



Warszawa, 11-08-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7006.12.2022.AKP/JL

Pan

Waldemar Buda

Minister Rozwoju i Technologii

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

kierując się troską o realizację konstytucyjnego wymogu ochrony zdrowia i życia obywateli, zgodnie z art. 68 ust.1 i art. 38 Konstytucji RP, oraz mając na uwadze kierowane do mojego Biura skargi obywateli, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na problem zbyt wolnego tempa usuwania i unieszkodliwiania, znajdujących się na terytorium kraju, wyrobów zawierających azbest.

Na wstępie pozwolę sobie na kilka uwag natury ogólnej. Azbest jest zaliczany do substancji o udowodnionym działaniu chorobotwórczym. Wskazuje się, że jest on przyczyną pylicy azbestowej, chorób opłucnej oraz nowotworów – m.in. raka oskrzela, jajnika, nerki i krtani. Chorobotwórcze działanie azbestu jest wynikiem wdychania, niewidocznych dla oka ludzkiego, włókien zawieszonych w powietrzu (pyłu azbestowego). Zagrożenie to jest często bagatelizowane ze względu na mikroskopijną wielkość tychże włókien oraz długotrwały i utajony rozwój chorób.

Ze względu na szkodliwość wyrobów azbestowych dla zdrowia, ich produkcja została zakazana w Polsce ustawą z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania

wyrobów zawierających azbest¹, zgodnie z którą, od 28 marca 1999 r. zakazano obrotu azbestem; w krajach Unii Europejskiej zakaz taki obowiązuje zaś od 1 stycznia 2005 r. W 2002 r. Rada Ministrów przyjęła krajowy „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”². Obecnie, realizowany jest wieloletni program pn. „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009 – 2032”³, który jest kontynuacją i aktualizacją Programu z 2002 roku. Jednocześnie, na mocy art. 160 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴, azbest zakwalifikowano jako substancję stwarzającą szczególne zagrożenie dla środowiska. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania wyrobów zawierających azbest oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których były lub są wykorzystywane wyroby zawierające azbest⁵, dopuszczalne jest stosowanie tego materiału do dnia 31 grudnia 2032 roku.

Należy zauważyć, iż azbest - jako surowiec wytrzymały na działanie czynników chemicznych, ścieranie i temperaturę - w przeszłości powszechnie stosowano jako składnik materiałów budowlanych. Przede wszystkim wykorzystywano tzw. eternit, czyli płyty azbestowo-cementowe, służące do wykonywania pokryć dachowych, elewacji, rur, instalacji i innych urządzeń. Mimo wprowadzenia regulacji prawnych, w wyniku których w Polsce zaprzestano produkcji eternitu oraz wprowadzono zakaz obrotu azbestem i wyrobami, które go zawierają, azbest nadal występuje w wielu

¹ t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1680

² "Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski", przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 2002 roku, który wprowadza obowiązek opracowania programu na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym

³ komunikat Ministra Gospodarki z dnia 29 lipca 2009 r. o podjęciu przez Radę Ministrów w dniu 14 lipca 2009 r. uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032" (M. P. z 2009 r. Nr 50, poz. 735), który jest kontynuacją i aktualizacją celów działań ustalonych w "Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski"

⁴ Dz. U. Nr 62, poz. 627

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 8, poz. 31

obiektach budowlanych, oddziałując negatywnie na organizm człowieka, zwierzęta oraz na środowisko naturalne.

Do mojego Biura napływają zarówno skargi właścicieli budynków, którzy chcieliby wymienić pokrycie dachowe, wykonane w przeszłości z użyciem azbestu, lecz nie posiadają oni dostatecznych środków finansowych na wymianę pokrycia na bezazbestowe, jak i skargi osób, które zamieszkują w sąsiedztwie takich obiektów i doświadczają negatywnego oddziaływania tego materiału. W skargach ujawnia się problem niemożności zobowiązania właściciela nieruchomości sąsiedniej do usunięcia wyrobu z azbestu, w sytuacji, gdy usunięcie azbestu nie zostało ocenione jako pilne⁶, zaś właściciel nie podejmuje decyzji o usunięciu azbestu. Podnoszone jest, że decyzja dotycząca przedłużenia eksploatacji lub usunięcia wyrobów z azbestu przeważnie nie wynika z uwzględnienia rzeczywistych, obecnych czy przyszłych zagrożeń eksploatacyjnych wyrobów z azbestem, ale z posiadanych środków na remonty i zależy od indywidualnych przekonań właścicieli czy zarządców nieruchomości.

W obecnym stanie prawnym ocenę stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest sporządza właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości, a także obiektu, urządzenia budowlanego, instalacji przemysłowej lub innego miejsca zawierającego azbest – wynika to z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest⁷. Oceny stanowią prawną podstawę prognozowania dalszego użytkowania wyrobów lub ich usunięcia (w terminie bardziej lub mniej pilnym). Wyniki oceny odzwierciedlane są w "Informacji o wyrobach zawierających azbest"; w zależności od liczby uzyskanych punktów w ocenie określa się stopień

⁶ według "Oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest" określonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. Nr 71, poz. 649 oraz z 2010 r. Nr 162, poz. 1089)

⁷ Dz. U. Nr 71, poz. 649 z późn. zm.; rozporządzenie zmienione rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1089)

pilności usunięcia wyrobów i termin kolejnej oceny stanu wyrobów⁸. Ocenę przechowuje się łącznie z dokumentacją miejsca zawierającego azbest, obiektu, urządzenia budowlanego lub instalacji przemysłowej lub z książką obiektu budowlanego.

Na mankamenty dotyczące obiektywności i rzetelności ocen stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest, sporządzanych przez właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości, tj. osoby zawodowo nieprzeszkolone w przedmiotowej tematyce, zwracano uwagę w literaturze fachowej⁹. Wskazywano, że do rzetelności „ocen” niejednokrotnie nie jest przykładana należyta waga, chociaż są one obligatoryjne w każdym przypadku. „Oceny” prowadzone są w stosunku do wszystkich rodzajów wyrobów zawierających azbest, tj. dotyczą zarówno dużych, jak i małych obiektów, tj. przemysłowych zakładów papierniczych, hut, elektrowni czy całych osiedli mieszkalnych (w których zastosowano elewacyjne płyty a-c, kanały zsyków wykonane z rur azbestowo-cementowych itp.), jak i małych budynków mieszkalnych. Oceny przeprowadza się na podstawie wizji lokalnej i dokładnego opisu wyrobów z azbestem, w szczególności opisu cech (takich jak rodzaj wyrobu, stopień uszkodzeń, miejsce wbudowania itp.), które mogą być odpowiedzialne za istniejące lub mogące powstać w przyszłości zanieczyszczenie powietrza pyłem azbestowym. W „ocenie” uwzględniane są czynniki znacząco wpływające na charakter i wielkość zagrożenia, np. lokalizację wbudowania wyrobów, częstotliwość przebywania w pomieszczeniach ludzi, możliwość kumulacji lub przenoszenia pyłu azbestu do miejsc użytkowania budynku. Uwzględniane w „ocenach” czynniki zagrożeń mają jednakże charakter hipotetyczny (teoretyczny), a poziomu rzeczywistego zanieczyszczenia powietrza pyłem azbestowym (zagrożenia) - nie mierzy się. Tymczasem pył stanowiący przedmiot badań nie może być postrzegany ani zarejestrowany przez zmysły człowieka w drodze wizji lokalnej - w sposób, na jakim opiera się wykonanie „ocen” i z tego wynika potrzeba badań (włókna respirabilne azbestu są niewidoczne w normalnych warunkach dla oka nieuzbrojonego; ich

⁸ Wyszczególniono w nim trzy stopnie pilności – I stopień od 120 punktów – wymagane pilnie usunięcie (wymiana na wyrób bezazbestowy) lub zabezpieczenie; II stopień od 95 do 115 punktów – wymagana ponowna ocena w terminie do 1 roku; III stopień do 90 punktów – wymagana ponowna ocena w terminie do 5 lat.

⁹ Andrzej Obmiński, *Oceny wyrobów zawierających azbest a badania powietrza*, Prace Instytutu Techniki Budowlanej – kwartalnik 4 (160) 2011 r.,

rejestracja - analiza - wymaga specjalnych technik obserwacji mikroskopowej w oświetleniu kontrastowo-fazowym). Nie można więc zweryfikować zakładanych w „ocenie” zagrożeń, co jest istotne przy ich integracji, czyli w pierwszym stopniu pilności działań, nakazujących pilne (a dawniej „bezzwłoczne”) podjęcie działań naprawczych. Nadto, wadą „ocen” jest duży poziom subiektywizmu wykonania „oceny”, czyli dokonania przydziału odpowiedniej liczby punktów ocenianym wyrobom w odpowiednich grupach oceny. Prawdliwość tej realizacji zależy od doświadczenia, rzetelności i wiedzy oceniającego, tj. właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości. Przydzielanie punktów bywa więc „uznaniowe” i przez to „oceny” tego samego wyrobu wykonywane przez różne osoby mogą się znacznie różnić. „Oceny” w znaczącym stopniu mogą się więc odnosić do przewidywanych zmian stanu technicznego wyrobów, a w mniejszym stopniu informować o rzeczywistych zagrożeniach, istniejących podczas wykonywania oględzin.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że ustawodawca nie nałożył obowiązku sporządzenia „oceny” przez osobę posiadającą wiedzę specjalistyczną z tego zakresu, mimo, iż wyniki tejsze „oceny”, przekładają się na tzw. stopień pilności w zakresie usunięcia (wymiany lub dokonania zabezpieczenia) wyrobu z azbestu bądź też rzutują na termin dokonania ponownej „oceny” stanu wyrobu, przede wszystkim w przedmiocie prawidłowej oceny stopnia uszkodzenia struktury powierzchni z azbestem. Jednocześnie wobec zmiany treści rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest¹⁰ - z dniem 18 września 2010 r. ustał obowiązek przekazywania jednego egzemplarza „oceny” do wiadomości organu nadzoru budowlanego.

Istotnym jest, że w razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych (np. wyrobów zawierających azbest) lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, organy administracji architektoniczno-budowlanej są uprawnione do nałożenia na inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta, kierownika budowy, kierownika robót, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązku dostarczenia w określonym

¹⁰ rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. Nr 162, poz. 1089)

terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz¹¹; podstawą do takiego działania jest art. 81c ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹². Przepis ten należy rozpatrywać łącznie z art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego, który stanowi, że w przypadku stwierdzenia, iż obiekt budowlany jest w nieodpowiednim stanie technicznym bądź zachodzi inna przesłanka zawarta w tejże regulacji, właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania obowiązku. Jeżeli więc organ nadzoru budowlanego stwierdzi nieodpowiedni stan techniczny obiektu – także z uwagi np. na nieodpowiedni stan płyt azbestowo-cementowych znajdujących się w obiekcie, powinien wydać decyzję nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Jeżeli jednak ma wątpliwości, czy stan techniczny obiektu jest odpowiedni, czy nie, może nakazać wymienionym wcześniej podmiotom przedłożenie na ich koszt odpowiednich ocen technicznych i ekspertyz. Opisane wyżej postępowanie organy nadzoru budowlanego stosują w przypadku, gdy przedstawiona ocena stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest - jako jeden z dowodów w tym postępowaniu - wykaże, iż konieczne jest nakazanie wymiany wyrobu zawierającego azbest - na materiał bezazbestowy; przedmiotowe postępowanie musi jednakże zostać wszczęte przez organ z urzędu.

W świetle udokumentowanej wysokiej szkodliwości azbestu i zagrożenia, jakie za sobą niesie dla podstawowych wartości konstytucyjnych, takich jak zdrowie i życie ludzi, współcześnie nie budzi wątpliwości, iż priorytetem powinno stać się całkowite usunięcie azbestu z miejsc, w których został ten surowiec zastosowany, wraz z jego utylizacją. Określone w ten sposób celowi ma służyć przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 roku „Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2032”, zwany dalej Programem krajowym.

Zgodnie z raportem z kontroli przeprowadzonej w 2022 roku przez Naczelną Izbę Kontroli¹³ nie wydaje się możliwe, aby azbest został całkowicie usunięty z

¹¹ wyrok NSA z 20.02.2009 r., II OSK 213/08, LEX nr 545346

¹² t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

¹³ kontrola NIK – Informacja o wynikach kontroli nr ewid. P/22/072, pn. Usuwanie wyrobów zawierających azbest

obiektów znajdujących się na terytorium Polski we wskazanym powyżej granicznym terminie, tj. do 31 grudnia 2032 roku. Analiza danych udostępnionych przez NIK prowadzi do wniosku, iż przy zachowaniu dotychczasowego tempa realizacji zadań objętych Programem krajowym, wyroby zawierające azbest będą usuwane przez co najmniej 60 lat, licząc od zakończenia Programu krajowego. Z informacji zebranych przez NIK wynika bowiem, iż w ramach Programu krajowego, przewidzianego na 24 lata, przez pierwsze 12 lat usunięto jedynie 17 % zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych, co stanowi około 1,5 mln ton z 8,5 mln ton zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych. Ponadto wymaga podkreślenia, iż powyższa uwaga dotyczy jedynie wyrobów zinwentaryzowanych, tymczasem są one bardzo rozproszone na obszarze całego kraju, a ich dokładna ilość wciąż nie jest znana. Dane szacunkowe z 2009 roku, w którym Program krajowy został przyjęty, wskazywały na 14,5 mln ton zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych.

Na tym tle wyłania się kolejny problem dotyczący danych zawartych w Bazie Azbestowej, prowadzonej przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, która - według raportu NIK - nie odzwierciedla stanu rzeczywistego w zakresie ilości wyrobów azbestowych, co w praktyce uniemożliwia należyte monitorowanie realizacji Programu krajowego. Z powołanych powyżej wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK wynika bowiem, że dane w niej zawarte nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego, co w dużej mierze spowodowane jest niewywiązywaniem się przez osoby fizyczne, nie będące przedsiębiorcami, a wykorzystujące wyroby zawierające azbest, z obowiązku corocznego przedkładania informacji o ilościach, rodzaju i występowania tych wyrobów. Dodatkowo występują rozbieżności między danymi zawartymi w Bazie Azbestowej a danymi gromadzonymi w urzędach gmin. Nieprawidłowości dotyczą także wywiązywania się przez właścicieli lub zarządców nieruchomości z obowiązków sporządzania corocznych spisów z natury wyrobów zawierających azbest oraz kontroli stanu i możliwości ich użytkowania w terminach wynikających z dokonanej oceny. Wymaga też podkreślenia, iż nie wszystkie gminy terminowo przedkładają coroczne informacje (raporty) marszałkom województw, co dodatkowo niekorzystnie wpływa na rzetelność dokumentacji i zestawień w tym zakresie.

Kluczowym zagadnieniem w ramach poruszonego problemu jest określenie przyczyn tak wolnego tempa usuwania wyrobów azbestowych z terytorium kraju. Bazując na treści skarg kierowanych do mojego Biura, wydaje się, że na przeszkodzie skutecznemu usuwaniu wyrobów z azbestu - w ramach Programu krajowego - stoi fakt, iż ze środków publicznych dofinansowywany jest jedynie demontaż i utylizacja wyrobów azbestowych, natomiast uzupełnienie powstałego braku musi być pokryte

przez podmioty prywatne we własnym zakresie - generuje to bardzo duże wydatki, niejednokrotnie wykraczające poza możliwości finansowe np. właścicieli budynków, mających pokrycia dachowe z tzw. eternitu.

Zgodnie z wynikami ww. kontroli NIK, oferowane dofinansowania środkami pochodzącymi z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) dotyczą pokrycia od 50 do 100 % kosztów demontażu i unieszkodliwienia wyrobów azbestowych. W konsekwencji ciężar finansowy pozostałych kosztów demontażu i unieszkodliwienia oraz wykonania nowego pokrycia dachowego, w miejsce po usuniętych wyrobach z azbestu, spoczywa na właścicielach lub użytkownikach nieruchomości. NIK podał, że właściciele i użytkownicy nieruchomości, na których wykorzystywane są wyroby z azbestu, pomimo świadomości o ich szkodliwości, nie zdecydowali się na podjęcie działań w kierunku ich usunięcia, z uwagi na zbyt wysoki koszt remontu dachu. Oferowane bowiem wsparcie dofinansowania kosztów demontażu, transportu i unieszkodliwienia stanowiło niecałe 10 % całkowitych kosztów wymiany pokrycia dachowego. Istotny wpływ na realizację założeń samorządowych programów usuwania wyrobów zawierających azbest oraz Programu krajowego miała również mała pula środków przeznaczanych przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, a także terminy ogłaszania przez te Fundusze naborów wniosków o pozyskanie dofinansowania, trudności w skoordynowaniu usuwania azbestu z terenu gminy oraz nieuregulowany stan prawny nieruchomości.

Wśród przyczyn wysoce niezadowolających wyników realizacji zadań w omawianym zakresie, obok braku środków finansowych, NIK wskazywał także na wspomnianą powyżej nieskuteczność funkcjonujących regulacji prawnych, zwłaszcza w zakresie egzekwowania obowiązków spoczywających na poszczególnych podmiotach, przede wszystkim w zakresie prawidłowej inwentaryzacji.

W świetle powyższego za zasadne należy uznać twierdzenie, iż aktualny stan prawny w omawianej dziedzinie nie realizuje w sposób dostateczny konstytucyjnego wymogu ochrony zdrowia obywateli i ich życia. Nadal bowiem brakuje skutecznych instrumentów prawnych, za pomocą których właściwe organy monitorowałyby proces oczyszczania kraju z azbestu, począwszy od rzetelnej inwentaryzacji, a skończywszy na planowym, sukcesywnym usuwaniu i utylizacji oraz wymiany wyrobów zawierających azbest.

Z powyższych względów, zachodzi w mojej ocenie potrzeba podjęcia inicjatywy legislacyjnej, która zapewni skuteczne rozwiązania, pozwalające na prawidłową realizację Programu krajowego. Należy także zauważyć, iż nowe regulacje prawne zapewne przyczyniłyby się do ograniczenia napięć i konfliktów społecznych, przede wszystkim w stosunkach sąsiedzkich, wywoływanych przez funkcjonowanie obiektów wykonanych z wyrobów zawierających azbest, a także utwierdziłyby lokalne społeczności i opinię publiczną w przekonaniu, że obowiązujące w tej materii prawo bezwzględnie chroni zdrowie i życie obywateli przed negatywnym oddziaływaniem tego niebezpiecznego surowca.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz.1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie przedstawionych uwag i przedstawienie stanowiska w sprawie.

Mając także na uwadze, że jak wynikało z cytowanego wyżej raportu NIK¹⁴ oraz publikacji prasowych¹⁵, Ministerstwo Rozwoju i Technologii informowało o planowanych zmianach legislacyjnych, polegających m.in. na wprowadzeniu możliwości odliczenia od podstawy podatku dochodowego od osób fizycznych wydatków poniesionych na materiały budowlane i usługi związane z wymianą pokrycia dachowego z wyrobów zawierających azbest na pokrycie bezazbestowe, będę wdzięczny za przedstawienie stanu działań legislacyjnych w tej sprawie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

¹⁴ kontrola NIK – Informacja o wynikach kontroli nr ewid. P/22/072, s. 7

¹⁵ <https://www.money.pl/podatki/bedzie-nowa-ulga-w-podatkach-rzad-szykuje-zmiany-6831787015428768a.html>

