



Bez szans na eliminację materiału do 2032 r.

Usuwanie wyrobów zawierających azbest

BARTOSZ KOŚCIUKIEWICZ, PIOTR GÓRNY

Blisko 13 lat od uchwalenia programu zakładającego całkowite usunięcie azbestu do roku 2032 unieszkodliwiono zaledwie 17% z około 8,5 mln ton zinwentaryzowanych wyrobów zawierających ten materiał. Przy obecnym tempie prac pozostałe 7 mln ton uda się wyeliminować najwcześniej w 2081 r. Jak wynika z ostatniej, czwartej już kontroli NIK dotyczącej zagadnień związanych z azbestem, głównymi przyczynami problemów są brak funduszy oraz nieskuteczne prawo.

Wprowadzenie

Nazwa „azbest” nie dotyczy jednej, konkretnej substancji. Określa się tak grupę występujących w stanie naturalnym minerałów krzemianowych o włóknistej budowie. Tworzą one włókna, tzw. fibryle, których stosunek długości do średnicy wynosi co najmniej 100:1. Pod względem chemicznym włókna te, poza krzemianami, składają się z magnezu, żelaza, sodu czy wapnia. W przyrodzie występuje ok. 150 tego rodzaju minerałów, do których zalicza się azbesty właściwe (serpentynowe i amfibolowe), inne minerały krzemianowe (m.in. diopsyd, sillimanit, egiryn) oraz minerały azbestopodobne (np. attapulgit, talk włóknisty, sepiolit)¹.

Wszystkie te minerały mają unikatowe właściwości fizyczne i chemiczne.

Charakteryzują się dużą elastycznością i wytrzymałością na rozciąganie, a także odpornością na działanie czynników chemicznych i fizycznych. Są niepodatne na warunki klimatyczne i działanie zarówno wysokich, jak i niskich temperatur. Mają znakomite właściwości izolacyjne i nie przewodzą prądu. Uważa się, że azbest jest praktycznie niezniszczalny². Ze względu na swoje właściwości fizykochemiczne znalazł on szerokie zastosowanie w przemyśle, zwłaszcza w budownictwie. Ponad 80% pozyskiwanego azbestu wykorzystywano do produkcji wyrobów azbestowo-cementowych, w tym: płyt fałdowych, płyt płaskich stosowanych jako elewacje zewnętrzne, płyt okładzinowych, płyt dekarckich, ścian osłonowych i działowych, a także rur wodociągowych

¹ <<https://pl.wikipedia.org/wiki/Azbest>>

² <<https://www.gov.pl/web/gis/dlaczego-azbest-jest-niebezpieczny-dla-zdrowia>>

i kanalizacyjnych. Wykorzystywany był również do produkcji wyrobów izolacyjnych (waty, włókniny, przędzy, tkanin termoizolacyjnych), wyrobów ciernych (okładzin ciernych i taśm hamulcowych) oraz wyrobów uszczelniających (np. płyt azbestowo-gumowych lub azbestowo-kauczukowych)³.

Oprócz tych niewątpliwych zalet azbest jest substancją bardzo szkodliwą dla człowieka i środowiska. Sama jego obecność nie stanowi jednak zagrożenia dla zdrowia – staje się szkodliwy w momencie poddawania go obróbce: cięcia, wiercenia w nim, kruszenia czy łamania⁴. Pierwsze wzmianki o niebezpieczeństwach z tym związanych pojawiły się już w pierwszym dwudziestoleciu XX wieku⁵. Szkodliwość włókien azbestowych zależy od ich długości i średnicy. O ile większe zatrzymują się w górnych drogach oddechowych i są szybko wydalane z organizmu, a bardzo drobne usuwane przez system odpornościowy, to włókna cienkie (o średnicy do 0,01 μm) i długie przenikają do dróg dolnych, skąd organizm nie jest w stanie ich usunąć i w ciągu wieloletniego zalegania w płucach wywołują różne choroby, w tym

nowotwory, które mogą się ujawnić nawet po czterdziestu latach⁶.

Z tych powodów produkcja wyrobów azbestowych i obrót nimi zostały objęte różnymi zakazami. W Polsce wprowadzono je ustawą z 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest⁷, zaś na terenie całej Unii Europejskiej dyrektywami 1999/77/WE⁸ oraz 2003/18/WE⁹, które obowiązują od 1 stycznia 2005 r. Ustawowo uregulowano również kwestie dotyczące opieki zdrowotnej pracowników i byłych pracowników zatrudnionych przy produkcji wyrobów azbestowych oraz przewidziano karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat wobec tego, kto wbrew przepisom ustawy wprowadza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej azbest lub wyroby, które go zawierają, jak również produkuje je lub dokonuje nimi obrotu. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, 2 kwietnia 2004 r., wydał rozporządzenie w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających tę substancję¹⁰. Określił w nim m.in. obowiązki wykonawcy prac

³ <<https://www.muratorplus.pl/technika/konstrukcje/azbest-czym-jest-jaki-ma-wplyw-na-srodowisko-dlaczego-plyty-azbestowe-trzeba-usuwac-skala-zagrozenia-aa-KTcM-Wz7w-83za.html>>

⁴ Patrz przyp. 2.

⁵ <<https://pl.wikipedia.org/wiki/Azbest>>

⁶ Tamże.

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1680.

⁸ Dyrektywa Komisji 1999/77/WE z 26.7.1999 dostosowująca po raz szósty do postępu technicznego załącznik I do dyrektywy Rady 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (azbest), (Dz.U. L 207 z 6.8.1999).

⁹ Dyrektywa 2003/18/WE z 27.3.2003 zmieniająca dyrektywę Rady 83/477/EWG w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy (Dz.U. L 97 z 15.4.2003).

¹⁰ Dz.U. nr 71 poz. 649, ze zm.



polegających na bezpiecznym użytkowaniu i usuwaniu takich wyrobów, sposoby i warunki ich bezpiecznego użytkowania oraz usuwania, transportu do miejsca ich składowania, a także wymagania, jakim powinno odpowiadać oznakowanie wyrobów i odpadów zawierających azbest. W § 4 ust. 1 rozporządzenia wskazano, że właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości, a także obiektu, urządzenia budowlanego, instalacji przemysłowej lub innego miejsca zawierającego azbest, przeprowadza kontrole stanu tych wyrobów w terminach wynikających z oceny ich stanu. Wyszczególniono stopnie pilności, tj.: I – wymagane pilne usunięcie (wymiana na wyrób bezazbestowy) lub zabezpieczenie; II – konieczna ponowna ocena w terminie do jednego roku; III – wymagana ponowna ocena w terminie do pięciu lat. Pisemną ocenę, stosownie do postanowień § 4 ust. 3 rozporządzenia, przechowuje się łącznie z dokumentacją miejsca zawierającego azbest, obiektu, urządzenia budowlanego lub instalacji przemysłowej. W wypadku obiektów, dla których jest prowadzona książka obiektu budowlanego ocena powinna być do niej dołączona. W celu bezpiecznego użytkowania produktów zawierających azbest, wyroby niezakwalifikowane do wymiany należy zabezpieczyć przez zamknięcie szczelną przegrodą przestrzeni, w której się one znajdują (bez ich naruszenia) lub pokrycie wyrobów bądź powierzchni

zawierających azbest szczelną powłoką z głęboko penetrujących środków wiążących azbest, posiadających odpowiednią aprobatę techniczną. W trakcie wykonywania prac jest zabroniona jakakolwiek obróbka mechaniczna tych wyrobów.

Wprowadzone zakazy nie rozwiązują jednak problemu w całości. W użyciu wciąż pozostają bowiem miliony ton wyrobów azbestowych, głównie w postaci pokryć dachowych, które wymagają demontażu i utylizacji. Dlatego też 14 maja 2002 r. Rada Ministrów przyjęła „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”, którego kontynuację i aktualizację stanowi, przyjęty 15 marca 2010 r., „Program oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032”¹¹. Określono w nim cele i zadania (na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego), których realizacja umożliwi usunięcie i zutylizowanie do 2032 r. wyrobów pozostających jeszcze w użytkowaniu. Marszałkom województw przypisano m.in. gromadzenie informacji o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest oraz przekazywanie ich głównemu koordynatorowi z wykorzystaniem dostępnego narzędzia informatycznego¹². Samorządy gminne są natomiast zobowiązane do pozyskiwania od właścicieli nieruchomości (będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej) informacji o wyrobach zawierających azbest i przekazywania ich marszałkom województw

¹¹ Dokument ten, w formie pliku pdf, dostępny jest na stronie internetowej <<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/Usuwanie-azbestu>> (dostęp 14.11.2022), dalej także jako Program lub Program krajowy.

¹² <<https://www.bazaazbestowa.gov.pl/pl/>>

– również z wykorzystaniem tego narzędzia informatycznego. JST opracowują programy usuwania azbestu i zawierających go wyrobów.

W latach 2006–2015 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła trzy kontrole dotyczące zagadnień związanych z azbestem¹³. Ustalono, że:

- nie były realizowane założenia Programu dotyczące opracowania gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów usuwania wyrobów zawierających azbest,
- stopień zaawansowania prac na rzecz usuwania wyrobów zawierających ten materiał był niewielki,
- inwentaryzacja azbestu i wyrobów, które go zawierają była fragmentaryczna, co uniemożliwiało określenie ich rzeczywistej ilości,
- współpraca pomiędzy administracją rządową i samorządową była niewystarczająca.

W Informacji o wynikach kontroli Efekty realizacji „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032” wskazano, że po sześciu latach jego realizacji nie była nawet znana ilość azbestu, którą należy usunąć. Już wówczas Izba wskazywała, że termin likwidacji materiału (2032 r.) nie zostanie dotrzymany.

W 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy czwartą już kontrolę usuwania wyrobów azbestowych¹⁴,

której celem było ustalenie, czy w latach 2016–2021¹⁵ robiono to skutecznie i zgodnie z obowiązującymi regulacjami, a w szczególności z przyjętym Programem. Kontrolą objęto 32 jednostki, w tym pięć urzędów marszałkowskich, trzy starostwa powiatowe, 23 urzędy gmin oraz jeden związek międzygminny. Doboru jednostek do kontroli dokonano na podstawie ujętych w Bazie Azbestowej¹⁶ danych dotyczących największej ilości zinwentaryzowanego materiału lub najniższego wskaźnika azbestu usuniętego z terenu danej gminy. Czynności kontrolne przeprowadzono w jednostkach zlokalizowanych na terenie pięciu województw (lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego), w których łącznie zinwentaryzowano prawie 4,4 mln ton (ponad 50%) z blisko 8,5 mln ton na terenie całej Polski.

Realizacja Programu w samorządach

Wprawdzie Program nie nakładał na samorządy obowiązku opracowania lokalnych programów usuwania wyrobów zawierających azbest, jednak prawie wszystkie skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego (JST), poza województwem małopolskim, przyjęły takie programy w postaci aktów prawa miejscowego. Zagadnienia związane z usuwaniem azbestu

¹³ Realizacja programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest w latach 2003–2005, nr. ewid. 174/2006/P06104/KSR; Prawidłowość składowania odpadów zawierających azbest w województwie lubelskim, nr. ewid. 166/2009/P09146/LLU; Efekty realizacji „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032”, nr. ewid. 225/2015/P/15/087/LLO.

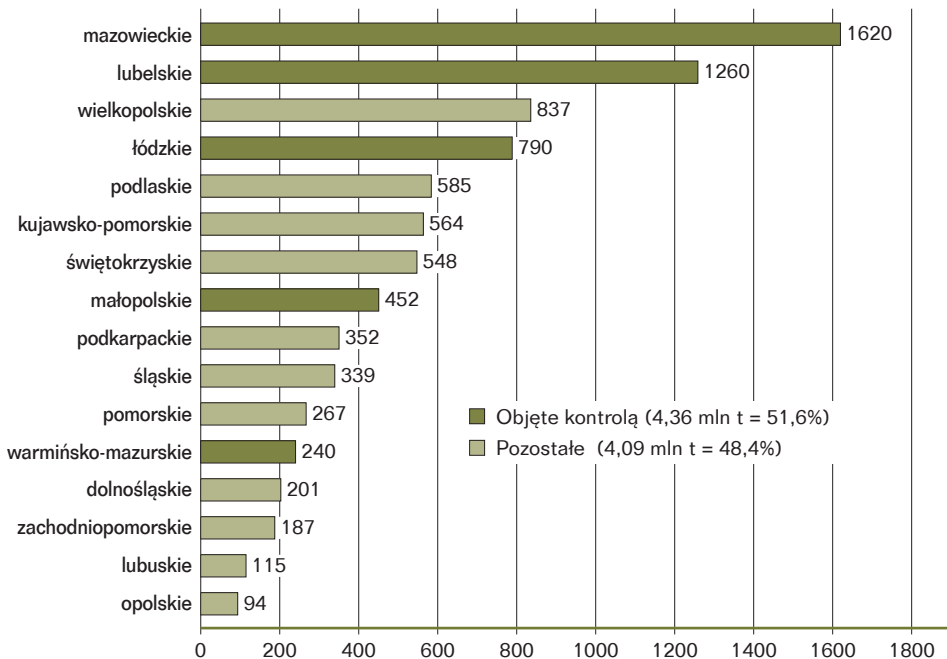
¹⁴ Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: Usuwanie wyrobów zawierających azbest, nr. ewid. 108/2022/P/22/072/LOL.

¹⁵ Z wykorzystaniem dowodów do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 4.4.2022 oraz powszechnie dostępnych danych na dzień opracowania Informacji o wynikach kontroli.

¹⁶ Patrz przyp. 12.



Rysunek 1. Masa zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest według województw (w tys. t)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Azbestowej, stan na 20.4.2022 r.

w Małopolskiem zostały natomiast ujęte w „Wojewódzkim programie strategicznym ochrony środowiska” oraz w „Planie gospodarki odpadami dla województwa małopolskiego na lata 2016–2022”. Przyjęcie przez samorządy własnych programów oznaczało, że wzięły na siebie obowiązki wynikające z Programu krajowego.

Jednym z podstawowych obowiązków było dokonywanie aktualizacji przyjętych przez nie programów lokalnych. Miało to zapewnić dostarczenie rzetelnej i bieżącej informacji na temat postępu w oczyszczaniu kraju z azbestu. Nie w każdym przypadku aktualizacje były jednak sporządzane. Kontrolerzy

stwierdzili, że w 27 jednostkach (spośród 32) wystąpiły okoliczności wymagające takiego działania, jednak podejmowano je tylko w dziewięciu z nich. Zadbano natomiast o powszechność dostępu do przyjętych lokalnych programów usuwania azbestu. We wszystkich skontrolowanych urządach dokumenty te zostały zamieszczone w biuletynach informacji publicznej. Niekiedy uzupełniano je również o sporządzone aktualizacje, uchwały organów stanowiących w sprawach przyjęcia programów i aktualizacji oraz formularze niezbędne w wypadku wywozu azbestu, a także odnośniki do Programu krajowego.

Każdy z pięciu skontrolowanych samorządów województw propagował możliwość uzyskania przez mieszkańców gmin, a także inne podmioty wykorzystujące wyrobby azbestowe na terenie gminy, dofinansowania zadań dotyczących ich usunięcia. Polegało to w szczególności na zamieszczeniu na stronach internetowych urzędów marszałkowskich informacji o możliwym dofinansowaniu, przesyłaniu do starostw powiatowych i urzędów gmin informacji o naborach wniosków o dofinansowanie czy organizacji seminariów szkoleniowych. Głównymi źródłami wsparcia były środki pochodzące z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw) oraz z regionalnych programów operacyjnych.

Skontrolowane gminy wywiązały się z obowiązków nałożonych na nie Programem krajowym, polegających na organizowaniu wywozu odpadów zawierających azbest. Działania te były głównie adresowane do osób fizycznych, a wywóz dotyczył najczęściej wyrobów od dłuższego czasu zdemontowanych i składowanych na posesjach mieszkańców.

Negatywnym zjawiskiem był natomiast znikomy stopień pozyskiwania przez samorządy gmin danych o wyrobach azbestowych posiadanych przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, czyli mieszkańców. Przyczyniły się do tego obowiązujące regulacje prawne. Zgodnie z art. 162 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska¹⁷ z 27 kwietnia 2001 r. wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast

są jedynie odbiorcami informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu posiadanego przez mieszkańców, na których spoczywa obowiązek sporządzenia i przedłożenia tych danych organom gminnym. W efekcie, na 23 skontrolowane gminy tylko w pięciu mieszkańcy składali wymagane informacje, a w 18 pozostałych (78%) nie przedłożono ich w ogóle. Ten niewłaściwy stan był dodatkowo utrwalany przez samorządy gmin, gdyż w większości nie podejmowano działań (np. o charakterze edukacyjno-informacyjnym) zmierzających do tego, aby mieszkańcy dopełnili obowiązku nałożonego na nich przepisami prawa. Jedynie w ośmiu skontrolowanych gminach spróbowano uzyskać od mieszkańców te dane. Na tablicach ogłoszeń, na stronach internetowych urzędów i w lokalnej prasie zamieszczano stosowne ogłoszenia. Kolportowano również ulotki poświęcone usuwaniu wyrobów zawierających azbest, a w szkołach przeprowadzano lekcje edukacyjne. Takie działania zostały odnotowane jako dobre praktyki. Żadna z gmin nie zdecydowała się natomiast na dyscyplinowanie mieszkańców i nie skorzystała z możliwości zawiadomienia organów uprawnionych do ścigania wykroczeń o przypadkach niewywiązania się z obowiązku przedkładania corocznych informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu. Tymczasem na podstawie art. 346 Prawa ochrony środowiska zaniechanie tego obowiązku stanowi wykroczenie.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.



Postępowanie z azbestem

W toku kontroli Izba sprawdziła również, co samorządy robiły w wyrobami azbestowymi posiadanymi zarówno przez nie, jak i podległe im jednostki. Z 31 skontrolowanych JST aż w 26 wystąpiły nieprawidłowości związane z wypełnianiem obowiązków przez właściciela bądź zarządcę nieruchomości, na których były zlokalizowane wyroby azbestowe. W jednostkach tych nie przeprowadzano corocznej inwentaryzacji w drodze spisu z natury (w gminach), nie sporządzano jej wyników i nie przekazywano ich marszałkom województw (9), a także nie przeprowadzano kontroli wyrobów w terminach wynikających z oceny ich stanu (9). W dziewięciu samorządach nadzór nad podległymi im jednostkami posiadającymi wyroby azbestowe był realizowany w sposób nierzetelny. Nie dopilnowano bowiem, aby należycie wypełniały obowiązki zarządcy, nie weryfikowano również otrzymywanych od nich dokumentów dotyczących posiadanego azbestu. W efekcie ilość usuniętych wyrobów azbestowych stanowiących własność skontrolowanych samorządów była niewielka. W latach 2016–2021 z 631 ton azbestu usunięto bowiem 278,5 tony; 33,3 tony zakwalifikowano do I stopnia pilności, 8,5 tony

do II, zaś 249,7 tony do III stopnia pilności¹⁸.

Baza Azbestowa

Głównym narzędziem informatycznym służącym do monitoringu działań związanych z realizacją Programu krajowego jest prowadzona przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii Baza Azbestowa (dalej także Baza). Zawiera przede wszystkim dane dotyczące ilości azbestu zinwentaryzowanego, unieszkodliwionego i pozostałego do unieszkodliwienia, w podziale na województwa, powiaty i gminy. Ujęto w niej również m.in. informacje dotyczące lokalnych programów usuwania wyrobów zawierających azbest, przyjętych przez samorządy. Jednak pokazuje ona obecne dane, bez możliwości sprawdzenia ilości wyrobów azbestowych zinwentaryzowanych, unieszkodliwionych i pozostałych do unieszkodliwienia w poprzednich latach. Użytkownikami Bazy są przede wszystkim samorządy gmin i województw. Urzędy gmin wprowadzają dane otrzymane od mieszkańców (osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami), zaś urzędy marszałkowskie – od wszystkich pozostałych podmiotów wykorzystujących te wyroby.

Kontrola NIK wykazała, że główne narzędzie monitorowania procesu usuwania

¹⁸ Stopnie pilności zostały określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 2.4.2004 w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. nr 71 poz. 649, ze zm.). W toku oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest przyznawane są punkty, w zależności od rodzaju i stanu wyrobu. Sumaryczna liczba punktów pozwala określić stopień ich pilności. Stopień pilności I od 120 punktów – wymagane pilnie usunięcie (wymiana na wyrób bezazbestowy) lub zabezpieczenie; stopień pilności II od 95 do 115 punktów – wymagana ponowna ocena w terminie do 1 roku; stopień pilności III do 90 punktów – wymagana ponowna ocena w terminie do 5 lat.

azbestu w kraju nie dostarczało w pełni rzetelnych danych o jego ilości, zarówno zinwentaryzowanej, jak i usuniętej. Na skutek błędów i pomyłek urzędników gminnych wystąpiły rozbieżności co do ilości azbestu ujętego w Bazie w stosunku do danych posiadanych przez JST. Spowodowane były m.in. dublowaniem danych¹⁹ czy też trudnościami związanymi z obsługą bazy, np. nieprecyzyjnymi instrukcjami jak wprowadzać konkretne informacje. Nie w pełni skuteczne okazały się też przepisy prawa; zaniechanie ich realizacji było pośrednią przyczyną umieszczenia nierzetelnych danych w Bazie Azbestowej. Główny koordynator, czyli osoba działająca przy Ministrze Rozwoju i Technologii, odpowiedzialna za współdziałanie poszczególnych jednostek i instytucji oraz podejmowanie inicjatyw dotyczących aktualizacji Programu krajowego, był końcowym odbiorcą corocznych sprawozdań przekazywanych przez marszałków województw właśnie za pośrednictwem Bazy Azbestowej. Marszałkowie sporządzali je na podstawie informacji spływających do ich urzędów od wykorzystujących wyroby azbestowe, a także na podstawie corocznych raportów przesyłanych przez gminy. Celem sprawozdań było dostarczenie rzetelnej wiedzy o stanie realizacji Programu krajowego. W każdym ze skontrolowanych województw były gminy, które nie przedkładały corocznych raportów na ten temat. W latach 2016–2021 odsetek samorządów

gminnych, które wywiązały się z tego obowiązku wahał się, w zależności od województwa i roku sprawozdawczego, od 15% do 85%²⁰. Z 23 skontrolowanych gmin dziewięć (39%) w ogóle nie złożyło marszałkom wymaganych corocznych informacji, 13 zaś przekazano po terminie. W skrajnych przypadkach opóźnienia wyniosły blisko cztery lata. Warto przy tym odnotować, że cztery z pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich (warmińsko-mazurski, łódzki, mazowiecki i lubelski), w celu uzupełnienia danych w Bazie Azbestowej monitowały gminy i przypominały o corocznym przedkładaniu wymaganej informacji.

Tempo realizacji Programu

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli analiza tempa realizacji Programu krajowego, zarówno w skontrolowanych jednostkach, jak i w całym kraju, prowadzi do wniosku, że działania podejmowane w jego ramach nie gwarantują oczyszczenia Polski z azbestu do końca 2032 r. Przy dotychczasowym tempie, które Izba oszacowała na poziomie 0,12 mln ton średniorocznie, na usunięcie pozostałej ilości azbestu (ponad 7 mln ton) potrzeba dodatkowych 49 lat w skali całego kraju²¹. Realnym momentem usunięcia wszystkich zinwentaryzowanych wyrobów będzie zatem nie 2032 r., a 2081 r. Podkreślenia wymaga również, że w ponad 1/3 skontrolowanych samorządów tempo było jeszcze

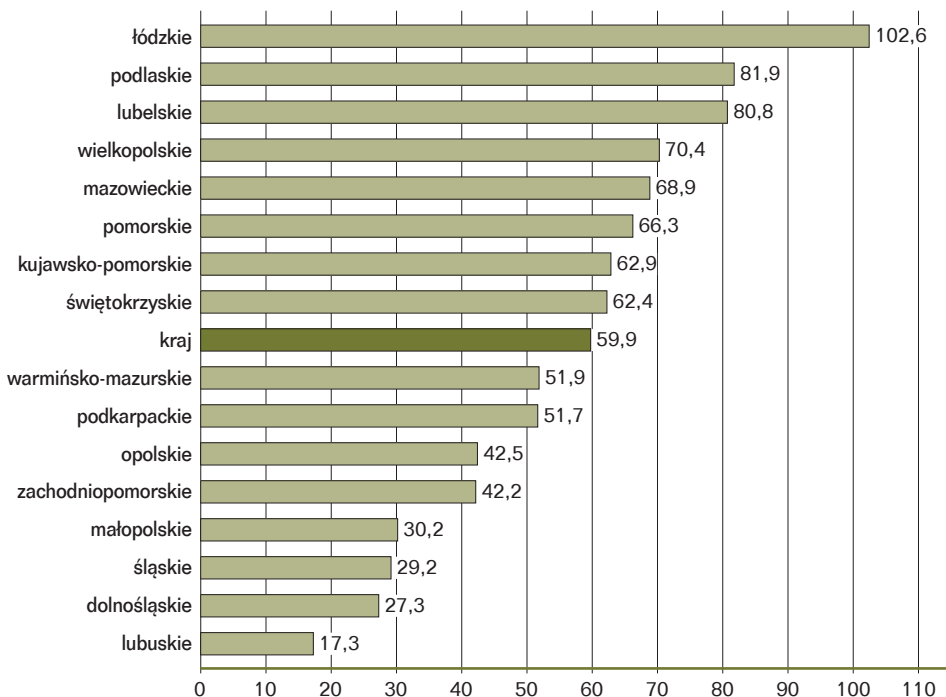
¹⁹ Baza Azbestowa została zaprojektowana w taki sposób, że nie zapobiegała wielokrotnemu wprowadzaniu tych samych danych.

²⁰ W obu przypadkach dotyczy województwa warmińsko-mazurskiego – 15% w 2018 r, zaś 85% w 2020 r.

²¹ Informacja o wynikach kontroli: *Usuwanie wyrobów zawierających azbest...*, op.cit. s. 7-11.



Rysunek 2. Przewidywany średni czas likwidacji azbestu w województwach (w latach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Azbestowej, stan na 20.4.2022 r.

wolniejsze. Skrajnym przypadkiem jest Frombork z województwa warmińsko-mazurskiego; czas niezbędny do usunięcia azbestu wynosi tam 149 lat²².

W 14 samorządach jedną z wielkości przyjętych w harmonogramach była liczba wyrobów azbestowych przewidziana do usunięcia w ustalonym czasie lub wskazanie, że nastąpi to co roku w równej wielkości. I tu należy wskazać, że tylko

w czterech z nich realizacja ilościowa harmonogramu nie była obciążona ryzykiem niezrealizowania celu głównego Programu krajowego. W pozostałych gminach tempo usuwania tych wyrobów było zagrożone. Samorządy zbyt optymistycznie przyjęły, że realizacja działań wskazanych w harmonogramie będzie oparta na aktywnym zainteresowaniu mieszkańców gmin. Dofinansowanie ze środków publicznych

²² Tamże, s. 31-32.

mogło być przeznaczone jedynie na demontaż i unieszkodliwienie tych wyrobów. Obejmowało ono od 50 do 100% kosztów tego rodzaju prac i stanowiło zaledwie ok. 10% całkowitych wydatków na wymianę pokrycia dachowego (gdzie ten materiał dominuje), tj. usunięcia szkodliwego i montażu nowego, niezawierającego azbestu. Szacowany koszt robót niejednokrotnie przewyższał możliwości finansowe mieszkańców. I to właśnie te okoliczności stanowią główną przeszkodę w osiągnięciu zakładanego tempa oczyszczania kraju z azbestu.

Innymi znaczącymi przyczynami były: mała pula środków przeznaczonych na ten cel przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, terminy ogłaszania przez nie naborów wniosków o pozyskanie dofinansowania, trudności w skoordynowaniu prac polegających na usuwaniu azbestu z terenu gminy, nieuregulowany stan prawny niektórych nieruchomości. W latach 2016–2021 w pięciu skontrolowanych województwach na realizację zadań związanych z usuwaniem azbestu wydatkowano zaledwie 6,1 mln zł. Z kwoty tej 3,2 mln zł stanowiło dofinansowanie (2,25 mln zł pochodziło ze środków NFOŚiGW i wfośigw, 0,51 mln zł ze środków Unii Europejskiej, 0,47 mln zł ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz 28,2 tys. zł z budżetu państwa), 2,9 mln zł było środkami własnymi JST.

Podsumowanie

Przy obecnych rozwiązaniach prawnych oraz dotychczasowym poziomie finansowania nie ma szans, aby do końca 2032 r.

z terenu Polski usunięto wszystkie wyroby azbestowe pozostające w użytkowaniu. Tym samym nie uda się osiągnąć celu głównego określonego w Programie krajowym. Po ponad 12 latach od jego uchwalenia usunięto zaledwie około 17% z blisko 8,5 mln ton zinwentaryzowanych wyrobów, a do unieszkodliwienia pozostało aż 7 mln ton.

W Informacji o wynikach kontroli sformułowano pięć wniosków. Dwa pierwsze, skierowane do Ministra Rozwoju i Technologii, dotyczą:

- podjęcia działań zmierzających do zapewnienia w Bazie Azbestowej aktualnych danych oraz do wyeliminowania trudności w użytkowaniu jej przez samorządy,
- zintensyfikowania prac legislacyjnych dotyczących wsparcia finansowego osób fizycznych pragnących wymienić pokrycie dachowe.

Trzeci, którego adresatem są marszałkowie województw, odnosi się do wspierania działań związanych z usuwaniem azbestu przez umożliwienie, w ramach regionalnych programów operacyjnych, uzyskiwania przez właścicieli nieruchomości dofinansowania związanych z tym robót budowlanych. Dwa ostatnie wnioski zostały skierowane do organów wykonawczych samorządów. Dotyczą one:

- wprowadzenia monitoringu realizacji celów i wskaźników realizacji zadań ujętych w lokalnych programach usuwania wyrobów zawierających azbest i w uzasadnionych przypadkach opracowania ich aktualizacji,
- kierowania, w wypadku stwierdzenia naruszenia obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 162 ust. 2-4 ustawy – Prawo ochrony środowiska,



zawiadomień do organów powołanych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia²³.

W stanowisku²⁴ do Informacji o wynikach kontroli Minister Rozwoju i Technologii poinformował m.in., że w ramach udoskonalania Bazy Azbestowej planowane jest uruchomienie ogólnodostępnego modułu e-learningowego, zawierającego filmy instruktażowe ułatwiające użytkownikom prawidłowe wprowadzanie wymaganych danych. Wskazał również, że planowane jest jej rozszerzenie o informacje dotyczące rur azbestowo-cementowych wykorzystywanych do dystrybucji wody pitnej. Wciąż pozostają one w użytkowaniu i niszcząc uwalniają włókna azbestowe do wody. Z tego powodu, zgodnie z zaleceniami WHO, nie powinny być dłużej dopuszczane do stosowania. Minister zaznaczył również, że opracowany projekt ustawy o wyrobach azbestowych oczekuje obecnie na wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Wskazał, że przewidziano szereg zachęt do składania przez osoby fizyczne deklaracji dotyczących takich wyrobów, uregulowano obowiązki jednostek samorządu terytorialnego (w tym dotyczące wprowadzania danych do Bazy

Azbestowej) oraz zapewniono źródła finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest. Przewidziano: ulgę w podatku dochodowym od osób fizycznych na wykonanie nowego pokrycia dachowego (na wzór ulgi termomodernizacyjnej), finansowanie wymiany dachu w ramach przedsięwzięcia niskoemisyjnego (na podstawie ustawy z 21 listopada 2008 r. o wsparciu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków²⁵), a także obowiązek uwzględnienia w programach opracowywanych na podstawie ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁶ dofinansowania na położenie nowego bezazbestowego pokrycia²⁷.

Niewątpliwie najistotniejszą przygotowywaną zmianą przepisów jest określenie źródeł finansowania prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest, w tym zwłaszcza możliwość odliczenia od podstawy podatku dochodowego od osób fizycznych wydatków poniesionych na materiały budowlane i usługi związane z wymianą dachu. Nie można jednak zapominać, że działania zostały podjęte dopiero po 12 latach od uchwalenia programu krajowego. Nie wiadomo kiedy i czy w ogóle wejdą w życie.

²³ Tamże, s. 18.

²⁴ Tamże, s. 62-67.

²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 438, ze zm.

²⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

²⁷ Regulacja będzie miała istotny wpływ na realizację przez marszałków województw wniosku dotyczącego umożliwienia, w ramach regionalnych programów operacyjnych, uzyskiwania przez właścicieli nieruchomości dofinansowania robót budowlanych polegających na wykonaniu nowych pokryć dachowych po usunięciu wyrobów zawierających azbest.

W drugiej połowie listopada 2022 r., wspólnie ze Związkiem Województw RP Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała seminarium poświęcone likwidacji azbestu. Autorzy artykułu zaprezentowali ustalenia kontroli, wskazując zwłaszcza na zawarte w Informacji o wynikach kontroli wnioski skierowane do marszałków województw, a także starostów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów. Zwrócili również uwagę

na przyjęte w niektórych JST rozwiązania ocenione przez Izbę jako dobre praktyki.

BARTOSZ KOŚCIUKIEWICZ
główny specjalista kontroli państwowej,
PIOTR GÓRNY
dyrektor,
Delegatura NIK w Olsztynie

Słowa kluczowe: azbest, wyroby zawierające azbest, szkodliwość azbestu, baza azbestowa, pokrycia dachowe, program oczyszczania kraju z azbestu

ABSTRACT

Elimination of Products Containing Asbestos – No Option for Removing this Material Before 2032

Due to their harmful impact on health, production of asbestos items and their trade have been subject to various bans. In Poland, they were introduced in the Act of the 19th June 1997, while in the whole European Union – in Directives 1999/77/EC and 2003/18/EC, in force since the 1st January 2005. Nevertheless, the regulations do not solve the whole asbestos problem in Poland, as millions of tons of it are still in use, mainly on roof surfaces that call for dismantlement and recycling. That is why in 2002 the Council of Ministers adopted “Programme for removing asbestos and products containing asbestos used in Poland”, continued and updated with the “Programme for removing asbestos from the country for the years 2009–2032”, adopted on the 15th March 2010. In 2022, the Supreme Audit Office of Poland conducted, on its own initiative, the forth audit of eliminating asbestos products, which was aimed to establish whether in the years 2016–2021 this was done in an effective manner and in compliance with the binding regulations, especially the Programme adopted. The audit comprised 32 entities, including five regional marshals’ offices (*urzędy marszałkowskie*), three lower level regional offices (*starostwa powiatowe*), 23 municipality offices (*urzędy gmin*), and one inter-municipality association (*związek międzygminny*). The auditees were selected from the Asbestos Database, related to the largest volume of recorded asbestos, or the lowest level of asbestos removed in the given location.

Bartosz Kościukiewicz, Senior Public Audit Expert,
Piotr Górny, Director, NIK Regional Branch in Olsztyn

Key words: asbestos, products containing asbestos, harmfulness of asbestos, asbestos base, roof surface, programme for eliminating asbestos from the country