

UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2027-2031
Autor	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Projekt z dnia	Przekazany w ramach KWRiST 11.05.2026

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Bernadeta Skóbel/Adrian Pokrywczyński
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	+48 18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Uwaga ogólna	Projekt Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (dalej jako „Projekt”), zgodnie z ustawą OLiOC jest opiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nie można jednak oczekiwać od strony samorządowej zaopiniowania projektu Programu, który nie zawiera konkretnych kwot w zakresie przeznaczanych na niego środków finansowych (choćby szacunkowych).	Istotą Programu jest rozdział środków finansowych. Przekazany Projekt takich informacji ani szacunków nie zawiera. W szczególności przydatny byłby podstawowy podział na województwa jaki jest planowany (lub zakładany) przez MSWiA.		
2.	„Cele systemu ochrony ludności” – ocena zagrożeń (akapit 3 na str. 4)	Wśród krytycznych skutków zagrożeń należy uwzględnić także panikę (strach).	Działania i inwestycje organów państwa i samorządu nakierowane są na to, by w sytuacji zagrożeń naturalne odczucie		

			strachu nie przemieniło się w trudną do kontroli panikę ludności.		
3.	Podział środków finansowych – podział między obszary (str. 6 i 7 oraz str. 9)	<p>Należy doprecyzować mechanizm przesunięć środków.</p> <p>Procentowy podział środków ze względu na obszary działań jest dosyć usztywniony. Powinien zostać wprowadzony już w tym punkcie konkretny mechanizm lub co najmniej zastrzeżenie, że środki mogą być przesuwane pomiędzy obszarami działań, w zależności od potrzeb i sytuacji, w szczególności w razie zagrożenia wojennego. Aktualne zapisy w Projekcie są ogólne.</p>	<p>W Programie można założyć, że taki podział utrzyma się przez cały okres jego funkcjonowania, ale jednocześnie powinno się zastrzec, że w przypadku niewyczerpania środków z danej puli mogą one zostać przesunięte do innych obszarów. Powinno się wyszczególnić sytuacje, gdy przesunięcia można dokonywać za zgodą ministra, a gdy samodzielnie może zrobić to wojewoda (zwłaszcza w przypadku zmaterializowania się zagrożenia). Aktualnie zakłada się, że wszystkie zmiany musi akceptować MSW. Nie sprzyja to elastyczności systemu.</p> <p>Program powinien przewidywać konkretny tryb przesunięć. Cztery wpisane w Projekt punkty (str. 9) można traktować jako ogólne założenia, ale niedokładne wytyczne dla wojewody i ministra. Przykładowo – komu dysponent ma wykazywać, że istnieją przesłanki do przesunięcia? Czy jest to jakaś formuła uzgodnień czy inny model?</p>		
4.	Podział środków – środki na system pożarniczy (str. 7)	<p>1. Projekt zakłada, że większość środków wojewódzkich (75%!) w obszarze wyposażenia podmiotów OL trafi do straży pożarnych, w tym 50% tych środków dla OSP. Jest to zdecydowana faworyzacja jednego typu podmiotów ochrony ludności, która może negatywnie wpłynąć na możliwość finansowania innych potrzeb.</p>	<p>Nie negujemy potrzeby doposażania straży pożarnych, zwłaszcza PSP. Ale system podmiotów ochrony ludności jest dużo bardziej rozbudowany (nawet na samym poziomie ustawowym). Postulujemy o zmniejszenie sztywnego poziomu przeznaczenia środków z jednego obszaru dla jednego typu podmiotów, a zwłaszcza zniesienie wymogu przekazywania tak dużego odsetka środków dla OSP (sumarycznie – 37,5% z obszaru 3). Zniesienie lub zmniejszenie wymogu nie</p>		

		<p>2. Ponadto nie jest jasne czy pula dla PSP i OSP mieści się w puli 90% (str. 8) jaką wojewodowie mają przekazać z puli wojewódzkiej samorządom. Jeżeli nie to kwotowo oba zapisy nie będą się spinać, jeżeli natomiast taka była intencja to zwracamy uwagę, że zapisy programu powodują, że w praktyce pula środków dla samorządów będzie niższa niż deklarowana w Projekcie.</p>	<p>oznacza natomiast, że taki procent środków nie byłby przeznaczony dla PSP czy OSP – ale musimy unikać sytuacji, gdy inne potrzeby nie mogą otrzymać dofinansowania tylko dlatego, że na siłę trzeba doposażać jednostki ochrony przeciwpożarowej. Może to spowodować zwykłe marnotrawstwo środków. Wojewodowie w tym względzie powinni mieć większą swobodę, zwłaszcza biorąc pod uwagę zróżnicowanie JST na terenie ich właściwości.</p>		
5.	Podział środków str. 8 akapit 3	<p>Należy wskazać termin, do którego wojewodowie mają opracować te zasady oraz wprowadzają kryteria, a także procedurę ich przejęcia/zmiany i komunikowania JST.</p> <p>Ponadto zwracamy uwagę, że na str. 14 jest mowa o tym, że wojewoda powinien opracować i przedstawić JST przejrzyste zasady wnioskowania o inwestycje. Pytanie zatem czy będzie to odrębny dokument czy część zasad, o których mowa na str. 8.</p>			
6.	Podział środków finansowych – podział na województwa (str. 7 i 8)	<p>Algorytm podziału na województwa powinien uwzględniać nie tylko „zagrożenie ze Wschodu”, ale też brać pod uwagę inne czynniki, w szczególności naturalne.</p>	<p>Popieramy ustanowienie algorytmu biorącego pod uwagę:</p> <ul style="list-style-type: none"> - liczbę ludności, - poziom urbanizacji, - modyfikator geograficzny. <p>Województwom przydzielono modyfikator geograficzny oparty wyłącznie na zagrożeniu militarnym ze strony Rosji i</p>		

			<p>Białorusi. Pragniemy jednak zauważyć, że w ostatnich latach największe, masowe zagrożenie dla ludności spowodowała powódź na terenach południowej Polski (głównie Dolnego Śląska). Wobec tego modyfikator geograficzny powinien zostać także uzupełniony o inne kwestie poza potencjalnym zagrożeniem wojennym, zwłaszcza przez czynniki naturalne – a w szczególności rzeki.</p> <p>Geograficzny współczynnik powinien także uwzględniać uprzemysłowienie, co wiąże się z potencjalnymi awariami technicznymi (lub niszczeniem infrastruktury gospodarczej w trakcie konfliktu zbrojnego).</p> <p>Dopiero wtedy można dokonywać odpowiedniego podziału na województwa. Podobne współczynniki powinny zostać dopracowane na poziomie powiatowym.</p>		
7.	<p>Podział środków finansowych – podział pomiędzy województwa – wytyczne dla wojewodów - str. 8</p>	<p>Wojewodowie muszą opracować i przedstawić IST zasady podziału środków, w tym kryteria podziału i konkretny tryb wnioskowania o środki. Obecny zapis jest tylko instrukcyjny dla wojewodów, a powinien jednoznacznie nakładać na nich obowiązek.</p> <p>Postulujemy o następujące brzmienie zdania: „Wojewoda opracowuje i przedstawia jednostkom samorządu terytorialnego przejrzyste zasady podziału środków, opisujące przyjęte kryteria podziału oraz tryb wnioskowania o środki”.</p> <p>Ponadto, powinno się wyznaczyć datę graniczną na przygotowanie i ogłoszenie takich zasad.</p>	<p>Obecny zapis: „Wojewoda powinien opracować i przedstawić jednostkom samorządu terytorialnego przejrzyste zasady podziału środków, opisujące przyjęte kryteria podziału oraz tryb wnioskowania o środki.” Sugeruje, że opracowanie takich zasad i kryteriów jest fakultatywne, co nie sprzyja przejrzystości konkursów i trybom rozpatrywania wniosków.</p>		

		Ogólne zasady i kryteria powinno zaś przedstawić MSWiA.			
8.	Podział środków finansowych – podział dla JST – str. 8	Zagwarantować minimalny udział dla szczebla powiatowego.	Obecnie w Projekcie znalazł się zapis mówiący, że 90% środków wojewódzkich ma trafić do JST. Jest to słuszne rozwiązanie, ale już w ramach tej puli samorządowi powiatowemu jako szczeblowi ponadgminnemu, koordynującemu w założeniu działania gmin, powinna zostać zagwarantowana pula środków do wykorzystania przez powiaty. Nasze zastrzeżenie wynika z praktyki politycznej – polityki publiczne często nakierowane są na gminy, podczas gdy realia funkcjonowania społeczeństwa są takie, że aktywność życiowa nie zamyka się w obrębie małej jednostki jaką jest gmina. Podobnie jest z zagrożeniami – te realnie masowe nie zamykają się w granicach gmin. Zasoby powiatowe zostaną wykorzystane przez mieszkańców kilku gmin – natomiast z gminnych niekoniecznie skorzystają wszyscy mieszkańcy powiatu.		
9.	Podział środków – limit wieloletnich inwestycji budowlanych - str. 9	Należy rozważyć czy przeniesienie środków nie może spowodować zmiany limitów wydatków inwestycyjnych na inwestycje budowlane o charakterze wieloletnim poprzez zwiększenie tego limitu.	Można spodziewać się, że szeroko pojęte inwestycje w zakresie miejsc ochronnych będą wyczerpywać przeznaczoną pulę procentową, która będzie wyznaczać limity. Dlaczego więc Program nie może przewidywać zwiększenia limitów wydatków inwestycyjnych na inwestycje budowlane o charakterze wieloletnim?		
10.	Podział środków finansowych - zgoda na wieloletnie inwestycje budowlane – str. 9 i 10	Projekt Programu powtarza w zasadzie postanowienia ustawowe. Tymczasem kluczowe jest tu ustalenie procedury uzyskiwania zgody na zaciąganie zobowiązań na kolejne lata do wysokości limitu wydatków na inwestycje budowlane w poszczególnych latach.	Program koniecznie powinien określać: - tryb wnioskowania o zgodę, - formułę wyrażania zgody (np. przesądzenie, że odbywa się to w umowie dotacyjnej). Ponadto, w Programie powinno zostać wpisane zapewnienie, że zgoda obejmuje		

			<p>CAŁY OKRES inwestycji (w granicach trwania Programu OLiOC lub krócej). Wynika to ze specyfiki zaciągania zobowiązań – żeby takie uzyskać na inwestycję, która przekracza jeden rok (co można założyć <i>a priori</i> w kontekście dużych inwestycji budowlanych), powinno się zapewnić potencjalnego wierzyciela o zdolności spłaty zobowiązania.</p> <p>Związek Powiatów Polskich zwracał na to uwagę przy okazji nowelizacji ustawy o OLiOC – by takowy mechanizm był już wpisany w przepisy ustawowe. Skoro nie uwzględniono tej uwagi, wytyczna tego typu powinna pojawić się w samym Programie. Bezcelowym wydaje się bowiem coroczne uzyskiwanie od wojewody lub ministra zgody na kolejny etap rozpoczętej inwestycji.</p>		
11.	Podział na obszary i podobszary – obszar 3 (str. 10 oraz załącznik 2)	Obszar powinien obejmować również wyposażenie samych organów ochrony ludności.	<p>Program w założeniu miał obejmować również doposażenie bezpośrednie organów ochrony ludności (realnie: środków wykorzystywanych bezpośrednio przez personel obsługujący terytorialne organy OL). Należy zauważyć, że personel obsługujący organy częściowo stanie się personelem OC. Tymczasem Projekt przewiduje, że finansowanie obejmie tylko doposażenie podmiotów ochrony ludności. Patrząc na zadania wynikające z tabeli w załączniku 2 nie widać też odpowiedniego punktu w obszarze „Personel ochrony ludności”. Postulujemy by obszar nr 3 został nazwany „Wyposażenie organów i podmiotów ochrony ludności” i obejmował także zakup niezbędnego sprzętu lub materiałów także dla urzędów obsługujących organy OLiOC.</p>		

12.	Zasady realizacji inwestycji – kryteria – str. 12	Rozważyć dodanie kryterium „Przydatność bieżąca lub potencjalna”.	<p>W pewnych zadaniach zakupy powinny skupiać się na zapewnieniu zasobów zaspokajających bieżące potrzeby bezpieczeństwa i ochrony ludności (przykładowo: karetki, systemy teleinformatyczne, sprzęt gaśniczy, materiały edukacyjne) w innych zakupy lub inwestycje powinny być oceniane pod kątem ich przydatności w sytuacjach realnych zagrożeń (sprzęt i środki kwatermistrzowskie, kontenery mieszkalne, środki przechowywania żywności i leków). Ewentualnie powinno to zostać szczegółowo opisane w kategorii „celowość z uwzględnieniem już posiadanych zasobów”.</p> <p>Ponadto, Program powinien promować inwestycje w zasoby typu dual-use (w tym do bieżącego wykorzystania w ramach szeroko pojętego bezpieczeństwa i porządku publicznego).</p>		
13.	Zasady realizacji inwestycji – opiniowanie inwestycji pod kątem planowania obronnego – str. 13	Wprowadzić termin do zaopiniowania wniosku przez wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego przy udziale przedstawicieli Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych.	Konieczność usprawnienia procedury.		
14.	Zasady realizacji inwestycji – akceptacja zakupów przez ministra – str. 13	„zakupy o wartości powyżej 100 000 złotych brutto dla jednego rodzaju zakupów, dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego albo wojewodów podlegają zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych” – dlaczego wprowadzono taki wymóg i z czego on	Nie negujemy zasadności wprowadzenia opiniowania przez ministra „dużych” zakupów JST w ramach Programu, ale kwota 100 tys. złotych w obecnych realiach ekonomicznych spowoduje, że praktycznie każda inwestycja w profesjonalny sprzęt może być obciążona dodatkowym, biurokratycznym obowiązkiem, przez co		

		wynika? W ustawie OLiOC takiego warunku nie ma.	rozpatrywanie wniosków przez wojewodów znacznie się wydłuży. Jest to niezrozumiałe także w kontekście tego, że oddzielnemu opiniowaniu nie podlegają zakupy na rzecz PSP i OSP w ramach obszaru nr 3 (str. 13 in fine). Jeżeli próg miałby zostać, to proponujemy przyjęcie co najmniej progu takiego jak z PZP.		
15.	Zasady realizacji inwestycji – priorytetowe traktowanie inwestycji z wkładem własnym – str. 13	Skreślić. Dostęp ludności m.in. do budowli ochronnych nie powinien być determinowany poziomem zamożności JST.			
16.	Zasady realizacji inwestycji – Plany wykonawcze do Programu – str. 14	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nie wiadomo, na którym etapie realizacji programu mają być opracowane wojewódzkie plany wykonawcze. 2. JST z terenu danego województwa powinny mieć możliwość zaopiniowania planu wykonawczego w województwie – zamiast tworzyć własne plany, które niekoniecznie zostaną zrealizowane, co wynika z niezależnego od nich rozdziału środków. 3. Jednocześnie Plan wykonawczy opracowywany przez wojewodę powinien być na tyle elastyczny i ogólny, by przewidywał przesunięcia 			

		<p>środków oraz alternatywne rozwiązania, co pomoże JST dopasowywać także swoje działania w szerszą perspektywę – a przez to ułatwi składanie wniosków.</p>			
17.	Zasady realizacji inwestycji - zalecenia od MSWiA – str. 15	<p>Postulujemy wykreślenie pierwszego akapitu ze strony 15 Projektu.</p>	<p>Po pierwsze, art. 59 uOLiOC dotyczy zaleceń wydawanych przez konkretne organy – starostów oraz wojewodów. Minister nie jest przewidziany ustawowo do wydawania zaleceń.</p> <p>Po drugie, taki zapis w Programie da podstawę do ścisłej centralizacji działań, a system OLiOC został skonstruowany na zasadzie pomocniczości.</p> <p>Po trzecie, plany wykonawcze nie są obowiązkiem JST, a tego typu sformułowanie może to sugerować. JST i tak muszą sporządzać różnego rodzaju dokumentację związaną z zarządzaniem kryzysowym (w tym wkłady do planów ewakuacji, plany zarządzania kryzysowego).</p>		
18.	Zasady realizacji inwestycji – kwestia zaleceń – str. 15	<p>Skreślić lub znacząco przeformułować drugi akapit na stronie 15.</p> <p>Zalecenia z art. 59 uOLiOC nie służą do ścisłej realizacji Programu, zwłaszcza pod kątem finansowym. W szczególności nie mogą czegokolwiek „nakazywać” ani „zakazywać” w kontekście zakupów, zwłaszcza jeśli są już podpisane porozumienia/umowy co do realizacji inwestycji a samorząd jest w trakcie procedury zakupowej.</p>	<p>Zalecenia służą wyłącznie do koordynacji zadań i działań organów ochrony ludności (a więc pośrednio też podmiotów OL). Nie jest to instrument prawny służący do sprawowania kierownictwa. Tego typu sformułowanie może być pretekstem do nadużyć, głównie ze strony wojewodów.</p>		

19.	Zasady realizacji inwestycji – str. 15, akapit 3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Skreślić „również z uwzględnieniem ewentualnych postanowień umów dotacyjnych” i jasno określić w Programie zasady wykorzystania sprzętu i infrastruktury. 2. Pytanie czy zakaz wynajmowania lub zbywania zakupionego sprzętu w celach komercyjnych jest nieograniczony czasowo? Pytanie czy również w tym przypadku nie powinno być możliwości wydania zgody przez wojewodę. 			
20.	Wskaźniki realizacji zadań – str. 15, 16 oraz tabela z załącznika nr 4	Ciężko zrozumieć do czego ostatecznie mają służyć wskaźniki w kontekście wnioskowania o środki.	<p>Jaki będzie wpływ wskaźników na ocenę wniosków o środki w ramach Programu?</p> <p>Kto je w końcu ustala – czy organ wnioskujący czy np. wojewoda oceniając dotychczasowe zasoby? Zgodnie z Projektem, określanie wskaźników i wzrost ich wartości ma określać organ OL (str. 14).</p> <p>Czy im niższy wskaźnik, tym dany zakup/ inwestycja ma większe szanse na zrealizowanie (silniejsza potrzeba) czy właśnie to wysoki wskaźnik będzie promować dany wniosek?</p> <p>W końcu – w jaki sposób oceniać poszczególne składniki algorytmów (punktację)? Projekt tego zupełnie nie wyjaśnia, a opis poszczególnych poziomów w macyry wskaźników jest tylko stwierdzeniem co można uznać za dany poziom, ale nie w jaki sposób.</p>		

			Ta część Programu – jakkolwiek potrzebna, ponieważ musimy mieć metodologię oceny sytuacji w systemie OLiOC – powinna zostać znacznie rozbudowana i opisana w dużo bardziej szczegółowy sposób.		
21.	Załącznik nr 2 – obszar 1	Zadania w podobszarach obszaru nr 1 – w szczególności podobszar 1A, 1B lub 1C powinny również zakładać wsparcie w zatrudnieniu osób do obsługi organów ochrony ludności.	Brak wyszczególnienia zadania utrzymania profesjonalnej kadry – Program powinien zakładać możliwość dofinansowywania wynagrodzeń dla osób, które zajmują się w urzędach i starostwach sferą zarządzania kryzysowego i ochrony ludności. Jest to kwestia, która była podnoszona przez stronę samorządową od początku prac nad ustawą OLiOC.		
22.	Załącznik 3, obszar 2, str. 38	Prosimy o określenie w Programie zasad wykorzystania/zbycia wody oraz żywności, których termin przydatności do spożycia zbliża się do daty końcowej.			
23.	Zastrzeżenie ogólne	Ze względu na stosunkowo krótki czas jaki organizacje samorządowe miały na zapoznanie się z założeniami Programu, zastrzegamy, że Związek Powiatów Polskich może zgłaszać dalsze uwagi w toku prac nad Projektem, w szczególności po jego uzupełnieniu o informacje dotyczące wysokości środków.			