

Paweł KWIATKOWSKI
Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP, Warszawa

UREGULOWANIA PRAWNE DOTYCZĄCE OCHRONY LUDNOŚCI KRAJU NA WYPADEK ZAISTNIENIA SYTUACJI KRYZYSOWYCH Z UWZGLĘDNIENIEM SCHRONÓW I UKRYĆ

Abstract

Evolution in the range of the shelter building regulations in Poland and their actual legal state was presented in this paper. Proposals of new law solutions and trends to regulate the considered problem was pointed.

Streszczenie

W referacie przedstawiono rys historyczny ewolucji przepisów w zakresie budownictwa schronowego w Polsce oraz ich aktualny stan prawny. Scharakteryzowano przygotowywane projekty aktów prawnych oraz propozycje nowych rozwiązań dla uregulowania rozważanej problematyki.

1. RYS HISTORYCZNY PRZEPISÓW W ZAKRESIE ZASOBÓW BUDOWNICTWA OCHRONNEGO W POLSCE

Realizacja budownictwa ochronnego w Polsce ulegała w różnych okresach dość znacznym zmianom, w zależności od sytuacji politycznej, uwarunkowań ekonomicznych i przyjmowanych w danym okresie założeń operacyjno-technicznych.

Do 1958 roku budownictwo ochronne regulowały przepisy uchwały nr 858/52 Rady Ministrów z 10 października 1952 roku w sprawie stosowania przedsięwzięć Terenowej Obrony Przeciwlotniczej /TOPL/ w budownictwie. Na mocy tej uchwały budownictwo ochronne realizowane było na stosunkowo szeroką skalę. Schrony budowano w podpiwniczeniach nowo wznoszonych budynków mieszkalnych, administracyjnych, usługowych i przemysłowych w 72 miastach oraz położonych poza tymi miastami zakładach i obiektach przemysłowych /zaliczonych do trzech kategorii zagrożenia/ wszystkich resortów. Przygotowywane schrony charakteryzowały się wytrzymałością w granicach $0,015 \div 0,030$ MPa / $0,15 \div 0,30$ kG/cm²/, zapewniającą ochronę tylko przed obciążeniem od gruzu zwałonych budynków. Wiele z nich nie było wyposażane w drzwi ochronno-hermetyczne i urządzenia filtro-

wentylacyjne, gdyż ich produkcja nie pokrywała dużego bieżącego zapotrzebowania, wynikającego z masowego charakteru tego budownictwa.

W 1958 r. zakres budownictwa ochronnego został mocno ograniczony. Uchwałą nr 34/58 Rady Ministrów z 15 lutego 1958 r. w sprawie projektowania i budowy schronów w nowym budownictwie, zmniejszono o 30 liczbę miast których budownictwo ochronne miało być realizowane, ograniczając jednocześnie budowę schronów w resortach komunikacji i łączności tylko do obiektów zaliczanych do I kategorii. Przepisy tej uchwały stworzyły natomiast możliwość podwyższania wytrzymałości schronów budowanych w podpiwniczeniach do 0,035 MPa /0,35 kG/cm²/ oraz dopuściły budowę schronów wolno stojących o wytrzymałości 0,05 MPa /0,5 kG/cm²/.

W 1960 roku zgodnie z decyzją ówczesnych władz politycznych, odstąpiono całkowicie od realizacji budownictwa ochronnego w Polsce, co zostało usankcjonowane uchwałą nr 253/60 Rady Ministrów z 28 września 1960 r. w sprawie zaniechania stosowania przepisów TOPL w nowym budownictwie.

Możliwość budowy nowych schronów przywrócono ponownie w 1966 r. uchwałą 103/66 Rady Ministrów z 25 kwietnia 1966 r., ograniczając jednak zakres ich budowy tylko do nowo budowanych zakładów przemysłowych, podległych resortom energetyki i górnictwa, a od 1968 r. - również przemysłu ciężkiego i maszynowego. Przyjęto wówczas nowe kryteria wytrzymałościowe /w oparciu o normatywy obowiązujące w ZSRR/, według których konstrukcje schronów miały zapewniać odporność na nadciśnienie fali uderzeniowej wybuchów jądrowych, równe 0,2 MPa /2,0 kG/cm²/.

Kolejna modyfikacja przepisów regulujących budownictwo ochronne w Polsce miała miejsce w latach 1974-1975, kiedy to weszła w życie uchwała nr 02/74 Komitetu Obrony Kraju z 7 października 1974 r. w sprawie planowania i realizacji budowli ochronnych dla ludności kraju, uzupełniona w 1975 r. wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 20 maja 1975 r. w sprawie określania zasad lokalizacji schronów oraz kryteriów zaliczania zakładów pracy do odpowiedniej kategorii. W przepisach tych rozszerzono zakres budownictwa ochronnego, ale w dalszym ciągu obowiązek taki dotyczył tylko określonych zakładów produkcyjnych. Dla pozostałej ludności przewidziano budowę "zastępczych budowli ochronnych" - doraźnie, w czasie podwyższania gotowości obronnej państwa oraz początkowym okresie wojny, stosownie do planów na tak zwany rok obliczeniowy /R.O./, opracowywanych w tym zakresie w okresie pokoju. Nowe wymagania w zakresie walorów ochronnych budowli znajdowały swój wyraz w podziałach ich na rodzaje i klasy lub typy - uzależnione od przeznaczenia realizowanej budowli to jest dla załogi zakładu pracy lub pozostałej ludności oraz lokalizacji

/w strefach lub poza strefami zagrożeń, określonych dla miast i zakładów pracy zaliczanych do szczególnie zagrożonych/.

Wprowadzono przepis o modernizacji w czasie pokoju budowli ochronnych, wybudowanych w poprzednich okresach, jednak zawężono go tylko do schronów. Oznacza to, że istniejące budowle ochronne o wytrzymałości poniżej 0,05 MPa /0,5 kG/cm²/ to jest zdecydowana większość wszystkich zasobów nie podlegała modernizacji - nie mogła być ona finansowana z przydzielonych na ten cel przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów limitów finansowych. Zasady powyższe obowiązywały do 1984 r. tj. do czasu przyjęcia przez KOK nowej koncepcji zapewnienia ludności ochrony zbiorowej w warunkach rosnącego zagrożenia, wynikającego z faktu instalowania w Europie nowych niszczycielskich środków rażenia.

Nowe rozwiązania zawarte zostały w uchwale nr 2/84 Komitetu Obrony Kraju z 28 czerwca 1984 r. w sprawie planowania i przygotowywania budowli ochronnych dla ludności kraju. Najbardziej istotną różnicę w stosunku do zasad z 1974 r. stanowiło przyjęcie /analogicznie jak w pozostałych państwach Układu Warszawskiego/, bardzo wysokich parametrów odporności konstrukcji budowli ochronnych /0,1÷0,3 MPa tj. 1,0÷3,0 kG/cm²/, przewidzianych do budowy w strefach zagrożeń określonych dla miast i zakładów pracy, zaliczonych do szczególnie zagrożonych.

Realizacja budownictwa ochronnego według tych wymogów od razu napotkała na trudności, przede wszystkim natury finansowej z uwagi na bardzo wysoki koszt takich budowli, a także technicznej i wykonawczej. Trudności finansowe narastały w miarę pogarszania się sytuacji gospodarczej kraju, stając się bezpośrednią przyczyną doprowadzenia, już po kilku latach ich obowiązywania, do niemal całkowitego zaprzestania realizacji budownictwa ochronnego.

W 1994 pojawiły się nowe wymagania Szefa Obrony Cywilnej Kraju [1]. Do poszczególnych aspektów wymagań jak i całości odnoszono się w wielu publikacjach poświęconych przedmiotowej tematyce (por.[2-5]).

2. AKTUALNY STAN PRAWNY W ZAKRESIE ROZWAŻANYCH BUDOWLI

2.1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

Dz.U.2010.243.1623 j.t. z późniejszymi zmianami

Zgodnie z art. 5. 1. Obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

- 1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących:

- a) bezpieczeństwa konstrukcji i użytkowania oraz pożarowego,
 - b) odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska,
 - c) ochrony przed hałasem i drganiami,
 - d) odpowiedniej charakterystyki energetycznej budynku oraz racjonalizacji użytkowania energii;
- 2) warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:
- a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,
 - b) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów;
- 3) możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego;
- 4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich;
- 5) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 6) ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej;
- 7) ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską

Przepis art. 8 przewiduje możliwość ustanowienia przez Radę Ministrów dodatkowych warunków technicznych, którym powinny odpowiadać budynki służące obronności i bezpieczeństwu państwa. W akcie tym jest też możliwość wskazania, których przepisów techniczno-budowlanych powszechnie obowiązujących nie będzie się stosowało do wyżej wymienionych kategorii obiektów.

Rada Ministrów dotychczas nie skorzystała z tego upoważnienia

Przepis art. 70 jest adresowany do właścicieli, zarządców i użytkowników obiektów budowlanych zobowiązanych do utrzymywania w należyтым stanie technicznym obiektów budowlanych i usuwania wszystkich stwierdzonych uszkodzeń oraz braków mogących spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, a w szczególności katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem. Obowiązek usunięcia nieprawidłowości wynika z ustaleń przeprowadzonej kontroli stanu technicznego utrzymania obiektu. Obowiązek ten jest potwierdzany w protokole z kontroli obiektu budowlanego, a protokół z takimi adnotacjami wykonujący kontrolę powinien niezwłocznie przekazać do właściwego organu nadzoru budowlanego.

Przepis ten nakłada obowiązek wykonania stosownych robót budowlanych, mających na celu doprowadzenie obiektu budowlanego do odpowiedniego stanu technicznego, bez potrzeby wydawania dodatkowych rozstrzygnięć w postaci decyzji czy postanowień. Jest to o tyle istotne, że

upoważnia podmiot zobowiązany ustawowo lub w wyniku zawartych umów, w odniesieniu do użytkownika obiektu budowlanego, do utrzymania obiektu budowlanego w należyłym stanie technicznym oraz do podejmowania działań nawet takich, które wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, jednak w tym jednym szczególnym przypadku pozwala ustawodawca na ich wykonanie bez pozwolenia. Oczywiście jedynie w zakresie pozwalającym na usunięcie stanu zagrożenia. Mało tego, ustawodawca przewiduje karę za niewykonanie tych robót mimo stwierdzenia stanu zagrożenia

Przesłanką stosowania art. 66 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane jest ustalenie, że obiekt budowlany jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, środowisku lub bezpieczeństwu mienia, zaś art. 69 usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi i mienia

2.2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 125 z dnia 2 czerwca 2004 r.)

Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 oraz z 2004 r. Nr 6, poz. 41) zarządza się:

- 1) uwzględnianie potrzeb obronności państwa w zagospodarowaniu przestrzennym w celu zapewnienia warunków do obrony terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) uwzględnianie potrzeb bezpieczeństwa państwa w zagospodarowaniu przestrzennym w celu przygotowania i przeciwdziałania zagrożeniom wewnętrznym,
- 3) zgłaszanie potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa w zagospodarowaniu przestrzennym przez właściwe organy wojskowe, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa.

Omawiane rozporządzenie podaje również zasady uzgadniania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa w planie zagospodarowania przestrzennego na wszystkich szczeblach administracji państwowej.

2.3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (Dz. U. 152 z dnia 2 lipca 2004 r.)

Na podstawie art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 205, z późn. zm.¹⁾) zarządzono się między innymi:

- 1) wymagania wobec pozamilitarnych przygotowań obronnych na dziesięcioletni okres obowiązywania programu,
- 2) przedsięwzięcia rzeczowo-finansowe w zakresie utrzymywania i doskonalenia struktur pozamilitarnych systemu obronnego państwa,
- 3) projektowane nakłady na pozamilitarne przygotowania obronne w ciągu dziesięcioletniego okresu obowiązywania programu.

3. PRZYGOTOWYWANE PROJEKTY AKTÓW PRAWNYCH

Wobec nieuporządkowanej dotychczas sytuacji prawnej, Decyzją Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w 2012 powołany został **Zespół** do opracowania „Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”. W pracach Zespołu udział biorą przedstawiciele MSW, MON, WAT, GUNB, WBZK UW (śląskiego, małopolskiego, mazowieckiego), miasta stołecznego Warszawy, Polskich Kolei Państwowych (Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Gdańsku) oraz przedstawiciele Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP.

Zadaniem Zespołu jest:

- 1) Podjęcie działań mających na celu określenie potrzeb i warunków utrzymania istniejących budowli ochronnych poprzez opracowanie nowych regulacji prawnych lub wnioskowanie o nowelizację zapisów w ustawie – Prawo budowlane w zakresie określenia:
 - definicji pojęcia budowli ochronnych z podziałem na schrony i ukrycia,
 - opracowanie podstawowej formuły klasyfikacyjnej schronów i ukryć dla potrzeb ochrony ludności i obrony cywilnej,
 - warunków technicznych jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia, ich usytuowanie, warunków technicznych użytkowania oraz modernizacji w stosunku do istniejących i nowo budowanych,
 - zasad finansowania budowli ochronnych w zakresie ich utrzymania i eksploatacji.
- 2) Określenie zakresu szkoleń specjalistycznych (konferencji) z tematyki budownictwa ochronnego.
- 3) Podjęcie procesu normalizacji i certyfikacji dziedzinie budownictwa ochronnego.
- 4) Określenie zasad przeprowadzenia inwentaryzacji i weryfikacji istniejących budowli ochronnych.
- 5) Opracowanie zasad w zakresie planowania i kierunków rozwoju schronów i ukryć dla potrzeb ochrony ludności i obrony cywilnej.

4. PROPOZYCJE NOWYCH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH W ZAKRESIE BUDOWNICTWA OCHRONNEGO

W wyniku prac wymienionych w rozdziale 3 planuje się określenie zmian i ich wdrożenie do przepisów prawa w zakresie budownictwa ochronnego poprzez:

1. wprowadzenie zapisów dotyczących budownictwa ochronnego do projektu *ustawy o ochronie ludności*;
2. zdefiniowanie wymogów obrony cywilnej o których mowa w ustawie: *Prawo budowlane (art.5 ust.1 pkt 6) w projekcie ustawy o ochronie ludności*;
3. opracowanie przez właściwych ministrów projektów rozporządzeń:
 - w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle ochronne i ich usytuowanie (art.7 ust.2 pkt2);
 - w sprawie warunków technicznych użytkowania budowli ochronnych (art.7 ust.3 pkt 2);
4. określenie zasad finansowania budowli ochronnych na etapie budowy i utrzymania.

Literatura

- [1] Wymagania Szefa Obrony Cywilnej Kraju do planowania, projektowania i utrzymania budowli ochronnych. Wyd. szef OCK, Warszawa, 15.09.1994.
- [2] Szcześniak Z., Zieliński R. K., Rozwiązania schronowe jako element inżynierii bezpieczeństwa w zadaniu ochrony ludności. XXVI Międzynarodowa Konferencja EKOMILITARIS-2012", Zakopane, 3-6.09.2012. Wyd. WAT, Warszawa, 2012 (w druku).
- [3] Maliński W. Kwiatkowski P., Stan budownictwa ochronnego w Polsce. XXV Międzynarodowa Konferencja „EKOMILITARIS-2011”, Zakopane, 13-16.09.2011. Wyd. WAT, Warszawa, 2011, s. 362-368.
- [4] Szcześniak Z., Budowle schronowe obrony cywilnej w Polsce, stan dzisiejszy i kierunki rozwoju. XXV Międzynarodowa Konferencja „EKOMILITARIS-2011”, Zakopane, 13-16.09.2011. Wyd. WAT, Warszawa, 2011, s.
- [5] Bąk G., Szcześniak Z., Schrony obrony cywilnej w budynkach użyteczności publicznej. XLIX Konferencja Naukowa KILiW PAN i KN PZITB „Krynica 2003”. Krynica, 14-19.09.2003. Wyd. Oficyna Wyd. PW., Warszawa, 2003, s. 1-17.