

# Gdzie jest schron?

## Między aplikacją a rzeczywistością

Niebieskie trójkąty na mapie wyglądają uspokajająco. Aplikacje działają, strony rządowe pokazują tysiące miejsc schronienia. Tyle że liczba punktów na mapie nie zawsze oznacza realne bezpieczeństwo. Jak naprawdę wygląda system budowy ochronnych w Polsce i czy nowe przepisy rzeczywiście zwiększą nasze bezpieczeństwo?

**N**a początku trochę historii. Sygnałem do działania był raport NIK-u z 2023 r., wskazujący nie tylko na wieloletnie zaniedbania, ale również na tragiczny i co do zasady również nieznan stan obiektów ochronnych przeznaczonych dla ludności. Od tego czasu przeprowadzone przez Państwową Straż Pożarną oraz Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego inwentaryzacje i oceny techniczne wykazały, że w skali kraju mamy do dyspozycji ok. 2 tys. schronów i ponad 70 tys. miejsc doraźnego schronienia. Czy to dużo? Tu niestety odpowiedź jednoznaczna nie będzie. O ile zbiorcze dane wskazujące na nawet prawie 50 mln miejsc w obiektach służących ochronie mogą brzmieć uspokajająco, to problematyczne są rodzaje obiektów i ich umiejscowienie. I tu okazuje się, że schronów i ukryć wystarczy już jedynie dla kilku procent mieszkańców. Analiza możliwości schronienia w obiektach hermetycznych i dostępności obiektów ochronnych na terenach wiejskich wypadła jeszcze gorzej.

Faktem jest, że co najmniej od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku w zakresie działania polepszającego ochronę ludności, polegającego na zapewnieniu obiektów ochronnych, niewiele się działo. Środków brakowało nie tylko na budowę nowych obiektów, ale również na modernizację bądź choćby tylko bieżące utrzymanie istniejących. Otrzeźwienie przyniósł nie tylko wspomniany raport NIK-u, ale przede wszystkim wybuch wojny za naszą wschodnią granicą. Te refleksje przełożyły się w głównej mierze na rozłożenie akcentów w tzw. ustawie schronowej. Tak zwanej, bo nie jest to osobny akt prawny o takim tytule, a kompleksowe rozwiązanie dotyczące różnych aspektów ochrony ludności cywilnej (Ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, DzU z 2024 r. poz. 1907, z późn. zm., dalej OchrLU. Analizując zawarte w ustawie i aktach podstawowych rozwiązania, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że obiekty ochronne przewidywane są

przede wszystkim na wypadek jednego zagrożenia – konfliktu zbrojnego.

### Gdzie schronienie zapewnione?

Podstawowymi organami ochrony ludności są wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a także starosta, wojewoda i minister ds. spraw wewnętrznych i administracji (art. 9 OchrLU). Zgodnie z przepisami art. 86–88 OchrLU, w drodze zarządzenia (nieruchomości w dyspozycji organu ochrony ludności), porozumienia lub decyzji poszczególne obiekty mogą być uznane za budowle ochronne, co wiąże się ze szczególnymi obowiązkami co do ich utrzymania, powszechnego udostępnienia i ewentualnej modyfikacji bądź przebudowy. Niemniej regulacje dotyczące uznawania obiektów innych niż miejsca doraźnego schronienia za budowle ochronne wydają się, póki co, martwe. Skala zaniedbań i braków oraz obecnie deklarowany budżet na poziomie krajowym raczej nie predysponują zbyt

wielu obiektów do ich dostosowywania. Zdecydowanie niższy koszt wytworzenia jednego miejsca w schronie będzie dotyczył obiektów nowo budowanych, a tych jest obecnie sporo. I niekoniecznie mówimy tu o realizacjach deweloperskich, ale o budynkach użyteczności publicznej. Zgodnie z przepisem art. 93 OchrLU, ustawodawca nałożył obowiązek budowy budowli ochronnych w budynkach użyteczności publicznej, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą zapewnienia miejsc schronienia oraz możliwe ze względu na występujące w budynku rozwiązania techniczno-budowlane. Dopuszcza się jednak odstępnie od zapewnienia budowli ochronnej w budynku użyteczności publicznej, jeżeli schronienie przebywających w nim osób zapewnia zlokalizowana w pobliżu inna budowla ochronna.

Na podstawie delegacji z art. 93 ust. 3 OchrLU Rada Ministrów 31 lipca 2025 r. wydała rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania obiektów użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne. Są to obiekty posiadające co najmniej jedną kondygnację podziemną:

- 1) przeznaczony w całości lub w części na potrzeby:
  - a) administracji publicznej lub wymiaru sprawiedliwości, w którym swoją siedzibę ma organ administracji publicznej lub wymiaru sprawiedliwości,
  - b) szpitala, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 9 Ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej;
- 2) stale użytkowany w całości lub w części przez podmioty ochrony ludności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt. 1–36 OchrLU;
- 3) w którym może przebywać więcej niż 50 osób:
  - a) przeznaczony na potrzeby działalności leczniczej, pomocy społecznej, nauki, szkolnictwa wyższego, oświaty lub wychowania,
  - b) biurowy,
  - c) przeznaczony na potrzeby kultury, turystyki lub sportu;
- 4) inny niż wymieniony powyżej (pierwszy i drugi punkt) budynek użyteczności publicznej lub jego część, w której może przebywać więcej niż 100 osób lub która ma powierzchnię przekraczającą 2500 m<sup>2</sup>.

Naturalnym rozwiązaniem wydaje się założenie, że obiekty użyteczności publicznej, zlokalizowane na obszarze własności tych organów i uwzględniane w analizach oraz planach, będą w sposób oczywisty przeznaczone do wyposażania w budowle ochronne. Niemniej jednak najbardziej ekonomiczne wydaje się rozwiązanie polegające na tym, aby budowle takie były w pierwszej kolejności realizowane w obiektach budowlanych pozostających w dyspozycji podmiotów sektora finansów publicznych. Tym samym można spodziewać się ich rzadszego lokowania w komercyjnych obiektach biurowych czy też sportowych.

Uzasadnieniem takiego rozwiązania może być wzgląd ekonomiczny – finansowanie, a przynajmniej partycypacja w finansowaniu i utrzymywaniu budowli ochronnych, nawet do 100% kosztów realizacji, stanowi bowiem zadanie własne organów ochrony ludności, wykonywane w oparciu o środki pochodzące z budżetu centralnego. W konsekwencji można oczekiwać, że w sytuacji ograniczenia tych środków będą one lokowane przede wszystkim w inwestycje, które – ze względu na ścisły nadzór publiczny (choćby poprzez obowiązek udzielania zamówień w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych, wynikający z przepisów tej ustawy i nałożony na podmiot realizujący inwestycję) – mogą być realizowane w sposób bardziej gospodarny niż w przypadku podmiotów prywatnych.

#### Obowiązek budowy

Z rozporządzenia oraz powiązanych z nim przepisów ustawowych wynikają jednak dalej idące wnioski. Po pierwsze, organ ochrony ludności nie może nakazać budowy budowli ochronnej w każdym obiekcie użyteczności publicznej,

ponieważ obowiązek ten dotyczy wyłącznie budynków posiadających co najmniej jedną kondygnację podziemną. Brakuje przy tym regulacji, która pozwalałaby zobowiązać inwestora do wykonania takiej kondygnacji w sytuacji, gdy nie została ona przewidziana w projekcie.

Obowiązek zaplanowania budowli ochronnej nie dotyczy również obiektów niewchodzących w wymienione w przepisach kategorie, jeżeli stała liczba ich użytkowników jest mniejsza niż 100 osób albo gdy ich powierzchnia użytkowa jest mniejsza niż 2500 m<sup>2</sup>. Wydaje się jednak, że w przypadku budynków przeznaczonych na potrzeby podmiotów ochrony ludności lub szpitali ograniczenie związane z liczbą użytkowników nie znajdzie zastosowania. W takich sytuacjach jedynie brak projektowanej kondygnacji podziemnej może wyłączyć obowiązek zapewnienia budowli ochronnej.

Wprowadzenie kryterium liczby użytkowników jako przesłanki wyłączenia obowiązku budzi jednak wątpliwości i zasługuje na rozważenie. Może bowiem prowadzić do sytuacji, w której niewielkie budynki, przeznaczone dla małej liczby osób, lecz posiadające kondygnacje podziemne, zostaną objęte obowiązkiem realizacji budowli ochronnej, co nie zawsze wydaje się rozwiązaniem celowym i proporcjonalnym.

Rozporządzenie przewiduje również przesłanki wyłączenia obowiązku zapewnienia budowli ochronnej, określone w § 2. Budowli takiej nie zapewnia się, jeżeli:

- 1) nie ma możliwości spełnienia wymagań określonych dla budowli ochronnych,
- 2) nie ma potrzeby zapewnienia określonej liczby miejsc schronienia w schronie albo ukryciu,
- 3) brak jest ekonomicznej zasadności inwestycji, która jest niezbędna w celu zapewnienia schronu albo ukrycia,

O ile zbiorcze dane wskazujące na nawet prawie 50 mln miejsc w obiektach służących ochronie mogą brzmieć uspokajająco, to problematyczne są rodzaj obiektów i ich umiejscowienie. I tu okazuje się, że schronów i ukryć wystarczy już jedynie dla kilku procent mieszkańców.

4) istnieje nieakceptowalne ryzyko związane z potencjalnymi sytuacjami awaryjnymi lub katastroficznymi, takimi jak awarie przemysłowe lub katastrofy naturalne, które mogą oddziaływać na bezpieczeństwo osób przebywających w schronie albo ukryciu,

5) istnieje możliwość zapewnienia schronienia użytkownikom budynku użyteczności publicznej w budowlach ochronnej znajdującej się w odległości nieprzekraczającej 500 metrów, mierzonej po przewidywanych drogach poruszania się ludzi, od wyjść z budynku użyteczności publicznej do wejścia do obiektu budowlanego, w którym zapewniono budowlę ochronną,

6) budynek użyteczności publicznej znajduje się w posiadaniu jednostki przewidzianej do militaryzacji lub zmilitaryzowanej, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Część z tych przesłanek jest ocenna, w szczególności charakter taki mogą mieć przesłanki z punktów 1 i 4 powyżej.

#### MDS w zastępstwie schronu

Niemniej jednak, jeżeli w obiektach użyteczności publicznej istnieją techniczne możliwości realizacyjne, to nawet w sytuacji, gdy nie zachodzi obowiązek budowy schronu lub ukrycia, aktualizuje się obowiązek zapewnienia miejsca doraź-

nej i Administracji z 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia (DzU z 2025 r. poz. 932), wydanym na podstawie art. 115 OchrLU. Już sama delegacja ustawowa wynikająca z OchrLU przesądza o braku możliwości stosowania w tym zakresie przepisów odrębnej ustawy, w tym mechanizmu odstępstw przewidzianego w Prawie budowlanym.

Utrzymanie takiego stanu prawnego może w praktyce istotnie utrudnić, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwić realizację określonych inwestycji. W typowych sytuacjach przepisy planistyczne lub lokalne standardy urbanistyczne nakładają obowiązek zapewnienia określonej minimalnej liczby miejsc postojowych, nierzadko właśnie w kondygnacjach podziemnych. Tymczasem konieczność wydzielenia przestrzeni na potrzeby MDS – uwzględniająca rozwiązania konstrukcyjne oraz zapewnienie wymaganych funkcji, takich jak toalety, miejsca przygotowywania posiłków czy dodatkowe pomieszczenia techniczne przeznaczone dla instalacji wentylacyjnych, systemów ogrzewania lub generatorów prądotwórczych – może prowadzić do ograniczenia liczby dostępnych miejsc parkingowych albo do istotnej zmiany układu funkcjonalnego obiektu.

Z tego względu zasadne wydaje się postulowanie większej elastyczności

odstępstwo od określonych wymagań technicznych dla obiektów ochronnych.

#### A co z hotelami?

Zarówno ww. rozporządzenie, jak i art. 94 OchrLU wyłączają jednocześnie w dość zaskakujący sposób z zakresu obowiązku budowy jakichkolwiek budowli ochronnych budynki zamieszkania zbiorowego. O ile bowiem poza budynkami użyteczności publicznej przepis ten rozciąga obowiązek budowy MDS na budynki mieszkalne wielorodzinne, to obiekty takie jak przede wszystkim hotele, hostele, pensjonaty lub akademiki, niespełniające jednocześnie innych szczególnych warunków (np. niebędące w dyspozycji organu ochrony ludności lub uczelni publicznej) z obowiązku tego są zwolnione. Niemniej obecnie prowadzone prace legislacyjne nad nowelizacją zarówno OchrLU, jak i rozporządzeń wykonawczych do niej najprawdopodobniej lukę tę zlikwidują.

Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem dla inwestora planującego budowę budynku potencjalnie objętego obowiązkiem budowy budowli ochronnej jest wystąpienie z własną inicjatywą na podstawie art. 88 ust. 6 w związku z ust. 3 OchrLU. Decyzja o uznaniu za budowlę ochronną może dotyczyć bowiem również planowanego obiektu budowlanego. Takie pojęcie nie jest nigdzie prawnie zdefiniowane, trudno więc

Skala zaniedbań i braków oraz obecnie deklarowany budżet na poziomie krajowym raczej nie predysponują zbyt wielu obiektów do ich dostosowywania do funkcji schronienia.

nego schronienia (MDS), o którym mowa w art. 94 OchrLU. Co istotne, ustawa ta nie przewiduje zwolnienia z obowiązku organizacji MDS w przypadku, gdy budynek jest wyposażony w kondygnację podziemną lub garaż podziemny.

Szczególne znaczenie nabiera przy tym fakt, że OchrLU nie wprowadza rozwiązania analogicznego do art. 9 Prawa budowlanego, a więc nie przewiduje instytucji odstępstwa od warunków techniczno-budowlanych. Warunki techniczne dotyczące MDS zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych

obowiązujących regulacji. Rozważenia wymagałyby albo przeniesienie całej materii objętej wskazanym rozporządzeniem do systemu Prawa budowlanego, albo jej integracja z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tak aby warunki techniczne dotyczące MDS zostały objęte zakresem normy art. 9 Prawa budowlanego. Alternatywnie możliwe byłoby wprowadzenie w OchrLU odrębnego przepisu, wywołującego skutki analogiczne do art. 9 Prawa budowlanego, a więc umożliwiającego w uzasadnionych przypadkach

uznać, że w stosunku do inwestycji planowanych organu ochrony ludności zdecyduje się z własnej inicjatywy wydać decyzję w sprawie uznania budynku za budowlę ochronną. Może bowiem najwzyczajniej nie posiadać wiedzy o charakterze, rozmiarze, przeznaczeniu itp. lub w ogóle o zamiarze realizacji danej inwestycji.

#### Późna wiedza organu

Przepis w żaden sposób nie wiąże „planowania inwestycji” z jakimkolwiek formalnym etapem postępowania administra-



cyjnego, które prowadzi do jej realizacji. Nie odwołuje się ani do wystąpienia o warunki zabudowy, ani do uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji środowiskowej czy jakiegokolwiek innej decyzji poprzedzającej pozwolenie na budowę. W praktyce oznacza to, że organ ochrony ludności może dowiedzieć się o planowanej inwestycji dopiero w chwili złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Jest to jednak etap zdecydowanie zbyt późny, aby w sposób racjonalny doprecyzować obowiązek budowy budowli ochronnej.

Jednocześnie OchrLU wprowadziła do Prawa budowlanego nowy art. 33 ust. 2 pkt 3, który nakłada na inwestora dodatkowy obowiązek formalny. Do wniosku o pozwolenie na budowę – w przypadku obiektów, o których mowa w art. 93–95 OchrLU – należy dołączyć oświadczenie inwestora: albo o obowiązku wykonania budowli ochronnej o określonej kategorii odporności i pojemności, albo o obowiązku wykonania obiektu w sposób umożliwiający zorganizowanie w nim miejsca doraźnego schronienia (MDS) o określonej pojemności, albo o braku takiego obowiązku. Oświadczenie to składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia na podstawie art. 233 § 6 Kodeksu karnego i musi zawierać klauzulę: „Jestem świadomy(-ma) odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej.

W efekcie inwestor już na etapie składania wniosku o pozwolenie na budowę powinien mieć jednoznacznie ustalone, czy ciąży na nim obowiązek wykonania określonej budowli ochronnej, czy też jest z niego zwolniony. Racjonalnie działający podmiot powinien więc wcześniej uzyskać rozstrzygnięcie, które ten obowiązek konkretyzuje. Problem polega jednak na tym, że przepisy nie zapewniają jasnej i obowiązkowej ścieżki uzgodnienia tej kwestii przed złożeniem wniosku budowlanego.

Warto zatem rozważyć, czy zamiast wymagania od inwestora obligatoryjnego oświadczenia pod groźbą odpowiedzialności karnej właściwsze nie byłoby wprowadzenie obowiązku uprzedniego uzgodnienia zakresu obowiązku budowy budowli ochronnej z organem ochrony ludności. Takie rozwiązanie gwarantowałoby, że obowiązek ten zostanie jednoznacznie ustalony przed rozpoczęciem procedury pozwolenia na budowę.

W obecnym stanie prawnym inwestor może znaleźć się w sytuacji ryzykownej. Jeżeli po złożeniu oświadczenia okaże się, że obowiązek budowy budowli ochronnej (innej niż MDS) jednak istnieje, może on potencjalnie narazić się na odpowiedzialność karną za złożenie nieprawdziwego oświadczenia. Niezależnie od tego ponosi także ryzyko istotnych, zbędnych kosztów projektowych, jeżeli obowiązek budowy budowli ochronnej zostanie ustalony dopiero po rozpoczęciu

prac projektowych, kiedy dokumentacja jest już w zaawansowanym stadium.

#### Przepisy z chorobą wieku dziecięcego

Regulacje OchrLU nie są nowe, przepisy zostały ogłoszone już ponad rok temu. Niemniej stan przygotowania organów ochrony ludności do ich stosowania jest różny i zależy w głównej mierze od świadomości urzędników. Przepisy obowiązują jednakże dopiero od niespełna dwóch miesięcy, nie zdołała więc wypracować się jakakolwiek praktyka ich stosowania – nie tylko na szczeblu krajowym, ale nawet w ramach danego organu. Wiele przepisów budzi wątpliwości interpretacyjne, wiele rodzi trudne do zaakceptowania skutki praktyczne. Sytuacji nie ułatwia planowana szeroka nowelizacja zarówno OchrLU, jak i przepisów wykonawczych, wprowadzająca element niepewności i naturalną skłonność zarówno inwestorów, jak i organów do poczekania na ostateczny kształt regulacji, który może na część pytań stanowić będzie odpowiedź. Niemniej jednak przepisy są absolutnie konieczne, miejmy tylko nadzieję, że ich obecny, odbiegający od idealnego stan jest wyłącznie chorobą wieku dziecięcego tej regulacji.

#### Krzysztof Granat

radca prawny, współnik zarządzający  
Kancelarii Radców Prawnych K&L Legal  
Granat i Wspólnicy Sp.k.