

**MINISTERSTWO GOSPODARKI  
DEPARTAMENT INSTRUMENTÓW WSPARCIA**

**ANALIZA  
OBOWIĄZUJĄCYCH  
AKTÓW PRAWNYCH**

dotyczących  
tematyki azbestowej  
ze wskazaniem obszarów  
wymagających zmian,  
aktów prawnych  
wymagających nowelizacji  
- z określeniem ich zakresu,  
oraz propozycje  
nowych uregulowań  
(stan prawny na 30 września 2008 r.)

**WARSZAWA 2008**

*Praca wykonana w ramach środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, stosowanych na terytorium Polski”*

**Realizacja zadania:** EKOFOL II S.A. w Bytomiu

**Opracowanie:**

Kancelaria Radców Prawnych Klatka i partnerzy w Katowicach, w składzie:

mgr Agnieszka Dylong

radca prawny Jędrzej Klatka

radca prawny Michał Kuźniak

mgr Wojciech Rymarczyk

**Współpraca:**

mgr Leszek Deja

mgr inż. Tomasz Bryzek

Główny Koordynator „Programu...”

mgr Izabela Drelich

Zastępca Głównego Koordynatora „Programu...”

**Wydawca:**

Ministerstwo Gospodarki

Departament Instrumentów Wsparcia

ISBN 978-83-923078-3-9

**Łamanie i druk:**

INFOGRAF S.C. 40-161 Katowice, Al. Korfantego 81

tel. /032/ 203 15 87

Nakład 200 egz.

# WSTĘP

Celem niniejszego opracowania jest analiza obowiązujących aktów prawnych dotyczących tematyki azbestowej ze wskazaniem obszarów wymagających zmian, aktów prawnych wymagających nowelizacji – z określeniem ich zakresu, jak i propozycjami nowych uregulowań.

1. Azbest (*z gr. ásbestos - nieugaszony, niezniszczalny*) jest nazwą handlową, która obejmuje, występującą naturalnie w przyrodzie, grupę minerałów włóknistych o wyjątkowych właściwościach fizycznych i chemicznych stosowanych do wytwarzania szerokiej gamy wyrobów przemysłowych, które pod względem chemicznym są uwodnionymi krzemianami magnezu, żelaza, wapnia i sodu.

W przyrodzie występuje około 150 minerałów w postaci włóknistej, które w czasie procesu produkcyjnego mogą się rozdzielać na sprężyste włókna, czyli fibryle. Należą do nich m. in.:

- azbesty właściwe: azbesty serpentynowe (chryzotylowe) i amfibolowe (aktynolitowe, amiantowe, antofyllitowe, amozytowe, krokidolitowe – odmiana riebeckitu oraz magnesioriebeckitowe);
- minerały azbestopodobne: attapulgit, sepiolit, talk włóknisty, wollastonit, serpentynit włóknisty, antygoryt włóknisty oraz zeolity włókniste;
- inne minerały krzemianowe – diopsyd, sillimanit, egiryn, lamprofyllit, astrofyllit.

Azbest znany jest od kilku tysięcy lat. Jego szerokie zastosowanie nastąpiło w wyniku rewolucji przemysłowej w okresie ostatnich 100 lat. Unikalne właściwości chemiczne i fizyczne włókien azbestu, takie jak:

- odporność na wysoką i niską temperaturę,
- odporność na chemikalia, kwasy, zasady, wodę morską,
- odporność na ścieranie,
- dużą sprężystość i wytrzymałość mechaniczną,
- elastyczność,
- izolacja termiczna i elektryczna,
- słabe przewodnictwo ciepła,

zdecydowały o wielostronnym zastosowaniu (ok. 3000 wyrobów przemysłowych) azbestu w przemyśle maszynowym, energetyce, komunikacji, a przede wszystkim do wytwarzania materiałów budowlanych (ok. 85% całej produkcji)<sup>1</sup>. Azbest wykorzystywany był również między innymi przy produkcji sprzętu gospodarstwa domowego, np. kuchenek, piecyków elektrycznych i gazowych, opiekaczy, suszarek do włosów oraz siatek azbestowych. Surowca tego używano także do produkcji farb, pokostów, klejów, smarów, płytek i wykładzin podłogowych oraz koców gaśniczych.

Azbest jest bardzo cennym surowcem, ale jest również bardzo niebezpieczny dla zdrowia i życia ludzi. Wieloletnie badania potwierdziły rakotwórcze działanie respirabilnych włókien azbestu, mogących przedostawać się do organizmu człowieka z wdychanym powietrzem. Światowa

---

<sup>1</sup> Włókna azbestowe znalazły szerokie zastosowanie w produkcji azbestowo-cementowych płyt dachowych i elewacyjnych oraz rur wodociągowych i kanalizacyjnych.

Organizacja Zdrowia (WHO) w raporcie z 1986 r. oficjalnie uznała azbest za czynnik rakotwórczy, zaliczając go do dziesięciu substancji o potencjalnie najwyższych właściwościach rakotwórczych.

Chorobotwórcze działanie azbestu powstaje w wyniku wdychania włókien zawieszonych w powietrzu. Na występowanie i typ patologii wpływa rodzaj azbestu, wymiary tworzących go włókien<sup>2</sup> i ich stężenie oraz czas trwania narażenia. Biologiczna agresywność pyłu azbestowego jest zależna od stopnia penetracji i liczby włókien, które uległy retencji w płucach, jak również od fizycznych i aerodynamicznych cech włókien.

Największe zagrożenie dla organizmu ludzkiego stanowią włókna respirabilne<sup>3</sup>, to znaczy takie, które mogą występować w trwałej postaci w powietrzu i przedostawać się z wdychanym powietrzem do pęcherzyków płucnych.

Szkodliwe działanie azbestu polega na długotrwałym drażnieniu tkanki miękkiej, ma więc charakter fizyczny, a nie chemiczny. Ze względu na to, że włókna azbestu chryzotylowego są łatwiej zatrzymywane w górnych partiach układu oddechowego, w porównaniu z włóknami azbestów amfibolowych, narażenie na kontakt z azbestem amfibolowym niesie ze sobą większe ryzyko zachorowania. Z tego względu od 1985 r. zaprzestano stosowania w Polsce azbestu krokidolitowego.

Narażenie na pył azbestowy może być przyczyną zmian skórnych oraz chorób układu oddechowego. Krótkookresowe narażenie na działanie azbestu może prowadzić do zaburzeń oddechowych, bólów w klatce piersiowej oraz podrażnienia skóry i błon śluzowych.

Z kolei chroniczna ekspozycja na włókna azbestowe może być przyczyną takich chorób układu oddechowego, jak:

- pylica azbestowa (azbestoza)<sup>4</sup>;
- łagodne zmiany opłucnej<sup>5</sup>;
- rak oskrzeli i płuc<sup>6</sup>;
- międzybłonniaki opłucnej i otrzewnej (nowotwory o wysokiej złośliwości)<sup>7</sup>.

2. W wyniku realizacji ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (t. j. Dz. U. z 2004 r. nr 3, poz. 20, nr 96, poz. 959, nr 120, poz. 1252 i nr 210, poz. 2135; z 2005 r. nr 10, poz. 72) oraz odpowiednich przepisów wykonawczych do tej ustawy,

---

<sup>2</sup> Szczególne znaczenie ma w tym przypadku średnica włókien.

<sup>3</sup> Są one dłuższe od 5 mikrometrów, mają grubość mniejszą od 3 mikrometrów, a stosunek długości włókna do jego grubości nie jest mniejszy niż 3 : 1.

<sup>4</sup> Rodzaj pylicy płuc spowodowanej wdychaniem włókien azbestowych. Przejawia się suchym, męczącym kaszlem, dusznością wysiłkową, bólami w klatce piersiowej oraz objawami nieżytu oskrzeli i rozedmy płuc. Włókna azbestowe wnikają aż do najgłębszych części płuc. Powstają ciała żelaziste, które powodują uszkodzenia i zwłóknienia tkanki płucnej. W latach 1976-2006 rozpoznano w Polsce 2404 przypadki azbestozy płuc. Powodowana jest przez stosunkowo duże stężenia włókien, a jej okres rozwoju może trwać nawet 30 - 40 lat.

<sup>5</sup> Występują już przy niewielkim narażeniu na włókna azbestowe. Powodują one ograniczenie funkcjonowania płuc, a także zwiększają ryzyko zachorowania na raka oskrzeli i międzybłoniaka opłucnej.

<sup>6</sup> Najczęściej powodowanym przez azbest nowotworem dróg oddechowych jest rak oskrzeli. Jest to seria nienaprawionych defektów genetycznych w komórkach, prowadzących do rozwoju guza. W zależności od poziomu ekspozycji jest obserwowany wzrost ryzyka raka płuc.

<sup>7</sup> Powstają na skutek długotrwałej ekspozycji na azbest. Jest to postępująca choroba prowadząca do śmierci. Okres rozwoju może wynosić nawet 25 – 40 lat, a śmierć następuje po dwóch latach od wystąpienia objawów. Nowotwór ten rozwija się u osób zawodowo narażonych na kontakt z azbestem oraz u osób mieszkających w okolicach kopalni i zakładów przetwórstwa azbestu. Za powstanie tego typu schorzeń odpowiedzialne są wszystkie rodzaje azbestu, ale największa szkodliwość przypisuje się azbestom amfibolowym. Ilość wykrywanych tego typu nowotworów zwiększa się o około 10% rocznie. W latach 1976-2006 rozpoznano w Polsce 192 przypadki międzybłoniaka opłucnej.

a także potrzeb oczyszczania kraju z azbestu oraz wyrobów zawierających azbest, a przede wszystkim przyjęcia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Rezolucji z dnia 19 czerwca 1997 r. w sprawie programu wycofywania azbestu z gospodarki (M. P. nr 38, poz. 373), w której Rada Ministrów została wezwana m. in. do opracowania programu zmierzającego do wycofywania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski powstał „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”, który został przyjęty przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 maja 2002 r.

Zakłada on oczyszczenie terytorium Polski z azbestu i usunięcie stosowanych od wielu lat wyrobów zawierających azbest do 2032 r. Celem programu jest:

- spowodowanie oczyszczenia terytorium Polski z azbestu oraz usunięcie stosowanych od wielu lat wyrobów zawierających azbest;
- wyeliminowanie negatywnych skutków zdrowotnych u mieszkańców Polski spowodowanych azbestem oraz ustalenie koniecznych do tego uwarunkowań;
- spowodowanie sukcesywnej likwidacji oddziaływania azbestu na środowisko i doprowadzenie, w określonym horyzoncie czasowym, do spełnienia wymogów ochrony środowiska;
- stworzenie odpowiednich warunków do wdrożenia przepisów prawnych oraz norm postępowania z wyrobami zawierającymi azbest stosowanych w Unii Europejskiej.

W związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., powstała konieczność dostosowania prawa polskiego do już obowiązujących przepisów prawa unijnego, a także bieżącego implementowania nowych aktów prawa europejskiego do krajowego porządku prawnego.

Działania programowe, jak i te dotyczące samego postępowania z wyrobami zawierającymi azbest, wynikają właśnie m. in. z procedur będących wynikiem dostosowywania prawa obowiązującego w Polsce do wymogów Unii Europejskiej.

Ministerstwo Gospodarki dostrzegając m. in. bardzo istotne braki w realizacji zadań wynikających z „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, stosowanych na terytorium Polski”, o których mowa w raporcie z realizacji w latach 2003-2007 w/w programu, zleciło opracowanie szczegółowej analizy obowiązujących aktów prawnych dotyczących tematyki azbestowej ze wskazaniem obszarów wymagających zmian, aktów prawnych wymagających nowelizacji – z określeniem ich zakresu, jak i propozycjami nowych uregulowań.

Na potrzeby wspomnianej analizy, wyodrębniono grupę 22 unijnych aktów normatywnych<sup>8</sup> regulujących w sposób bezpośredni lub pośredni tematykę związaną z azbestem:

- siedemnaście dyrektyw (w tym 13 dyrektyw Rady Unii Europejskiej i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej)<sup>9</sup>;
- dwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej<sup>10</sup>;

---

<sup>8</sup> Szczegółowe zestawienie aktów normatywnych Unii Europejskiej regulujących tematykę związaną z azbestem zamieszczono w Części I niniejszego opracowania.

<sup>9</sup> Dyrektywy zaliczane są do tzw. pochodnego prawa wspólnotowego. Przepis art. 249 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską definiuje dyrektywę jako akt prawny organów Wspólnoty, spełniający łącznie następujące przesłanki: (a) jest adresowany do państw członkowskich; (b) jest prawnie wiążący odnośnie do wskazanych celów; (c) pozostawiający organom państwa członkowskiego swobodę w doborze form i metod (realizacji celów).

- jedną decyzję Komisji Europejskiej<sup>11</sup>;
- jedną decyzję Rady Unii Europejskiej;
- zalecenia Komisji Europejskiej<sup>12</sup>,

Podobną selekcję regulacji prawnych dotyczących w sposób bezpośredni lub pośredni azbestu i tematyki z nim związanej dokonano w polskim systemie prawnym, otrzymując zbiór 98 aktów normatywnych<sup>13</sup>, które zostały wzięte pod uwagę w przedmiotowej analizie:

- dwie Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (proces ratyfikacyjny Konwencji MOP nr 162, z dnia 24 czerwca 1986 r. jest w toku);
- jedną umowę międzynarodową;
- dwadzieścia dwie ustawy;
- siedemdziesiąt rozporządzeń;
- jedną uchwałę Rady Ministrów;
- jedno zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej;
- jedno obwieszczenie Ministra Infrastruktury.

Każdy z dwudziestu dwóch aktów prawa unijnego został opisany w osobnej tabeli<sup>14</sup>. Przy opisie aktów unijnych posłużono się polskimi wersjami językowymi tzw. „tekstów skonsolidowanych<sup>15</sup>”, które są odpowiednikiem tekstu jednolitego ustawy w polskim systemie prawnym<sup>16</sup>. Następnie w oparciu o tak sporządzony opis dokonano szczegółowej analizy sposobu implementacji poszczególnych przepisów aktów unijnych do prawa krajowego i stwierdzono, czy implementacja ta jest wystarczająca, wraz ze wskazaniem na konkretny przepis prawa krajowego, niewystarczająca lub jej brak.

Do każdego przeanalizowanego aktu unijnego dołączono tabelę z wyciągiem najbardziej istotnych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz tabelę korelacji, która precyzyjnie wskazuje, jaki akt prawa krajowego (a nawet jaka jego jednostka redakcyjna) implementuje dany przepis aktu unijnego.

Na podstawie w/w analizy opracowano wnioski legislacyjne, tj. propozycje zmian w ustawodawstwie krajowym, które następnie uzupełnione zostały o cenne uwagi praktyczne,

<sup>10</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zaliczane są do tzw. pochodnego prawa wspólnotowego. Rozporządzenie obowiązuje bezpośrednio i nie wymaga wewnątrzpaństwowego aktu transformacji ani ogłoszenia zgodnego z przepisami prawa krajowego.

<sup>11</sup> Decyzje zaliczane są do tzw. pochodnego prawa wspólnotowego. Zgodnie z przepisem art. 249 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską decyzją jest akt organu Wspólnoty, który spełnia łącznie następujące przesłanki: (a) jest (prawnie) wiążący w całości; (b) wiąże podmioty, do których jest adresowany (*to whom it is addressed*). Od rozporządzeń decyzję różni to, że odnosi się do skonkretyzowanej liczby adresatów, natomiast od dyrektyw odróżnia ją krąg adresatów, którymi mogą być nie tylko państwa członkowskie, lecz także podmioty prawne oraz to, że w przeciwieństwie do dyrektyw określają również tryb i środki urzeczywistnienia zawartego w nich nakazu względnie zakazu.

<sup>12</sup> Zalecenia zaliczane są do tzw. pochodnego prawa wspólnotowego. Zalecenia są niewiążące prawnie, co oznacza, że nie jest dopuszczalne nakładanie w tej formie obowiązków na osoby trzecie. Jednakże zdaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zalecenia powinny być uwzględniane przy sądowej wykładni prawa krajowego państw członkowskich.

<sup>13</sup> Szczegółowe zestawienie krajowych aktów normatywnych regulujących tematykę związaną z azbestem zamieszczono w Części I niniejszego opracowania.

<sup>14</sup> Dwadzieścia dwie tabele zawierające opis aktów unijnych oraz ocenę ich implementacji w prawie krajowym zamieszczono w Rozdziale 1 Części I niniejszego opracowania.

<sup>15</sup> Wersje skonsolidowane aktów unijnych dostępne są na stronach <http://eur-lex.europa.eu/pl/index.htm>.

<sup>16</sup> Analiza nie obejmuje oceny prawidłowości tłumaczenia aktów unijnych na język polski.

zgłoszone przez specjalistów zajmujących się problematyką azbestu<sup>17</sup>. Systematyzacji wniosków legislacyjnych, o których mowa wyżej, dokonano w oparciu o krajowe akty prawne.

Opracowanie, na które składa się wspomniana wyżej analiza oraz sformułowane na jej podstawie obszerne wnioski legislacyjne, adresowane do polskiego prawodawcy – w założeniu jego autorów – stać się ma podstawą do dokonania zmian obowiązującego stanu prawnego w stopniu zapewniającym, po pierwsze prawidłową, zupełną i spójną implementację przepisów unijnych (dotyczących przede wszystkim azbestu), a także efektywną realizację „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski” poprzez zapewnienie odpowiednich środków prawnych, w tym przede wszystkim przejrzysty podział obowiązków na wszystkich poziomach, tj. krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym, a także zapewnienie skutecznych sposobów egzekucji tych obowiązków.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 30 września 2008 r.

---

<sup>17</sup> Wnioski legislacyjne, będące podsumowaniem części I niniejszego opracowania zamieszczono w Części II niniejszego opracowania.