



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-KP.020.91.23.2024

Data wpływu 18.06.2024

BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI
KANCELARII SEJMU

Warszawa, 14 czerwca 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1147/24

Do druku nr 438

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS.1700.78.2024

Data wpływu 17.06.2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 438) w wersji uwzględniającej autopoprawkę

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

W obecnym stanie prawnym brak jest zarówno definicji, jak też innych regulacji dotyczących budowli ochronnych. Co więcej, od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹ (czyli 23 kwietnia 2022 r.) w Polsce nie obowiązują regulacje dotyczące obrony cywilnej. Dotychczasowe regulacje dotyczące obrony cywilnej znajdowały się w dziale IV ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej² (art. 137-173 tej ustawy). Powyższa ustawa utraciła moc z dniem 23 kwietnia 2022 r. na podstawie art. 823 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, *Polska jest krajem o jednej z najniższych liczbie miejsc w budowlach ochronnych dla ludności cywilnej w Europie i regionie. Brak definicji i norm technicznych uniemożliwia faktyczną ocenę liczby i jakości ukryć i schronów oraz tworzenie takich miejsc. Niniejszy Projekt Ustawy ma na celu uzupełnienie i poprawienie istniejących przepisów w taki sposób aby umożliwić samorządom należyte wywiązywanie się z konstytucyjnego obowiązku ochrony obywateli. Zaproponowane przepisy mają także zachęcać obywateli do tworzenia przydomowych schronów, ukryć oraz zobowiązywać inwestorów do uszanowania istniejących norm prawnych.*

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 248.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 372 i 1728.

Jak podkreślono w uzasadnieniu autopoprawki do projektu, *Proponowana autopoprawka do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (SH-020-88/24) ma na celu dokonanie zmian porządkujących projekt ustawy, doprecyzowanie niektórych przepisów oraz uzupełnienie uzasadnienia zgodnie z zasadami wynikającymi z Regulaminu Sejmu oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Projekt zakłada nowelizację ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵, ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶ oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷.

W zakresie dotyczącym zmiany Pr. bud. (art. 1 projektu) przewidziano m.in. wprowadzenie pojęć budowli ochronnej, schronu i ukrycia (zmieniany art. 3 Pr. bud.). Z kolei projektowana treść art. 5 ust. 2d Pr. bud. brzmi następująco: *Nowo powstające lub rozbudowywane podziemne tunele szlakowe i stacje metra oraz tramwaju powinny spełniać wymagania schronu, zapewniającego ochronę ludności.* W tym zakresie projekt wprowadza wymagania dla nowo powstających lub rozbudowywanych podziemnych tuneli szlakowych i stacji metra oraz tramwaju, analogicznych jak dla schronu zapewniającego ochronę ludności. Wyszczególnia także stacje metra oraz tramwaju jako obiekty mające spełniać wymagania schronu.

W zmienianym art. 7 ust. 2 oraz ust. 3 Pr. bud. przewidziano natomiast rozszerzenie kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych o upoważnienie do wydania rozporządzeń w zakresie warunków technicznych dla obiektów budowlanych lub ich części służących ochronie ludności.

W zakresie dotyczącym zmiany u.g.n. (art. 2 projektu) proponuje się rozszerzenie katalogu celów publicznych o budowlę ochronne dla ludności cywilnej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: „Pr. bud.”.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm., dalej: „u.g.n.”.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 122, dalej: „u.z.k.”.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 70, ze zm., dalej: „u.p.o.l.”.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm., dalej: „u.p.z.p.”.

Skutkiem powyższego rozwiązania będzie dopuszczalność wyłączenia na cel budowy schronów lub ukryć. Zgodnie bowiem z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸ *Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.*

W zakresie dotyczącym zmiany u.z.k. (art. 3 projektu) wprowadzono m.in. definicję wyrażenia *zagrożenie militarne* (projektowany art. 3 pkt 12 u.z.k. – *Ileć w ustawie jest mowa o zagrożeniu militarnym – należy przez to rozumieć zagrożenie wynikające z realizacji działań zbrojnych na danym obszarze*). Zauważenia wymaga, że w u.z.k. występuje już pojęcie *zagrożenia*, które nie zostało jednak zdefiniowane ustawowo. Z budowy zaproponowanej definicji *zagrożenia militarnego* (*należy przez to rozumieć zagrożenie*) można wnioskować, że stany faktyczne objęte tą definicją każdorazowo należy określić jako *zagrożenie* w rozumieniu u.z.k. W tym kontekście należy wyrazić wątpliwość co do zastosowania do zagrożeń militarnych przepisów u.z.k. dotyczących zagrożeń – np. w zakresie odnoszącym się do opracowania *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego* (art. 5a u.z.k.), czy też kompetencji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (art. 10 i nast. u.z.k.).

W zakresie dotyczącym zmiany u.p.o.l. (art. 4 projektu) przewidziano zwolnienie od podatku od nieruchomości budowli ochronnych przeznaczonych do ochrony ludności cywilnej i zajęte pod nie grunty, jeżeli są wpisane do ewidencji prowadzonej przez właściwy terenowo organ administracji publicznej, za wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (projektowany art. 7 ust. 1 pkt 9a u.p.o.l.). Skutkiem prawnym powyższego rozwiązania będzie rozszerzenie wyjątku od zasady przedmiotowej powszechności opodatkowania w podatku od nieruchomości, polegającego na zwolnieniu przedmiotowym od tego podatku⁹. W zakresie dotyczącym zmiany u.p.z.p. (art. 5 projektu) zaproponowano m.in. wprowadzenie obiektów służących obronie cywilnej do tzw. uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy, o których mowa w art. 13b u.p.z.p. Skutkiem prawnym powyższego rozwiązania będzie konieczność uwzględnienia – przy określeniu ustaleń planu ogólnego – znajdujących się na obszarze danej gminy obiektów służących obronie cywilnej.

⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁹ Wyjątki od wspomnianej zasady opisują komentatorzy W. Modzelewski, J. Bielawny, M. Unisk (red.) w: *Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Komentarz*, SIP Legalis 2024.

Na marginesie niniejszych uwag należy zauważyć, że w projekcie zabrakło art. 6.

W art. 7 projektu wprowadzono upoważnienie dla *ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji* do wydania rozporządzenia w przedmiocie m.in. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne i ich usytuowanie. Uwagi wymaga, że ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁰ wyróżnia jako odrębne działy *sprawy wewnętrzne* (art. 5 pkt 24) oraz *administracja publiczna* (art. 5 pkt 1). Brak natomiast działu *administracja*.

Projekt w wersji uwzględniającej autopoprawkę był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹¹. Omawiany projekt w wersji uwzględniającej autopoprawkę był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹².

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Opracowanie skupia się na analizie rozwiązań stosowanych w czterech państwach: Czechach, Estonii, Finlandii i Litwie. Analizie poddano m.in. podstawy prawne, podmioty odpowiedzialne za obronę cywilną, definicyjne pojęcia schronów, wymogi techniczne, ewidencjonowanie budowli i stosowane sposoby powszechnego ostrzegania.

W Czechach kwestie związane z bezpieczeństwem ludności cywilnej uregulowano przede wszystkim w ustawie nr 239/2000 o zintegrowanym systemie ratownictwa oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych¹³. Czeski system zarządzania kryzysowego i ochrony ludności charakteryzuje rozproszenie

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

¹¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Joanna Wicha)*, opinia z 27 maja 2024 r., BEOS-WPEiM-1145/24.

¹² *Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Joanna Wicha) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej*, opinia z 27 maja 2024 r., BEOS-WPEiM-1146/24.

¹³ *Zákon č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů*, z późn. zm., tekst ujednolicony dostępny w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-239>.

obowiązków pomiędzy różne podmioty. Ogólną rolę koordynacyjną w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej pełni Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a podstawowe zadania w ramach systemu wykonuje Straż Pożarna. Zadania w zakresie ochrony ludności realizują także organy województw, gmin, osoby prawne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz sami obywatele.

W Czechach schron (*úkryt*) definiuje się jako obiekt zaprojektowany, zatwierdzony i wykorzystywany przede wszystkim do ochrony ludności. Jest to budowla ochronna w rozumieniu § 7 ust. 2 lit. i ustawy nr 239/2000 o zintegrowanym systemie ratownictwa¹⁴. Ze względu na rodzaj zdarzenia lub sytuacji, w której potrzebne jest schronienie, wyróżnia się schrony stałe (*stálé úkryty*), doraźne ukrycia (*improvizované úkryty*) i tymczasowe ukrycia (*provizorní úkryty*)¹⁵.

Schrony stałe¹⁶ to już istniejące i technologicznie wyposażone i zatwierdzone przestrzenie ochronne w podziemnych częściach budynków lub budynkach wolnostojących, wykorzystywane w przypadku zagrożenia militarnego, po ogłoszeniu stanu wyjątkowego lub stanu wojny (§ 16 ust. 3-7 rozporządzenia nr 380/2002 w sprawie przygotowania i realizacji zadań ochrony ludności)¹⁷. Schrony stałe projektowane są jako obiekty całkowicie wpuszczone w ziemię o podwójnym zastosowaniu. Lokalizowane są w miejscach o dużej koncentracji ludności (w odległości do 500 m), w ważnych zakładach, szkołach, placówkach medycznych i innych. Istnieje wymóg, aby schrony były oddalone co najmniej 100 m od zbiorników substancji lotnych oraz gazów o działaniu toksycznym i nie znajdowały się na terenie zalewowym. Projekt schronu obejmuje wymagania dotyczące jego obsługi i konserwacji, instalacje klimatyzacyjne i tlenowe, elektryczne i pneumatyczne, magazyny paliw, zaopatrzenie w wodę pitną i użytkową oraz urządzenia sanitarne.

Stale schrony zapewniają schronienie przez maksymalnie 72 godziny. Po tym okresie należy uzupełnić i wymienić filtry klimatyzacji, wody pitnej, studzienki kanalizacyjnej, butli tlenowych itp. Normalna średnia pojemność schronu wynosi 150 osób. Istnieją również schrony o dużej pojemności, mogące pomieścić do 2 800 osób.

¹⁴ *Seznam úkrytů*: <https://bezpecnost.praha.eu/clanky/seznam-ukrytu>.

¹⁵ Op.cit.

¹⁶ *Stálé úkryty*: <https://bezpecnost.praha.eu/clanky/stale-ukryty>.

¹⁷ *Vyhláška č. 380/2002 Sb. Ministerstva vnitra k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva*, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-380>.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami za stan konstrukcyjny i techniczny stałego schronu odpowiada właściciel¹⁸.

Informacje na stronie internetowej Straży Pożarnej uzupełniają te dane, prezentując szczegółowy opis wyglądu i wyposażenia schronów, które muszą spełniać określone normy. Każdy schron powinien posiadać strefę wejściową służącą do odkażania osób wchodzących do schronu oraz główne pomieszczenia, przeznaczone dla osób tam przebywających. Minimalna powierzchnia podłogi na osobę dorosłą wynosi 0,7 m², a dla dzieci poniżej 7 roku życia, kobiet w ciąży i karmiących 1 m². Każdy schron musi mieć co najmniej jedno wejście i jedno wyjście lub wyjście ewakuacyjne¹⁹.

Doraźne ukrycia w razie zagrożenia państwa lub wojny są tworzone poprzez adaptację istniejących pomieszczeń. Miejsca doraźnego ukrycia powinny znajdować się w piwnicy lub centralnej części budynku, z grubymi ścianami i minimalną wysokością 2,3 m. Rozmiar przestrzeni powinien odpowiadać przewidywanej liczbie osób ukrywających się. Drzwi muszą otwierać się na zewnątrz, a schron musi mieć co najmniej dwa wyjścia ewakuacyjne. Dla każdej ukrywającej się osoby potrzeba co najmniej 1-3 m² powierzchni podłogi w pomieszczeniu z wentylacją wymuszoną i 3-5 m² powierzchni podłogi w pomieszczeniu bez wentylacji. Doraźne ukrycia rozmieszczane są w zasięgu miejsc zamieszkania ludności bez dostępu do stałych schronów. Ich lokalizacja musi być zgodna z planem ukrywania się²⁰.

Tymczasowe ukrycia wykorzystywane są w przypadku sytuacji kryzysowej z ryzykiem skażenia substancjami niebezpiecznymi. Jest to dowolna przestrzeń w istniejących budynkach, w której można schronić się przed substancjami niebezpiecznymi. Tymczasowe ukrycia można ulepszyć przy pomocy ludności, dokonując dostosowań zapobiegających przedostawaniu się substancji niebezpiecznych (uszczelnianie – zamykanie okien, drzwi, otworów, wyłączanie wentylacji itp.).

W Czechach nawet nieutrzymywane i nieremontowane schrony są w dalszym ciągu ewidencjonowane, aby w razie potrzeby, po dokonaniu niezbędnych dostosowań, mogły zostać wykorzystane jako miejsca doraźnego ukrycia, o ile pozwoli

¹⁸ *Ukrytí ve stálém úkrytu*: <https://www.hzscr.cz/clanek/ukryti-ve-stalem-ukrytu.aspx>.

¹⁹ *Jak vypadá stálý úkryt*: <https://www.hzscr.cz/clanek/jak-vypada-staly-ukryt.aspx>.

²⁰ *Ukrytí v improvizovaném úkrytu*: <https://www.hzscr.cz/clanek/ukryti-v-improvizovanem-ukrytu.aspx>.

na to ich stan techniczny. Mapa rozmieszczenia schronów jest publicznie dostępna na stronach internetowych²¹. Rozporządzenie nr 380/2002 MSW w sprawie ochrony ludności reguluje tworzenie i eksploatację obiektów ochrony ludności, szkolenie ich obsługi, informowanie ludności o zagrożeniach, dostępnych środkach ochrony oraz bezpieczeństwie obiektów. Wprowadza też jednolity system ostrzegania o sytuacjach awaryjnych i określa zasady realizacji innych zadań ochrony ludności, w tym ewakuacji, schronienia i przetrwania w sytuacjach kryzysowych. System ostrzegania obejmuje centra powiadamiania, sieci telekomunikacyjne i urządzenia końcowe, np. syreny alarmowe. Centra powiadamiania wysyłają sygnały ostrzegawcze do syren, a także do telefonów komórkowych i innych urządzeń. Sygnał ostrzegawczy informuje o zagrożeniu, a po nim następuje komunikat głosowy z informacjami o sytuacji i zaleceniami. W miejscach bez syren władze gminy mogą stosować inne metody ostrzegania. Rozporządzenie określa, jak uwzględniać ochronę ludności w planowaniu przestrzennym, zarządzaniu terytorialnym i budowlanym. Gminy, inne osoby prawne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą mogą składać do Wojewódzkiej Komendy Straży Pożarnej wnioski o opinię w sprawie celowości utworzenia obiektów ochrony ludności. Wojewódzka Straż Pożarna w ciągu 30 dni od otrzymania wniosku opiniuje jego celowość i wydaje zalecenia dotyczące składu osobowego obsługi.

W Estonii ochrona ludności w czasie kryzysu oznacza, że zarówno państwo, jak i społeczeństwo są przygotowane do wczesnego ostrzegania i alarmowania, działań ratowniczych, ewakuacji, schronienia, pierwszej pomocy i medycyny katastrof, niesienia niezbędnej pomocy społecznej, psychospołecznej pomocy kryzysowej i innych form niezbędnej pomocy dla ludności. Podstawą ochrony ludności w czasie kryzysu jest zdolność ludzi do ochrony samych siebie do czasu nadejścia pomocy oraz do udzielania sobie wzajemnej pomocy w razie potrzeby (również w czasie wojny). Ochrona ludności opiera się na zasadach zarządzania kryzysowego. Większość zadań z zakresu ochrony ludności leży w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (w tym Rady ds. Ratownictwa), Ministerstwa Spraw Społecznych oraz samorządów lokalnych.

²¹https://terinos.izscr.cz/client/?conf=CfDJ8JUi5ReZCvNAmD2rtfSsb0MuC94mwtbVUrh2ddd6s1DvuV0AJ4dzsWIkRVXPYhjWV2dfFXgOfUsuOF09XHX_2B2tkVVmdUR4iZe6hOCtK0S15MkVm8dQutGIGC1jDgXJ7isRDhb9QbXwkiGHa1oOv5ZLY_3D&auth=False.

Rada ds. Ratownictwa definiuje następujące rodzaje schronów²²:

- schrony publiczne (*avalikke varjumiskohti*): służą do szybkiego i krótkotrwałego schronienia ludzi w miejscach publicznych w przypadku bezpośredniego zagrożenia;
- schrony przydomowe (*koduseid*): to pomieszczenia w budynkach mieszkalnych, przeznaczone do schronienia mieszkańców i ich bliskich, np. piwnice;
- schronienia (*varjumisruume*): to pomieszczenia bez okien, np. łazienki.

Rada ds. Ratownictwa wskazała, że w sytuacji niewystarczającej liczby schronów adaptacja istniejących konstrukcji budynków na schrony jest najszybszym, najbardziej opłacalnym i najskuteczniejszym rozwiązaniem zapewnienia ochrony dla ludności cywilnej. Rada opracowała także zalecenia dotyczące działań, które można wykorzystać do przystosowania piwnic budynków mieszkalnych do celów schronienia. Zalecenia te opierają się m.in. na doświadczeniu Rady w zakresie ratowania ludności spod zawalonych budynków oraz praktyce państw sąsiednich.

Estońskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych planuje wprowadzenie obowiązku budowy schronów w nowych budynkach oraz wymogów dotyczących dostosowania istniejących budynków do pełnienia funkcji schronienia. Planuje się, aby w nowych budynkach o powierzchni powyżej 1 200 m² obowiązkowo budowane były schrony. Istniejące już budynki o tej samej powierzchni, w miarę możliwości, będą musiały zostać dostosowane do funkcji schronienia. Obecnie nad nowymi ustawowymi uregulowaniami w tym zakresie pracuje estońskie MSW²³.

W Estonii działa rozbudowany system ostrzegawczy przed różnymi zagrożeniami. Wykorzystuje on różne kanały komunikacji, by dotrzeć do jak największej liczby osób. Mieszkańcy mogą być informowani o zagrożeniu za pomocą mediów, stron internetowych i mediów społecznościowych urzędów, syren alarmowych rozmieszczonych w 22 największych miastach (planowane jest rozszerzenie zasięgu), wiadomości SMS (EE-alarm), powiadomienia telefoniczne, system nagłośnienia i powiadomienia „od drzwi do drzwi”. Instrukcje postępowania

²² *Sheltering indoors*, <https://www.rescue.ee/en/instruction/civil-protection/sheltering-indoors>.

²³ *Siseministeerium tahab kehtestada varjendite ja varjumiskohtade*, 8.03.2024.:

<https://www.postimees.ee/7975578/siseministeerium-tahab-kehtestada-varjendite-ja-varjumiskohtade-nouded>.

w przypadku zagrożenia są łatwo dostępne zarówno w internecie²⁴ jak i w aplikacji mobilnej „Ole Valmis”.

W Finlandii problematyka działań na rzecz ochrony ludności cywilnej jest uregulowana przede wszystkim w ustawie o ratownictwie²⁵. W fińskim modelu przez obronę cywilną rozumie się działania ratownicze wykonywane przez odpowiednie podmioty (np. straż pożarną, zespoły ratownictwa medycznego) na rzecz ochrony ludności cywilnej w przypadku działań zbrojnych lub zagrożenia działaniami zbrojnymi (lub w uzasadnionych przypadkach również w czasie pokoju). Planowanie i koordynowanie działań ratowniczych odbywa się na szczeblu regionalnym i lokalnym, zaś minister spraw wewnętrznych sprawuje ogólne kierownictwo²⁶. Na stronie internetowej ministerstwa obronę cywilną określa się jako czynności podejmowane w przypadku zagrożenia działaniami zbrojnymi lub podczas działań zbrojnych. Jako przykładowe czynności z zakresu ochrony ludności cywilnej wskazano wydawanie ostrzeżeń, prowadzenie ewakuacji do schronów, walkę z pożarami i innymi zagrożeniami, wykonywanie czynności ratowniczych, świadczenie opieki zdrowotnej. Jak stanowi art. 71 ustawy o ratownictwie – inwestor w trakcie realizacji budowy domu wielorodzinnego lub budynków w zabudowie grupowej jest obowiązany wybudować w budynku lub w sąsiedztwie schron o pojemności wystarczającej dla liczby osób, które będą mieszkać, pracować lub w inny sposób zajmować budynek. Wymóg ten odnosi się do budynków o powierzchni większej niż 1 200 m² (lub większej niż 1 500 m² w przypadku obiektów przemysłowych). Władze gminy mogą wnioskować do ministra spraw wewnętrznych o zniesienie tego obowiązku, jeżeli uznają, że na terenie gminy istnieje już wystarczająca liczba schronów. Poszczególne schrony są przypisane do osiedli i budynków jako miejsca ochrony ich mieszkańców. Zgodnie z art. 74 ustawy o ratownictwie schrony obrony cywilnej mają zapewniać ochronę

²⁴ *Warning system*, <https://www.rescue.ee/en/instruction/civil-protection/warning-system>.

²⁵ *Pelastuslaki*, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>; *Rescue Act*, <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2011/en20110379.pdf>;

²⁶ *Civil defence protects the civilian population*, informacja dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych; <https://intermin.fi/en/rescue-services/preparedness/civil-defence>; *Department for Rescue Services*, informacja dostępna na stronie internetowej Departamentu Służb Ratowniczych MSW, <https://intermin.fi/en/ministry/management-and-organisation/departments-and-units>;

Finland. Civil protection, informacja dostępna na stronie internetowej Europejskiego Komitetu Regionów, <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Finland-Civil-protection.aspx>;

ECPRD 5593 Organisation and adaptation of civil protection (security);

ECPRD 5453 Civil protection service.

przed skutkami użycia broni, zawaleniem się budynków, promieniowaniem jonizującym i substancjami toksycznymi. Temperatura, jakość powietrza i standardy higieniczne w schronie muszą być odpowiednie do długotrwałego przebywania ludzi. Szczegółowe wymagania dotyczące wielkości, struktury i lokalizacji schronów określa rozporządzenie rządu, natomiast szczegóły dotyczące ich budowy i wyposażenia określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych²⁷. Wymagania dla sprzętu i produktów stosowanych w konstrukcji i wyposażeniu schronów, ich oznakowania oraz informacji i instrukcji dostarczanych z nimi określa ustawa o wyposażeniu służb ratowniczych²⁸. Informacja o lokalizacji schronu jest podana do wiadomości publicznej, przykładowo w planie zarządzania kryzysowego dla wspólnoty mieszkaniowej (ustawa o ratownictwie nakłada na wspólnoty mieszkaniowe obowiązek sporządzenia planu). Schrony oznaczone są międzynarodowym znakiem graficznym obrony cywilnej, tj. niebieskim trójkątem równobocznym na pomarańczowym tle. W przypadku wystąpienia zagrożenia wojennego syreny nadają sygnał alarmowy (ciągły, modulowany dźwięk), a obywatele są obowiązani niezwłocznie udać się do najbliższego schronu. Większość schronów jest użytkowana na co dzień jako magazyny, parkingi podziemne, obiekty sportowe itp., co ułatwia utrzymanie ich we właściwym stanie technicznym. Na właścicielu schronu (np. wspólnocie mieszkaniowej) spoczywa obowiązek utrzymania obiektu w stanie, który w ciągu 72 godzin umożliwi użycie go w celu ochrony ludności. Schrony podlegają przeglądowi technicznemu, przeciwpożarowemu itp. przeprowadzanemu przez odpowiednie służby nie rzadziej niż raz na 10 lat.

Władze fińskie mogą ostrzegać mieszkańców na wiele sposobów. Głównym z nich jest komunikat o niebezpieczeństwie, nadawany zawsze w połączeniu z ogólnym sygnałem alarmowym emitowanym przez system ostrzegania publicznego. Komunikat ten jest odczytywany na antenie radiowej oraz wyświetlany na stronie 112 telegazety, a w razie potrzeby prezentowany w formie ciągłego paska u góry ekranu telewizora. Dodatkowo ostrzeżenie jest publikowane w aplikacji 112 Suomi, aplikacji YLE oraz na stronach internetowych pelastustoimi.fi i 112.fi. Celem komunikatu jest

²⁷ *Sisäministeriön asetus*: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379#a28.12.2018-1353>.

²⁸ *Laki pelastustoimen laitteista*: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070010#P4>.

poinformowanie o niebezpiecznym zdarzeniu i udzielenie instrukcji dotyczących postępowania w takiej sytuacji²⁹.

Na Litwie system zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej charakteryzuje rozproszenie obowiązków pomiędzy różnego rodzaju podmioty (w tym m.in. rząd, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, władze samorządów terytorialnych oraz siły obrony cywilnej). Siły obrony cywilnej nie stanowią odrębnej jednostki. W ich skład wchodzi m.in. służby straży pożarnej, policji, straży granicznej, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, zakładów odpowiedzialnych za wodociągi, energetykę, gaz oraz inne usługi komunalne itp. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym i obronie cywilnej³⁰, na Litwie istnieje obowiązek zapewnienia w nowych budynkach użyteczności publicznej (poza budynkami przeznaczonymi dla celów religijnych), które mogą pomieścić ponad 100 osób jednocześnie, oraz w apartamentowcach mieszkalnych posiadających ponad 5 kondygnacji – specjalnego pomieszczenia spełniającego wymagania ustanowione dla schronów (art. 28 ust. 4 ustawy). W myśl ustawy schron (*priedanga*) to pomieszczenie, konstrukcja inżynierska lub inny obiekt, który może zapewnić mieszkańcom warunki do krótkoterminowego uniknięcia czynników zagrażających życiu lub zdrowiu w przypadku zagrożenia powietrznego, a także chronić przed pośrednim ostrzałem i (lub) innymi kinetycznymi zagrożeniami w czasie agresji militarnej (falami uderzeniowymi wybuchów, odłamkami, gruzami lub przypadkowymi kulami z ataków lotniczych, rakietowych i artyleryjskich). Za przygotowanie schronów na Litwie odpowiadają władze samorządowe (rejonów), a proces tworzenia sieci schronów jest koordynowany i wspierany przez Departament Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa – PAGD (*Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas*). Oprócz schronów wyznaczono na Litwie także obiekty zbiorowej ochrony (*kolektyvinės apsaugos statiniai*), przeznaczone jako tymczasowe schronienie ludności przed szkodliwym wpływem środowiska oraz dla potrzeb ochrony ewakuowanej ludności w razie sytuacji nadzwyczajnych lub wojny (najczęściej są to szkoły, ośrodki kultury czy sportu). Mapy rozmieszczenia schronów oraz obiektów ochrony zbiorowej są publicznie dostępne, opublikowane na specjalnej stronie internetowej (LT72) prowadzonej przez PAGD i poświęconej przygotowaniu

²⁹ *Vaaramerkki*: <https://pelastustoimi.fi/koti-ja-arki/hatatilanne/vaaramerkki>.

³⁰ *Lietuvos Respublikos krizių valdymo ir civilinės saugos įstatymas*, 1998 m. gruodžio 15 d. Nr. VIII-971 z późn. zm., dostępna w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.69957/asr>.

mieszkańców Litwy na sytuacje awaryjne³¹. Strona zawiera wszelkie informacje skierowane do mieszkańców Litwy, dotyczące postępowania w razie sytuacji kryzysowych. Ponadto informacje na temat schronów i obiektów ochrony zbiorowej są także dostępne na stronach internetowych poszczególnych rejonów³². Zasady dotyczące przygotowania schronów oraz wytyczne w sprawie ich oznakowania zawarto w zarządzeniu dyrektora PAGD w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących wyboru i oznakowania schronów³³. Wprowadzono m.in. specjalny znak graficzny, jaki musi być umieszczony nad wejściem do schronu. W zarządzeniu zawarto również zalecenia dla mieszkańców w sprawie postępowania w przypadku zagrożeń militarnych³⁴.

Od 2012 roku na Litwie działa publiczny system ostrzegania i informowania (GPIS), który zapewnia mieszkańcom dostęp do informacji o zbliżających się zagrożeniach w czasie rzeczywistym. System ten wykorzystuje różne kanały komunikacji, aby dotrzeć do jak największej liczby osób, m.in: krótkie wiadomości SMS, syreny alarmowe, media.

Litewskie prawo przewiduje, aby powiadomienia instytucji i organów państwowych i samorządowych o zbliżających się lub już trwających sytuacjach nadzwyczajnych były przekazywane w drodze komunikatów i ostrzeżeń w różnych mediach publicznych (telewizja, radio, prasa, portale internetowe, agencje informacyjne itp.). Komunikaty te mają za zadanie informować o nadchodzącym zagrożeniu, jego potencjalnych skutkach, sposobach przeciwdziałania oraz metodach ochrony przed sytuacją nadzwyczajną. W przypadku klęsk żywiołowych, poważnych wypadków, epidemii, wojny lub stanu wyjątkowego, producenci i nadawcy informacji

³¹ Strona w j. angielskim: <https://lt72.lt/?lang=en>; mapy schronów i obiektów ochrony zbiorowej (w j. litewskim): <https://lt72.lt/kolektyvines-apsaugos-statiniai-priedangos-ir-rusiai/>.

³² Np. na stronie internetowej Urzędu Rejonu Wileńskiego: <https://vrsa.lt/civiline-sauga-ir-mobilizacija/priedangos-vilniaus-rajone/1334/>.

³³ *Įsakymas dėl Priedangos parinkimo ir ženklavimo rekomendacijų patvirtinimo*, 2022 m. gegužės 30 d. Nr. 1-327, dostępne w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f069da72e04f11ecb1b39d276e924a5d?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=c541d133-67c2-482b-b8d5-264fe81a75ad>.

³⁴ Stanowiące uzupełnienie zarządzenia z 8.12.2010 r. (z późn. zmianami) zawierającego zalecenia dla mieszkańców dotyczące postępowania w przypadkach wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń, w tym zagrożenia atakiem z powietrza lub innym: *Įsakymas dėl civilinės saugos rekomendacijų, kaip padėti gyventojams, valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, kitoms įstaigoms ir ūkio subjektams gresiant ar susidarius ekstremaliajai situacijai išvengti ar patirti kuo mažiau žalos, patvirtinimo*, 2010 m. gruodžio 8 d. Nr. 1-341, dostępne w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.388656/asr>.

publicznej zobowiązani są do bezpłatnego i natychmiastowego publikowania oficjalnych komunikatów rządowych. Warunki i tryb publikowania tych komunikatów określają przepisy prawa³⁵.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Proponowane rozwiązania będą oddziaływać w szczególności na:

- 1) inwestorów lub zarządców nowo wznoszonych garaży wielostanowiskowych zagłębionych w gruncie przynajmniej częściowo, budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego, budynków biurowych usytuowanych na terenach zakładów pracy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym lub terenach zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa, o ile nie przewidziano w nich schronów:
 - obowiązek posiadania pomieszczeń spełniających przynajmniej minimalne wymagania ukrycia dla takiej liczby osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków;
- 2) inwestorów lub zarządców nowo powstających lub rozbudowywanych podziemnych systemów transportu szynowego typu metro oraz tuneli kolejowych i tramwajowych:
 - konieczność spełniania wymagań schronu zapewniającego ochronę ludności danej dzielnicy lub osiedla;
- 3) właścicieli lub wieczystych użytkowników działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów, które powinny być wyposażone w schrony lub miejsca ukrycia:
 - obowiązek odpowiedniego zaprojektowania zagospodarowania terenu i jego zrealizowania przed oddaniem obiektów (zespołów) do użytkowania oraz zapewnienie utrzymania tego zagospodarowania we właściwym stanie techniczno-użytkowym przez okres istnienia obiektów (zespołów) budowlanych;
- 4) inwestorów, którzy po wejściu w życie projektowanej ustawy będą zamierzali uzyskać pozwolenie na budowę, decyzję zatwierdzającą projekt

³⁵ *Informavimas ir civilinės saugos signalai:*

<https://civsauga.lt/parengtis/informavimas/#1452765442453-b921a1fb-6ec8>.

zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany – na zrealizowanie znajdujących się pod ziemią lub częściowo zagłębionych w gruncie budowli ochronnych o powierzchni do 35 m²:

- zwolnienie z wymogu uzyskania pozwolenia na budowę; będą podlegać obowiązkowi dokonania zgłoszenia budowlanego;

5) właścicieli lub zarządców istniejących budowli ochronnych:

- objęcie obowiązkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub dokonania zgłoszenia rozbiórki w przypadku zamiaru dokonania takiej rozbiórki,
- zwolnienie od podatku od nieruchomości budowli ochronnych i zajętych pod nie gruntów, jeśli są wpisane do ewidencji, z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej;

6) ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa; właściwych ministrów działających w porozumieniu z tym ministrem; ministra właściwego do spraw wewnętrznych:

- uprawnienie do określenia w drodze rozporządzenia warunków techniczno-budowlanych dla odpowiednio: budynków oraz związanych z nimi urządzeń, obiektów budowlanych innych niż budynki lub obiektów budowlanych lub ich części służących ochronie ludności uwzględniając wymagania dla budowli ochronnych oraz potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami³⁶;

7) ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji:

- obowiązek ogłoszenia w drodze rozporządzenia: (i) warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne i ich usytuowanie, (ii) szczegółowych zasad lokalizowania obiektów służących obronie cywilnej w planach zagospodarowania przestrzennego, (iii) warunków technicznych utrzymania budowli ochronnych, (iv) zasad ewidencjonowania i oznakowania oraz informowania ludności o dostępności, (v) zasad organizacji i warunków przygotowania oraz sposobu funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń, powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz właściwości organów w tych sprawach;

8) wojewodów:

³⁶ W rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz. U. z 2022 r. poz. 2240.

- doprecyzowanie zakresu zadań w sprawach zarządzania kryzysowego; ma on uwzględniać: (i) prowadzenie ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa, (ii) organizowanie, rozbudowę i zapewnienie gotowości do natychmiastowego użycia systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania na obszarze województwa, (iii) wydawanie zarządzeń w zakresie przygotowania budowli ochronnych dla ludności, (iv) zapewnienie gotowości eksploatacyjnej budowli ochronnych będących w zarządzie województwa, (v) bieżące utrzymanie i remonty budowli ochronnych będących w zarządzie województwa;

9) starostów:

- doprecyzowanie zakresu zadań w sprawach zarządzania kryzysowego; ma on uwzględniać: (i) prowadzenie ewidencji budowli ochronnych na obszarze powiatu, (ii) nadzór nad systemem alarmowym na obszarze powiatu, (iii) zapewnienie gotowości eksploatacyjnej budowli ochronnych będących w zarządzie powiatu, (iv) bieżące utrzymanie i remonty budowli ochronnych będących w zarządzie powiatu,
- opiniowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie zasad lokalizowania obiektów służących obronie cywilnej, w tym budowli ochronnych dla ludności (z wyjątkiem miast na prawach powiatu);

10) wójtów, burmistrzów, prezydentów miasta:

- doprecyzowanie zakresu zadań w sprawach zarządzania kryzysowego, ma on uwzględniać: (i) prowadzenie ewidencji budowli ochronnych na obszarze gminy, (ii) zapewnienie gotowości eksploatacyjnej budowli ochronnych będących w zarządzie gminy, (iii) oznakowanie budowli ochronnych, (iv) bieżące utrzymanie i remonty budowli ochronnych będących w zarządzie gminy, (v) nadzorowanie słyszalności syren alarmowych na obszarze gminy w uzgodnieniu z właściwym miejscowo starostą, (vi) zapewnienie awaryjnych ujęć wody służących zaopatrzeniu ludności w wodę w przypadku awarii systemu wodociągowego,
- poszerzenie katalogu elementów i wytycznych, które powinny być uwzględnione w opracowywanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, m.in. o zasady lokalizacji obiektów służących obronie cywilnej, w tym budowli ochronnych dla ludności,

- poszerzenie katalogu elementów i wytycznych, które powinny być uwzględnione przy ustalaniu planu ogólnego gminy, m.in. o obiekty służące obronie cywilnej, w tym budowle ochronne znajdujące się na obszarze gminy;

11) marszałków województwa:

- uwzględnienie przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa obiektów służących ochronie cywilnej;

12) Rządowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (na szczeblu krajowym), wojewodów (na terenie województwa), starostów (na obszarze powiatu), wójtów, burmistrzów, prezydentów miasta (na obszarze gminny):

- doprecyzowanie zakresu zadań dotyczących planowania cywilnego, ma on uwzględniać odpowiednio: (i) zapewnienie spójności pomiędzy planami zarządzania kryzysowego a planami obronnymi, (ii) przygotowanie i ewidencjonowanie budowli ochronnych dla ludności cywilnej, (iii) przygotowanie syren alarmowych w ilości zapewniającej słyszalność sygnałów powszechnego ostrzegania i alarmowania na obszarach zamieszkałych przez ludność cywilną,
- przy realizacji zadań z zakresu planowania cywilnego uwzględnienie: (i) zapewnienia miejsc w ogólnodostępnych budowlach ochronnych przynajmniej dla 50% ludności cywilnej, (ii) zapewnienia zapasowych miejsc pracy oraz stanowisk kierowania dla organów administracji publicznej w budowlach ochronnych,
- poszerzenie katalogu zagadnień, które powinny być zawarte w planach zarządzania kryzysowego o procedury określające postępowanie w sytuacjach zagrożenia militarnego oraz poszerzenie katalogu załączników.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Jak wynika z uzasadnienia projektu, *Autopoprawka nie była poddawana konsultacjom społecznym*. Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 29 maja 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (SN, KRRP, NRA, PG, Lewiatan, RDS, RMiŚP, PGRP, KRDP, KRPIIB, KRA, KIG, NBP, KRBR i KdsPP). Tego samego dnia projekt został skierowany do opinii organizacji samorządowych.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt może wywoływać negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa, a przede wszystkim dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W założeniu projektodawcy, „zaproponowane zmiany w przepisach nie spowodują nadmiernego obciążenia finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego”³⁷. Projektodawca uzasadnia to tym, że organy te „już wcześniej posiadały w zakresie swoich obowiązków ochronę i pomoc osobom poszkodowanym w wyniku klęsk, kryzysów i potencjalnych działań wojennych oraz odpowiadające tym zadaniom budżety w obszarze obrony cywilnej, obronności oraz zarządzania kryzysowego”³⁸. Projektowane przepisy jednak doprecyzowują m.in., jakie zadania powinny mieścić się w pojęciu zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej w trakcie projektowania i budowania obiektu budowlanego, co może w praktyce powodować faktyczne rozszerzenie zakresu działań, które będą zobowiązane podjąć te organy. Trudno jest przewidzieć, czy możliwe będzie wygospodarowanie oszczędności w dotychczasowych wydatkach, które w przyszłości mogą też rosnąć. Dlatego nie można zagwarantować, że realizacja dodatkowych obowiązków nakładanych na określone organy może nastąpić w ramach dotychczas posiadanych środków przez poszczególnych dysponentów budżetowych i nie będzie podstawą do ich istotnego zwiększania zarówno w roku wejścia w życie ustawy, jak też w latach kolejnych. Przykładowo bieżące utrzymanie i remonty budowli ochronnych zwłaszcza będących w zarządzie małych gminy, może być istotnym obciążeniem dla ich budżetów. Warto wspomnieć, że w Informacji z kontroli „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”³⁹, NIK stwierdziła, że „jedną z głównych przyczyn niewystarczającej liczby budowli ochronnych oraz ich niezadowalającego stanu technicznego były niskie, w stosunku do potrzeb, wydatki na utrzymanie, konserwację oraz budowę budowli ochronnych”⁴⁰. Można wnioskować, że dotychczas w budżetach wielu jednostek nie były przewidziane odpowiednie kwoty na realizację tych zadań i wydatki te powinny wzrosnąć. Na chwilę

³⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 3.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Informacja o wynikach kontroli „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 19 luty 2024 r., dokument dostępny na: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28928,vp,31760.pdf>.

⁴⁰ Tamże, s. 18.

obecną trudne byłoby wyliczenie takich kwot. Koszty te mogą być różne w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, różny może być bowiem m.in. „stan wyjściowy” posiadanych zasobów służących ochronie cywilnej. W uzasadnieniu do projektu ustawy⁴¹ projektodawcy przywołują jedynie analizę dotyczącą kosztów przystosowania nowo wybudowanych budynków do funkcji ochronnej dla ludności cywilnej. Wskazuje się, że zwiększy to koszty ich budowy o 1,5%. Trzeba jednak przypomnieć, że na koszty te wpływ będą miały m.in. szczegółowe warunki techniczno-budowlanych dla obiektów budowlanych lub ich części służących ochronie ludności, uwzględniające wymagania dla budowli ochronnych, które zostaną dopiero określone w rozporządzeniu właściwego ministra.

Konieczność spełniania wymagań schronu zapewniającego ochronę ludności będzie ciążyć również na inwestorach lub zarządcach powstających lub rozbudowywanych podziemnych systemów transportowych (tuneli kolejowych i tramwajowych oraz linii metra. Obowiązek ten spowoduje zwiększenie kosztów inwestycyjnych tego rodzaju przedsięwzięć.

Projektodawca zauważa, że „proponowane zmiany stwarzają możliwość i podstawę prawną dla właściwych Ministerstw do tworzenia programów wsparcia dla samorządów w realizacji zadań z zakresu ochrony życia i zdrowia ludności cywilnej”⁴². Niewątpliwie takie programy będą potrzebne, a ich wdrażanie może wiązać się z dodatkowymi wydatkami z budżetu państwa. Również inwestycje publiczne, które w przyszłości będą realizowane i które będą musiały spełniać dodatkowe wymagania związane z zapewnieniem schronów lub miejsc ukrycia, będą wiązać się z dodatkowymi kosztami.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt ustawy nie powinien mieć istotnego bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. W szczególności projekt ustawy nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Projektowane regulacje nie

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże, s. 4.

będą też miały bezpośredniego istotnego wpływu na rozwój regionalny. Jednak projekt ustawy może sprzyjać zwiększeniu zaangażowania przedsiębiorców lokalnych w działania organizacyjno-planistyczne w zakresie budowania zasobów ochrony ludności niezbędnych do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w czasie pokoju, stanie klęski żywiołowej, stanie wojennym i wojny.

Natomiast w stosunku do przedsiębiorców – inwestorów (deweloperów) planujących w przyszłości realizację komercyjnych przedsięwzięć podlegających obowiązkowi zapewnienia schronów lub pomieszczeń spełniających przynajmniej minimalne wymagania ukrycia dla określonych liczby osób, projektowane regulacje mogą spowodować dodatkowe koszty inwestycyjne. Powyższe może spowodować wzrost kosztów np. mieszkań, ponieważ komercyjni inwestorzy (deweloperzy) mogą chcieć przenosić te koszty na nabywców mieszkań i miejsc postojowych w budynkach wielorodzinnych.

Zwłaszcza w długoterminowej perspektywie projekt może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa rodzin, obywateli i gospodarstw domowych, w tym osób niepełnosprawnych m.in. poprzez: (i) zwiększenie poziomu odporności administracji na kryzysy wynikające nie tylko z działań zbrojnych (wojennych), ale ze zmian klimatu, katastrof naturalnych i przemysłowych, (ii) stworzenie optymalnie funkcjonujących rozwiązań związanych z realizacją zadań ochrony ludności, w tym obrony cywilnej; (iii) zwiększenie szybkości reagowania na zagrożenia; (iv) udoskonalenie istniejącego systemu informowania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach; (v) budowy zasobów ochrony ludności; (vi) zwiększenie świadomości zagrożeń.

Raczej w nielicznych przypadkach, planowane przepisy mogą zachęcić indywidualne (prywatne) osoby do realizacji budowli ochronnych. Zwolnienie z wymogu uzyskania odpowiedniego pozwolenia oraz z podatku od nieruchomości może nie być wystarczającym motywatorem do podejmowania masowo decyzji o przeprowadzeniu takich procesów inwestycyjnych przez indywidualne (prywatne) osoby, zwłaszcza w kontekście kosztów takich inwestycji i zamożności ogółu społeczeństwa polskiego.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Z projektu wynika obowiązek inwestorów lub zarządców nowo wznoszonych garaży wielostanowiskowych zagłębionych w gruncie przynajmniej częściowo, budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego, budynków biurowych usytuowanych na terenach zakładów pracy o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym lub terenach zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa, o ile nie przewidziano w nich schronów, w postaci posiadania pomieszczeń spełniających przynajmniej minimalne wymagania ukrycia dla takiej liczby osób, która wynika z założeń projektowych dla danego budynku lub zespołu budynków.

Dodatkowo, inwestorzy lub zarządy nowo powstających lub rozbudowywanych podziemnych systemów transportu szynowego typu metro zostaną zobowiązani do zapewnienia, aby systemy transportu szynowego powyższego rodzaju spełniały wymagania schronu zapewniającego ochronę ludności danej dzielnicy lub osiedla.

Na właścicielach lub wieczystych użytkownikach działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów, które powinny być wyposażone w schrony lub miejsca ukrycia będzie spoczywał obowiązek odpowiedniego zaprojektowania zagospodarowania terenu i jego zrealizowania przed oddaniem obiektów (zespołów) do użytkowania oraz zapewnienie utrzymania tego zagospodarowania we właściwym stanie techniczno-użytkowym przez okres istnienia obiektów (zespołów) budowlanych.

Z kolei inwestorzy, którzy po wejściu w życie projektowanej ustawy będą zamierzali uzyskać pozwolenie na budowę, decyzję zatwierdzającą projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany na zrealizowanie znajdujących się pod ziemią lub częściowo zagłębionych w gruncie budowli ochronnych o powierzchni do 35 m² zostaną zwolnieni z wymogu uzyskania pozwolenia na budowę i będą podlegać jedynie obowiązkowi dokonania zgłoszenia budowlanego.

Właściciele lub zarządcy istniejących budowli ochronnych będą zobowiązani do uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub dokonania zgłoszenia rozbiórki w przypadku zamiaru dokonania takiej rozbiórki. Jednocześnie, zostaną oni zwolnieni od podatku

od nieruchomości w zakresie budowli ochronnych i zajętych pod nie gruntów, jeśli nieruchomości te będą wpisane do ewidencji, z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Projekt nakłada także na ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji obowiązek wydania rozporządzenia w zakresie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne i ich usytuowanie, szczegółowych zasad lokalizowania obiektów służących obronie cywilnej w planach zagospodarowania przestrzennego, warunków technicznych utrzymania budowli ochronnych, zasad ewidencjonowania i oznakowania oraz informowania ludności o ich dostępności, a także zasad organizacji i warunki przygotowania oraz sposób funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń, powszechnego ostrzegania i alarmowania oraz właściwości organów w tych sprawach.

Projekt rozszerza także zakres zadań z zakresu zarządzania kryzysowego ciążących na wojewodach o zadania dotyczące prowadzenia ewidencji budowli ochronnych na obszarze województwa, organizowanie, rozbudowę i zapewnienie gotowości do natychmiastowego użycia systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania na obszarze województwa, wydawanie zarządzeń w zakresie przygotowania budowli ochronnych dla ludności, zapewnienie gotowości eksploatacyjnej budowli ochronnych będących w zarządzie województwa oraz bieżące utrzymanie i remonty budowli ochronnych będących w zarządzie województwa.

W świetle przepisów projektu także zakres zadań z zakresu zarządzania kryzysowego ciążący na starostach rozszerzony zostanie o: prowadzenie ewidencji budowli ochronnych na obszarze powiatu, nadzór nad systemem alarmowym na obszarze powiatu, zapewnienie gotowości eksploatacyjnej oraz bieżące utrzymanie i remonty budowli ochronnych będących w zarządzie powiatu. Dodatkowo, do starostów należało będzie opiniowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie zasad lokalizowania obiektów służących obronie cywilnej, w tym budowli ochronnych dla ludności (z wyjątkiem miast na prawach powiatu).

Również zakres zadań z zakresu zarządzania kryzysowego ciążący na wójtach, burmistrzach, prezydentach miasta zostanie rozszerzony o prowadzenie ewidencji budowli ochronnych na obszarze gminy, zapewnienie gotowości eksploatacyjnej budowli ochronnych będących w zarządzie gminy, oznakowanie budowli ochronnych,

bieżące utrzymanie i remonty budowli ochronnych będących w zarządzie gminy, nadzorowanie słyszalności syren alarmowych na obszarze gminy w uzgodnieniu z właściwym miejscowo starostą, a także zapewnienie awaryjnych ujęć wody służących zaopatrzeniu ludności w wodę w przypadku awarii systemu wodociągowego.

Zmiana nastąpi także w zakresie ciążących na organach wykonawczych gmin obowiązków regulacyjnych związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (ustalanie zasad lokalizacji obiektów służących obronie cywilnej) oraz planu ogólnego gminy (uwzględnienie budowli ochronnych na terenie gminy). Podobnie, przy sporządzaniu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa marszałek województwa będzie zobowiązany do uwzględnienia obiektów służących obronie cywilnej.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projektowana ustawa będzie miała niewielki wpływ na zwiększenie zatrudnienia w organach administracji rządowej, a także w jednostkach organizacyjnych wykonujących działalność związaną z ochroną ludności w związku ze skonkretyzowaniem (poszerzeniem) obowiązków z zakresu obrony cywilnej. Projekt może mieć wpływ na zaangażowanie przedsiębiorców (w tym mikro, małych i średnich) w działania na rzecz ochrony ludności, w szczególności w gminach wiejskich.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt ustawy wpłynie pozytywnie na skonkretyzowanie podstaw prawnych do realizacji zadań obrony cywilnej, w tym ukierunkowanych na rozwój budownictwa ochronnego. Projekt zmierza bowiem do doprecyzowania, jakie działania powinny mieścić się w pojęciu zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej w trakcie projektowania i budowania obiektu budowlanego. W ten sposób planowane regulacje mogą przyczynić się do jasnego określenia jednostek odpowiedzialnych za poszczególne zadania systemu obrony cywilnej w Polsce, co w konsekwencji będzie pozytywnie oddziaływać na efektywność działania organów administracji publicznej w zakresie planowania cywilnego i zarządzania kryzysowego.

Chociaż projekt ustawy może przyczynić się do wzrostu liczby pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr

materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń, taki skutek będzie mógł mieć miejsce raczej w perspektywie długoterminowej. Podkreślić bowiem trzeba, że tego rodzaju inwestycje wymagają czasu na zmaterializowanie się w postaci konkretnych projektów, a ich efekty mogą być widoczne dopiero w perspektywie długookresowej. Co więcej, realizacja tego rodzaju inwestycji wymaga nakładów finansowych. Tymczasem projekt ustawy nie przewiduje dodatkowych instrumentów wsparcia finansowego, które miałyby pomóc w realizacji tego rodzaju przedsięwzięć (np. programy wsparcia dla samorządów będą mogły być dopiero tworzone).

Projekt odpowiada na część zarzutów sformułowanych przez NIK. Są to m.in.: (i) niezapewnienie odpowiedniej podstawy prawnej do realizacji zadań dotyczących budowli ochronnych, (ii) nieuwzględnianie wymagań obrony cywilnej, przewidzianych ustawą – Prawo budowlane⁴³, (iii) pomijanie problematyki budowli ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (iv) brak wiarygodnej ewidencji budowli ochronnych⁴⁴. Projekt ustawy nie stanowi jednak kompleksowego rozwiązania w Polsce problemu braku efektywnego funkcjonowania systemu obrony cywilnej⁴⁵. Może on jednak przyspieszyć zwłaszcza opracowanie odpowiednich planów, programów i procedur mających zastosowania w sytuacjach nadzwyczajnych i w ten sposób przyczynić się do stworzenia właściwych warunków do rozwoju w przyszłości budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom odpowiedniej liczby bezpiecznych miejsc schronienia w budowlach ochronnych w razie wystąpienia zagrożenia. W szczególności proponowane regulacje mogą przygotować „odpowiedni grunt” pod wdrażanie obecnie przygotowywanej na szczeblu rządowym ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej ma stanowić kompleksowe uregulowanie problematyki obrony cywilnej.

⁴³ Dz. U z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁴⁴ Ibidem, s. 12-15.

⁴⁵ Problem ten miał być rozwiązany m.in. poprzez przedłożony w 2022 r. podczas IX kadencji Sejmu projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej (UD 432), proces legislacyjny nie zakończył się jednak przyjęciem odpowiednich regulacji. Projekt dostępny na <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754/katalog/12909380>.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia (art. 9 projektu).

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektodawcy nie wskazują sposobu ani terminu ewaluacji.

Autorzy:

dr Beata Bińkowska (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Kamila Sobieraj (pkt IV, VI, VII, IX, X)

specjalista ds. systemu gospodarczego

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Natalia Firlej (pkt III)

specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak

Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, OSR, administracja publiczna, bezpieczeństwo publiczne, obrona cywilna, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, prawo budowlane, zarządzanie kryzysowe

Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska, Piotr Chybalski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII), Dobromir Dziewulak (pkt III), Mirosław Sobolewski (pkt IV, VI, VII, IX, X), Adam Dudzic (całość)