



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7000.44.2015.MCH

**Pan  
Konstanty Radziwiłł  
Minister Zdrowia**

Niniejszym wystąpieniem chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na pilną konieczność dostosowania formy prawnej *zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi* (M. P. z 1996 r., Nr 19, poz. 231; dalej: zarządzenie) do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa oraz rozszerzenia katalogu czynników szkodliwych dla zdrowia ludzi, w szczególności o substancje chemiczne, których szkodliwość została stwierdzona na przestrzeni ostatnich 20 lat.

Przywołane zarządzenie nie zostało zmienione od chwili jego wejścia w życie, tj. od dnia 23 września 1996 r. Tymczasem nie można wykluczyć, że na przestrzeni 20 lat od jego wejścia w życie rozwój nauki oraz technologii, w tym pojawienie się nowych materiałów budowlanych, urządzeń i elementów wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, a co za tym idzie substancji, generujących czynniki szkodliwe dla zdrowia ludzi, uzasadniałyby dokonanie przeglądu regulacji zarządzenia.

Wątpliwości co do potrzeby aktualizacji zawartości ww. zarządzenia wystąpiły w związku ze sprawami napływającymi do mojego Biura. W jednej ze spraw substancją szkodliwą miałyby być tetrachloroetylen mogący hipotetycznie przedostawać się do pomieszczenia mieszkalnego z pralni chemicznej znajdującej się pod tym pomieszczeniem. O ile w okresie zatrudniania przez zakład pracowników przeprowadzone przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego badania środowiska pracy w zakresie stężenia substancji chemicznych w powietrzu nie wykazały przekroczeń substancji chemicznych w pomieszczeniach pralni, a wizja lokalu mieszkalnego w czasie, gdy w pralni trwał cykl prania chemicznego, nie stwierdziła zapachów obcych, w tym chemicznych, to w piśmie do skarżących organ inspekcji sanitarnej stwierdził, że w zarządzeniu z dnia 12 marca 1996 r. nie jest wymieniony tetrachloroetylen, a tym samym nie jest określone jego dopuszczalne stężenie w pomieszczeniach mieszkalnych. Dalej stwierdzono, iż wobec zaprzestania zatrudniania pracowników w pralni, organ inspekcji sanitarnej zaprzestał badań na stanowisku pracy pod kątem przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne środowiska pracy.

Niezależnie od tego, czy zakłady świadczące usługi prania chemicznego zatrudniają pracowników, czy też nie, powinny zostać określone dopuszczalne stężenia tetrachloroetyleny w pomieszczeniach przeznaczonych na stały pobyt ludzi, jeżeli tylko istnieje ryzyko przedostawania się tej substancji do pomieszczeń mieszkalnych. W bazie informacji o właściwościach niebezpiecznych substancji chemicznych Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego tetrachloroetylen opisany jest jako substancja szkodliwa, niebezpieczna dla środowiska, z ograniczonymi dowodami działania rakotwórczego. Z tego też powodu zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie potrzeby ujęcia tetrachloroetyleny w rozporządzeniu Ministra Zdrowia. Argumentu za podjęciem takich kroków legislacyjnych dostarcza również uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Ol 112/06, o którym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę na inny problem, nierozzerwalnie związany z pierwszą częścią niniejszego wystąpienia i wymagający pilnego rozwiązania. Mianowicie, zarządzenie *Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez*

*materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi* w aktualnym stanie prawnym (od dnia 17 października 1997 r.) nie może stanowić podstawy prawnej rozstrzygania o prawach i obowiązkach obywateli. W dniu 17 października 1997 r. weszła w życie Konstytucja RP, która w art. 241 ust. 6 określiła 2-letni termin na ustalenie przez Radę Ministrów, m.in. które z zarządzeń ministrów wydanych przed jej wejściem w życie wymagają zastąpienia przez rozporządzenia. Pomimo że Rada Ministrów w tym terminie nie zrealizowała tego obowiązku, uznaje się iż zarządzenia nie utraciły mocy prawnej, lecz po dniu 17 października 1997 r. nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli (tak np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2001 r. sygn. akt I SA 415/00).

Konsekwentnie w celu dostosowania art. 11 ust. 1 Prawa budowlanego do wymogów art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP mocą art. 53 pkt 2 *ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. z 2000 r., Nr 120, poz. 1268), która weszła w życie w dniu 30 marca 2001 r., zmieniono art. 11 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.; dalej: Prawo budowlane) zastępując wymienione w nim zarządzenia rozporządzeniami. Jednocześnie w art. 75 ust. 2 *ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r.* wskazano, że z dniem jej wejścia w życie tracą moc akty normatywne m.in. ministrów, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP, jeżeli zawierają normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym lub wewnętrznym, z wyjątkiem rozporządzeń.

Art. 75 ust. 4 *ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r.* zobowiązał Radę Ministrów do ogłoszenia w Monitorze Polskim do dnia 31 grudnia 2001 r. wykazu aktów prawnych, które utraciły moc w związku z wejściem jej w życie, co też zostało uczynione mocą *obwieszczenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu uchwał Rady Ministrów, zarządzeń i innych aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, które utraciły moc z dniem 30 marca 2001 r.* (M. P. z 2001 r., Nr 47, poz. 782). Wśród licznych aktów prawnych, wyliczonych w obwieszczeniu, brak jest jednak zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. W art. 78 *ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r.* postanowiono, że akty wydane

na podstawie upoważnień ustawowych zmienianych niniejszą ustawą zachowują moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie niniejszej ustawy, jednakże ani art. 78 ani żaden inny przepis ustawy nie rozstrzyga jednoznacznie, czy zarządzenia wydane na podstawie upoważnień ustawowych zachowują moc jako akty wewnętrzne, czy też obowiązują jako akty stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie przyjmuje się, o czym będzie mowa niżej, że zarządzenie z dnia 12 marca 1996 r. nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, i jako zarządzenie o charakterze wewnętrznym nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP).

Z tego względu istnieją poważne wątpliwości, czy akt prawny w postaci tego zarządzenia może pełnić swoją funkcję, którą jest określenie dopuszczalnego stężenia i natężenia czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi. Wprowadzenie dopuszczalnych stężeń czynników szkodliwych dla zdrowia jest oczywistą i niezbędną koniecznością dla ochrony bardzo ważnej wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona życia (art. 38 Konstytucji RP) i zdrowia ludzkiego (art. 68 Konstytucji). W sytuacji braku możliwości opierania na tym akcie decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć mających wpływ na prawa i wolności obywatelskie iluzoryczna staje się możliwość wypełniania za jego pomocą wynikających z Konstytucji obowiązków państwa w zakresie ochrony życia i zdrowia użytkowników tych pomieszczeń.

Wadliwość obecnej regulacji i konieczność podjęcia niezbędnych prac legislacyjnych zarówno w odniesieniu do materialnoprawnych postanowień zawartych w zarządzeniu (rozszerzenie ich katalogu), jak też w zakresie dostosowania jego formy prawnej do systemu powszechnie obowiązujących źródeł prawa, jest szczególnie widoczna na tle orzecznictwa sądów administracyjnych. O potrzebie takich działań świadczy chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 maja 2006 r. sygn. akt II SA/Ol 112/06 w sprawie dotyczącej unieruchomienia przez organy inspekcji sanitarnej części pralni chemicznej ze względu na przekroczenie dopuszczalnych wartości czterochloroetylenu w mieszkaniu znajdującym się bezpośrednio nad częścią chemiczną pralni. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie uchylił decyzję państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, wskazując że jakkolwiek organ inspekcji sanitarnej

nakazał unieruchomienie części pralni chemicznej ze względu na przekroczenie w mieszkaniu znajdującym się nad pralnią dopuszczalnej normy czterochloroetylenu, powołując się na art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji sanitarnej (Dz. U. z 1998 r., Nr 90, poz. 575 ze zm.), to zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 12 marca 1996 r., jako akt niestanowiący źródła prawa, w ogóle nie może stanowić podstawy prawnej takiej decyzji (podobnie np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. akt III SA/Gd 480/07, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Gl 1514/06 - wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

W związku z powyższym, mając na uwadze, że kwestie poruszone w niniejszym wystąpieniu mają doniosłe znaczenie dla praw obywateli, zwracam się do Pana Ministra – na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) – z uprzejmą prośbą o podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej mającej na celu prawidłową realizację delegacji zawartej w art. 11 ust. 1 Prawa budowlanego i poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.