



Warszawa, 06/03/2006r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-349299-V-AG/06

00-090 Warszawa Tel. centr. (022) 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pan Ludwik Dorn
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Wielce Szanowny Panie Premierze

Od 2000 r. w kręgu zainteresowań i działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje sprawa braku uregulowań prawnych w zakresie zasad eksploatacji, a przede wszystkim kosztów utrzymania schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych, w tym w budynkach, będących własnością wspólnot mieszkaniowych. Dostrzegając konieczność prawnego uregulowania tej problematyki, Rzecznik Praw Obywatelskich kilkakrotnie zwracał się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (sygnatura pism jak wyżej), przedstawiając problem i wnioskując o podjęcie określonych działań, w celu wyeliminowania luki prawnej w omawianym zakresie.

W odpowiedzi kolejni Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Administracji informowali o trwających pracach legislacyjnych, żaden jednak z projektów, nad którymi pracował parlament, nie stał się obowiązującym prawem. Pismem tym pragnę więc powrócić do nadal nieuregulowanej kwestii schronów, zlokalizowanych w budynkach mieszkalnych, przedstawiając też pokrótce dotychczasową wymianę korespondencji w tej sprawie.

Po raz pierwszy na brak dostatecznych regulacji w omawianym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę w wystąpieniu z dnia 27 września 2000 r. skierowanym do Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. W wystąpieniu tym Rzecznik sygnalizował, że jedynym aktem prawnym, regulującym wówczas zagadnienia związane ze schronami było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz.U. Nr 93, poz.429), stanowiące jedynie ogólnie o celu, w jakim przygotowuje się budowle ochronne. Nie normowało ono natomiast reguł ich bieżącej eksploatacji, oraz przede wszystkim nie określało jaki podmiot jest uznawany za właściciela opisywanych obiektów, jeśli znajdują się one w budynkach zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe. Powstawała zatem

uzasadniona wątpliwość, na kim spoczywają obowiązki związane z utrzymaniem w należytym stanie istniejących schronów i budowli ochronnych, stan zaś taki - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - spowodowany był luką prawną i wymagał podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

W odpowiedzi Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa zajął stanowisko (w piśmie z dnia 7 listopada 2000 r., nr SJK/MRRiB/203w/2000), iż wspomiane rozporządzenie z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej nie może być uznane za akt prawny regulujący w sposób wyczerpujący omawianą problematykę, oraz, że we wspólnotach mieszkaniowych, zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, schrony, podobnie jak inne pomieszczenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali mieszkalnych, stanowić mogą nieruchomości wspólną bądź pozostawać własnością dotychczasowego właściciela (na ogół gminy).

Ponieważ jednak Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa uznał się w tej sprawie niewłaściwym argumentując, iż sprawy obrony cywilnej należą do zakresu działu spraw wewnętrznych, w dniu 30 listopada 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował podobne w treści wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, podkreślając, iż jeśli przyjąć, że schrony mogą stanowić część nieruchomości wspólnej powstaje uzasadniona wątpliwość, dlaczego tylko członkowie określonej wspólnoty mieszkaniowej są obowiązani do ponoszenia ciężarów związanych z koniecznością utrzymywania tych budowli ochronnych, skoro wiadomo, że są one przeznaczone dla szerszego kręgu ludności. Nikt bowiem nie kwestionuje, iż ukrycia dla ludności mają służyć nie tylko mieszkańcom domów, w których się znajdują ale również innym osobom.

W piśmie z dnia 10 stycznia 2001 r. (nr SMP-2327/2000/MC) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podzielił pogląd Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, że we wspólnotach mieszkaniowych schrony, podobnie jak inne pomieszczenia nie będące samodzielными lokalami mieszkalnymi, można traktować jako nieruchomości wspólną bądź własność dotychczasowego właściciela.

Minister poinformował również, że zadania w zakresie m.in. zapewnienia funkcjonowania budowli ochronnych i urządzeń specjalnych oraz obiektów i urządzeń na potrzeby kierowania obroną cywilną należą do obowiązków szefa obrony cywilnej województwa, czyli wojewody. Natomiast istotnie obowiązujące przepisy prawa (w tym rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej) nie precyzują kwestii finansowania tych przedsięwzięć. To zaś - w ocenie Ministra skłania do wniosku, że kwestie przeznaczenia oraz ponoszenia kosztów utrzymania budowli ochronnych, powinny być ustalane w drodze porozumienia (pisemnej umowy) pomiędzy ich właścicielami lub użytkownikami, a właściwym terytorialnie szefem obrony cywilnej. Do czasu zaś nowelizacji przepisów dotyczących obrony cywilnej, w celu obniżenia kosztów utrzymania i eksploatacji tych obiektów należy dążyć do ich użytkowego wykorzystania w czasie pokoju.

Można w tym miejscu jedynie dodać, iż ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich przez członków wspólnot mieszkaniowych wynika niezbicie, iż w praktyce zainteresowanie wynajęciem takie pomieszczenia jest znikome i wspólnoty nie są w stanie zrekompensować sobie w ten sposób, nawet w części, kosztów, jakie wynikają z utrzymania pomieszczenia ochronnego w należytym stanie.

W piśmie z dnia 10 stycznia 2001 r. po raz pierwszy znalazła się informacja o przygotowywanych w omawianym zakresie zmianach prawnych, jednakże bez

sprecyzowania, w jaki sposób problematyka ta ma zostać szczegółowo uregulowana. Stąd też w dniu 4 kwietnia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prosząc o wskazanie, czy i jakie prace legislacyjne zostały podjęte w celu zapowiadanego uregulowania problematyki schronów.

W odpowiedzi z dnia 3 lipca 2001 r. (nr SMDG-1971/2001/ŁK) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił, iż przyjęcie odpowiednich rozwiązań związanych z docelowym modelem funkcjonowania obrony cywilnej (w tym dotyczących kompetencji w zakresie utrzymania budowli ochronnych), które określa dostosowany do rzeczywistości zakres zadań i obowiązków obywateli, podmiotów gospodarczych, instytucji i organów władzy państwowej i samorządowej będzie możliwe po zakończeniu procesu legislacyjnego m.in. nad rządowym projektem ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju.

Ustawa o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju została uchwalona przez parlament w dniu 26 lipca 2001 r., jednakże po jej zawetowaniu przez Prezydenta RP i skierowaniu do komisji sejmowych, nie doszło ostatecznie do ponownego jej uchwalenia. Dlatego też w dniu 4 grudnia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, uznając, iż skoro zapowiadana ustawa nie weszła w życie, w dalszym ciągu problematyka zasad użytkowania schronów znajdujących się w budynkach mieszkalnych pozostaje nieuregulowana.

Pismem z dnia 8 stycznia 2002 r. (nr SMP-674/2001/EN) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, iż trwają prace nad pakietem *ustaw o kwalifikowanych stanach nadzwyczajnych*, gdzie rozważa się możliwość kompleksowego uregulowania problematyki dotyczącej budowli ochronnych poprzez włączenie do zadań wojewody obowiązku przygotowania i zapewnienia funkcjonowania budowli ochronnych oraz obiektów i urządzeń specjalnych na potrzeby ochrony ludności oraz działania w sytuacji stanu nadzwyczajnego.

Ponadto projektowana jest zmiana do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane polegająca m.in. na dodaniu do art.5 tej ustawy ustępu 3, który miał zawierać upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia i ich usytuowanie oraz warunki techniczne ich użytkowania. W myśl tych regulacji wojewoda miał przejąć w zarząd budowle ochronne spełniające standardy określone rozporządzeniem, o którym mowa, zaś zarząd nad obiektami nie spełniającymi wymogów określonych tym rozporządzeniem przejść miał na dotychczasowych właścicieli budowli ochronnych.

Biorąc pod uwagę, iż zapowiane rozwiązania nie stały się obowiązującym prawem i pomimo kilku już wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie, stan prawny nie uległ niestety zmianie, w dniu 26 listopada 2003 r. ponownie skierowane zostało do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpienie, w którym podkreślono, że przyjęcie założenia, że znajdujące się w budynkach mieszkalnych schrony wchodzi w skład nieruchomości wspólnej prowadziłoby do wniosku, że osoby nabywające prawo własności nieruchomości (mieszkania) w takim budynku, nabywają również ułamkowy udział w nieruchomości wspólnej, do której wlicza się również powierzchnię schronu. Innymi słowy, wraz z uzyskaniem prawa własności nieruchomości, nabywca stawałby się również współwłaścicielem ułamkowej

części schronu. Nie mógłby on jednak swobodnie korzystać z przedmiotu swojej własności, z uwagi na charakter pomieszczenia, jakim jest schron i jego przeznaczenie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich twierdzenie, iż koszty związane z utrzymywaniem schronów w należytym stanie (w przypadku, gdy pomieszczenia takie znajdują się w budynkach mieszkalnych, w których istnieją wspólnoty mieszkaniowe) powinny być ponoszone wyłącznie przez członków takich wspólnot, należałoby uznać za nieuprawnione przenoszenie ciężaru obowiązków publicznych na poszczególne grupy obywateli. Z uwagi bowiem na przeznaczenie budowli ochronnych wydaje się, że obowiązki w zakresie ich utrzymania, powinny być ponoszone przez terenowe jednostki obrony cywilnej, gdyż to właśnie do zadań obrony cywilnej należy przygotowanie wspomnianych budowli.

W odpowiedzi z dnia 31 grudnia 2003 r. (nr SMP-8559/2003/EN) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapewnił, że trwają prace nad projektem *ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim*, w którym przewidziano kompleksowe uregulowanie zasad wnoszenia i utrzymywania budowli ochronnych (w tym usytuowanych w budynkach mieszkalnych). Jednocześnie przygotowywany jest projekt aktu wykonawczego do projektowanej ustawy, określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia oraz warunki użytkowania tych obiektów, przy czym zakończenie prac nad projektem ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym przewidywane było na koniec pierwszego półrocza 2004 r.

Zważywszy, iż powoływana ustawa nie została uchwalona, w wystąpieniu z dnia 21 grudnia 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z zapytaniem, na jakim etapie znajdują się prace legislacyjne, oraz czy w projekcie ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym została uregulowana sprawa ponoszenia kosztów utrzymania schronów w budynkach mieszkalnych.

Zgodnie z ostatnim stanowiskiem, jakie Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał w piśmie z dnia 20 stycznia 2005 r. z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr SMP-079-10923/04/EN), projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym był rozpatrywany przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP, dopiero zaś uchwalenie tej ustawy umożliwi sfinalizowanie prac nad projektem rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać schrony i ukrycia oraz warunków użytkowania tych obiektów.

Z przykrością trzeba więc skonstatować, iż również w przypadku projektu ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym, nie doszło do jego uchwalenia i wejścia w życie. Po pozytywnym zaopiniowaniu projektu w lipcu 2005 r. przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP, nie został on przedłożony Sejmowi do przegłosowania, aż do zakończenia kadencji.

Obecnie więc, mimo przygotowywanych od kilku lat różnych rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, obejmujących również zasady eksploatacji i koszty utrzymania schronów, usytuowanych w budynkach mieszkalnych, problematyka ta nie doczekała się prawnego uregulowania. Nadal w obowiązujących przepisach prawa nie funkcjonują normy, w oparciu o które nie tylko członkowie wspólnot mieszkaniowych, byłiby zobowiązani do ponoszenia kosztów utrzymania we właściwym stanie schronów. W istocie zatem, na członków tych wspólnot zostaje

przerzucony publicznoprawny obowiązek zapewnienia obywatelom bezpiecznego schronienia na wypadek działań wojennych lub innych podobnych wydarzeń, co niewątpliwie powinno zostać zmienione. Nadal też niezwykle trudne praktycznie jest zagospodarowanie pomieszczeń tych w taki sposób, aby zyski pokrywały choćby część nakładów z tym związanych.

Stan zaś, w którym zapowiadane uregulowanie w obowiązujących przepisach prawa omawianej problematyki nie dochodzi do skutku, a wspomniane rozwiązania faktyczne z pewnością nie mogą wypełnić luki prawnej, należy ocenić bardzo krytycznie. Dodatkowo z dniem 1 lipca 2004 r. przestało obowiązywać rozporządzenie z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej, co prowadziłoby do wniosku, iż obecnie stan prawny w tym zakresie nie tylko nie poprawił się, ale wręcz pogorszył, gdyż nie obowiązuje już żaden akt prawny, normujący te zagadnienia.

Dlatego też działając na podstawie art.16 ust.1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz.147) zwracam się do Pana Ministra o poinformowanie, kiedy omawiana problematyka zostanie uregulowana i podjęcie wszelkich możliwych działań, aby opisywana sytuacja uległa postulowanej zmianie.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski