



**Analiza Prawna Obowiązków i Zasad Finansowania Budowli
Ochronnych dla Jednostek Samorządu Terytorialnego w Świetle
Ustawy o Ochronie Ludności i Obrony Cywilnej oraz Programu
OLiOC na lata 2025-2026**

Schrony Sp. z o.o.

Stawowa 8 kod 50-018 Wrocław

mail: kontakt@e-schrony.pl

tel: (+48) 510 510 261

Spacer wirtualny: www.schronpubliczny.pl

(Wersja: 16.07.2025) Przygotował – mec. Mateusz Tuński

- 1 -

Prawa majątkowe autorskie i prawo do realizacji praw zależnych w zakresie niniejszego dokumentu przysługują SCHRONY Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (KRS: 0001125261). Brak jest zgody na wykorzystywanie niniejszego dokumentu w sposób niezgodny z wolą Spółki. Dodatkowo bez wyraźnej pisemnej lub mailowej zgody Spółki nie jest dopuszczalne ujawnienie niniejszego dokumentu w całości lub w części, a sam dokument objęty jest tajemnicą przedsiębiorstwa Spółki.

Przedstawiamy dokument o charakterze ogólnoinformacyjnym, który ma na celu przedstawienie istotnych kwestii związanych z tematyką dotyczącą schronów, miejsc schronienia i miejsc ukrycia.

Niniejszy dokument nie powinien być jednak podstawą dla podejmowania decyzji biznesowych, finansowych lub organizacyjnych. Podjęcie konkretnych decyzji wymaga zawsze zweryfikowania aktualnego stanu prawnego, albowiem niniejszy dokument przygotowano w oparciu o materiały aktualne na dzień 13.06.2025 r. Dodatkowo konieczne jest omówienie takich decyzji w konkretnym kontekście sytuacyjnym (prawnym i faktycznym), bowiem zawsze istotne jest przeanalizowanie konkretnego przypadku oraz związanych z nim szans oraz ryzyk.

Majątkowe prawa autorskie oraz prawa dotyczące wyrażania zgody do realizacji zależnych praw autorskich do niniejszego dokumentu przysługują **SCHRONY Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (ul. Stawowa, nr 8, 50-018 Wrocław, KRS: 0001125261, REGON: 529592169 oraz NIP: 8971942329)**. W związku z tym jakiegokolwiek wykorzystywanie dokumentu w całości lub w części bez uprzedniego wyraźnego ustalenia w formie pisemnej lub mailowej ze Spółką zakresu wykorzystania będzie mogło zostać potraktowane jako naruszenie praw wyłącznych przysługujących Spółce.

Wykorzystywanie niniejszego dokumentu jest dopuszczalne wyłącznie w ramach współpracy ze Spółką lub w ramach rozmów nakierowanych na podjęcie takiej współpracy.

Nie jest dopuszczalne upublicznianie tego dokumentu bez wyraźnej pisemnej lub mailowej zgody Spółki. A sam dokument traktowany jest jako jeden ze składników niematerialnych majątku Spółki, który przypisany jest do kategorii tajemnic przedsiębiorstwa Spółki.

1. Wprowadzenie

Cel i zakres analizy

Niniejsza analiza prawna została przygotowana na potrzeby Wójta oraz Burmistrza w celu przedstawienia kompleksowego omówienia obowiązków związanych ze schronami i miejscami schronienia, wynikających z nowo wprowadzonych regulacji prawnych. Kluczowym elementem raportu jest szczegółowa analiza zasad i procedur finansowania budowli ochronnych, obejmująca wskazanie dostępnych kwot, zasad ich przyznawania oraz obowiązujących terminów przekazywania środków finansowych. Celem nadrzędnym jest dostarczenie Państwu praktycznych wskazówek, które umożliwią skuteczne i zgodne z prawem działanie w ramach nowego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Główne akty prawne regulujące problematykę schronów i ich finansowania

Podstawę prawną dla omawianych zagadnień stanowią przede wszystkim dwa kluczowe dokumenty:

- **Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. poz. 1907)** (dalej jako: "Ustawa").¹ Akt ten kompleksowo reguluje zadania organów administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego (JST), w zakresie ochrony ludności, zasady planowania, ewidencjonowania, a także warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony oraz, co szczególnie istotne, zasady ich finansowania.
- **Uchwała Nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026 (M.P. 2025 poz. 541)** (dalej jako: "Program OLiOC" lub "Program").¹ Dokument ten stanowi akt wykonawczy do Ustawy, precyzujący sposób finansowania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym budowy i modernizacji budowli ochronnych, w perspektywie lat 2025-2026.

Należy również mieć na uwadze istotne rozporządzenia wykonawcze, które uszczegóławiają niektóre aspekty Ustawy. Przykładem jest **Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów**

uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. z 2025 r. poz. 235).² Ponadto, trwają prace nad kolejnymi aktami wykonawczymi, w tym dotyczącymi warunków technicznych, użytkowania i usytuowania budowli ochronnych oraz ich wyposażenia.⁶

Zrozumienie i prawidłowe wdrożenie zadań związanych z budowlami ochronnymi wymaga zintegrowanego podejścia do analizy wymienionych aktów prawnych. Ustawa tworzy ogólne ramy prawne i definiuje podstawowe obowiązki oraz zasady finansowania, jednak nie zawiera szczegółowych informacji dotyczących konkretnych kwot, priorytetów czy procedur obowiązujących w danym okresie. Te właśnie elementy konkretyzuje Program OLiOC, który wypełnia ustawowe ramy treścią finansową i proceduralną na lata 2025-2026.¹ Z kolei rozporządzenia wykonawcze, takie jak to dotyczące kryteriów uznawania obiektów za budowle ochronne⁴, określają warunki wstępne, które muszą być spełnione, aby dany obiekt mógł być w ogóle kwalifikowany do modernizacji lub budowy ze środków publicznych. Żaden z tych dokumentów nie jest w pełni samowystarczalny, a ich synergia jest kluczowa dla prawidłowego i efektywnego działania organów samorządu terytorialnego. Dlatego też Wójt i Burmistrz powinni zapewnić, aby pracownicy urzędu odpowiedzialni za realizację tych zadań mieli dostęp do wszystkich powiązanych aktów prawnych i dogłębnie rozumieli ich wzajemne zależności.

2. Obowiązki Wójta/Burmistrza w Zakresie Schronów i Miejsc Schronienia

2.1. Zadania ogólne wynikające z Ustawy

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) szereg obowiązków związanych z zapewnieniem obiektów zbiorowej ochrony dla ludności. Do kluczowych zadań należą:

- **Planowanie liczby i pojemności obiektów zbiorowej ochrony** na terenie gminy. Planowanie to powinno uwzględniać cele procentowe określone w Programie OLiOC, który zakłada, że w miastach schronienie powinno znaleźć co najmniej 25% ludności w budowlach ochronnych i 50% we wszystkich obiektach zbiorowej ochrony, natomiast poza miastami odpowiednio 15% i 25%.¹ W ramach tego zadania wójt zleca

również wykonanie sprawdzenia obiektu budowlanego pod względem spełniania lub możliwości spełnienia warunków dla obiektów zbiorowej ochrony.¹

- **Wyznaczanie, zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu obiektu budowlanego za budowlę ochronną.**¹ Szczegółowe tryby tego działania zostaną omówione w dalszej części raportu.
- **Organizowanie miejsc doraźnego schronienia** ¹, co jest szczególnie istotne w sytuacjach, gdy liczba istniejących schronów i ukryć jest niewystarczająca.
- **Wydawanie i odwoływanie poleceń udostępnienia budowli ochronnych**, udzielanie pomocy w przygotowaniu tych budowli do użycia oraz informowanie ludności o ich umiejscowieniu na terenie gminy.¹
- **Wprowadzanie danych do Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony (Centralna Ewidencja OZO).**¹ Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 201 Ustawy, Centralna Ewidencja OZO ma zostać uruchomiona przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Ustawy.¹
- **Finansowanie i współfinansowanie utrzymania, modernizacji i budowy** na obszarze gminy infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym budowli ochronnych.¹
- Dokonywanie **bieżącego przeglądu obiektów budowlanych**, w tym planowanych do budowy, na obszarze swojej właściwości miejscowej w celu wytypowania obiektów budowlanych, które mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony, planowanych miejsc organizacji miejsc doraźnego schronienia i obiektów budowlanych przydatnych do przystosowania na miejsca doraźnego schronienia.¹ Istotne jest, że czynność ta, zgodnie z art. 91 ust. 10 Ustawy, jest wykonywana jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.¹

2.2. Pilne obowiązki wynikające z przepisów przejściowych (art. 207 Ustawy)

Przepisy przejściowe Ustawy nakładają na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pilne obowiązki związane z ewidencjonowaniem istniejących obiektów ochronnych. Zgodnie z art. 207 Ustawy ¹:

- Właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca obiektu budowlanego albo jego części, które przed dniem wejścia w życie Ustawy (tj. przed 1 stycznia 2025 r.) pełniły funkcję budowli ochronnej, w szczególności stanowiły schron albo ukrycie, jest **obowiązany zawiadomić o tym fakcie właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta**

- 5 -

miasta) w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie Ustawy. Oznacza to, że termin na dokonanie tych zawiadomień upływa **31 marca 2025 r.**¹

- Podmioty, które przed dniem wejścia w życie Ustawy prowadziły ewidencję, gromadziły lub przetwarzały dane o budownictwie ochronnym, są **obowiązane do przekazania danych o obiektach pełniących funkcje ochronne**, w szczególności schronach i ukryciach, do właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie Ustawy.¹ Termin ten upływa z końcem lutego 2025 r.

W kontekście tych obowiązków kluczowe jest **Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. z 2025 r. poz. 235)**.⁴ Określa ono kryteria, na podstawie których "dotychczasowe budowle ochronne" mogą być uznane za budowle ochronne w rozumieniu nowej Ustawy, co jest warunkiem ich dalszego funkcjonowania i ewentualnego finansowania.¹

Biorąc pod uwagę bardzo krótkie terminy wynikające z art. 207 Ustawy ¹, Wójt oraz Burmistrz nie powinni ograniczać się do biernego oczekiwania na zawiadomienia od właścicieli czy przekazanie danych przez inne podmioty. Zalecane jest podjęcie proaktywnych działań. Należy jak najszybciej poinformować mieszkańców, przedsiębiorców oraz instytucje na terenie gminy o nowym obowiązku zgłaszania istniejących schronów i ukryć, wskazując na ostateczny termin 31 marca 2025 r..⁹ Jednocześnie urząd gminy powinien być organizacyjnie przygotowany do sprawnego przyjęcia, weryfikacji i przetworzenia napływających informacji oraz danych z dotychczasowych ewidencji. Brak pełnej i terminowej wiedzy o istniejących zasobach ochronnych znacząco utrudni rzetelne planowanie (zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 18 Ustawy¹) oraz uniemożliwi skuteczne ubieganie się o środki finansowe na modernizację, remont czy adaptację tych obiektów. Informacje te są również niezbędne do oceny stopnia realizacji celów procentowych dotyczących zapewnienia miejsc schronienia, określonych w Programie OLiOC.¹ Podjęcie działań takich jak kampania informacyjna czy przygotowanie prostych wzorów zgłoszeń może znacząco usprawnić cały proces i zminimalizować ryzyko posiadania niekompletnej bazy danych, co mogłoby negatywnie wpłynąć na zdolność gminy do efektywnego zarządzania infrastrukturą ochronną w sytuacji kryzysowej.

2.3. Tryby tworzenia (uznawania) budowli ochronnych (art. 86-88 Ustawy)

Ustawa przewiduje trzy podstawowe tryby, w jakich wójt (burmistrz, prezydent miasta) może uznać obiekt budowlany lub jego część za budowlę ochronną (nadając mu status schronu lub ukrycia oraz odpowiednią kategorię odporności zgodnie z art. 83 ust. 2 Ustawy ¹⁾ ¹:

- **Zarządzenie:** Ten tryb dotyczy obiektów budowlanych znajdujących się we władaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub podległych mu jednostek organizacyjnych (np. szkół, przedszkoli, gminnych zakładów komunalnych).¹ Jest to jednostronny akt władzy publicznej. W zarządzeniu określa się szczegółowe warunki użytkowania budowli oraz obowiązek jej udostępnienia na cele ochrony ludności. Zarządzenie może dotyczyć również obiektu planowanego.
- **Porozumienie:** Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zawrzeć porozumienie o uznaniu obiektu budowlanego za budowlę ochronną z jego właścicielem lub zarządcą (np. spółdzielnią mieszkaniową, prywatnym przedsiębiorcą).¹ Jest to forma umowna, wymagająca zgody obu stron. W porozumieniu określa się szczegółowe obowiązki właściciela/zarządcy, warunki użytkowania oraz obowiązek udostępnienia obiektu na polecenie organu ochrony ludności. Co istotne, wypowiedzenie takiego porozumienia przez właściciela lub zarządcę wymaga zgody właściwego organu ochrony ludności, a odmowa wyrażenia zgody następuje w drodze decyzji administracyjnej.¹
- **Decyzja administracyjna:** Jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może uznać obiekt budowlany za budowlę ochronną w drodze decyzji administracyjnej.¹ Decyzja taka może być wydana z urzędu lub na wniosek właściciela bądź zarządcy obiektu. Organ wydający decyzję musi uwzględniać ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy, a także brać pod uwagę uzasadniony interes właściciela lub zarządcy obiektu. W decyzji można określić szczegółowe obowiązki właściciela/zarządcy, warunki użytkowania oraz obowiązek udostępnienia budowli. Od decyzji tej przysługuje odwołanie. Decyzja może dotyczyć również obiektu planowanego.

Wybór odpowiedniego trybu uznania obiektu za budowlę ochronną nie jest obojętny i pociąga za sobą określone konsekwencje prawne oraz finansowe. Wydanie zarządzenia w stosunku do obiektów gminnych jest procedurą najprostszą, jednak ograniczoną

wyłącznie do mienia publicznego będącego we władaniu gminy lub jej jednostek.¹ Zawarcie porozumienia z właścicielem prywatnym¹ może być korzystne, jeśli właściciel jest skłonny do współpracy i ewentualnej partycypacji w kosztach utrzymania lub modernizacji obiektu. Trwałość takiego rozwiązania zależy jednak od woli stron, chociaż możliwość wypowiedzenia porozumienia przez właściciela jest ograniczona koniecznością uzyskania zgody organu. Z kolei wydanie decyzji administracyjnej¹ jest narzędziem władczym, pozwalającym na narzucenie określonych obowiązków, ale musi być bardzo starannie uzasadnione koniecznością publiczną i poszanowaniem prawa własności. Niewłaściwe zastosowanie tego trybu lub niedostateczne uwzględnienie interesu właściciela może prowadzić do zaskarżenia decyzji i potencjalnych roszczeń odszkodowawczych. Należy pamiętać, że art. 106 Ustawy¹ przewiduje możliwość udzielania dotacji celowych właścicielom lub zarządom na zadania związane z budowlami ochronnymi, co może stanowić istotną zachętę do współpracy w trybie porozumienia lub do złożenia przez właściciela wniosku o wydanie decyzji o uznaniu obiektu za budowlę ochronną.

2.4. Organizowanie miejsc doraźnego schronienia (art. 102 Ustawy)

W szczególnych okolicznościach, Ustawa przyznaje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a także staroście i wojewodzie, uprawnienie do organizowania miejsc doraźnego schronienia.¹

- **Okoliczności:** Miejsca doraźnego schronienia mogą być organizowane w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny, jeżeli liczba istniejących schronów i ukryć okaże się niewystarczająca dla zapewnienia ochrony ludności.¹
- **Narzędzia prawne Wójta/Burmistrza:** Organizacja takich miejsc następuje poprzez:
 - Wydanie **nakazu przystosowania** istniejących pomieszczeń budynków, garaży podziemnych, tuneli, budowli ziemnych, wykopów i tym podobnych obiektów do pełnienia funkcji obiektu zbiorowej ochrony.
 - **Wykonanie miejsc doraźnego schronienia** przystosowanych do tymczasowego ukrycia ludności.¹
- Jeżeli nakaz przystosowania lub udostępnienia nieruchomości albo wykonania miejsc doraźnego schronienia dotyczy nieruchomości, której właścicielem jest podmiot inny niż Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego, nakaz ten wydawany jest w drodze **decyzji administracyjnej**.¹ Co istotne, odwołanie od takiej decyzji nie

- 8 -

wstrzymuje jej wykonania.¹

- Ustawa przewiduje również, że właściwy organ ochrony ludności (czyli np. wójt) lub wyznaczony podmiot ochrony ludności może udzielić pomocy właścicielowi i zarządcy nieruchomości przy organizacji miejsc doraźnego schronienia.¹

Mechanizm organizowania miejsc doraźnego schronienia, opisany w art. 102 Ustawy ¹, stanowi istotne narzędzie reagowania w sytuacjach krytycznych, gdy standardowe budowle ochronne są niewystarczające. Jednak jego zastosowanie, zwłaszcza wobec właścicieli prywatnych poprzez wydanie decyzji administracyjnej, wymaga szczególnej rozważli. Jest to forma silnej ingerencji w prawo własności. Chociaż Ustawa przewiduje, że odwołanie od takiej decyzji nie wstrzymuje jej wykonania ¹, właściciel nieruchomości, który poniósł szkodę w wyniku wykonania takiego nakazu, może dochodzić stosownych roszczeń odszkodowawczych na zasadach określonych w Rozdziale 12 Ustawy.¹ Gmina powinna być również przygotowana na ewentualne koszty związane z udzieleniem pomocy właścicielom w adaptacji ich obiektów na miejsca doraźnego schronienia, zgodnie z art. 102 ust. 3 Ustawy.¹ W związku z tym, zaleca się Wójtowi oraz Burmistrzowi rozważenie opracowania wewnętrznych procedur dotyczących wydawania takich decyzji. Procedury te powinny obejmować m.in. kryteria oceny niezbędności i proporcjonalności podjętych działań, a także szacowanie potencjalnych roszczeń. Warto również, w ramach działań prewencyjnych, identyfikować na terenie gminy obiekty, które potencjalnie mogłyby zostać zaadaptowane na miejsca doraźnego schronienia i prowadzić wstępne rozmowy z ich właścicielami na temat ewentualnej współpracy w sytuacjach kryzysowych.

2.5. Odpowiedzialność za niewykonanie obowiązków

Należy zwrócić uwagę, że Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wprowadza zmiany do Kodeksu wykroczeń, ustanawiając sankcje za niewykonanie niektórych obowiązków związanych z obiektami zbiorowej ochrony. Zgodnie z nowym art. 82b Kodeksu wykroczeń ¹, kto, będąc właścicielem, użytkownikiem wieczystym albo zarządcą obiektu zbiorowej ochrony, nie dopełnia obowiązków określonych w art. 96 ust. 1 pkt 1 i 2 Ustawy (tj. utrzymania obiektu w należytym stanie technicznym lub udostępnienia go na cele ochrony ludności), podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Tej samej karze podlega osoba, która nie wykonuje nakazu przystosowania, udostępnienia nieruchomości albo wykonania miejsc doraźnego schronienia, o których mowa w art. 102 ust. 2 Ustawy.

3. Ogólne Zasady Finansowania Zadań Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej

3.1. Źródła finansowania

Finansowanie zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym budowy i modernizacji budowli ochronnych, opiera się na wieloźródłowym systemie, określonym w art. 155 Ustawy ¹ oraz uszczegółowionym w Rozdziale 5 Programu OLiOC.¹

- Kluczowym założeniem jest przeznaczanie corocznie na te zadania środków w wysokości **nie niższej niż 0,3% produktu krajowego brutto (PKB)**.¹
- W skład tych środków wchodzi między innymi:
 - Środki budżetowe będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz wojewodów.
 - Wydatki Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (RARS).
 - Środki ministra właściwego do spraw zdrowia przeznaczone na zadania ratownictwa medycznego.
 - Szczególnie istotną część stanowią środki ujęte w ramach limitu wydatków na finansowanie potrzeb obronnych, pochodzące z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej (tzw. "środki MON"). Ich wysokość ustalono na **0,15% PKB**.¹
- Program OLiOC na lata 2025-2026 precyzuje planowane kwoty na realizację zadań:
 - Wydatki resortu spraw wewnętrznych i administracji, wojewodów (w tym Państwowej Straży Pożarnej - PSP) oraz RARS mają wynieść łącznie: w 2025 roku – 6 394 199 000 zł, a w 2026 roku – 6 150 428 000 zł.¹
 - Środki pochodzące z limitu MON (0,15% PKB) zaplanowano w wysokości: w 2025 roku – 5 115 150 000 zł, a w 2026 roku – 5 461 500 000 zł.¹
- Dodatkowym źródłem finansowania może być **Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności**. Zgodnie z art. 157 Ustawy ¹ oraz zapisami Rozdziału 6 Programu OLiOC ¹, spółki z udziałem Skarbu Państwa, spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz spółki z udziałem państwowych osób prawnych mogą przeznaczać corocznie na wpłatę na ten Fundusz do 0,3% swoich zysków netto za rok poprzedni.
- Ustawa przewiduje również możliwość finansowania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach **rezerwy celowej**, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.¹

- 10 -

3.2. Rola Programu OLiOC jako podstawy finansowania

Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej pełni fundamentalną rolę w systemie finansowania. Zgodnie z art. 7 Ustawy, jest on **podstawą finansowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej**.¹ Program OLiOC określa sposób finansowania tych zadań ze środków, o których mowa w art. 155 ust. 2 Ustawy, czyli z głównych strumieni budżetowych.¹ Jest on dokumentem strategicznym, opracowywanym co do zasady na okres 4 lat i podlegającym aktualizacji co 2 lata.¹ Pierwszy Program, zatwierdzony na lata 2025-2026, stanowi bezpośrednią podstawę do planowania i wydatkowania środków w tym okresie.¹

Złożoność przedstawionych źródeł finansowania wskazuje, że pozyskiwanie środków na zadania ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym na budowę ochronne, nie będzie procesem opartym na jednym, prostym mechanizmie. Jest to system wieloźródłowy, co wymaga od jednostek samorządu terytorialnego, w tym od Wójta i Burmistrza, aktywnego monitorowania różnych możliwości, programów i naborów wniosków. Środki pochodzące z budżetu MON (0,15% PKB) są specjalnie wydzielane i dystrybuowane według określonych kryteriów, co zostało szczegółowo opisane w Programie OLiOC.¹ Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności ¹ stanowi dodatkowe, potencjalne źródło, którego dostępność będzie jednak zależała od dokonywanych wpłat przez uprawnione spółki. Również rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe ¹ może być wykorzystana w określonych sytuacjach. W związku z tym, gminy nie mogą ograniczać się jedynie do oczekiwania na dotacje przekazywane przez wojewodę w ramach głównego nurtu finansowania z Programu OLiOC. Konieczne jest proaktywne poszukiwanie informacji o wszelkich dostępnych naborach i możliwościach finansowania, co może wymagać dedykowania odpowiednich zasobów ludzkich w urzędzie gminy do stałego monitorowania tych kwestii.

4. Szczegółowe Zasady i Procedury Finansowania Budowli Ochronnych dla Gmin

4.1. Kto może otrzymać dofinansowanie?

O środki finansowe na realizację zadań związanych z budowlami ochronnymi mogą ubiegać się:

- **Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST):** Gminy mogą otrzymywać dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, a także na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w tym obszarze.¹
- **Właściciele lub zarządcy obiektów budowlanych:** Zgodnie z art. 106 ust. 1 Ustawy¹, organy ochrony ludności (którymi są m.in. minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz wojewodowie) mogą, na wniosek właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, przekazać im środki finansowe w formie dotacji celowej na realizację zadań określonych w tym artykule. Dotyczy to zarówno JST działających jako właściciele lub zarządcy swoich obiektów, jak i innych podmiotów. Program OLiOC w ramach Obszaru 1 również potwierdza tę możliwość.¹

4.2. Na co można otrzymać środki?

Katalog zadań związanych z budowlami ochronnymi, które mogą podlegać finansowaniu lub dofinansowaniu, jest szeroki i został określony zarówno w Ustawie, jak i uszczegółowiony w Programie OLiOC. Zgodnie z art. 106 Ustawy¹ oraz zapisami Obszaru 1 Programu OLiOC¹, środki mogą być przeznaczone na:

- **Budowę nowej budowli ochronnej:** Dotyczy to wznoszenia od podstaw schronów lub ukryć. Program OLiOC wskazuje na możliwość wykorzystania nowoczesnych technologii, takich jak konstrukcje modułowe, w celu szybkiego zapewnienia miejsc ukrycia.¹
- **Przebudowę istniejącej budowli ochronnej:** Celem przebudowy jest dostosowanie obiektu do spełnienia aktualnych warunków technicznych i warunków technicznych użytkowania określonych dla budowli ochronnych.
- **Organizowanie miejsc doraźnego schronienia:** Finansowanie może objąć działania związane z przygotowaniem i adaptacją obiektów na cele tymczasowego schronienia ludności.
- **Przygotowanie budowli ochronnej do użycia:** Obejmuje to koszty związane z doprowadzeniem obiektu do stanu gotowości operacyjnej.
- **Dostosowanie obiektów do wymagań art. 94 i 95 Ustawy:** Chodzi tu o adaptację istniejących kondygnacji podziemnych w budynkach użyteczności publicznej lub mieszkalnych wielorodzinnych, garaży podziemnych oraz budowli podziemnych

wykorzystywanych do celów transportu (np. metra, tuneli kolejowych) w taki sposób, aby mogły pełnić funkcję miejsc doraźnego schronienia lub spełniać warunki techniczne dla budowli ochronnych.¹

- **Remont i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony:** Środki mogą być przeznaczone na bieżące naprawy, konserwację oraz utrzymanie w należyтым stanie technicznym istniejących schronów, ukryć i miejsc doraźnego schronienia. Program OLiOC podkreśla, że jednym z kryteriów wsparcia finansowego dla remontów i modernizacji istniejących obiektów (które w przeszłości budowane były jako schrony i ukrycia) będą opinie i dokumentacja techniczna potwierdzające konieczność przeprowadzenia takich prac.¹

Program OLiOC dodatkowo precyzuje, że dofinansowanie będzie skierowane również na **modernizację budowli ochronnych** (co może obejmować np. instalację nowoczesnych systemów filtrowentylacji) oraz na zadania związane z **szacowaniem liczby, pojemności i rozmieszczenia obiektów zbiorowej ochrony** na danym terenie. Przewiduje się także finansowanie **inwestycji wraz z procesami projektowania** ¹, co oznacza, że gminy mogą ubiegać się o środki również na etap przygotowania dokumentacji niezbędnej do realizacji prac budowlanych.

Niezwykle istotne jest, aby wszelkie planowane prace (budowa, przebudowa, modernizacja) uwzględniały obowiązujące **kryteria techniczne**. Kluczowym aktem wykonawczym w tym zakresie jest wspomniane już **Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. z 2025 r. poz. 235)**.⁴ Rozporządzenie to określa, jakie warunki musi spełniać istniejący obiekt, aby mógł zostać formalnie uznany za budowlę ochronną i tym samym kwalifikować się do dofinansowania na jego modernizację lub remont. Definiuje ono m.in. funkcje ochronne, jakie powinien zapewniać obiekt (np. zabezpieczenie przed skutkami klęsk żywiołowych, odłamkami, zagruzowaniem, promieniowaniem, falą uderzeniową, skażeniami)⁴ oraz podaje konkretne parametry techniczne, takie jak wymagana grubość ścian wykonanych z różnych materiałów (grunt, cegła, beton) dla zapewnienia odpowiedniego osłabienia promieniowania gamma czy odporności na działanie ognia.⁴ Rozporządzenie to wprowadza również kategorie odporności dla dotychczasowych budowli ochronnych.⁴

Ponadto, należy na bieżąco śledzić prace legislacyjne nad **projektowanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie**

warunków technicznych, warunków technicznych użytkowania i warunków technicznych usytuowania budowli ochronnych oraz sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia.⁶ Ten przyszły akt wykonawczy ma wprowadzić jeszcze bardziej szczegółowe wymogi dla nowo projektowanych i modernizowanych obiektów, w tym podział na trzy kategorie odporności dla schronów (S-1, S-2, S-3) oraz dla ukryć (U-1, U-2, U-3), a także określić standardy dotyczące niezbędnego wyposażenia budowli ochronnych (np. w wodę, żywność o długim terminie przydatności, apteczki, latarki, radioodbiorniki).⁶

4.3. Jaka jest forma i wysokość wsparcia?

Podstawową formą wsparcia finansowego na realizację zadań związanych z budowlami ochronnymi są **dotacje celowe** z budżetu państwa. Są one przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego przez wojewodów.¹

Wysokość dofinansowania zależy od charakteru zadania:

- Na **zadania zlecone z zakresu administracji rządowej**, JST otrzymują dotacje celowe **w wysokości zapewniającej realizację tych zadań** [¹, art. 154 ust. 4; ¹, s. 35 (przypis 5), s. 39]. Do zadań zleconych, które mogą być finansowane w ten sposób, należą m.in. tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności, utrzymanie elementów systemów wykrywania zagrożeń, dokonywanie bieżącego przeglądu obiektów budowlanych w celu typowania ich na obiekty zbiorowej ochrony, a także budowa i przebudowa budowli ochronnej, organizowanie miejsc doraźnego schronienia, remont i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony oraz dostosowywanie obiektów do wymagań i warunków technicznych.¹
- Na **zadania własne JST** z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, procentowy udział dotacji celowej w kosztach realizowanego zadania reguluje umowa zawarta z wojewodą. Wartość tej dotacji **może wynosić do 100% kosztów zadania**.¹
- W odniesieniu do konkretnych zadań związanych z budowlami ochronnymi, wymienionych w art. 106 ust. 1 pkt 1 Ustawy (tj. budowa budowli ochronnej, przebudowa budowli ochronnej w celu spełnienia warunków technicznych, organizowanie miejsc doraźnego schronienia, przygotowanie budowli ochronnej do użycia) oraz w art. 106 ust. 1 pkt 2 lit. a Ustawy (dostosowanie obiektów do wymagań art. 94 i 95 Ustawy), finansowanie dotyczy **do 100% kosztów inwestycji**

- 14 -

zwiększonych w związku z koniecznością zapewnienia funkcji budowli ochronnej.¹

Istotne jest, że jednostki samorządu terytorialnego mogą występować w podwójnej roli: jako bezpośredni beneficjenci środków na realizację zadań na obiektach będących ich własnością, ale także jako potencjalni wnioskodawcy lub pośrednicy w przekazywaniu środków na obiekty należące do innych podmiotów (np. spółdzielni mieszkaniowych, przedsiębiorców prywatnych, organizacji pozarządowych). Art. 106 ust. 1 Ustawy ¹ stanowi, że "Organy ochrony ludności na wniosek właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego przekazują im środki finansowe w formie dotacji celowej". Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem ochrony ludności.¹ Jednocześnie Program OLiOC ¹ w opisie Obszaru 1 wskazuje, że to "organy ochrony ludności (minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz wojewodowie) - na wniosek właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego - przekazują im środki finansowe w formie dotacji celowej". To sugeruje, że wojewoda jest głównym dysponentem tych środków dla właścicieli. Jednakże art. 153 ust. 1 Ustawy ¹ daje organom ochrony ludności (w tym wójtowi) możliwość udzielania podmiotom ochrony ludności dotacji celowych w ramach swojej właściwości. Właściciel lub zarządca obiektu, który zostaje formalnie uznany za budowlę ochronną, może być traktowany jako podmiot współpracujący z systemem ochrony ludności. Kluczowe staje się zatem wyjaśnienie z urzędem wojewódzkim dokładnej procedury aplikowania o środki na obiekty niebędące własnością gminy. Możliwe, że gmina będzie pełniła rolę koordynatora, zbierając wnioski od różnych właścicieli na swoim terenie i przedstawiając je zbiorczo wojewodzie, lub też gmina sama otrzyma od wojewody określoną pulę środków do rozdysponowania na swoim terenie na podstawie indywidualnych wniosków od właścicieli. Taka aktywna rola gminy może być kluczowa dla efektywnego wykorzystania dostępnych funduszy na poprawę stanu infrastruktury ochronnej na całym jej obszarze.

4.4. Jakie są zasady przekazywania środków?

Dystrybucja środków na zadania związane z budowlami ochronnymi odbywa się wieloetapowo, a kluczową rolę w tym procesie odgrywa wojewoda.

- **Rola wojewody:** Wojewoda jest odpowiedzialny za przekazywanie dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego na swoim obszarze.¹ Wojewodowie są również

głównymi organami wdrażającymi Program OLiOC na poziomie województwa, co obejmuje m.in. ocenę wniosków i dystrybucję przyznanych środków.¹

- **Podział środków z puli 0,15% PKB (tzw. środki MON) w 2025 roku:** Program OLiOC¹ określa następujący sposób podziału tych środków:
 - **80-90%** puli zostaje przeznaczone dla województw, w tym na zadania realizowane przez samorządy.
 - **10-20%** puli jest zarezerwowane na zadania o charakterze ponadlokalnym, inwestycje pilotażowe oraz strategiczne (centralne).
 - **5-10%** puli zostanie przeznaczone na wsparcie działań organizacji pozarządowych będących podmiotami OLiOC.
- **Kryteria podziału puli środków dla poszczególnych województw:** Pula środków przeznaczona dla województw (te 80-90%) jest dzielona według następujących kryteriów¹:
 - Ogólna liczba mieszkańców w danym województwie.
 - Wskaźnik urbanizacji (stosunek liczby mieszkańców miast do ogólnej liczby mieszkańców województwa).
 - Wskaźnik zwiększonego bezpieczeństwa na wschodniej granicy Polski, w ramach Narodowego Programu Odstraszania i Obrony "Tarcza Wschód". Dotyczy to województw: lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego oraz części województwa mazowieckiego. Program OLiOC zaznacza również, że przy tym podziale uwzględnione będzie województwo podkarpackie.
 - Miasto stołeczne Warszawa, przy podziale środków, będzie traktowane jak odrębne województwo, z uwzględnieniem wskaźników urbanizacji i ogólnej liczby mieszkańców.
- **Dystrybucja środków w ramach województwa:** Po otrzymaniu przez województwo określonej puli środków, **nie mniej niż 90% tych środków będzie przekazane do samorządów** (gmin i powiatów) na realizację zadań. Do 10% środków pozostanie w dyspozycji wojewodów, prawdopodobnie na zadania o charakterze wojewódzkim lub interwencyjnym.¹

4.5. Procedura ubiegania się o środki

Aby uzyskać dofinansowanie na zadania związane z budowlami ochronnymi, jednostki samorządu terytorialnego muszą przejść przez formalną procedurę aplikacyjną.

- **Składanie wniosków do wojewody:** Wojewodowie, jako dysponenti środków na poziomie regionalnym, będą przyjmować wnioski od samorządów. Przekazanie środków nastąpi po dokonaniu przez wojewodę merytorycznej i finansowej analizy złożonych wniosków.¹
- **Wymagane elementy wniosku:** Program OLiOC ¹ wprost wskazuje, że wnioski samorządów muszą zawierać co najmniej **kosztorys** oraz **harmonogram realizacji zadania**.
- Dodatkowo, w przypadku ubiegania się o środki na remonty lub modernizację istniejących obiektów, które w przeszłości pełniły funkcje schronów lub ukryć, Program OLiOC ¹ zaznacza, że jednym z kryteriów wsparcia będą **opinie i dokumentacja techniczna** sporządzone w ramach sprawdzenia tych obiektów. Rekomendacje zawarte w tych opiniach będą podstawą do podjęcia prac remontowo-naprawczych. To implikuje konieczność dołączenia takiej specjalistycznej dokumentacji do wniosku o dofinansowanie. Sprawdzenia obiektu budowlanego, zgodnie z art. 91 Ustawy ¹, dokonują organy Państwowej Straży Pożarnej oraz nadzoru budowlanego na zlecenie organu ochrony ludności (np. wójta).

Aby ułatwić Państwu przygotowanie kompletnych wniosków, poniżej przedstawiono tabelę z kluczowymi elementami, które powinny znaleźć się w aplikacji o dofinansowanie budowli ochronnej. Tabela ta ma charakter pomocniczy i powinna być każdorazowo weryfikowana pod kątem szczegółowych wytycznych wojewody.

Tabela 1: Kluczowe Elementy Wniosku o Dofinansowanie Budowli Ochronnej

Lp.	Element Wniosku/Wymagany Dokument	Szczegółowy Opis / Co powinien zawierać?	Podstawa / Źródło Wymogu (przykład)
1.	Formalny wniosek JST	Dane wnioskodawcy (gminy), nazwa zadania, dokładny opis planowanego przedsięwzięcia, lokalizacja, wnioskowana kwota dofinansowania, całkowita wartość projektu.	Standardowa praktyka wnioskowania o środki publiczne.

2.	Kosztorys szczegółowy zadania	Szczegółowe zestawienie planowanych wydatków z podziałem na koszty kwalifikowalne (zgodne z wytycznymi programu) i ewentualne koszty niekwalifikowalne.	Program OLiOC. ¹
3.	Harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji zadania	Planowany przebieg prac w czasie, z podziałem na etapy, oraz przypisane do nich wydatki. Musi być realistyczny, zwłaszcza w kontekście krótkich terminów realizacji w 2025 r.	Program OLiOC. ¹
4.	Dokumentacja techniczna obiektu	W zależności od rodzaju zadania: projekt budowlany (dla nowych inwestycji, przebudowy), projekt techniczny modernizacji, inwentaryzacja budowlana (dla obiektów istniejących).	Wymóg dorozumiany dla zadań inwestycyjnych; Program OLiOC ¹ wspomina o "procesach projektowania".
5.	Opinie techniczne i ekspertyzy	Np. protokół ze sprawdzenia obiektu przez PSP/nadzór budowlany (zgodnie z art. 91 Ustawy ¹), opinia o stanie technicznym, ekspertyza dotycząca możliwości adaptacji,	Program OLiOC ¹ dla istniejących obiektów.

		rekomendacje remontowe.	
6.	Dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości/obiektu	Np. odpis z księgi wieczystej, umowa dzierżawy (jeśli dotyczy i jest dopuszczalne).	Standardowy wymóg przy inwestycjach finansowanych ze środków publicznych.
7.	Informacja o zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	Jeśli dotyczy (np. dla nowych inwestycji).	Art. 88 ust. 2 Ustawy ¹ (dla decyzji o uznaniu za budowlę ochronną).
8.	Oświadczenie o zapewnieniu wkładu własnego (jeśli dotyczy)	W przypadku, gdy dofinansowanie nie pokrywa 100% kosztów zadania.	Art. 154 ust. 6 Ustawy ¹ (dla zadań własnych JST, gdzie umowa reguluje udział dotacji).
9.	Inne dokumenty wymagane przez wojewodę	Należy sprawdzić szczegółowe wytyczne wojewody dotyczące naboru wniosków.	Praktyka administracyjna.

Przygotowanie kompletnego i rzetelnego wniosku, zawierającego wszystkie wymagane elementy, znacząco zwiększa szanse na pozytywne rozpatrzenie aplikacji i uzyskanie dofinansowania. Wójt oraz Burmistrz powinni zadbać o to, aby pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie wniosków mieli dostęp do powyższych informacji i rozumieli ich znaczenie.

4.6. Terminy

Program OLiOC określa kluczowe terminy związane z planowaniem, przekazywaniem i rozliczaniem środków w latach 2025-2026.

- **Rok 2025:**

- **Planowanie zadań przez JST:** Po uchwaleniu Programu OLiOC przez Radę Ministrów i dokonaniu niezbędnych przeniesień wydatków w budżecie państwa, wojewodowie oraz samorządy przystępują do planowania konkretnych zadań, które są możliwe do zrealizowania do końca 2025 roku.¹
- **Przekazanie pierwszych dotacji samorządom:** Wojewodowie mają obowiązek przekazać pierwsze dotacje celowe samorządom **nie później niż do dnia 30 września 2025 r.**¹
- **Wydatkowanie i rozliczenie środków:** Wszystkie środki przyznane w danym roku budżetowym muszą zostać **wydatkowane i rozliczone do dnia 31 grudnia 2025 r.**¹

- **Rok 2026:**

- **Planowanie środków:** Organy i podmioty OLiOC, jako dysponenci, planują środki finansowe na zadania określone w Programie OLiOC w swoich częściach budżetowych w ramach prac nad ustawą budżetową na 2026 rok, zgodnie z wyliczonymi szacunkami.¹
- **Przekazanie dotacji samorządom:** W 2026 roku dotacje powinny być przekazane samorządom **nie później niż do dnia 31 marca 2026 r.**¹
- **Wydatkowanie i rozliczenie środków:** Podobnie jak w roku poprzednim, wszystkie przyznane środki muszą zostać **wydatkowane i rozliczone do dnia 31 grudnia 2026 r.**¹

Szczególną uwagę należy zwrócić na terminy obowiązujące w 2025 roku. Przekazanie pierwszych dotacji do 30 września 2025 r. i jednoczesna konieczność ich pełnego wydatkowania oraz rozliczenia do 31 grudnia 2025 r. oznacza bardzo krótki, zaledwie trzymiesięczny okres (październik-grudzień) na faktyczną realizację zadań. W przypadku projektów inwestycyjnych, takich jak budowa, przebudowa czy remont budowli ochronnych, które często wymagają przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, wyboru wykonawcy i fizycznego wykonania prac, jest to harmonogram niezwykle ambitny. Gminy muszą być zatem przygotowane do bardzo szybkiego i sprawnego działania niezwłocznie po otrzymaniu informacji o przyznaniu dotacji. Zaleca się, aby już na etapie planowania i przygotowywania wniosków o dofinansowanie, gminy dysponowały możliwie zaawansowaną dokumentacją projektową, szczegółowymi kosztorysami oraz wstępnie przygotowanymi procedurami przetargowymi dla zadań, które zamierzają zgłosić do finansowania. Pozwoli to zmaksymalizować szansę na terminową realizację i rozliczenie projektu. W 2025 roku preferowane mogą być zadania mniej skomplikowane, nie wymagające długotrwałych

procedur, lub te, które są już na zaawansowanym etapie przygotowania inwestycyjnego.

5. Zadania Priorytetowe i Szczególne Uwarunkowania

5.1. Zadania priorytetowe w zakresie OLiOC w 2025 roku

Program OLiOC ¹ wskazuje na szereg zadań priorytetowych, które mają być realizowane w 2025 roku. Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie istotne są:

- **Budowa i remonty obiektów zbiorowej ochrony, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów objętych Narodowym Programem Odstraszania i Obrony "Tarcza Wschód".**
- Tworzenie i uzupełnianie zapasów magazynowych OLiOC (co może dotyczyć gminnych magazynów przeciwpowodziowych lub na potrzeby sytuacji kryzysowych).
- Opracowanie i dostarczenie do każdego gospodarstwa domowego w Polsce poradnika kryzysowego (zadanie o charakterze centralnym, ale mogące wymagać wsparcia JST w dystrybucji).
- Przeprowadzenie szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla wskazanych w Ustawie organów ochrony ludności w Polsce (wójtowie/burmistrzowie są organami ochrony ludności i podlegają obowiązkowi szkolenia).
- Stworzenie systemu Ewidencji Obrony Cywilnej, Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej oraz Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony (zadania centralne, ale JST będą użytkownikami i dostawcami danych do tych systemów).
- Rozbudowa bazy medycznej na cele ochrony ludności i obrony cywilnej (może dotyczyć np. wsparcia dla lokalnych podmiotów leczniczych).

5.2. Powiązanie z Narodowym Programem Odstraszania i Obrony "Tarcza Wschód"

Kwestia budowy i modernizacji budowli ochronnych jest silnie powiązana z realizacją Narodowego Programu Odstraszania i Obrony "Tarcza Wschód".

- Program OLiOC¹ jednoznacznie stwierdza, że **w pierwszej kolejności zadania remontowe i inwestycyjne związane z obiektami zbiorowej ochrony będą nakierowane na obszary objęte Programem "Tarcza Wschód"**, a także na miasta wskazane przez wojewodów oraz miejsca szczególnego narażenia osób.
- Przy podziale środków finansowych dla województw (z puli 0,15% PKB pochodzącej z budżetu MON), jednym z kluczowych kryteriów będzie **"wskaźnik zwiększonego bezpieczeństwa na wschodniej granicy Polski w ramach Programu 'Tarcza Wschód'"**.¹
- Sam program "Tarcza Wschód" jest szeroko zakrojoną operacją mającą na celu umocnienie wschodniej granicy Polski i wschodniej flanki NATO, a jednym z jego elementów jest budowa schronów i miejsc ukrycia dla ludności cywilnej.¹⁴

Silny nacisk w Programie OLiOC¹ na priorytetowe traktowanie obszarów objętych programem "Tarcza Wschód" oznacza, że gminy zlokalizowane na wschodzie kraju (województwa: lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, część mazowieckiego oraz podkarpackie) będą miały prawdopodobnie ułatwiony dostęp do środków finansowych na budowę i modernizację budowli ochronnych, przynajmniej w pierwszej kolejności. Jest to zrozumiałe z perspektywy strategicznych interesów bezpieczeństwa państwa. Niemniej jednak, potrzeby w zakresie ochrony ludności i zapewnienia miejsc schronienia istnieją na terenie całego kraju, co potwierdzają m.in. dane Najwyższej Izby Kontroli wskazujące na niedostateczną liczbę miejsc w schronach w skali całej Polski.¹ Gminy zlokalizowane poza obszarami bezpośrednio objętymi programem "Tarcza Wschód" mogą zatem napotkać większą konkurencję w ubieganiu się o ograniczone środki finansowe lub będą musiały szczególnie starannie uzasadnić potrzebę realizacji takich inwestycji na swoim terenie. Wójtowie i Burmistrzowie gmin nieobjętych bezpośrednio programem "Tarcza Wschód" powinni w swoich wnioskach o dofinansowanie bardzo mocno akcentować wyniki lokalnych analiz zagrożeń, specyfikę terenu (np. gęstość zaludnienia, bliskość obiektów infrastruktury krytycznej), aktualny stan istniejącej infrastruktury ochronnej (lub jej całkowity brak) oraz inne czynniki jednoznacznie uzasadniające konieczność podjęcia inwestycji. Warto również w argumentacji powoływać się na ogólnokrajowe cele dotyczące systematycznego zwiększania liczby dostępnych miejsc w schronach i ukryciach dla całej populacji.

6. Podsumowanie i Rekomendacje Praktyczne

Kluczowe wnioski dla Wójta/Burmistrza

Analiza przepisów Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz Programu OLiOC na lata 2025-2026 prowadzi do następujących kluczowych wniosków dla Wójta i Burmistrza:

- Na gminach spoczywa szeroki zakres **nowych obowiązków** związanych z planowaniem, ewidencjonowaniem, tworzeniem (w różnych trybach prawnych), utrzymaniem i finansowaniem budowli ochronnych oraz miejsc doraźnego schronienia.
- Niezwykle istotne jest **terminowe wykonanie pilnych obowiązków** wynikających z przepisów przejściowych Ustawy (art. 207), dotyczących przyjmowania zawiadomień o istniejących schronach (do 31 marca 2025 r.) oraz przejmowania dotychczasowych ewidencji (do końca lutego 2025 r.).¹
- **Wojewoda pełni kluczową rolę** jako dysponent środków finansowych na zadania związane z budowlami ochronnymi oraz jako organ koordynujący i nadzorujący realizację tych zadań na poziomie województwa. Niezbędna jest ścisła i bieżąca współpraca z urzędem wojewódzkim.
- Pozyskanie dofinansowania na budowę, modernizację lub remont budowli ochronnych będzie wymagało **spełnienia określonych kryteriów technicznych** (wynikających m.in. z Rozporządzenia Dz.U. 2025 poz. 235 ⁴ oraz przyszłych aktów wykonawczych) oraz przygotowania kompletnej dokumentacji wnioskowej.
- **Terminy realizacji i rozliczenia środków**, zwłaszcza w 2025 roku, są bardzo krótkie, co wymaga od gmin doskonałego przygotowania i sprawnego działania.¹

Zalecane działania w celu skutecznego pozyskania i wykorzystania środków

Aby skutecznie realizować nałożone zadania oraz efektywnie pozyskiwać i wykorzystywać dostępne środki finansowe, rekomenduje się Państwu podjęcie następujących działań:

Działania natychmiastowe (do wykonania w najbliższych tygodniach/miesiącach):

- **Rozpoczęcie szerokiej kampanii informacyjnej** skierowanej do właścicieli i zarządców nieruchomości na terenie gminy o ustawowym obowiązku zgłaszania istniejących obiektów, które przed 1 stycznia 2025 r. pełniły funkcję schronów lub

ukryć. Należy wyraźnie komunikować termin zgłoszeń – **do 31 marca 2025 r.**¹ Warto przygotować proste formularze zgłoszeniowe.

- **Przygotowanie organizacyjne urzędu gminy** do sprawnego przyjmowania i wstępnej weryfikacji zawiadomień od właścicieli oraz do przejęcia danych o schronach i ukryciach z dotychczasowych ewidencji prowadzonych przez inne podmioty (termin przekazania danych przez te podmioty upływa z końcem lutego 2025 r.).¹
- **Przeprowadzenie (lub zlecenie wyspecjalizowanym podmiotom) wstępnej inwentaryzacji i oceny stanu technicznego** potencjalnych obiektów na terenie gminy, które mogłyby pełnić funkcję schronów, ukryć lub miejsc doraźnego schronienia. Ocena ta powinna być dokonywana w oparciu o kryteria określone w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 235).⁴

Działania średnioterminowe (do realizacji w perspektywie kilku miesięcy):

- **Opracowanie gminnego planu potrzeb w zakresie budowli ochronnych.** Plan ten powinien uwzględniać wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji, analizę lokalnych zagrożeń, gęstość zaludnienia oraz cele procentowe dotyczące zapewnienia miejsc schronienia określone w Programie OLiOC.¹
- **Przygotowanie wstępnych kosztorysów i harmonogramów** dla priorytetowych zadań inwestycyjnych lub remontowych, które gmina zamierza zgłosić do dofinansowania. Umożliwi to szybkie złożenie wniosku po ogłoszeniu naboru.
- **Nawiązanie bezpośredniego kontaktu z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi urzędu wojewódzkiego** w celu uzyskania szczegółowych wytycznych dotyczących procedury wnioskowania o środki, wymaganej dokumentacji oraz kryteriów oceny wniosków.
- **Aktywne monitorowanie informacji** publikowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz urząd wojewódzki dotyczących uruchomienia naborów wniosków o dofinansowanie.

Działania długoterminowe (do systematycznej realizacji):

- **Uwzględnienie wymogów dotyczących budowli ochronnych w dokumentach planistycznych gminy**, w szczególności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Art. 186 Ustawy ¹ wprowadza zmiany do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które to umożliwiają.

- **Zapewnienie regularnego szkolenia pracowników urzędu gminy** odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym w zakresie pozyskiwania funduszy i zarządzania projektami. Program OLiOC¹ przewiduje szkolenia dla organów ochrony ludności, co stanowi szansę na podniesienie kompetencji kadry samorządowej.
- **Rozwijanie współpracy z sąsiednimi gminami oraz z powiatem** w zakresie planowania i realizacji zadań ochrony ludności, w tym tworzenia wspólnych lub uzupełniających się systemów infrastruktury ochronnej.

Realizacja nowych zadań wynikających z Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz skomplikowane procedury finansowania wymagają od jednostek samorządu terytorialnego wzmocnienia lub zbudowania odpowiednich kompetencji i zasobów ludzkich w strukturach urzędów. Zakres obowiązków Wójta i Burmistrza jest bardzo szeroki i obejmuje planowanie, ewidencjonowanie, tworzenie infrastruktury, wnioskowanie o środki, nadzór nad realizacją zadań oraz współpracę z wieloma instytucjami.¹ Procedury finansowe są wieloetapowe i wymagają przygotowania specjalistycznej dokumentacji, takiej jak kosztorysy, harmonogramy czy dokumentacja techniczna.¹ Ponadto, konieczne jest ciągłe śledzenie zmian w przepisach prawa, publikowanych wytycznych oraz terminów naborów wniosków. Wiele jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza mniejszych gmin, może obecnie nie dysponować pracownikami posiadającymi odpowiednie przygotowanie merytoryczne i doświadczenie do tak kompleksowych zadań. W związku z tym, Wójt oraz Burmistrz powinni rozważyć podjęcie działań mających na celu wzmocnienie potencjału administracyjnego urzędu, np. poprzez skierowanie obecnych pracowników na specjalistyczne szkolenia, zatrudnienie nowych specjalistów ds. ochrony ludności i pozyskiwania funduszy, lub, w uzasadnionych przypadkach, skorzystanie z zewnętrznego doradztwa. Zaniedbanie tego aspektu może prowadzić do błędów proceduralnych, opóźnień w realizacji zadań i, w konsekwencji, do utraty możliwości pozyskania istotnych środków finansowych na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców gminy.

W razie jakichkolwiek pytań, służymy wsparciem prawnym, projektowym, inżynierskim i wykonawczym.

Schrony Sp. z o.o. adres: Stawowa 8 kod 50-018 Wrocław
mail: biuro@e-schrony
tel: (+48) 510 510 261

www.e-schrony.pl
www.schronpubliczny.pl

Cytowane prace

1. lex-m-p-2025-541-zatwierdzenie-programu-ochrony.docx
2. Rozporządzenie w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne - Obrona cywilna - Gov.pl, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.gov.pl/web/obrona-cywilna/rozporzadzenie-w-sprawie-kryteriow-uznawania-obiektow-budowlanych-albo-ich-czesci-za-budowle-ochronne>
3. Budowle ochronne – przepisy rozporządzenia z lutego 2025 r. - Inżynier Budownictwa, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://inzynierbudownictwa.pl/budowle-ochronne-przepisy-rozporzadzenia-z-lutego-2025-r/>
4. Dziennik Ustaw - rok 2025 poz. 235 - INFOR.PL, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2025.057.0000235.rozporzadzenie-ministra-spraw-wewnetrznych-i-administracji-w-sprawie-kryteriow-uznawania-obiektow-budowlanych-albo-ich-czesci-za-budowle-ochronne.html>
5. Dziennik Ustaw z 26 lutego 2025 r. (poz. 235 - 238) - rp.pl, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.rp.pl/akty-prawne/art41857171-dziennik-ustaw-z-26-lutego-2025-r-poz-235-238>
6. Rząd ustala wyposażenie schronów. Co musi być zapewnione na wypadek zagrożenia?, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9769227,rzad-ustala-wyposazenie-schronow-co-musi-byc-zapewnione-na-wypadek-za.html>
7. Trzy kategorie odporności. MSWiA przygotowało przepisy dla schronów i ukryć, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/trzy-kategorie-odpornosci-mswia-przygotowalo-przepisy-dla-schronow-i-ukryc>
8. Plany dla budownictwa wynikające z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej 2025-2026 - Legalis Administracja, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://gov.legalis.pl/plany-dla-budownictwa-wynikajace-z-programu-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-2025-2026/>
9. Obowiązek zgłoszenia budowli ochronnych i schronów do 31 marca 2025 r. - Aktualności - Gmina Gromnik, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.gromnik.pl/asp/obowiazek-zgloszenia-budowli-ochronnych-i-schronow-do-31-marca-2025-r-,72,artykul,1,1823>
10. Rząd przyjął Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Gov.pl, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.gov.pl/web/mswia/rzad-przyjal-program-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-na-lata-20252026>
11. Pytania i odpowiedzi - Obrona cywilna - Portal Gov.pl, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.gov.pl/web/obrona-cywilna/pytania-i-odpowiedzi>
12. Dodatkowe 5 mld zł na finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej w 2025 r. - Opolski Urząd Wojewódzki - Gov.pl, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.gov.pl/web/uw-opolski/dodatkowe-5-mld-zl-na-finansowanie-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-w-2025-r>
13. Kiedy samorządy otrzymają dotacje na budowę schronów? Wiceszef MSWiA podał termin, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/kiedy-samorzady-otrzymaja-dotacje-na-budowe-schronow-wiceszef-mswia-podal>
14. Tarcza Wschód - operacja umacniania wschodniej granicy Polski i wschodniej flanki NATO - Ministerstwo Obrony Narodowej - Portal Gov.pl, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/tarcza-wschod---operacja-umacniania-wschodniej-granicy-polski-i-wschodniej-flanki-nato>
15. Tarcza Wschód - Narodowy Program Odstraszania i Obronności - Gmina Leżajsk, otwierano: czerwca 13, 2025, <https://samorząd.gov.pl/web/gmina-lezajsk/tarcza-wschod---narodowy-program-odstraszania-i-obronnosci>