



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 28 czerwca 2002 r.

35610

RPO-390896-IV/02/ZR

Pan  
Marek Pol  
Wiceprezes Rady Ministrów  
- Minister Infrastruktury  
Warszawa

Szanowny Panie Premierze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się obywatele, którzy w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 11 lipca 2001 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie wykonywanych z użyciem materiałów wybuchowych (Dz.U. Nr 92 poz. 1026), utracili możliwość wykonywania posiadanego zawodu, a tym samym utracili materialną podstawę swojego bytu. Odnosi się to w szczególności do osób, które nie posiadając wymaganego obecnie wyższego wykształcenia, nie mogli ad hoc uzyskać uprawnień. W jednym z listów obywatel tak pisze /cyt./ "W skali kraju powstało bardzo wiele podmiotów gospodarczych, których jedynym przedmiotem działalności były prace budowlane z użyciem materiałów wybuchowych. W tym stanie rzeczy osoby te z dnia na dzień zostały pozbawione możliwości zarobkowania."

Jest faktem, że po roku 1989, wraz z początkiem okresu transformacji ustrojowej, powstawało w skali kraju wiele jednostek gospodarczych zajmujących się profesjonalnie wykonywaniem rozbiórek obiektów budowlanych z użyciem materiałów wybuchowych, przy czym projektowaniem i kierowaniem tego rodzaju robotami z reguły zajmują się specjaliści wykształceni w górnictwie lub posiadający uprawnienia uzyskane w zakładach pracy podległych byłemu Ministrowi Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, wydane na podstawie zarządzenia Nr 127 tego Ministra z dnia 25 czerwca 1964 r. w

sprawie pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych w zakładach nie podlegających przepisom prawa górniczego (Dz.Urz. Min. Bud. i Przem. Mat. Bud. Nr 12 poz. 40). Nie można zatem twierdzić, że ich działalność jest nielegalna lub niezgodna z prawem.

Powołane wyżej rozporządzenie z dnia 11 lipca 2001 r., wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2000 1126 późn. zm.), określa wymogi kwalifikacyjne oraz zasady przyznawania uprawnień budowlanych do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w zakresie projektowania i kierowania robotami rozbiórkowymi z użyciem materiałów wybuchowych. Rozporządzenie określa także reguły postępowania kwalifikacyjnego oraz kwestie związane z odpłatnością za to postępowanie i za egzamin.

Przyjmuje ono jako zasadę, że po wejściu w życie samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w zakresie projektowania i kierowania robotami rozbiórkowymi z użyciem materiałów wybuchowych wykonywać mogą tylko te osoby, którym przyznano uprawnienia w trybie przepisów rozporządzenia, przy czym zwraca uwagę brak w rozporządzeniu przepisu intertemporalnego, przewidującego okres dostosowawczy do wymogów nowej regulacji lub sankcjonującego, w odniesieniu do niektórych osób, istniejący stan rzeczy. Chodzi przecież o byt wielu ludzi i ich rodzin.

Wymogi kwalifikacyjne zostały ustanowione na wysokim poziomie, gdyż uprawnienia otrzymać mogą jedynie kandydaci, którzy posiadają ukończone wyższe wykształcenie techniczne o kierunku budownictwo lub wyższe wykształcenie w zakresie inżynierii wojskowej oraz odbyłą dwuletnią praktykę zawodową przy projektowaniu i wykonywaniu robót z użyciem materiałów wybuchowych /§ 7/. Warunkiem końcowym jest zdanie z wynikiem pozytywnym egzaminu przed komisją powołaną przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Rozporządzenie weszło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 18 września 2001 r. bez okresu przejściowego /vacatio legis/.

Sposób i warunki techniczno-organizacyjne przeprowadzania rozbiórek z użyciem materiałów wybuchowych reguluje inny akt normatywny, tj. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lipca 1999 r. w sprawie rozbiórek obiektów budowlanych wykonywanych metodą wybuchową (Dz.U. Nr 64 poz. 737).

Rozbiórki obiektów budowlanych przy użyciu materiałów wybuchowych wykonywane były od dawna, zaś regulacje prawne dotyczące przeprowadzania tych robót oraz ustanawiające wymogi kwalifikacyjne w odniesieniu do osób starających się o przyznanie uprawnień, mają długą historię. Pierwszą tego rodzaju regulacją w II Rzeczypospolitej, w odniesieniu do robót rozbiórkowych wykonywanych przy użyciu materiałów wybuchowych, był § 34 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1935 r. - Przepisy, dotyczące przestrzegania warunków bezpieczeństwa i higieny przy robotach budowlanych (Dz.U. Nr 50 poz. 329 - z późn. zm.), który stanowił,

że „obalanie lub rozsadzanie większych części budynku przy pomocy materiałów wybuchowych należy uskutecznić w sposób przewidziany w przepisach obowiązujących dla robót górniczych i zgodnie z warunkami ustanowionymi w pozwoleniu władzy budowlanej.” Przepisy tego rozporządzenia nie precyzowały wymogów kwalifikacyjnych w odniesieniu do osób kierujących i wykonujących rozbiórkę przy użyciu materiałów wybuchowych. W tym zakresie obowiązywał wymóg ustanowienia technicznego kierownika robót, o którym mowa w art. 359 w związku z art. 354 pkt b rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst jedn. Dz.U. z 1939 r. Nr 34 poz. 216 - z późn. zm.). Ponieważ przepis § 34 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 maja 1935 r. ustanawiał wymóg, aby roboty rozbiórkowe przy pomocy materiałów wybuchowych wykonywane były w sposób przewidziany dla robót górniczych należy przyjąć, iż na kierownika technicznego robót rozbiórkowych z użyciem materiałów wybuchowych mogła być powoływana osoba posiadająca kwalifikacje zawodowe określone przepisami rozdziału II /art. 123-134/ rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. - Prawo górnicze (Dz.U. Nr 85 poz. 654 - z późn. zm.).

Przepisy powyższe obowiązywały do czasu wejścia w życie rozporządzenia Ministrów: Odbudowy oraz Pracy i Opieki Społecznej z dnia 21 marca 1947 r. o warunkach bezpieczeństwa przy robotach rozbiórkowych (Dz.U. Nr 30 poz. 128 - zm. Dz.U. z 1953 r. Nr 7 poz. 23). Zgodnie z § 30 rozporządzenia „obalanie lub rozsadzanie części budynków za pomocą materiałów wybuchowych powinno być dokonywane według zasad obowiązujących przy robotach górniczych, zgodnie z warunkami ustalonymi przez władzę i przy użyciu pracowników dobrze obeznanymi z tego rodzaju robotami”, zaś wedle § 5 tego rozporządzenia „roboty rozbiórkowe niebezpieczne należy wykonywać przez fachowe przedsiębiorstwo, posiadające wykonawcę o odpowiednich kwalifikacjach i zatrudniające pracowników dobrze obeznanymi z tego rodzaju robotami”.

Odrębną regulacją odnoszącą się do zasad nabywania, przechowywania i używania /wykorzystywania/ materiałów wybuchowych oraz prowadzenia robót strzałowych przy użyciu tych materiałów było - wydane na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (Dz.U. Nr 6 poz. 43 - z późn. zm.) wyżej wymienione zarządzenie Nr 127 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 25 czerwca 1964 r. w sprawie pozwoleń na nabywanie, przechowywanie i używanie materiałów wybuchowych w zakładach nie podlegających przepisom prawa górniczego. Zgodnie z § 8 i 10 tego zarządzenia, na zakład wykonujący roboty rozbiórkowe przy użyciu materiałów wybuchowych nałożony został obowiązek zatrudnienia kierownika robót strzałowych oraz technika i dozorcę strzałowego. Szczegółowe zasady prowadzenia robót strzałowych zawarte były w Instrukcji stanowiącej załącznik Nr 1 do zarządzenia. Instrukcja określała warunki techniczno-organizacyjne prowadzenia tego rodzaju robót, sposób ich wykonywania oraz

wymogi kwalifikacyjne odnośnie kierownika robót strzałowych, technika strzałowego oraz strzałowego, czyli pracownika bezpośrednio wykonującego roboty strzałowe. Według § 219 pkt 3 zarządzenia, kierownik robót strzałowych powinien być posiadać co najmniej średnie wykształcenie techniczne oraz co najmniej dwuletnią praktykę na stanowisku technika strzałowego, zaś według § 222 pkt 2, technik strzałowy musiał posiadać wykształcenie techniczne /górnictwo/, przynajmniej w zakresie szkoły średniej. Z konstrukcji tej normy wynika, że warunkiem sine qua non pełnienia funkcji kierownika robót strzałowych było posiadanie przez niego odpowiedniego wykształcenia górnictwa, w wymaganym zakresie.

W tym miejscu należy wspomnieć, że regulacją dotyczącą bezpieczeństwa wykonywania robót przy użyciu materiałów wybuchowych był § 309 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 28 marca 1972 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy wykonywaniu robót budowlano-montażowych i rozbiórkowych (Dz.U. Nr 13 poz.93) w następującym brzmieniu: „Obalanie lub rozsadzanie części obiektu za pomocą materiałów wybuchowych powinno być wykonywane zgodnie z zasadami obowiązującymi przy robotach górniczych”.

Zwraca uwagę ściśle powiązanie kolejnych unormowań dotyczących zasad projektowania i wykonywania robót rozbiórkowych z zastosowaniem materiałów wybuchowych oraz wymogów kwalifikacyjnych odnoszących się do osób projektujących, kierujących nadzorujących i wykonujących te roboty, z unormowaniami obowiązującymi w górnictwie.

Warto także zauważyć, że wymogi kwalifikacyjne osób pełniących funkcje techniczne w budownictwie przechodziły różne koleje, od uprawnień budowlanych sensu stricto pod rządami prawa budowlanego 1928 i 1961 r., poprzez nadmierną w tym względzie liberalizację w czasie obowiązywania prawa budowlanego z 1974 r., aż do przywrócenia rangi uprawnieniom budowlanym w przepisach prawa budowlanego z 1994 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie neguje potrzeby regulacji prawnych w tym zakresie oraz zasadności ustanowionych wymogów kwalifikacyjnych. Zmiany takie powinny się jednak odbywać z zachowaniem konstytucyjnych zasad praworządności państwa. Jak trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 1998 r. sygn. akt IV SA 770/96 (LEX nr 43296) „Udzielenie uprawnień budowlanych określonej osobie jest jednocześnie gwarancją i świadectwem, że ta osoba posiada odpowiednie kwalifikacje zawodowe i może ponosić pełną odpowiedzialność za wykonywaną pracę w określonym zakresie. W związku z tym ustawodawca ma w pełni prawo ustalać odpowiednie wymagania w zakresie wiedzy teoretycznej i praktyki zawodowej.”

Wykonywanie tych funkcji na wysokim poziomie leży także w interesie naszego państwa, a także ma coraz większe znaczenie z uwagi na rozwijającą się współpracę międzynarodową oraz wymianę specjalistów z zakresu budownictwa.

Nie ulega wszakże wątpliwości, że wszelkie tego typu zmiany w ustawodawstwie uwzględniać muszą zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Rozumie się przez to sytuację, w której prawo umożliwia jednostce decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz pełną znajomość konsekwencji prawnych, jakie jej postępowanie pociągnąć może za sobą. Chodzi także o to, aby zamierzone, a przy tym tak istotne dla wielu obywateli zmiany, były połączone ze stosownym okresem przejściowym /vacatio legis/.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywateli, aby mogli oni układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie narażą się na skutki, których nie mogli przewidzieć w momencie podejmowania życiowych decyzji oraz w przeświadczeniu, że ich działania podejmowane zgodnie obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionej sytuacji.

W omawianym przypadku zastosowany czternastodniowy okres od momentu opublikowania rozporządzenia do momentu jego wejścia w życie, rażąco narusza tę zasadę.

Wprowadzie przepis art. 104 prawa budowlanego stanowi, iż osoby które przed dniem wejścia w życie ustawy uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie, lecz dotyczy to uprawnień stwierdzonych stosownym orzeczeniem administracyjnym /wyrok NSA z dnia 28 stycznia 1998 r. sygn. akt IV SA 669/96 - LEX Nr 43124/. W omawianym zakresie takich orzeczeń nie było, choć nie można traktować prowadzonej działalności jako nielegalnej. Odnosi się to do wielu obywateli, których jedynym źródłem utrzymania było wykonywanie funkcji projektanta i kierownika robot rozbiórkowych wykonywanych metodą wybuchową, a którzy zostali pozbawieni materialnej podstawy egzystencji swojej i swoich rodzin.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że wydane rozporządzenie godzi w jedną z podstawowych wolności obywatelskich, zagwarantowanych artykułem 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Przepis konstytucyjny nie pozostawia żadnej wątpliwości, że każde odstępstwo od tej zasady powinno być traktowane jako wyjątek, który musi być ustanowiony w ustawie. A zatem, zamieszczenie takiego wyjątku w przepisie podustawowym, narusza tę zasadę.

Nie sposób także pominąć i tej okoliczności, że wprowadzone artykułem 16 /ust. 1 i 2/ prawa budowlanego dwie delegacje ustawowe różnią się w sposób istotny pomiędzy

sobą. Jeśli bowiem art. 16 ust. 1 nawiązuje do treści art. 14 ust. 1 pkt 1-5 prawa budowlanego, w którym zostały wymienione konkretne specjalności zawodowe typowe dla budownictwa, to art. 16 ust. 2 nie wymienia żadnych zawodów lub specjalności, zezwalając na całkowitą w tym względzie dowolność, co znalazło swój negatywny wyraz w fakcie wydania kwestionowanego rozporządzenia.

Reasumując należy stwierdzić, że reguły i zasady wprowadzone omawianym rozporządzeniem uniemożliwiły dużej grupie osób wykonywanie posiadanego zawodu, które - po pierwsze, nie mogły tego rodzaju ograniczeń przewidzieć, a po drugie - dostosować się do zaistniałej sytuacji po ich wprowadzeniu. Z tego rodzaju sytuacją - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zgodzić się nie można.

Zwracam się zatem do Pana Premiera o ustosunkowanie się do poruszonego problemu.

Z wyrazami szacunku

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk