



IV.7000.44.2015.JL

Pan
Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze,

zmuszony jestem powrócić do sprawy braku przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę do stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych przez właściwe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, jako że wydane w tym przedmiocie zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r., nie stanowi aktu prawnego, który jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

O powyższym problemie Rzecznik Praw Obywatelskich informował ówczesnego Ministra Zdrowia, Pana Konstantego Radziwiła w wystąpieniu z dnia 9 listopada 2016 r. (kserokopia pisma – w załączeniu). W udzielonej odpowiedzi Minister wskazał przede wszystkim, że obecna regulacja art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, na mocy której minister właściwy do spraw zdrowia zobowiązany jest określić, w drodze rozporządzenia, dopuszczalne stężenia i natężenia czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi - nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, z powodu braku wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, co uniemożliwia wydanie rozporządzenia w tej sprawie. Minister podał nadto, że w 2011 r. w Głównym Inspektoracie Sanitarnym podjęto prace legislacyjne dotyczące materii objętej ww. zarządzeniem z 1996 r., jednakże nie zostały one sfinalizowane, z uwagi na przyjętą koncepcję

kompleksowego ujęcia problematyki przepisów budowlanych w projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno - budowlany (KUB). Pismem z dnia 8 grudnia 2016 r. Główny Inspektor Sanitarny wystąpił do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie konieczności uzupełnienia projektu KUB-u o zagadnienia dotyczące stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, a także o uwzględnienie w katalogu czynników szkodliwych dla zdrowia ludzi substancji chemicznych, których szkodliwość została stwierdzona na przestrzeni ostatnich 20 lat.

Niestety, jak wynika z dostępnych publikacji prasowych, prace nad projektem KUB-u - zapoczątkowane w 2013 r. - zostały zawieszono (vide: gazetaprawna.pl – „Co dalej z kodeksem urbanistyczno-budowlanym?”, „Jeśli nie kodeks urbanistyczno-budowlany, to co? Będzie inna reforma”), i obecnie rozważane są inne rozwiązania legislacyjne.

Tymczasem należy dostrzegać, że sprawa uregulowania dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. W obecnym stanie prawnym zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 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. Nr 19, poz. 231), nie może stanowić podstawy materialnoprawnej decyzji administracyjnej. Oznacza to w szczególności, że w przypadku stwierdzenia przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, iż w pomieszczeniu przeznaczonym na pobyt ludzi stężenie substancji chemicznych jest znacznie przekroczone, co stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzi, organy te nie mogą wszcząć postępowania administracyjnego, gdyż nie posiadają do tego podstaw prawnych; działanie takie nie licowałoby z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadą praworządności postępowania organów (art. 7 Konstytucji i art. 6 k.p.a.). W dniu 17 października 1997 r. weszła bowiem w życie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 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. Z uwagi na fakt, iż Rada Ministrów z obowiązku tego się nie wywiązała, uznaje się, iż wprawdzie zarządzenia nie utraciły mocy prawnej, lecz po 17 października 1999 r. nie mogą stanowić

podstawy decyzji wobec obywateli (tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2001 r., sygn. akt I SA 415/00, LEX Nr 53943, Sądu Najwyższego: z 8 marca 2001 r., sygn. I CKN 991/2000, LEX Nr 52460; 3 kwietnia 2001 r., sygn. I CKN 1405/98, LEX nr 52703, Trybunału Konstytucyjnego: z 10 czerwca 2003 r., sygn. SK 37/02). Stanowisko takie potwierdza również wymóg formy aktu wykonawczego (rozporządzenia) zawarty w delegacji ustawowej z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.) w jej obecnym brzmieniu. Natomiast § 310 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690) nakłada jedynie obowiązek projektowania i wykonania budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, tak aby zawartość stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia nie przekraczała wartości dopuszczalnych, określonych w przepisach sanitarnych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra, że określenie dopuszczalnych stężeń czynników szkodliwych dla zdrowia wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, jest oczywistą i niezbędną koniecznością dla ochrony niezwykle ważnej wartości konstytucyjnej, jaką jest ochrona życia (art. 38 Konstytucji RP) i zdrowia ludzkiego (art. 68 Konstytucji RP). Zmuszony jestem zatem powtórzyć za ww. wystąpieniem z dnia 9 listopada 2016 r., że w sytuacji braku możliwości opierania na zarządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 1996 r. decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć mających wpływ na prawa i wolności obywatelskie, iluzoryczna staje się możliwość wypełniania za pomocą tego aktu wynikających z Konstytucji obowiązków państwa w zakresie zapewnienia obywatelom ochrony życia i zdrowia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi.

W związku z powyższym, budzi moje zaniepokojenie ponad 20-letnie zaniechanie ustawodawcy w sprawie uregulowania zagadnień objętych zarządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 12 marca 1996 r. Konieczne wydaje się także rozszerzenie katalogu czynników szkodliwych dla zdrowia ludzi, których szkodliwość została stwierdzona na przestrzeni ostatnich 20 lat, o co wnosił Główny Inspektor Sanitarny w piśmie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 grudnia 2016 r.

O doniosłości opisywanego problemu świadczy tak treść skarg wpływających do Biura RPO, jak i analiza orzeczeń wydawanych przez sądy administracyjne w sprawach związanych z brakiem podstaw do stosowania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 12 marca 1996 r. Przykładowo, w postępowaniu zakończonym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 maja 2006 r., sygn. II SA/OI 112/06, właściwy powiatowy inspektor sanitarny zarządził unieruchomienie części chemicznej pralni, ponieważ próbki powietrza atmosferycznego pobrane trzykrotnie w mieszkaniu znajdującym się bezpośrednio nad pralnią wykazały zawartość czterochloroetylenu, kształtującego się na poziomie 195, 322 oraz 571 mikrogramów (mcg) na m³ – przy dopuszczalnym stężeniu tej substancji w powietrzu na poziomie 150 mcg / m³, co stwarzało potencjalne zagrożenie dla zdrowia mieszkańców lokalu. Rozstrzygnięcie organu I instancji państwowej inspekcji sanitarnej, utrzymane w mocy przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, zostało przez Sąd uchylone. W uzasadnieniu wyroku podniesiono, że zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 12 marca 1996 r. - jako akt wewnętrzny - w ogóle nie może stanowić podstawy prawnej decyzji. Sąd wskazał także, że w stanie faktycznym sprawy cyt. „(...) określenie dopuszczalnej normy stężenia substancji w pomieszczeniach przez Państwowy Zakład Higieny mogłoby stanowić podstawę prawną, o ile istniałby przepis prawa upoważniający PZH do określania takich norm. Ani jednak w treści pism Zakładu, ani w decyzji organów administracji nie wskazano takiego przepisu. Nie powołano także żadnego innego przepisu, które określałyby przedmiotowe normy stężenia substancji. W związku z tym organ drugiej instancji winien ponownie dokonać oceny, czy w ogóle istnieje podstawa prawna do określenia dopuszczalnego stężenia czterochloroetylenu w pomieszczeniu mieszkalnym, a tym samym czy można stwierdzić fakt przekroczenia dopuszczalnej normy.”.

Na kanwie przywołanej wyżej sprawy ujawniły się zatem dwa bardzo poważne problemy: wadliwa forma prawna zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 12 marca 1996 r. oraz niewymienienie czterochloroetylenu w załączniku Nr 1 do ww. zarządzenia. W konsekwencji, pomimo niespornego faktu stwierdzenia w powietrzu lokalu mieszkalnego wielokrotnego przekroczenia poziomu czterochloroetylenu (substancji szkodliwej dla zdrowia ludzi, niebezpiecznej dla środowiska, z ograniczonymi dowodami działania rakotwórczego), organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie miały podstawy prawnej do skutecznego wstrzymania (unieruchomienia) pralni chemicznej, z której ulatniała się szkodliwa substancja,

pomimo, że na gruncie 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.), ustawodawca przyznał państwowemu inspektorowi sanitarnemu upoważnienie do podjęcia decyzji o unieruchomieniu zakładu pracy lub jego części oraz do podjęcia szeregu innych działań, jeżeli stwierdzi naruszenie wymagań higienicznych i zdrowotnych. Skoro jednak organy administracji publicznej, a więc także organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej działają na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.), zaś przedmiotowe zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 1996 r., nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, w obecnym stanie prawnym w istocie brak jest podstawy, aby chronić obywateli przed szkodliwym dla zdrowia przekroczeniem dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi.

Z tego punktu widzenia interwencja ustawodawcy w sprawie określenia stężeń substancji chemicznych szkodliwych dla zdrowia w powietrzu pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, tj. spraw objętych zarządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 1996 r., jest szczególnie pilna. Uregulowanie tej sprawy ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia ochrony praw jednostki – jej konstytucyjnego prawa do życia i zdrowia. Niezrozumiałe wydaje się zaniechanie ustawodawcy w uregulowaniu ww. kwestii od tak długiego czasu.

Mając na uwadze, że kwestie objęte zarządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 1996 r. miały zostać uregulowane w ustawie – Kodeks urbanistyczno – budowlany oraz fakt, iż dział obejmujący budownictwo znajduje się w kompetencji Pana Ministra – na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.) – zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o pilne podjęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej mającej na celu prawne uregulowanie materii objętej ww. zarządzeniem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r., i poinformowanie mnie o zajętych przez Pana Ministra stanowisku.

Jeżeli w ocenie Pana Ministra co do kwestii objętych ww. zarządzeniem winien zająć stanowisko także Minister Zdrowia, będę wdzięczny za przekazanie Ministrowi mojego wystąpienia.

Z poważaniem

(Stanisław Trociuk)

