

Michał SZAFRAŃSKI

PROPOZYCJE ZASAD UTRZYMANIA I FINANSOWANIA BUDOWLI SCHRONOWYCH OBRONY CYWILNEJ

W referacie omówiono istniejące problemy związane z utrzymaniem i finansowaniem schronów i ukryć dla ludności. Sformułowano propozycje rozwiązań legislacyjnych z uwzględnieniem aspektów ekonomicznych.

WSTĘP

Jednym z podstawowych problemów współczesnego budownictwa schronowego obrony cywilnej w Polsce jest brak uregulowań prawnych, które określałyby zasady ponoszenia kosztów utrzymania budowli schronowych oraz sposób ich użytkowania w czasie pokoju. Jest to istotny problem, dotyczący ponad 35 tysięcy schronów i ukryć dla ludności, które wg danych ewidencyjnych [1] znajdują się na terenie naszego kraju. Odpowiadając na pojawiające się niekiedy pytania o celowość zachowania tego typu obiektów budowlanych należy zwrócić uwagę, iż budowle schronowe tak jak i dawniej uznawane są za najskuteczniejszą formę bezpośredniej ochrony ludności przed założonymi środkami i czynnikami rażenia [por. 2-4]. Istniejące obiekty, o ile ich konstrukcja jest nienaruszona, po uprzedniej modernizacji i wymianie przestarzałych instalacji mogą zabezpieczać osoby, ważne urządzenia lub cenne mienie przed skażeniami będącymi skutkiem awarii lub katastrof przemysłowych, a także na wypadek klęsk żywiołowych, zagrożeń militarnych czy lokalnych kryzysów politycznych, których w przyszłości nie można wykluczyć.

1. PROBLEMY Z UTRZYMANIEM I FINANSOWANIEM BUDOWLI SCHRONOWYCH

1.1. Schrony i ukrycia w budynkach mieszkalnych

Właścicielami wielorodzinnych budynków mieszkalnych są obecnie przeważnie wspólnoty mieszkaniowe, a znajdujące się w nich schrony i ukrycia w świetle prawa uznawane są za nieruchomości wspólne będące współwłasnością wszystkich właścicieli lokali. Brak podstawowej znajomości tego zagadnienia powoduje, iż w przekonaniu mieszkańców istniejące budowle schronowe nie mogą zapewnić jakiegokolwiek ochrony przed współcześnie stosowanymi czynnikami rażenia. Tego rodzaju opinie

nie znajdują oparcia w stanie faktycznym, ponieważ współczesne wymogi wytrzymałościowe [5] dla schronów zabezpieczających przed zagruzowaniem spełnia około 90 % [3] schronów w Polsce. Autor [6] zauważa, że stan techniczny schronów pod budynkami mieszkalnymi różni się w zależności od tego, czy dana wspólnota mieszkaniowa ma pomysł na zagospodarowanie budowli jako obiektu dwufunkcyjnego i pieniądze na realizację tego celu. Istotnym ograniczeniem bywa jednak układ funkcjonalny pomieszczeń, zwłaszcza usytuowanie wejść do schronu przeważnie tylko w korytarzu piwnicznym, co utrudnia wydzierżawienie pomieszczeń na cele magazynowe lub usługowe z powodu utrudnionego dostępu do obiektu z zewnątrz budynku. Zdarzają się również wspólnoty mieszkaniowe zainteresowane modernizacją budowli, które kierują wnioski o dofinansowanie remontów. Organy ochrony ludności w gminach nie mają pieniędzy na tego typu przedsięwzięcia, ponadto istniejący stan prawny utrudnia przekazanie środków na obiekty budowlane będące prywatną własnością.

Elementy wyposażenia, zwłaszcza o większych wymiarach, takie jak urządzenia filtrowentylacyjne i przewody doprowadzające powietrze są często demontowane dla zaoszczędzenia miejsca, a drzwi ochronno-hermetyczne i zbiorniki wody złomowane. Niekiedy jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa. Autor [3] zwraca uwagę na pilną potrzebę utylizacji zużytych filtropochłaniaczy. Utraciły one swoją przydatność, a ich przypadkowe użycie może nawet zagrozić bezpieczeństwu osób przebywających w schronie. Powszechną praktyką właścicieli jest likwidowanie wyjść zapasowych w sposób uniemożliwiający ich odbudowanie oraz замуrowywanie czerpni powietrza podczas ocieplania budynków. Zdarzają się przypadki niefachowego przeprowadzania instalacji wodociągowo-kanalizacyjnych i ciepłowniczych, powodujące uszkodzenie obudowy zewnętrznej schronu. Sytuacje, w których dotychczasowa budowla schronowa została pozbawiona funkcji ochronnej można uznać za zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego w świetle art. 71 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane [7] jedynie wówczas, gdy zmianie uległy warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. W powyższych przypadkach wymagane jest zgłoszenie właściwemu organu administracji architektoniczno – budowlanemu, jednakże obowiązujące przepisy nie przyznają kompetencji w tym zakresie organom ochrony ludności.

1.2 Schrony i ukrycia w budynkach użyteczności publicznej i zakładach pracy

Podobnie jak w przypadku obiektów należących do wspólnot, stan techniczny schronów i ukryć w budynkach użyteczności publicznej i zakładach pracy jest niezadowalający. Podmioty odpowiedzialne za budynki użyteczności publicznej ponoszą na ogół tylko koszty bieżącej konserwacji, aby nie dopuścić do użytkowania budowli schronowych w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu. Do rzadkości należą jednak przypadki remontów i modernizacji, co wynika z dużych kosztów takich przedsięwzięć. Do wyjątków zaliczyć można utrzymywanie miejskich stanowisk kierowania oraz magazynów sprzętu obrony cywilnej, choć stan ich przygotowania i wyposażenia bywa niedostateczny. Zróżnicowaną praktykę stosują również terenowe organy administracji rządowej w województwach. Przykładowo, w 2006 r. przeprowadzono gruntowną modernizację zapasowego stanowiska kierowania Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, mającą na celu doprowadzenie obiektu do gotowości eksploatacyjnej. Zasadności utrzymywania budowli schronowych nie widzi natomiast Wojewoda Zachodniopomorski Marcin Zydorowicz, który w 2012 r. podjął decyzję o likwidacji zapasowego stanowiska kierowania Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, będącego stosunkowo nowoczesnym obiektem oddanym do użytku w latach 80. Te dwa skrajne przykłady obrazują, jak zróżnicowaną praktykę przyjęły organy odpowiadające za ochronę ludności w kraju, wobec braku odpowiednich regulacji prawnych.

Przedsiębiorstwa w warunkach gospodarki rynkowej często ulegają przekształceniom, jak również z oczywistych względów dążą do minimalizacji kosztów działalności. Zmiany stanu własności i sposobu użytkowania zakładowych nieruchomości obejmują również budowle schronowe dla pracowników. Przykładem są tutaj obiekty na terenach kolejowych, z których większość została w ostatnich latach sprzedana prywatnym podmiotom, wydzierżawiona lub przekazana w formie aportu do innych spółek grupy PKP. Tylko na terenie PKP S.A. Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami w Gdańsku, wg ewidencji [8] w ciągu ostatnich 10 lat, z 57 zakładowych schronów i ukryć, 28 zmieniło właściciela i należy obecnie do innych spółek kolejowych, gmin lub prywatnych właścicieli, pozostałe 5 obiektów zlikwidowano. Większość zlikwidowanych lub wyłączonych z eksploatacji schronów i ukryć na terenach kolejowych to obiekty zlokalizowane w pustostanach lub budowle wolnostojące, dla których trudno znaleźć funkcję użytkową. Zwłaszcza szczeliny przeciwlotnicze zaprojektowane w formie wąskich, łamanych korytarzy, trudno jest komercyjnie wykorzystać. Zostały zaprojektowane *stricte* pod kątem schronienia osób na wypadek nalotów bombowych, nie zaś z myślą o użytkowaniu w czasie pokoju.

W zakładach pracy częstą praktyką jest przebudowywanie budowli schronowych w sposób uniemożliwiający przywrócenie funkcji podstawowej. Do zmniejszenia liczby schronów i ukryć przyczynia się

również likwidacja przedsiębiorstw. Przykładowo, na terenie Stoczni Gdynia do 2009 r. znajdowało się 10 schronów dla załogi zbudowanych w latach 1943-1988, utrzymywanych w gotowości eksploatacyjnej, przeznaczonych łącznie dla 1870 osób [9]. W wyniku likwidacji i podziału majątku zakładu, ww. budowle znalazły się na terenach należących do 5 prywatnych spółek oraz Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Podmioty te nie są zainteresowane dalszym utrzymywaniem schronów dla pracowników i planują ich przebudowę lub rozbiórkę. W przypadku 2 schronów na wniosek miejskiego konserwatora zabytków ustalono ochronę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako obiektów o walorach historycznych. Aktualnie na terenie miasta Gdyni schrony w gotowości eksploatacyjnej utrzymuje tylko Okręgowe Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej dysponujące nowoczesnym schronem oddanym do użytku w latach 90. oraz Port Gdynia S.A., który przeprowadził w ostatnich latach remont i modernizację ponemieckiego schronu zapasowego stanowiska kierowania OC, pełniącego jednocześnie funkcję awaryjnego ujęcia wody pitnej dla portu. Działająca w wydzielonej części obiektu strzelnica sportowa częściowo pokrywa koszty utrzymania schronu.

2. Praktyka organów ochrony ludności

Brak uregulowań w zakresie eksploatacji, zwłaszcza zasad ponoszenia kosztów utrzymywania istniejących budowli schronowych, skutkuje licznymi konfliktami pomiędzy właścicielami a organami ochrony ludności, które przeprowadzają kontrole istniejących budowli i próbują wymóc przywrócenie właściwego stanu utrzymania.

W PKP S.A. Oddziale Gospodarowania Nieruchomościami w Gdańsku stwierdzono w ostatnim czasie przypadek, którym Wydział Zarządzania Kryzysowego w jednym z miast w protokole pokontrolnym uznał, iż „nie należy likwidować budowli ochronnej, z uwagi na dobry stan stropów i ścian” oraz nakazał m.in. *zakonserwować drzwi wejściowe zgodnie z postanowieniami „Katalogu sprzętu i urządzeń oraz środków ochrony stosowanej w obronie cywilnej, sygn. SOCK 154/88.”* Oddział przeprowadził remont obiektu zgodnie z zaleceniami, choć decyzja administracyjna została wydana bez podstawy prawnej. W latach 2010-2011 w Oddziale stwierdzono przypadki, w których organy ochrony ludności przyjmowały za podstawę prawną dawno uchylone zarządzenia Komitetu Obrony Kraju. W jednym przypadku organ powoływał się na opublikowany w Przeglądzie OC projekt zarządzenia Szefa Obrony Cywilnej Kraju [2], który nigdy nie wszedł w życie. Autor [10] trafnie zauważa, że działalność organów ochrony ludności zaczyna funkcjonować bardziej na zasadzie „rozpędu” i woli wykonawców w oparciu o ustalone dawniej reguły niż o niespójną, lecz obowiązującą wykładnię prawa.

Prawo budowlane [7] nakazuje uwzględniać wymagania obrony cywilnej na etapie projektowania i budowy obiektów budowlanych, nie określa jednak, czym takie wymagania są i kto je ustala [por. 11]. Organy ochrony ludności w większości województw są obowiązane do prowadzenia okresowych kontroli oraz prowadzenia ewidencji budowli ochronnych, których wymagają Urzędy Wojewódzkie. Odpowiedzialni za to inspektorzy, w przeciwieństwie do inspektorów nadzoru budowlanego nie mają jednak obecnie żadnych uprawnień w tym zakresie, co utrudnia przeprowadzanie kontroli. Właściciele często nie informują o likwidacji lub zmianie sposobu użytkowania schronów i ukryć, ponieważ nie mają takiego obowiązku w stosunku do organów ochrony ludności. Powoduje to rozbieżność pomiędzy danymi w ewidencji a stanem faktycznym, utrudniając ocenę rzeczywistej liczby miejsc ochronnych i planowanie zadań z zakresu zapewnienia schronienia dla ludności.

Art. 1 ust 2. pt. 8. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [12] stanowi, iż **w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa**. Podobnie jak w przypadku Prawa budowlanego, żaden przepis nie precyzuje, czym te potrzeby są. W niektórych miastach miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nakładają na inwestorów obowiązek realizacji nowych schronów lub ukryć, zwłaszcza w budynkach użyteczności publicznej, zależy to jednak od zwyczajów przyjętych w poszczególnych samorządach. Podstawową przeszkodą w realizacji nowych miejsc ochronnych w budownictwie jest brak przepisów określających wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać schrony, ukrycia lub inne budowle, zwłaszcza podziemne budowle komunikacyjne, zaprojektowane z uwzględnieniem wymagań obrony cywilnej [por. 10, 11].

3. Propozycje rozwiązań systemowych

W 2009 r. z inicjatywy W 2009 r. z inicjatywy Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP podjęto prace nad projektem ustawy o ochronie ludności [13], długo oczekiwanego aktu prawnego, mającego za zadanie czytelne określenie podziału kompetencji pomiędzy organami ochrony ludności oraz umożliwienie systemowego rozwiązywania problemów związanych z ochroną ludności i obroną cywilną. Przedmiot regulacji obejmowałby również zasady zapewnienia schronienia i zabezpieczenia mienia w sytuacjach zagrożenia. Zapisy zaproponowane w roboczej wersji projektu ustawy wskazywały na brak koncepcji dotyczącej znaczenia schronów i ukryć, a ich pochopne przyjęcie doprowadziłoby *de facto* do powszechnej likwidacji schronów i ukryć, wobec braku ustawowego upoważnienia do wydania aktów normatywnych niższego rzędu, niezbędnych do określenia wymogów technicznych oraz szczegółowej organizacji zadań w zakresie budownictwa schronowego.

Wobec powyższego, w kwietniu 2012 r. w ramach warsztatów Biura do spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej podjęto rzeczową dyskusję w tym zakresie oraz powołano zespół ds. budownictwa schronowego, skupiający przedstawicieli nauki oraz praktyków pełniących funkcje związane z zarządzaniem kryzysowym. Postuluje się [3], aby ponownie podjąć prace nad projektem ustawy o ochronie ludności, jednak w ściślejszej współpracy ze środowiskami, które prowadzą badania i dydaktykę w zakresie technicznych aspektów omawianej tematyki.

Wszelkie przesłanki wskazują, iż rozwiązanie wyżej opisanych problemów prawnych jest możliwe. Celowe jest przygotowanie rozwiązań systemowych, zaczynając od koncepcji ochronnej sformułowanej w ustawie, określającej w ogólny sposób rolę schronów i ukryć jako zbiorowych środków ochrony ludności i zabezpieczenia mienia w sytuacji zagrożenia.

Ogólne zasady finansowania i sposób użytkowania schronu lub ukrycia należy określić w ustawie. **W warunkach gospodarki rynkowej, najbardziej pożądane wydaje się przyjęcie stosowanych z powodzeniem w innych krajach UE rozwiązań opartych o zasadę wielofunkcyjności i samofinansowania budowli schronowych**, co oznacza, że w warunkach pokoju prywatny obiekt budowlany jest utrzymywany z pożytków, które przynosi właścicielowi.

Poniżej przedstawiono propozycje rozwiązań ustawowych, określających znaczenie obiektów schronowych oraz sposób utrzymania i finansowania budowli schronowych dla ludności.

- Organy ochrony ludności oraz pozostali ministrowie powinni realizować niezbędne techniczno-organizacyjne przedsięwzięcia z zakresu zapewnienia schronienia i zabezpieczenia mienia w sposób adekwatny nie tylko do zagrożeń występujących aktualnie, ale również przewidywanych w przyszłości.
- Ww. przedsięwzięcia powinny być obligatoryjne również w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, nie zaś podejmowane tylko w przypadku, gdy wynika to z wieloletnich programów ochrony ludności.
- Sposób użytkowania oraz przeznaczenie budowli schronowych określa w czasie pokoju właściciel lub zarządca, informując uprzednio właściwy miejscowo organ ochrony ludności, natomiast w sytuacji zagrożeń - właściwy miejscowo organ ochrony ludności, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań określonych w ustawie o ochronie ludności.
- Za utrzymanie budowli schronowych odpowiada właściciel lub zarządca. Organ ochrony ludności przekazuje odpowiednie środki rzeczowe lub finansowe na przygotowanie i doprowadzenie do gotowości eksploatacyjnej budowli schronowych w sytuacji zagrożenia, a w

pozostałych przypadkach może przekazać środki rzeczowe lub finansowe na dofinansowanie niezbędnych remontów i modernizacji.

- Projekty budynków przeznaczonych na pobyt ludzi powinny umożliwiać adaptowanie w sytuacji zagrożenia wytypowanych pomieszczeń najniższej kondygnacji na miejsca schronienia dla osób przebywających w budynku.

- Konieczne jest, aby ustawa zobowiązywała ministra właściwego do spraw budownictwa do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad:

1. planowania, projektowania, utrzymania budowli schronowych oraz określenia wymagań obrony cywilnej w budownictwie, wspomnianych w art. 5 ust. 1 pkt. 6 ustawy Prawo budowlane,
2. prowadzenia ewidencji i kontroli stanu technicznego budowli schronowych,
3. zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych (schrony dla urządzeń wodociągowych).

Pominięcie ww. przepisu w ustawie uniemożliwi wydanie aktów normatywnych niższego rzędu.

- Do zadań wojewody oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu ochrony ludności na obszarze województwa (gminy, miasta) powinno należeć również prowadzenie ewidencji systemów ostrzegania i alarmowania, budowli schronowych, awaryjnych ujęć wody oraz posiadanych rezerw materiałowych i sprzętowych służących ochronie ludności. Pochopne zaniechanie prowadzenia takich ewidencji w niektórych województwach i miastach uniemożliwia szczegółowe planowanie zadań związanych z zapewnieniem schronienia dla ludności i zabezpieczeniem mienia oraz przygotowywanie planów ewakuacji uwzględniających miejsca ochronne.

ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI

W referacie scharakteryzowano podstawowe problemy związane z utrzymaniem i finansowaniem istniejących schronów, będące skutkiem wieloletnich zaniedbań legislacyjnych i braku regulacji prawnych. Przedstawiono propozycje przepisów, które poprzez klarowne określenie praw i obowiązków właścicieli oraz zadań organów ochrony ludności pomogłyby rozwiązać opisane problemy. Wobec powyższego zachodzi konieczność systemowego uregulowania budownictwa schronowego, począwszy od sformułowania ogólnej koncepcji w ustawie, kończąc na aktach normatywnych określających szczegółowe wymagania techniczne, jakim powinny odpowiadać schrony, ukrycia oraz budynki zaprojektowane z uwzględnieniem wymagań obrony cywilnej.

Wszelkie podejmowane działania legislacyjne w zakresie dotyczącym schronów i ukryć powinny być wynikiem współdziałania zespołu legislacyjnego z ośrodkami naukowo – badawczymi, które specjalizują się w sprawach budownictwa schronowego, celem zapewnienia spójnych uregulowań prawnych oraz określenia wymogów technicznych w sposób profesjonalny.

Literatura

1. Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce, Raport - stan na dzień 31 grudnia 2010 r., Szef Obrony Cywilnej Kraju, 2011.
2. Szcześniak Zb., Budowle schronowe Obrony Cywilnej w Polsce - stan dzisiejszy i kierunki rozwoju, Wyd. WAT, Warszawa, 2011.
3. Sobiech M., Wasilczuk J., Kierunki rozwoju budownictwa schronowego. I Krajowa Konferencja Naukowo – Techniczna pt. „Problemy badawcze i techniczne związane z projektowaniem, wykonawstwem i eksploatacją budowli obronnych i ochronnych”. Bystra Śląska, 3-5.06.1996. Wyd. WAT, Warszawa, 1996, s. 59-66.
4. Kujar J., Polakowski W., Stan istniejący oraz kierunki i problemy rozwoju budownictwa ochronnego Obrony Cywilnej. II Krajowa Konferencja Naukowo – Techniczna pt. „Problemy badawcze i techniczne związane z projektowaniem, wykonawstwem i eksploatacją budowli obronnych i ochronnych”. Gdynia, 5-6.06.1997. Wyd. WAT, Warszawa, 1997, s. 14-18.
5. Projekt zarządzenia Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 15 września 1994 r. „Wymagania obrony cywilnej do planowania, projektowania oraz utrzymania budowli ochronnych”.
6. Bojarski A., Budownictwo schronowe na przykładzie miasta Gdyni, Wyd. AMW, Gdynia, 2012.
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane (Dz.U. 2003, Nr 207 poz. 2016 z późn. zm.).
8. Zakładowa ewidencja budowli ochronnych PKP S.A. Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami w Gdańsku.
9. Ewidencja budowli ochronnych WZKiOL UM Gdynia.
10. Korytek M., Przygotowanie i utrzymanie budowli ochronnych w warunkach zmian strukturalno-własnościowych, III Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOSCHRON ‘98”, Tarnowskie Góry, 8-9.06.1998. Wyd. WAT, Warszawa, 1998, s. 119-123.
11. Szafrąński M., Prawne problemy związane z budownictwem schronowym Obrony Cywilnej. XXIV Krajowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS - 2010”, Zakopane, 7-10.09.2010. Wyd. WAT, Warszawa, 2010, s. 378-383.

12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.).
13. Projekt ustawy o ochronie ludności z dnia 31 sierpnia 2009 r., Szef Obrony Cywilnej Kraju, 2009.