

PRAWNE PROBLEMY ZWIĄZANE Z BUDOWNICTWEM SCHRONOWYM OBRONY CYWILNEJ

Streszczenie

W referacie wskazano najważniejsze problemy wynikające z nieuregulowania materii prawnej budownictwa schronowego oraz przedstawiono propozycje rozwiązań legislacyjnych w projekcie ustawy o ochronie ludności. Zaproponowano również podjęcie inicjatywy opracowania instrukcji budowlanej zawierającej wytyczne i podstawowe zasady projektowania budynków zgodnie z wymogami obrony cywilnej.

1. ISTNIEJĄCY STAN PRAWNY W ZAKRESIE BUDOWNICTWA SCHRONOWEGO

Projektowanie nowych obiektów budowlanych z uwzględnieniem wymogów obrony cywilnej jest przedsięwzięciem adekwatnym nie tylko w sytuacji wystąpienia zagrożenia wojennego. Odpowiednio zaprojektowane budowle ochronne zabezpieczają przed założonymi środkami i czynnikami rażenia, w tym również przed skażeniami niebezpiecznymi substancjami chemicznymi czy promieniotwórczymi mogącymi wystąpić na skutek katastrof przemysłowych, klęsk żywiołowych czy działań o charakterze terrorystycznym. Pomimo to, w dalszym ciągu brakuje jakiegokolwiek koncepcji przygotowywania budowli ochronnych dla ludności. 1 lipca 2004 r. utraciło moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. 1993, Nr 93, poz. 429), które stanowiło, iż budowle ochronne przygotowywane są w okresie pokoju i w czasie wojny, a zadania związane z przygotowywaniem budowli ochronnych określają właściwi terenowo szefowie obrony cywilnej. Rozporządzenie to zobowiązywało również właściwe organy do wydania odrębnych przepisów zawierających wymagania ochronne, konstrukcyjno-projektowe, budowlane i techniczno-eksploatacyjne, jakie powinny spełniać schrony i ukrycia. Brak opracowania zawierającego powyższe wymagania jest problemem aktualnym, w ostatnich latach zdarzały się bowiem przypadki, w których prywatni inwestorzy, reprezentujący zwłaszcza takie branże jak energetyka czy telekomunikacja byli zainteresowani przygotowaniem nowych budowli ochronnych a brak wspomnianych przepisów doprowadził do nieprofesjonalnych działań i wadliwego zaprojektowania obiektów.

Obowiązek realizacji nowych budowli ochronnych, zwłaszcza w budynkach użyteczności publicznej, nakładają na inwestorów niektóre spośród gminnych

planów zagospodarowania przestrzennego. Żaden obowiązujący akt prawny nie określa jednak, czym są budowle ochronne i jakie wymagania powinny spełniać. Kwestie te są często przedmiotem indywidualnych ustaleń z szefami gminnych organów ochrony ludności, którzy w najlepszym razie odsyłają zainteresowany podmiot do dawnych instrukcji budowlanych Inspektoratu Obrony Cywilnej Kraju oraz nieobowiązujących zarządzeń Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, które utraciły ważność jeszcze w 1993 r. Nie zostały również uregulowane zasady eksploatacji, w tym zwłaszcza kosztów utrzymania istniejących obiektów, czego skutkiem są liczne konflikty pomiędzy wspólnotami mieszkaniowymi a organami ochrony ludności.

W 1994 r. zespół ekspertów Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie opracował dokument określający wymagania obrony cywilnej do planowania, projektowania oraz utrzymania budowli ochronnych, na podstawie którego przygotowano projekt odpowiedniej regulacji prawnej. W związku z likwidacją resortu budownictwa i brakiem zainteresowania ze strony ówczesnego szefa MSWiA do podpisania zarządzenia nie doszło.

W 2009 r. z inicjatywy Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej podjęto prace nad projektem ustawy o ochronie ludności, która w założeniu miałaby umożliwić organom państwa i organom samorządowym oraz podmiotom wykonującym zadania z zakresu bezpieczeństwa obywateli systemowe rozwiązywanie problemów związanych z ochroną ludności i obroną cywilną, w tym również zaplanowaną i skuteczną oraz przewidywalną reakcją tych organów i podmiotów w przypadku wystąpienia jakiegokolwiek kataklizmu, katastrofy czy awarii. Przedmiot regulacji obejmowałby również zasady przygotowania programów ochrony ludności oraz zapewnienia schronienia i zabezpieczenia mienia w sytuacjach zagrożenia. Przyjęto przy tym zasadę, że to poszczególne samorzady w oparciu o analizę zagrożeń będą decydować o metodzie ochrony ludności przed skutkami możliwych skażeń, a zatem też o ilości i rodzaju budowli ochronnych. Zapis ten ma na celu zlikwidowanie dotychczasowej luki prawnej polegającej na tym, że istnieje obowiązek planowania budowli ochronnych, ale nie ma organu, który by określał czy i w jakiej ilości takie budowle są niezbędne.

W pierwszej wersji projektu ustawy nie przewidywano regulacji budownictwa schronowego, gdyż - jak podniesiono w uzasadnieniu - *w aktualnych realiach polityczno-społecznych nie ma możliwości standardowego określenia potrzeb i sposobu wykonania tego zadania, tj. kto i w jaki sposób miałby być ochraniający, przed jakimi zagrożeniami oraz czy w ogóle jest potrzeba budowania budowli ochronnych*. Powyższa teza nie znajduje oparcia w obowiązującym stanie prawnym oraz poglądach nauki. Wskazane problemy są od wielu lat przedmiotem badań, których efektem jest bogaty dorobek naukowy. Określając sposób ochrony ludności należy przyjąć zasadę, zgodnie z którą stopień zabezpieczenia powinien być adekwatny do stopnia zagrożenia, a tym samym racjonalny technicznie i ekonomicznie. Należy przy tym wziąć pod uwagę przeznaczenie oraz położenie obiektów budowlanych. Budowlom ochronnym przygotowywanym na terenach słabo zurbanizowanych nie stawia się w zasadzie żadnych szczególnych wymagań

odpornościowych. W tym wypadku zabezpieczenie ogranicza się do przystosowania (w sytuacji zagrożenia) piwnic i pomieszczeń mieszkalnych na ukrycia zabezpieczające przed opadem promieniotwórczym. Na terenach zurbanizowanych budynki mieszkalne będą na ogół mniej zagrożone od budynków administracji publicznej, zakładów przemysłowych, strategicznej infrastruktury technicznej (np. elektrownie, systemy łączności, ujęcia wody) czy dużych węzłów komunikacyjnych (skrzyżowania dróg, mosty, dworce i nastawnie kolejowe). Jednakże ich położenie w pobliżu takich miejsc zwiększa stopień zagrożenia. Odpowiednio zaprojektowane pomieszczenia w budynkach mogą stanowić zbiorowy środek ochrony ludności przed skażeniami będącymi skutkiem awarii czy katastrof przemysłowych, a także na wypadek konfliktów wojennych czy zagrożeń o charakterze terrorystycznym, których w przyszłości nie można wykluczyć. Wielofunkcyjne budowle ochronne mogą spełniać w czasie pokoju funkcje użytkowe (magazyny, garaże podziemne, szatnie dla pracowników).

Zwłaszcza w przypadku dużych inwestycji budowlanych zapewnienie odpowiednich wymagań odpornościowych wytypowanych pomieszczeń niekoniecznie musi wiązać się ze znacznym zwiększeniem kosztów. Zabezpieczenie przed niektórymi założonymi środkami i czynnikami rażenia można osiągnąć uwzględniając w projekcie budowlanym podstawowe zasady budownictwa ochronnego.

Przykładowo:

- umieszczenie schronu lub ukrycia w podziemnej części wielopiętrowego budynku zmniejsza podatność na obciążenia spowodowane falą uderzeniową,
- zastosowanie odpowiednio wytrzymałego stropu pozwala zabezpieczyć przebywających w schronie lub ukryciu ludzi przed gruzem walących się kondygnacji nadziemnych budynków,
- właściwe rozplanowanie pomieszczeń i instalacji umożliwia w razie potrzeby montaż urządzeń schronowych (drzwi ochronno-hermetyczne, urządzenia filtrowentylacyjne oraz sanitarne, agregaty prądotwórcze itp.) oraz ułatwia zabezpieczenie otworów instalacyjnych przed oddziaływaniem fali uderzeniowej i przenikaniem niebezpiecznych substancji,
- zaprojektowanie wyjść ewakuacyjnych poza potencjalną strefą zagruzowania umożliwia bezpieczną ewakuację ludzi na zewnątrz budynku.

Uwzględnianie wymagań obrony cywilnej na etapie projektowania i budowy obiektów budowlanych jest ustawowym obowiązkiem spoczywającym na podmiotach odpowiedzialnych za inwestycję (art. 5 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 2003, Nr 207 poz. 2016 z późn. zm.), podobnie jak zapewnianie bezpieczeństwa pożarowego czy odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych. Z uwagi na potrzebę praktycznego wdrożenia tego przepisu oraz rozwiązania zasygnalizowanych wcześniej problemów, kompleksowe uregulowanie materii budownictwa schronowego jest pilną potrzebą. Konieczne jest zwłaszcza: określenie zasad budowy, eksploatacji i utrzymywania budowli ochronnych, w tym również udostępniania obiektów na wypadek zagrożenia, a także

praktyczne wdrożenie przepisów Prawa budowlanego poprzez określenie wymagań obrony cywilnej.

2. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ LEGISLACYJNYCH

Projekt ustawy o ochronie ludności przewiduje, aby wskazane w ustawie organy ochrony ludności oraz pozostali ministrowie planowali adekwatne do występujących zagrożeń niezbędne techniczno-organizacyjne przedsięwzięcia dotyczące m.in. wykorzystania pomieszczeń istniejących budowli ochronnych, części obiektów komunikacyjnych, handlowych, usługowych, magazynowych i innych oraz doraźnego adaptowania pomieszczeń mogących być wykorzystanymi na potrzeby ochrony ludności. Na etapie prac nad projektem ustawy zaproponowano również uwzględnienie planowania (stosownie do zagrożenia) nowych budowli ochronnych. Zapis ten wypełniałby postanowienia Konwencji Genewskiej, która w art. 61 pkt. 3 Protokołu I nakłada na państwa obowiązek przygotowania i organizowania budowli ochronnych. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego przedsięwzięcia te byłyby podejmowane nie tylko na zasadach określonych w odpowiednich wieloletnich programach ochrony ludności, ale również w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu ochrony ludności na obszarze gminy należałoby uwzględnianie w planach zagospodarowania przestrzennego gminy zadań ochrony ludności dotyczących budowli ochronnych oraz systemów ostrzegania i alarmowania oraz prowadzenie odpowiednich ewidencji, uwzględniających również awaryjne ujęcia wody oraz posiadane rezerwy materiałowe i sprzętowe służące ochronie ludności. Warunki wykorzystania na określone cele budowli ochronnych miałyby określać organ ochrony ludności w przypadku gdy jest ich właścicielem bądź zarządcą. W pozostałych przypadkach organ ochrony ludności, właściwy ze względu na miejsce lokalizacji obiektu mógłby zawrzeć umowę cywilnoprawną z właścicielami, określającą szczegółowe warunki, zasady finansowania i sposób użytkowania budowli ochronnych oraz przekazać właścicielowi odpowiednie środki rzeczowe lub finansowe na przygotowanie obiektów do pełnienia funkcji budowli ochronnej. Właściciele lub zarządcy zostaliby zobowiązani do udostępniania budowli ochronnych na potrzeby kontroli z udziałem pracownika organu ochrony ludności, a w sytuacji zagrożenia na potrzeby ochrony ludności. Zmiana sposobu użytkowania, przebudowa lub rozbiórka budowli ochronnych wymagałaby uzgodnienia z organem ochrony ludności właściwym ze względu na miejsce lokalizacji obiektu. Projekty budynków posiadających co najmniej cztery kondygnacje nadziemne powinny umożliwiać adaptowanie wytypowanych pomieszczeń najniższej kondygnacji na ukrycia w sytuacji zagrożenia. Zaproponowano również doprecyzowanie przepisów prawa budowlanego. *Właściciel, zarządcą lub użytkownik obiektu budowlanego, na którym spoczywają obowiązki w zakresie napraw (...) są obowiązani w czasie lub bezpośrednio po przeprowadzonej kontroli (...) usunąć stwierdzone uszkodzenia oraz uzupełnić braki (...) powodujące pozbawienie przydatności budowli ochronnej do celów ochrony ludności* (por. art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego). Podjęcie bądź

zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki ochrony ludności w budowlach ochronnych byłoby równoznaczne ze zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego wymagającą zgłoszenia właściwemu organowi. Na etapie prac legislacyjnych treść zaproponowanych przepisów może ulec zmianie.

Prawo budowlane nakazuje uwzględniać wymagania obrony cywilnej na etapie projektowania i budowy obiektów budowlanych, nie określa jednak, czym takie wymagania są i kto je ustala. Wobec braku perspektyw uregulowania tej materii w najbliższych latach, celowe wydaje podjęcie przed środowisko akademickie oddolnej inicjatywy opracowania w oparciu o dotychczasowy dorobek naukowy instrukcji budowlanej, zawierającej podstawowe zasady projektowania budynków zgodnie z wymogami obrony cywilnej, w tym zwłaszcza warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle ochronne. Z opracowanego w ten sposób dokumentu mogłyby korzystać organy ludności na etapie uzgadniania inwestycji budowlanych, zamiast odsyłania zainteresowanych podmiotów do nieobowiązujących przepisów. Dokument ten mógłby zapobiec podejmowaniu nieprofesjonalnych działań na etapie projektowania budowli ochronnych a ponadto stanowić punkt wyjściowy dla przyszłych rozwiązań legislacyjnych.

3. PODSUMOWANIE

Wieloletnie zaniedbania i brak zainteresowania na szczeblu ministerialnym doprowadziły do stanu, w którym regulacja budownictwa ochronnego ma charakter kadłubowy i wadliwy. Należałoby doprowadzić do uregulowania tej materii poprzez przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o ochronie ludności oraz Prawie budowlanym, a także opracowania instrukcji budowlanej zawierającej wytyczne i podstawowe zasady projektowania budynków zgodnie z wymogami obrony cywilnej.