanowisk postojowych dla samochodów.**
- 2. Garaże podziemne, 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 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, wojewoda na wniosek inwestora lub właściciela wyraża zgodę na przyjęcie mniejszej pojemności potencjalnego miejsca doraźnego schronienia, określając jednocześnie tę liczbę.

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 ustawy – zgodnie z intencjami przedstawianymi przez projektodawców – miało doprowadzić do sytuacji, w której we wszystkich nowych budynkach kondygnacje podziemne będą wykonywane w sposób umożliwiający zlokalizowanie w nich miejsc doraźnego schronienia. Dotyczyło to przede wszystkim kwestii zachowania odpowiedniej nośności elementów konstrukcyjnych, tak aby kondygnacje podziemne były odporne na wypadek zniszczenia budynku. Uwzględnienie odpowiedniej nośności konstrukcji jest niezależne od liczby osób, które docelowo miałyby się znajdować w miejscu doraźnego schronienia.

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

Zaproponowane w projekcie nowelizacji brzmienie przepisu nie rozwiązuje tego problemu – gdyż określa widełki pojemności („nie mniejszej niż” – „przy czym nie większej niż”), zamiast stanowić jednoznaczne wskazanie dla projektantów. Związek Powiatów Polskich proponuje zatem zmianę polegającą na przyjęciu jednoznacznego wskazania pod jakiej wielkości miejsce doraźnego schronienia ma być projektowany budynek.

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.

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 nowelizacji. Jednocześnie umożliwia ona lepsze sformułowanie dotychczasowego ust. 2.

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

- zamiast dopuścić w takich przypadkach odstępstwo od warunków technicznych każdorazowo prowadzi do zmniejszenia pojemności potencjalnego miejsca doraźnego schronienia;
- przesłanka zastosowania została tak szeroko zakreślona, że otwiera furtkę do nadużyć. Pojęcie uwarunkowań terenowych (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 brzmieniu art. 92a ust. 1 i 2.

Jednocześnie w przypadku nieprzyjęcia przez Wysoką Izbę proponowanych przez nas poprawek zwracamy uwagę, że projektodawcy nie odnieśli 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 14 Projektu – dodawany art. 95a uOLiOC

Proponujemy następującą poprawkę:

„Art. 1 pkt 15 przyjmuje brzmienie:

15) po art. 95 dodaje się art. 95a w brzmieniu:

„Art. 95a. 1. Inwestor zamierzenia budowlanego polegającego na budowie obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 93 i 95, przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę lub zgłoszeniem budowy zawiadamia o zamiarze realizacji inwestycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację inwestycji. Do zawiadomienia 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. Ust. 1 nie ma zastosowania jeżeli inwestorem jest gmina lub powiat albo podległe im jednostki organizacyjne, samorządowe osoby prawne lub spółki prawa handlowego w których wartość nominalna udziałów albo akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego stanowi więcej niż 50% kapitału zakładowego spółki, a w przypadku prostej spółki akcyjnej liczba akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby akcji tej spółki oraz jednostka samorządu terytorialnego dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo walnym zgromadzeniu. W takim przypadku odpowiednio stosuje się ust. 6.

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

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

5. Za dzień wydania postanowienia, o którym mowa w ust. 4 uznaje się dzień nadania postanowienia w placówce pocztowej operatora pocztowego, o którym mowa w art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, albo w przypadku doręczenia na adres do doręczeń

elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, dzień wystawienia dowodu wysłania, o którym mowa w art. 40 tej ustawy, albo w przypadku skorzystania z publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 tej ustawy, dzień odebrania dokumentu elektronicznego przez operatora wyznaczonego.

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

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

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

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

Ponadto, w związku z ww. poprawką, należy dokonać dalszych poprawek w Projekcie poprzez dodanie do Projektu art. 5 – nowelizacja Prawa budowlanego (co skutkowałoby przesunięciem numerycznym dalszych artykułów Projektu). Zmiana jest konieczna z uwagi na brak dostosowania przepisów Prawa budowlanego do zmienianych przepisów ustawy o ochronie ludności i obrony cywilnej.

Art. 5. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.)

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

„13) w przypadku obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 93 i 95 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej postanowienie, o którym mowa 95a ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej albo oświadczenie inwestora o niewydaniu postanowienia przez organ ochrony ludności, w terminie o którym mowa w art. 95a ust. 6 tej ustawy albo oświadczenie inwestora o braku obowiązku uzyskania tego postanowienia złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny; składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o następującej treści: "Jestem świadomy (-ma) odpowiedzialności karnej za złożenie

falszywego oświadczenia."; klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.";

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

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

oraz dodanie do Projektu przepisu przejściowego

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

Uzasadnienie poprawek

Projektowany art. 95a jest w obecnej formule nie do zaakceptowania. Należy podkreślić, że skutkowało to 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 Projektu pominięto.

Obecna propozycja konstrukcji tej regulacji sprawia, że nie przystaje ona do żadnego znanego trybu postępowania administracyjnego, a jednocześnie sama nie tworzy w pełni zrozumiałej procedury. Domyślnie dotycząc procedury budowlanej, w żaden sposób nie określa etapu uzyskiwania postanowień i skutków prawnych dla inwestora oraz organów ochrony ludności i administracji architektoniczno-budowlanej. Przepis nie jest również spójny z art. 33 ust. 2 pkt 13 ustawy Prawo budowlane.

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

- czy wobec używania sformułowania „zamierzenie budowlane” oznacza to etap przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę czy także ewentualnie już w trakcie realizacji samej inwestycji;
- co ma zawierać zawiadomienie inwestora ani jaki poziom szczegółowości mają spełniać dokumenty określone 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 projektowanym art. 95a ust. 3.

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

Argumentacja Projektodawców w zakresie projektowanego przepisu 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 niedopracowanej legislacyjnie procedury – zarówno dla inwestorów (w tym publicznych!) jak i organów ochrony ludności oraz administracji architektoniczno-budowlanej. Jednakże, uwzględniając także i aspekt realizacji art. 90 uOLiOC, 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. Może dochodzić do absurdalnych sytuacji, gdy inwestycje powiatowe lub rządowe mogą być „przejmowane” jako obiekty ochronne poziomu gminnego przez wójta. Oczywiście wynika to z wadliwej konstrukcji art. 89, przed czym nasza organizacja przestrzegała już na etapie konsultacji samej ustawy o ochronie ludności i obrony cywilnej. Nie można naprawiać złej legislacji złą legislacją.

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

Dla zachowania pełnej zgodności z przepisami Konstytucji, realiami prowadzenia instytucji i procedurą administracyjną w miejsce dotychczasowych rozwiązań w ustawie powinny znaleźć się rozwiązania przewidujące wydawanie decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia na inwestorów określonych obiektów budowlanych obowiązek przewidzenia w nich budowli ochronnej określonej kategorii i pojemności. Taki też kierunek zmian popieramy w pierwszej kolejności.

Zaproponowane rozwiązanie dotyczy sytuacji, w której miałyby się ostać zaproponowane rozwiązanie. Zakres zmian proponowanych w naszych propozycjach poprawek obejmuje:

- 1) wyłączenie stosowania procedury, jeżeli inwestorem jest gmina, powiat albo jednostki im podległe lub zależne,
- 2) doprecyzowanie, że zawiadomienie jest wskazane przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę;
- 3) wskazanie, w jakim zakresie do opisanej procedury będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego;
- 4) wskazanie momentu doręczenia postanowienia; bez takiej zmiany celowe zwlekanie przez inwestora z odbiorem korespondencji skutkowałoby przyjęciem, że postanowienie nie zostało wydane w terminie;
- 5) upoważnienie właściwego ministra do wydania rozporządzenia, w którym dookreślone zostanie jakie elementy powinno zwiierać zawiadomienie, postanowienie oraz jakie dokumenty będą mogły być wymagane od inwestora zgodnie z dyrektywą w ust. 1;
- 6) dostosowanie przepisów Prawa budowlanego dot. wydania decyzji pozwolenia na budowę do nowych przepisów;
- 7) wprowadzenie przepisu przejściowego dla obecnie toczących się postępowań o pozwolenie na budowę.

V. Uwaga do art. 1 pkt 33 – zmieniany art. 139 uOLiOC

Proponujemy następującą poprawkę do Projektu:

„W art. 1 pkt 33 po lit. b Projektu dodaje się lit. c:

„c) dodaje się ust. 4

4. Doręczenie wezwań, o którym mowa w ust. 3 przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) jest wykonywane jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.”.

Podczas prac w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (a także podczas prac nad projektem rozporządzenia w sprawie Ewidencji Obrony Cywilnej) strona samorządowa zaznaczała, że jeśli co do zasady doręczanie wezwań to zadanie wojewody, to w przypadku wykorzystania do tego celu wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) powinno być to zadanie zlecone z zakresu administracji

raadowej. **Strona rządu przychyliła się do tego stanowiska, a co więcej, zagwarantowała wprowadzenie tego sformułowania do Projektu** (o treści takiej jaką proponujemy jako poprawkę – zob. odniesienie się ZPP do stanowiska resortu ws. uwag - <https://zpp.pl/storage/library/2026-02/f8fe831f31d248d430dbf74b5d814978.pdf> - uwaga nr 13 na stronie 17), co było jednym z warunków opinii pozytywnej strony samorządowej KWRiST. **Obiecanej gwarancji w Projekcie nie ma, co traktujemy jako złamanie ustaleń Rządu ze stroną samorządową.** Należy więc uzupełnić Projekt w tym względzie.

VI. Uwaga do art. 1 pkt 40 Projektu - dodawany art. 153 ust. 4 uOLiOC (zmiana dotycząca udzielania dotacji celowych z budżetu JST dla podmiotów ochrony ludności)

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

„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 niezalecane do sektora finansów publicznych i niedziałające dla osiągnięcia zysku. Tymczasem beneficjentem dotacji na gruncie ustawy o ochronie ludności mogą być również przedsiębiorcy.

Po drugie, ustawa o finansach publicznych nie określa trybu udzielania dotacji dla zadań wskazanych w art. 4 ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, jeżeli przepis szczególny wyłącza stosowanie tej ustawy, a jednocześnie nie określa trybu ani zasad udzielania, rozliczenia czy kontroli dotacji oraz koniecznych elementów umowy.

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

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

Proponowana przez nas poprawka zagwarantuje więc spójność systemową w zakresie ustalania zasad udzielania, kontroli i rozliczania dotacji.

Numeracja artykułu wynika z propozycji dodania art. 5 zmieniającego Prawo budowlane (zob. punkt IV Uwag). Dalsza numeracja obecnych artykułów Projektu wynikałaby z odpowiedniego przesunięcia.

VII. Uwaga do art. 1 pkt 42 i 43 Projektu – nowelizowany art. 156 oraz dodawany art. 156a uOLiOC

- 1) w art. 1 pkt 42 w art. 156 ust. 7 skreśla się słowo „budowlane”;
- 2) w art. 1 pkt 43 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.”.

Wbrew zapewnieniom Rządu i projektowi 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.

Projekt nie był opiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego w tym zakresie, gdyż art. 156a nie był ujęty w projekcie w wersji przekazanej do uzgodnień Komisji Wspólnej.

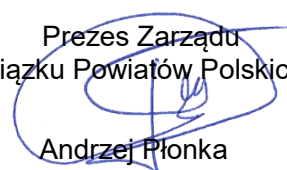
Co więcej, jak się wydaje, dodawany art. 156a wprowadza procedurę, zgodnie z którą inwestorzy korzystający z Programu, w tym JST, muszą uzyskiwać zgodę na zaciąganie zobowiązań w wyznaczonych limitach. Nie jest przy tym jasne kiedy zgoda będzie wyrażana i czy będzie obejmowała całą planowaną inwestycję. Tymczasem bez gwarancji finansowania samorządy same nie będą mogły zaciągać zobowiązań finansowych przekraczających rok budżetowy.

Ponadto zwracamy uwagę, że proponowane brzmienie przepisu uniemożliwia finansowanie inwestycji obejmujących również zakupu wyposażenia do zrealizowanej inwestycji budowlanej.

Pobocznie zwracamy uwagę, że być może lepszym słowem zamiast inwestycji byłoby używanie w ustawie pojęcia przedsięwzięć wieloletnich.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich



Andrzej Płonka