

Nazwa projektu Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Rozwoju i Technologii Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Wiesław Leśniakiewicz Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Roman Jaworski, Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego e-mail: roman.jaworski@mswia.gov.pl tel.: 22 72 84150 fax.: 22 845 67 57	Data sporządzenia: 07.06.2024 r. Źródło: inicjatywa Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr w wykazie prac legislacyjnych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: 949
OCENA SKUTKÓW REGULACJI	
1. Jaki problem jest rozwiązywany?	
W polskim systemie prawnym nie ma zdefiniowanego pojęcia budowli ochronnej (schronu lub ukrycia i miejsca doraźnego schronienia) stanowiącej miejsce zbiorowej ochrony, a tym samym żaden podmiot ani organ nie jest wprost zobowiązany do prowadzenia ich ewidencji, konserwacji, planowania użycia i określenia sposobu przygotowania. W zakresie przygotowania i utrzymania budowli do pełnienia funkcji ochronnych zastosowanie mają przepisy ogólne, ustalające ogólne obowiązki w oparciu o prawo własności lub prawo do dysponowania mieniem. Stan techniczny istniejących budowli ochronnych w dalszym ciągu pozostaje niezadowolający. Znaczący wpływ na ten stan mają m.in. nadal niskie, w stosunku do istniejących potrzeb, wydatki na utrzymanie, konserwację oraz finansowanie utrzymania budowli ochronnych. Projekt zawiera rozwiązania systemowe w zakresie stworzenia warunków do utrzymania, modernizacji, rozbudowy i budowy obiektów zbiorowej ochrony (schronów, ukryć, miejsc doraźnego schronienia) i jest zgodny z założeniami projektowanej ustawy o ochronie ludności, w której również ustanowiono przepisy odnoszące się do budownictwa ochronnego. Mając na uwadze powyższe należy uregulować w przepisach powszechnie obowiązujących kwestie związane z budową i utrzymaniem budowli ochronnych oraz dostosowywania budynków istniejących do pełnienia funkcji ochronnej. Zasadne jest zdefiniowanie w prawie terminu budowli ochronnej, schronu, ukrycia, miejsc doraźnego schronienia oraz określenie szczegółowych wymagań, jakim muszą odpowiadać, a także przygotowywania na wypadek zagrożeń. Należy dążyć do zapewnienia adekwatnych środków finansowych na budowę oraz utrzymanie i konserwację istniejących już budowli ochronnych oraz zaangażować w to działanie jak największą liczbę podmiotów, w tym wspólnot i spółdzielni. Jako kierunek zmian przyjęto rozwiązania zapewniające zarówno partnerstwo publiczno-prywatne, tj. udział administracji publicznej w inwestycjach celu publicznego realizowanych przez inwestorów prywatnych, jak i partycypację społeczeństwa w tego rodzaju przedsięwzięciach tworzących warunki dla zapewnienia bezpieczeństwa i możliwości schronienia. Powyższe jest zgodne z założeniem nadawania powszechnego charakteru obronie cywilnej, zgodnie z postanowieniem Strategii Bezpieczeństwa Narodowego w części Odporność Państwa i Obrona Powszechna, tj. 2.1 Budowa systemu obrony powszechnej w pełni wykorzystującego potencjał instytucji państwowych i samorządowych, podmiotów systemu edukacji i szkolnictwa wyższego, społeczności lokalnych, podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz obywateli, który będzie stanowił kompleksową odporność państwa na zagrożenia niemilitarne i militarne. Obecnie zgodnie z Oceną przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2021 r. jest na ewidencji 53380 ukryć oraz 2881 schronów (bez województwa śląskiego) w rozumieniu wytycznych Szefa OCK z 2018 r. Rozporządzenie dotyczy uczestników procesu budowlanego oraz osób przygotowujących ukrycia w celu ochrony własnej. Rozporządzenie umożliwia projektowanie i realizowanie obiektów zbiorowej ochrony zgodnie z określonymi wymaganiami technicznymi i funkcjonalnymi oraz przygotowywanie ukryć spełniających wymagania osłonowe.	
2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt	
Projekt rozporządzenia ma na celu stworzenie ram prawnych umożliwiających rozwój budownictwa ochronnego. W tym celu w regulacji przewidziano następujące elementy:	

- 1) klasyfikację obiektów zbiorowej ochrony,
- 2) wymagania w zakresie usytuowania obiektów zbiorowej ochrony,
- 3) ogólne wymagania bezpieczeństwa dla obiektów zbiorowej ochrony,
- 4) wymagania w zakresie pojemności i powierzchni obiektów zbiorowej ochrony,
- 5) wymagania w zakresie odporności obiektów zbiorowej ochrony, w tym dodatkowe wymagania w zakresie odporności schronów,
- 6) wymagania przeciwpożarowe dla obiektów zbiorowej ochrony,
- 7) wymagania, jakie powinny spełniać wejścia i ciągi komunikacyjne w obiektach zbiorowej ochrony,
- 8) wymagania, jakie powinny spełniać wyjścia zapasowe w obiektach zbiorowej ochrony,
- 9) wymagania, jakie powinny spełniać pomieszczenia funkcji podstawowej oraz pomieszczenia socjalne w obiektach zbiorowej ochrony,
- 10) wymagania, jakie powinny spełniać pomieszczenia strefy technicznej w obiektach zbiorowej ochrony,
- 11) wymagania w zakresie wentylacji w obiektach zbiorowej ochrony,
- 12) wymagania w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w obiektach zbiorowej ochrony,
- 13) wymagania w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną obiektów zbiorowej ochrony,
- 14) wymagania w zakresie ogrzewania obiektów zbiorowej ochrony,
- 15) wymagania w zakresie urządzeń kontrolno-pomiarowych w obiektach zbiorowej ochrony,
- 16) przykładowe rozwiązania ochronne w budownictwie jednorodzinnych,
- 17) wymagania techniczne w zakresie przystosowania podziemnych systemów transportu szynowego do funkcji budowli ochronnej,
- 18) wymagania techniczne w zakresie przystosowania istniejących obiektów budowanych na ukrycia i miejsca doraźnego schronienia oraz przygotowywania ukryć i miejsc doraźnego schronienia w formie wolnostojącej,
- 19) rozwiązania osłonowe chroniące przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych.
- 20) stopnie przygotowania obiektów zbiorowej ochrony,
- 21) warunki użytkowania obiektów zbiorowej ochrony,
- 22) wymagania w zakresie obsługi bieżącej i konserwacji obiektów zbiorowej ochrony,
- 23) zasady oznakowania obiektów zbiorowej ochrony,
- 24) zasady prowadzenia graficznych planów zasobu obiektów zbiorowej ochrony.

Celem regulacji jest zwiększenie potencjału ochrony ludności w zakresie zbiorowej ochrony w tym przed skażeniami przez odtworzenie infrastruktury ochronnej (schronów i ukryć) oraz stworzenie warunków działań organów ochrony ludności, osób prawnych i fizycznych w zakresie budowli ochronnych oraz możliwość ochrony przed bronią masowego rażenia.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Zasadniczo można wyróżnić 4 typy państw ze względu na podejście do budownictwa ochronnego:

1. Państwa, w których zasadniczym celem budownictwa ochronnego jest zapewnienie miejsc schronienia dla całej ludności kraju. Budowa schronów jest obligatoryjna, ustawodawstwo precyzyjnie określa obowiązki poszczególnych podmiotów w zakresie budowy i eksploatacji, jak i sposobów ich finansowania, a przepisy są bezwzględnie egzekwowane. Grupę tę tworzą najbogatsze kraje takie jak Szwecja i Dania, w których stopień zabezpieczenia potrzeb sięga około 90 %;
2. Państwa realizujące budownictwo ochronne w sposób ograniczone ze względu na możliwości finansowe np. Słowacja;
3. Państwa, które zaprzestały programu budownictwa ochronnego i główny wysiłek skupiają na utrzymaniu istniejących zasobów np. Niemcy (0,5% populacji ma zapewnione schronienie w schronach);
4. Państwa, w których budownictwo ochronne jest organizowane fakultatywnie, przede wszystkim przez prywatnych właścicieli. Działalność władz ogranicza się tu do stanowienia prawa. Przykładem takich państw są Węgry, Czechy.

Poza pierwszą grupą skupiającą bardzo bogate kraje, tradycyjnie określane mianem „państw opiekuńczych”, w których budownictwo ochronne jest kontynuowane, pozostałe państwa, nawet te, o tak dużym potencjale jak Niemcy czy Wielka Brytania prowadzą w tym zakresie politykę zapewnienia schronienia na minimalnym poziomie.

Na tym tle Polskę przyporządkować można do grupy trzeciej, tj. krajów które zaprzestały realizacji budownictwa ochronnego i skupiają się na utrzymaniu w należytej kondycji już istniejących zasobów, przy stosunkowo skromnych nakładach finansowych i braku podstawowych przepisów dotyczących tego rodzaju inwestycji. Generalnie, również w Polsce do momentu wybuchu konfliktu w Ukrainie działania państwa polskiego wpisywały się w dominującą w Europie tendencję ograniczenia tej działalności. Aktualnie, w związku z ww. wojną w Ukrainie, można zaobserwować wzrost świadomości znaczenia budownictwa ochronnego zarówno wśród obywateli, jak i rządów krajów UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Ludność zamieszkała lub przebywająca na terytorium RP	38 162 tys. osób	Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan na dzień 30 czerwca 2021 r. GUS	pozytywne, zabezpieczenie przed uderzeniami z powietrza i oddziaływaniem bojowych środków trujących, promieniotwórczych i biologicznych
Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast	2477	Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	.
Starostowie	344 starostów i 66 prezydentów miast na prawach powiatu	Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	.
Wojewodowie	16	Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego	.
Zarządcy systemów i obiektów infrastruktury krytycznej oraz obiektów ważnych ze względu na bezpieczeństwo państwa	informacje dotyczące infrastruktury krytycznej są niejawne		

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt rozporządzenia został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt w ramach konsultacji publicznych został przekazany:

- 1) Związkowi Miast Polskich;
- 2) Związkowi Gmin Wiejskich RP;
- 3) Zarządowi Głównemu Polskiego Czerwonego Krzyża;
- 4) Radzie do spraw Ratownictwa działającej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 5) Organizacji Międzyzakładowej nr 14-017 Operatorów Numerów Alarmowych OPZZ „Konfederacja Pracy”;
- 6) Krajowej Sekcji Pożarnictwa NSZZ „Solidarność”;
- 7) Związkowi Zawodowemu Związkowa Alternatywa;
- 8) Komisji Zakładowej Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80” w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach;
- 9) Politechnice Warszawskiej;
- 10) Wojskowej Akademii Technicznej;
- 11) Polskiemu Związkowi Inżynierów i Techników Budownictwa.

Projekt został przekazany do zaopiniowania wojewodom.

Znaczna część uwag zgłoszonych na etapie konsultacji publicznych i opiniowania została uwzględniona.

Projekt rozporządzenia, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz stosownie do § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. W trybie ww. ustawy nie odnotowano zgłoszeń zainteresowanych podmiotów.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych (bez uwzględnienia stanu inflacji)

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 (2024)	1 (2025)	2 (2026)	3 (2027)	4 (2028)	5 (2029)	6 (2030)	7 (2031)	8 (2032)	9 (2033)	10 (2034)	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki												

(oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania	Rozporządzenie ma charakter techniczny, tzn. wprowadza wymagania techniczne dla budowli ochronnych, które w zamierzeniu projektodawcy będą stanowiły podstawę do przeprowadzenia oceny stanu technicznego istniejących obiektów i ustalenie poziomu nakładów niezbędnych do ich przystosowania do parametrów budowli ochronnej. Mając na uwadze powyższe wskazanie przybliżonych kosztów przystosowania istniejących obiektów będzie możliwe dopiero po wejściu w życie regulacji, która pozwoli przeprowadzić właściwą inwentaryzację i ocenę stanu technicznego takich obiektów. Przy czym dla każdego obiektu będą to inne koszty remontu lub modernizacji albo dostosowania do standardów określonych w rozporządzeniu. Zakłada się zróżnicowanie modelu finansowania, obejmującego budowę nowych obiektów, a także, z uwagi na znaczące koszty budowy i ograniczone możliwości finansowe budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystanie istniejącej infrastruktury obejmujące przystosowanie istniejących obiektów tak, aby spełniały wymogi techniczne i użytkowe określone w niniejszej regulacji. Możliwe będzie dofinansowanie prywatnych inwestycji w budowie ochronne przy założeniu możliwości ich wykorzystania na potrzeby ochrony ludności w razie zaistnienia takiej konieczności. W ramach finansowania przewiduje się następujące źródła finansowania: 1) środki w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego na podstawie umowy między organem ochrony ludności dysponującym budżetem w ramach środków własnych, a inwestorem prywatnym na realizację celu publicznego. W ramach takiej umowy, oprócz środków budżetu organu OL możliwe byłoby również finansowanie inwestycji ze środków inwestora; 2) środki budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego uruchamiane po przeprowadzeniu analizy potrzeb w tym zakresie. Wydatki wynikające z projektowanej regulacji będą sfinansowane w ramach corocznie ustalanego limitu wydatków dla poszczególnych części budżetowych i nie będą stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki budżetu państwa na ten cel, zarówno w pierwszym roku wejścia w życie projektowanych przepisów, jak i w latach kolejnych. W projekcie nie planuje się realizacji zadań z wykorzystaniem zaplanowanych środków UE. Wykorzystanie takich środków przez podmiot realizujący zadania jest dobrowolne i wymaga dostosowania się do ściśle określonych ram ustanowionych przez UE dla poszczególnych rodzajów projektów. Dlatego też środki UE powinny być traktowane jako źródło dodatkowe stanowiące wsparcie w ograniczonym zakresie. Źródło to, z uwagi na powyższe, nie może stanowić podstawy do planowania wydatkowania zadań ustawowych.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Aktualnie wydatki państwa na realizację zadań obrony cywilnej planowane są ze środków budżetu państwa. W odniesieniu do kosztów budowy nowych schronów zakłada się, że szacunkowy koszt będzie wynosił ok. 21 tys. zł za 1 m². Koszt ten został ustalony na podstawie oceny ofert podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w obszarze budownictwa ochronnego. Koszty te obejmują samą konstrukcję, a także wyposażenie w urządzenia niezbędne dla ich funkcjonowania, np. urządzenia filtrowentylacyjne, pochłaniacze regeneracyjne, elementy zapewniające hermetyczność obiektu, budowę wyjść awaryjnych, itp.											

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Zakłada się, że wejście w życie rozporządzenia wpłynie na zwiększenie zaangażowania przedsiębiorców lokalnych w działania organizacyjno-planistyczne w zakresie budownictwa ochronnego. Mogą być z tym związane następujące kwestie: 1) podpisywanie umów pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej a przedsiębiorcami; 2) dofinansowanie przedsiębiorców gotowych (w przypadku wystąpienia potrzeb) do rozszerzenia profilu działalności celem spełnienia potrzeb organów administracji w zakresie zabezpieczenia potrzeb w zakresie budownictwa ochronnego; 3) zwiększenie bezpieczeństwa poprzez podniesienie poziomu odporności administracji na kryzysy związane z nieadekwatnością posiadanych sił i środków do reagowania na zagrożenia.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Zakłada się, że wejście w życie rozporządzenia wpłynie na: zwiększenie zaangażowania przedsiębiorców lokalnych w działania organizacyjno-planistyczne w zakresie budownictwa ochronnego.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Regulacja zwiększy poziom bezpieczeństwa rodzin, obywateli i gospodarstw domowych poprzez zwiększenie liczby miejsc w schronach i ukryciach.						
Niemierzalne	przedsiębiorstwa	Poprawa funkcjonowania przedsiębiorców i zapewnienie ciągłości działania w sytuacji zagrożenia, stanów nadzwyczajnych i wojny, zwłaszcza w przypadku konfliktu, w którym jest możliwe użycie broni masowego rażenia i środków napadu powietrznego.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
☒ nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).				☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy				
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:				☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:				
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.				☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy				
Komentarz:								
9. Wpływ na rynek pracy								
Projektowane rozporządzenie nie będzie miało wpływu na zwiększenie zatrudnienia w organach administracji publicznej ale będzie miało pewien wpływ na zaangażowanie przedsiębiorców z branży budownictwa o specjalistycznym								

przeznaczeniu.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne	☐ demografia	☐ informatyzacja
☒ sytuacja i rozwój regionalny	☒ mienie państwowe	☐ zdrowie
☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ inne:	

Omówienie wpływu	Przewiduje się, że projektowana regulacja wprowadzi rozwiązania umożliwiające płynną realizację zadań z zakresu budownictwa ochronnego zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wprowadzenia stanów nadzwyczajnych i wojny.
------------------	---

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowane rozporządzenie wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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

Ze względu na charakter regulacji nie przewiduje się ewaluacji projektu, ale jego wykonanie będzie na bieżąco monitorowane pod kątem adekwatności do potrzeb zapewnienia schronienia dla ludności w przypadku zagrożenia.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)