



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-349299-V-AG/08

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, *26/11/2008*

Pan Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Kielce Laurany Janusz Kochoński

Począwszy 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, przypominając pokrótce poglądy, prezentowane w korespondencji prowadzonej w tej sprawie.

Do dnia 1 lipca 2004 r. 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.

Adresaci wystąpienia Rzecznika przyznając, iż wspomniane rozporządzenie z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej nie może być uznane za akt prawny regulujący w sposób wyczerpujący omawianą problematykę uznawali jednocześnie, iż stosownie do zapisów ustawy o własności lokali, schrony, podobnie jak i inne pomieszczenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali mieszkalnych, stanowić mogą nieruchomości wspólną bądź pozostawać własnością dotychczasowego właściciela (na ogół gminy).

Na problemy praktyczne, jakie założenie takie stwarza dla członków wspólnot mieszkaniowych Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę od początku prowadzonej korespondencji akcentując, 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. Wówczas bowiem należałoby uznać, 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 na kolejne, kierowane w tej sprawie przez Rzecznika wystąpienia, kwestie przeznaczenia oraz ponoszenia kosztów utrzymania budowli ochronnych miały być kolejno unormowane w następujących aktach prawnych:

1) ustawie o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju (która uchwalona została w dniu 26 lipca 2001 r., jednakże po jej zawetowaniu przez Prezydenta RP i skierowaniu do komisji sejmowych nie doszło do powtórnego jej uchwalenia),

2) ustawie o kwalifikowanych stanach nadzwyczajnych,

3) nowelizacji Prawa budowlanego poprzez dodanie przepisu stanowiącego upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać schrony,

4) ustawie o bezpieczeństwie obywatelskim,

5) ustawie o obronie cywilnej.

Żaden z projektów nie stał się niestety obowiązującym prawem. Wciąż zatem mimo przygotowywanych i dyskutowanych 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, byliby 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.

W piśmie z dnia 14 kwietnia 2006 r. (o nr BMP-079-1667/06/RC) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że propozycje rozwiązań legislacyjnych

znajdą się w przygotowywanym projekcie ustawy o obronie cywilnej, nad którego założeniami miała podjąć pracę Rada Ministrów.

Ponadto Minister MSWiA zapewnił, że gdyby Sejm RP w/w projektu ustawy nie przyjął, MSWiA zgłosi propozycję nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej, zawierającą stosowne zmiany przepisów regulujących kwestie eksploatacji i kosztów utrzymania schronów umiejscowionych w budynkach mieszkalnych. Od tego czasu ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP była już przedmiotem kilku nowelizacji, jednakże wśród nowych przepisów nie znalazły się omawiane kwestie. Znajdujący się obecnie na etapie prac w komisjach sejmowych rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP (druk sejmowy nr 660), również nie zawiera projektowanych zmian w omawianym zakresie.

Z przykrością zmuszony jestem stwierdzić, iż dotychczasowa, kilkuletnia już wymiana pism w tej sprawie, nie zaowocowała wprowadzeniem postulowanych przeze mnie regulacji. Tymczasem zwracający się do mojego Biura członkowie wspólnot mieszkaniowych wciąż skarżą się na brak jednoznacznych unormowań, dotyczących zasad eksploatacji schronów i konieczność ponoszenia przez nich wynikających stąd kosztów. Z kierowanych skarg wynika, że najczęstszym rozwiązaniem jest albo nieformalne przeznaczenie schronu jako pomieszczenia piwnicznego, czy rodzaju przechowalni (na wózki, czy rowery), przy czym w tym przypadku lokatorzy mogą chociaż w ten sposób zrekompensować sobie konieczność utrzymywania takiego pomieszczenia. Najczęściej zaś miejsca te stoją puste, gdyż wspólnota nie jest w stanie zagospodarować ich w żaden sposób, a więc generują tylko dla właścicieli lokali koszty, wynikające z ich bieżącego utrzymania.

W związku z powyższym, 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, na jakim obecnie etapie znajdują się zapowiadane prace legislacyjne, bądź też kiedy omawiana problematyka doczeka się uregulowania w obowiązujących przepisach prawa, tak, aby niedogodności z tym związanych nie odczuwali przede wszystkim obywatele, będący właścicielami mieszkań w budynkach, w których zlokalizowane są również schrony dla ludności.

Łukasz Jędrzejewski
Jan Kochanowski