



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.002.01.2022

P/22/072

Pan
Witold Kozłowski
Marszałek Województwa Małopolskiego
ul. Basztowa 22
31-156 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej z 21 czerwca 2022 r.

P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Kozłowski, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 19 listopada 2018 r. Poprzednio Marszałkiem Województwa Małopolskiego był Jacek Krupa, od 9 listopada 2015 r. do 18 listopada 2018 r. (Marszałek Województwa bądź Marszałek)
Zakres przedmiotowy kontroli	(akta kontroli str. 5) <ol style="list-style-type: none">1. Działania samorządu województwa mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032.2. Zaawansowanie realizacji ww. Programu na terenie województwa.3. Realizacja przez samorząd województwa, jako właściciela/zarządcy nieruchomości, obowiązków w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Monika Różańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/7/2022 z 12 stycznia 2022 r.2. Wioletta Zając, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/9/2022 z 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Samorządu Województwa Małopolskiego dotyczące usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie województwa małopolskiego nie były realizowane skutecznie i zgodnie z przyjętymi założeniami.

W latach 2016-2021 Marszałek nie posiadał pełnej wiedzy o ilości wyrobów zawierających azbest na terenie województwa małopolskiego, które rejestrowane są w Bazie Azbestowej. Część małopolskich gmin, jak również jednostki organizacyjne Samorządu Województwa Małopolskiego, nie dostarczały Marszałkowi wymaganych przepisami informacji o wyrobach zawierających azbest, a służby Marszałka Województwa odpowiedzialne za prowadzenie Bazy Azbestowej nie występowały do tych podmiotów o wymagane dane, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. W konsekwencji, dane znajdujące się w Bazie Azbestowej, stanowiącej główne narzędzie gromadzenia informacji na temat rodzaju, ilości i miejsc występowania tego typu wyrobów, były niekompletne i nieaktualne. Uniemożliwiało to ocenę faktycznego zaawansowania realizacji Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na terenie Województwa i określenia ryzyka nieterminowego usunięcia wyrobów azbestowych do końca 2032 r.

W okresie objętym kontrolą, na terenie województwa małopolskiego wolne pojemności na składowiskach przyjmujących odpady zawierające azbest wystarczały na składowanie 11-16% zidentyfikowanych na tym terenie odpadów ww. kategorii, przeznaczonych do usunięcia do 2032 r. Jakkolwiek w badanym okresie zapewnione zostało bieżące zapotrzebowanie na składowanie odpadów zawierających azbest, to istnieje ryzyko, że w przypadku niepozyskania nowych powierzchni na składowiskach (jak i zwiększenia ilości sukcesywnie identyfikowanych odpadów), w przyszłości w województwie małopolskim nie będzie możliwości zapewnienia odbioru odpadów zawierających azbest.

W Małopolsce nie opracowano odrębnego wojewódzkiego programu usuwania wyrobów zawierających azbest; zadania z tym związane zawarto w wojewódzkich planach: gospodarki odpadami oraz ochrony środowiska. Marszałek wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych i przedkładał Głównemu Koordynatorowi coroczne informacje o realizacji zadań wynikających z Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032. Usuwanie azbestu nie było natomiast monitorowane w ramach Planu gospodarki odpadami. Utworzony w tym celu wskaźnik pn. *Masa pozostałych zinventaryzowanych wyrobów zawierających azbest – do usunięcia i unieszkodliwienia* pozostawał bezużyteczny; jego wartość nie była ustalana i nie została wykazana w sprawozdaniu z realizacji Planu.

W sposób nienależyty realizowano też obowiązki dotyczące posiadanych wyrobów zawierających azbest jako właściciela/zarządcy nieruchomości Samorządu Województwa Małopolskiego. Marszałek Województwa, pomimo wiedzy o występowaniu na terenie nieruchomości stanowiących własność Województwa wyrobów zawierających azbest, od 2014 r. aż do kontroli NIK (przez ponad osiem lat) nie pozyskiwał aktualnych danych w tym przedmiocie. Wiedzy w tym zakresie nie miał także Departament Środowiska Urzędu, któremu powierzono zadanie prowadzenia rejestru rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, a także przyjmowania i weryfikacji informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania takich substancji do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy od wykorzystujących takie substancje.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania samorządu województwa mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032

Opis stanu faktycznego

1.1. Dla Województwa nie opracowano wojewódzkiego programu usuwania wyrobów zawierających azbest.

Marszałek Województwa wyjaśnił, że sprawy związane z usuwaniem azbestu ujęte zostały w Programie Strategicznym Ochrony Środowiska³ (*Program strategiczny*), który realizuje Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego, oraz w Planie gospodarki odpadami dla województwa małopolskiego na lata 2016-2022⁴ (*Plan gospodarki odpadami*). Realizacja krajowego Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032⁵ (POKA) następowała – jak wyjaśnił Marszałek – poprzez realizację zadań zawartych w Planie gospodarki odpadami.

Marszałek dodał, że nie były podejmowane działania mające na celu przygotowanie projektu wojewódzkiego programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, a także że brak jest przepisów zobowiązujących do uchwalenia wojewódzkiego programu usuwania wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. str. 11, 15, 50-55)

1.2. W Planie gospodarki odpadami przedstawiono m.in.:

- analizę stanu gospodarki odpadami zawierającymi azbest, wskazując m.in., że na terenie województwa małopolskiego wg stanu na 31 grudnia 2014 r. zinwentaryzowano ok. 276 tys. Mg wyrobów azbestowych, z czego unieszkodliwiono 35 tys. Mg, a do unieszkodliwienia pozostało ok. 241 tys. Mg; najwięcej odpadów azbestowych znajdowało się na terenie powiatu krakowskiego, limanowskiego oraz nowotarskiego; na terenie województwa funkcjonowały trzy składowiska przyjmujące odpady zawierające azbest o łącznej niezapełnionej pojemności ok. 56 tys. m³, co oznaczało, że ilość odpadów zinwentaryzowanych jest zbyt duża w stosunku do wolnej pojemności składowisk;
- prognozę zmian, zakładającą wzrost ilości odpadów poddanych unieszkodliwianiu o ok. 5% rocznie, aż do osiągnięcia celu zakładanego w POKA, tj. całkowitego wyeliminowania odpadów zawierających azbest; na lata 2016-2028 prognozowano wzrost ilości unieszkodliwianych odpadów zawierających azbest z 8468,3 Mg do 15207,0 Mg;
- cel gospodarki odpadami zawierającymi azbest, który określono jako intensyfikację działań na rzecz usuwania wyrobów zawierających azbest w kierunku osiągnięcia celów określonych w POKA;
- kierunki działań dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami zawierającymi azbest, obejmujące działania informacyjno-edukacyjne, kontynuację oraz zwiększenie zaangażowania i wsparcia administracji samorządowej na rzecz

³ „Program Strategiczny Ochrona Środowiska”, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały Nr XLVIII/684/21 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 grudnia 2021 r. Wcześniej: Program Strategiczny Ochrony Środowiska, załącznik do uchwały Nr LVI/894/14 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 października 2014 r.

⁴ „Plan gospodarki odpadami dla województwa małopolskiego na lata 2016-2022”, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXXIV/509/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2017 r.

⁵ Załącznik do uchwały Nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”.

usuwania azbestu, uwzględnianie w projektach termomodernizacyjnych informacji o ilości usuniętych i unieszkodliwionych odpadów zawierających azbest oraz budowanie składowisk przyjmujących odpady zawierające azbest.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska Urzędu, intensyfikacja działań na rzecz usuwania wyrobów zawierających azbest polegała na informowaniu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o możliwości uzyskania dofinansowania działań z zakresu usuwania azbestu.

Na potrzeby monitorowania, czy zaplanowane cele dotyczące gospodarki odpadami są osiąmane, przyjęto w Planie dla odpadów zawierających azbest następujący wskaźnik: *Masa pozostałych zinventaryzowanych wyrobów zawierających azbest – do usunięcia i unieszkodliwienia* (w tys. Mg). Jako wartość odniesienia przyjęto 240,8 tys. Mg w 2014 r. Pożądaną tendencją zmian był wzrost wartości, a źródłem danych – Baza Azbestowa (BA)⁶.

W sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami za lata 2014-2016⁷ zawarta była informacja o ilości wytworzonych odpadów zawierających azbest. Dane te nie miały odniesienia w Programie strategicznym na lata 2014-2020, gdyż nie określono w nim celu i sposobu monitorowania (wskaźników) ilości wytwarzanych odpadów zawierających azbest.

W sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami za lata 2017-2019⁸ w odniesieniu do osiągniętych wartości ww. wskaźnika zapisano brak danych. Urząd nie posiadał również danych co do ilości unieszkodliwionych wyrobów za rok 2020.

W sprawie braku danych odnośnie ilości wytworzonych i unieszkodliwionych odpadów zawierających azbest Marszałek wyjaśnił, że 4 stycznia 2022 r. wystąpił do Ministerstwa Klimatu i Środowiska o przekazanie raportów z BDO⁹ za lata 2019-2020. Do dnia zakończenia kontroli NIK danych tych nie pozyskano.

(akta kontroli: str. 54, 55, 58)

Zgodnie z zapisami Planu gospodarki odpadami, na terenie województwa małopolskiego funkcjonowały trzy składowiska przyjmujące odpady zawierające azbest, o łącznej, niezapełnionej pojemności ok. 56 tys. m³.

(akta kontroli: str. 13)

W Planie gospodarki odpadami za najważniejsze problemy w gospodarowaniu odpadami zawierającymi azbest uznano zbyt wolne tempo usuwania wyrobów azbestowych, wynikające m.in. z niewystarczającej wiedzy mieszkańców na temat zagrożeń związanych z azbestem, braku gminnych programów usuwania azbestu oraz niewystarczających zachęt finansowych do usuwania azbestu z prywatnych posesji.

(akta kontroli: str.11, 13)

⁶ www.bazaazbestowa.gov.pl: narzędzie informatyczne do gromadzenia i przetwarzania informacji uzyskanych z inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, dostępne dla jednostek samorządu terytorialnego, prowadzone przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

⁷ Sprawozdanie z realizacji planu gospodarki odpadami województwa małopolskiego za okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. Załącznik do uchwały Nr 2109/17 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 14 grudnia 2017 r.

⁸ Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. Załącznik do uchwały Nr 1552/21 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 2 listopada 2021 r.

⁹ Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

1.3. Zagadnienia związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest uwzględniono również w Programach strategicznych ochrony środowiska na lata 2014-2020 oraz 2021-2027. Program strategiczny na lata 2014-2020 ograniczył się do przywołania ogólnych założeń POKA. W kolejnym programie strategicznym wskazano cele, kierunki interwencji i działania na lata 2021-2027 z perspektywą do 2030 r., a w odniesieniu do gospodarki odpadami zawierającymi azbest jako wskaźnik monitorowania celu podano trend malejący dla masy zinwentaryzowanych materiałów zawierających azbest pozostałych do usunięcia i unieszkodliwienia. Jako wartość bazową przyjęto 335 192 Mg, natomiast wartość docelową do osiągnięcia w 2030 r. określono na 56 000 Mg.

(akta kontroli: str. 78-79; 137-142)

1.4. Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli NIK, na terenie województwa małopolskiego funkcjonowały trzy składowiska przyjmujące odpady zawierające azbest: w Ujkowie Starym, Oświęcimiu oraz w Tarnowie¹⁰. Ich łączna wolna pojemność wynosiła 38 779 m³. Składowiska te wskazano zarówno w Planie gospodarki odpadami, jak i w Programie strategicznym.

W poszczególnych latach objętych kontrolą niezapełniona pojemność ww. składowisk przeznaczona na azbest wynosiła: w 2016 r. – 58 637 m³ (trzy składowiska); w 2017 r. – 43 153 m³ (trzy składowiska); w 2018 r. – 40 206 m³ (trzy składowiska); w 2019 r. – 45 447 m³ (cztery składowiska, w tym jedna kwatery wydzielona dla odpadów zawierających azbest na składowisku odpadów innych niż azbest), a w 2020 r. – 38 779 m³ (trzy składowiska). W trakcie kontroli NIK Urząd nie dysponował danymi za 2021 r., gdyż zobowiązane do tego podmioty nie przedłożyły do Marszałka sprawozdań o wytworzonych odpadach za ww. rok sprawozdawczy (termin upływał 15 marca 2022 r.).

Według danych zawartych w BA zapotrzebowanie na pojemność składowania w 2021 r. wynosiło, w zależności od rodzaju wyrobu zawierającego azbest, od 245 501 m³ do 337 846 m³(¹¹). Wartość niezapełnionej pojemności składowisk dla wyrobów zawierających azbest zapewniała możliwość unieszkodliwienia około 11-16% wyrobów zawierających azbest.

W sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami za lata 2017-2019 w tabeli 8 podano następującą łączną pojemność pozostałą do wypełnienia na składowiskach służących unieszkodliwianiu azbestu: w 2017 r. – 42 280 Mg/rok, w 2018 r. – 40 298 Mg/rok oraz w 2019 r. – 35 464 Mg/rok. Te same wartości podano w tabeli 35 sprawozdania (wiersz 19) w odniesieniu do pojemności pozostałej niezapełnionej, kolejno w latach: 2017 – 42 280, 2018 – 40 298, 2019 – 35 464, przy czym tym razem wyrażono je w m³.

W rocznych sprawozdaniach z realizacji POKA składanych Głównemu Koordynatorowi¹² za lata 2016-2018, jak również w Planie gospodarki odpadami wskazywano, że niezapełniona pojemność składowisk była niewystarczająca do unieszkodliwienia wszystkich zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest.

W Planie gospodarki odpadami jako jeden z kierunków działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami określono *budowanie składowisk przyjmujących odpady zawierające*

¹⁰ Sektor do składowania odpadów niebezpiecznych o kodzie 17 06 05 na terenie składowiska „Za rzeką Białą”.

¹¹ Na podstawie przelicznika zamieszczonego w BA: zakładając, że 1 m³ wyrobów zawierających azbest, w zależności od rodzaju, posiada masę od 981 kg do 1350 kg. Na 18 stycznia 2022 r. wykazano, iż na terenie województwa małopolskiego zinwentaryzowano 447 022 930 kg wyrobów zawierających azbest, unieszkodliwiono 115 595 524 kg takich wyrobów zawierających azbest, zatem do unieszkodliwienia pozostało 331 427 406 kg.

¹² Główny Koordynator w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki prowadzi koordynację, monitoring i zarządzanie POKA.

azbest. Na pytanie kontrolerów NIK, jakie działania podjęto dla zbudowania nowych składowisk, zwłaszcza w kontekście niewystarczającej pojemności składowisk do unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest, Marszałek wyjaśnił, że uwzględnił w ww. Planie budowę składowisk odpadów, tak aby nie dopuścić do odmowy wydania pozwolenia na budowę takiego składowiska z uwagi na brak stosownych zapisów w Planie.

Marszałek zaznaczył, że podmioty przekazujące do unieszkodliwiania odpady zawierające azbest nie mają obowiązku przekazywania ich na składowiska zlokalizowane w województwie małopolskim. Powołując się na zapisy POKA wskazał ponadto, że „w związku z rozwojem technologii unieszkodliwiania odpadów, w tym także odpadów zawierających azbest, pojawiają się możliwości wprowadzania na terytorium Polski nowych technologii unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest, innych niż składowanie”.

Marszałek dodał, że niezapełniona pojemność składowisk może być niewystarczająca dla unieszkodliwiania wszystkich pozostałych wyrobów zawierających azbest zinwentaryzowanych w BA do roku 2032.

(akta kontroli str. 139-140)

1.5. Marszałek – w celu propagowania możliwości uzyskania dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu środkami Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (*WFOŚiGW*) oraz w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego (*RPO*) – podejmował działania informacyjne, przesyłając do gmin i powiatów z terenu województwa m.in.:

- w 2017 r. informacje o możliwości spotkań informacyjno-szkoleniowych organizowanych przez Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich na temat konkursu w ramach Poddziałania 5.2.2. Gospodarka odpadami – SPR, RPO na lata 2014-2020; ponadto do małopolskich gmin i powiatów wysłano mailing informujący o trwającym konkursie;
- w 2019 r. informacje o naborze skierowanym do jednostek samorządu terytorialnego (*jst*) „Konkurs Ofert Azbest 2019”; planach przeznaczenia środków ok. 15,5 mln zł w ramach RPO na lata 2014-2020, poddziałanie 5.2.2. Gospodarka Odpadami – SPR na dofinansowanie 85% kosztów m.in. demontażu (w szczególności eternitowych pokryć dachowych i elewacji budynków), zbierania, załadunku oraz przygotowania do transportu, a także przekazania i utylizacji wyrobów zawierających azbest do unieszkodliwiania;
- w 2021 r. informacje o „Ogólnopolskim programie finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest” WFOŚiGW w Krakowie oraz naborze ciągłym wniosków w formie pożyczki na zadania związane z usuwaniem azbestu; dodatkowo przekazano informację, że w ramach skierowanego do konsultacji społecznych projektu RPO dla Małopolski 2021-2027 w Priorytecie 2.(vi) przewidziano wsparcie dla projektów dotyczących usuwania i unieszkodliwiania azbestu.

Informacje o możliwości pozyskania dotacji były zamieszczane na stronach internetowych, w szczególności bip.malopolska.pl; rpo.malopolska.pl; mcp.malopolska.pl. W latach 2017-2019 pracownicy Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich w Małopolsce przeprowadzili 10 szkoleń naborowych oraz spotkanie informacyjne dla potencjalnych beneficjentów Poddziałania 5.2.2. RPO.

(akta kontroli str.85, 86-87)

1.6. W Urzędzie zadania wynikające z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³ realizował Departament Środowiska (*Departament SR*). Zadania dotyczące¹⁴:

- 1) prowadzenia rejestru rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska;
- 2) przyjmowania i weryfikacji informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy od wykorzystujących substancje oraz do 31 marca od wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- 3) przedkładania Głównemu Koordynatorowi corocznej informacji o realizacji zadań POKA na terenie województwa,

przypisano Zespołowi Baz Danych o Odpadach Departamentu SR (*Zespół*). W zakresach czynności pracowników Zespołu wskazano m.in. *współpracę przy realizacji zadań na poziomie województwa określonych w POKA; przedkładanie Głównemu Koordynatorowi corocznej informacji o realizacji zadań na terenie województwa; prowadzenie i nadzór rejestru substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska; współpracę z administratorem bazy azbestowej BA.*

Przedmiotowy zakres zadań w latach 2016-2021 miało przydzielonych sześć osób, w tym dwie kierujące¹⁵ Zespołem, przy czym z uwagi na fluktuację zatrudnienia obowiązki te w roku realizowało średnio jeden-dwóch pracowników i osoba kierująca Zespołem. Oprócz ww. pracowników, osobie zatrudnionej od 3 lutego 2020 r. przydzielono zadanie: *pomoc przy realizacji zadań na poziomie województwa określonych w POKA.*

(akta kontroli str. 15, 18, 27, 80-83, 148)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Departament SR nie monitorował wartości wskaźnika pn. *Masa pozostałych zinventoryzowanych wyrobów zawierających azbest – do usunięcia i unieszkodliwienia*, przyjętego w Planie gospodarki odpadami, co było działaniem nierzetelnym. W sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami nie wykazano wartości ww. wskaźnika za lata 2017-2019, zapisując „brak danych” w sytuacji, gdy dane te były dostępne w Bazie Azbestowej, wskazanej jako źródło danych dla wartości tego wskaźnika. Tym samym przedmiotowy wskaźnik nie spełniał swojej funkcji i nie służył monitorowaniu, czy i na jakim poziomie osiągany był cel działań na rzecz usuwania wyrobów zawierających azbest, określony w Planie gospodarki odpadami.

Zastępca Dyrektora Departamentu SR wyjaśnił, że dla odpadów azbestowych wykazywanych w sprawozdaniu z Planu gospodarki odpadami źródłem danych był Wojewódzki System Odpadowy – WSO (dane gromadzone do 2018 r.) oraz Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami – BDO (od 2019 r.), a nie BA.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

¹⁴ Na podstawie zarządzeń Marszałka Województwa Małopolskiego w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne i szczegółowego zakresu działania Departamentu Środowiska Urzędu obowiązujących w okresie 2016-2021.

¹⁵ Kierownik w Zespole Baz Danych o Odpadach od 1 września 2015 r. do 1 kwietnia 2018 r. oraz od 2 stycznia 2020 r. do nadal; p.o. Kierownika w Zespole Baz Danych o Odpadach od 2 kwietnia 2018 r. do 1 stycznia 2020 r.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że przedmiotowy wskaźnik dotyczył wyrobów zinwentaryzowanych zawierających azbest, które nie zostały jeszcze usunięte i unieszkodliwione, a nie odpadów.

(akta kontroli str. 56-57, 126-129)

2. W sprawozdaniu z realizacji Planu gospodarki odpadami za lata 2017-2019 Departament SR w tabeli nr 8, pomimo, że dane w niej zawarte należało przedstawić w Mg, faktycznie podał dane dotyczące niewypełnionej pojemności składowisk przyjmujących odpady zawierające azbest w wartościach wyliczonych dla m³ – jak w tabeli nr 35 tego sprawozdania, pozostawiając jednak błędną informację, że zestawienie sporządzono w Mg. Przelicznik masy, powierzchni i objętości dla konkretnego typu wyrobu zawierającego azbest znajdował się w BA; zgodnie z nim należało przeliczyć masę 1 m³ wyrobów zawierających azbest, która – w zależności od rodzaju wyrobu – wynosi od 981 kg do 1350 kg.

Zastępca Dyrektora Departamentu SR wyjaśnił, że sprawozdanie z Planu gospodarki odpadami było opracowywane wg wytycznych Ministerstwa Środowiska z wykorzystaniem gotowego układu tabel.

NIK zwraca uwagę, iż sprawozdawane dane należało podać w odpowiednich jednostkach miary, zgodnie z treścią (wzorem) sprawozdania. W przeciwnym razie dane te tracą swój walor informacyjny.

(akta kontroli str. 122-129)

OCENA CZĄSTKOWA

W województwie małopolskim realizacja POKA następowała poprzez wdrażanie wojewódzkiego Programu strategicznego oraz Planu gospodarki odpadami. W Urzędzie zadania dotyczące realizacji POKA przydzielono odpowiedniej komórce organizacyjnej. Marszałek informował gminy i powiaty o możliwości uzyskania dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu środkami WFOŚiGW oraz w ramach RPO.

Samorząd Województwa nie podjął działań – oprócz wpisania potrzeby budowy nowych składowisk do Planu gospodarki odpadami – zmierzających do zapewnienia na terenie Województwa większej dostępnej pojemności dla składowania odpadów zawierających azbest, pomimo że w całym okresie objętym kontrolą NIK (2016-2021) dostępne na składowiskach w Województwie powierzchnie oceniał jako niewystarczające.

Dwie stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niemonitorowania wskaźnika przyjętego w Planie gospodarki odpadami w odniesieniu do azbestu oraz nierzetelnego podawania danych w tabeli nr 8 sprawozdania z realizacji tego Planu.

OBSZAR

2. Zaawansowanie realizacji POKA na terenie województwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Prowadzeniem Bazy Azbestowej w Urzędzie, przy wykorzystaniu dostępnego narzędzia informatycznego www.bazaazbestowa.gov.pl, zajmowali się pracownicy Zespołu. Wprowadzali oni do systemu informacje o wyrobach zawierających azbest, które wpływały od osób prawnych, oraz potwierdzali odbiór corocznie składanych raportów przez gminy.

W Urzędzie obowiązywał elektroniczny system obiegu dokumentów (ESOD), przedkładane informacje od osób fizycznych będących przedsiębiorcami, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej były przekazywane do kierownika Zespołu. Wpływające „Informacje o wyrobach zawierających azbest”, zgodnie z poleceniem służbowym dyrektora Departamentu SR, były od 2019 r. wyłączone z jego bezpośredniej dekretacji. Dyrektor Departamentu SR wyjaśniła m.in., że kierownik Zespołu przekazywał informacje właściwym pracownikom do realizacji, mając na uwadze aktualne obciążenie pracą

i inne terminowe zadania w trakcie realizacji. Celem było bieżące wprowadzanie informacji do BA, tak aby umożliwić terminowe utworzenie i przesłanie sprawozdania do Głównego Koordynatora.

(akta kontroli str. 145, 148-150, 172-182)

Zadaniem Zespołu było *przyjmowanie i weryfikacja informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska w terminie do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy od wykorzystujących substancje oraz do 31 marca od wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.*

Kierownik Zespołu w sprawie weryfikacji ww. informacji wyjaśniła, że przesyłane przez przedsiębiorców do 31 stycznia były przyjmowane i weryfikowane. Po wpływie informacji do Zespołu w BA wyszukiwano dane działki/przedsiębiorcy i kolejno wprowadzano te dane do systemu. Jeżeli informacja budziła wątpliwość pod względem np. numeru działki, masy lub dane były niekompletne, wówczas podmiot był wzywany telefonicznie do przesłania korekty dokumentu.

Natomiast raport roczny przesyłany w BA przez gminy do 31 marca nie był weryfikowany, a jedynie potwierdzany jego odbiór w systemie. Raport zawierał wygenerowane przez system ogólne informacje dotyczące m.in. roku sprawozdawczego, liczby wszystkich, edytowanych, unieszkodliwionych wyrobów oraz daty ostatniej edycji danych i przesłania raportu. Kierownik podała, że nie było przepisu, który zobowiązywałby Marszałka do weryfikacji danych z ww. dokumentu wygenerowanego z BA.

(akta kontroli str.203, 207, 210)

Dyrektor Departamentu SR wyjaśniła, że dane gromadzone w BA, poza ich sprawozdawaniem do Głównego Koordynatora, były wykorzystywane również m.in. do analizy stanu gospodarowania wyrobami azbestowymi przy opracowywaniu Planu gospodarki odpadami, jak również przy projektowaniu RPO Województwa na lata 2014-2020. W efekcie w ramach RPO zaprogramowano 15,5 mln zł na działania związane m.in. z inwentaryzacją i utylizacją azbestu.

(akta kontroli str.145, 150, 201)

2.2. W województwie małopolskim, wg stanu na 18 stycznia 2022 r. (dane agregowane narastająco w BA), zinwentaryzowano 447 022 930 kg wyrobów zawierających azbest, w tym 422 945 415 kg stanowiły wyroby osób fizycznych, a 24 077 515 kg wyroby osób prawnych oraz osób fizycznych będących przedsiębiorcami. W poszczególnych latach objętych kontrolą (stan na 31 grudnia) wyroby zinwentaryzowane wyniosły: 250 591 813 kg (2016 r.), 322 980 769 kg (2017 r.), 335 440 000 kg (2018 r.), 394 513 550 kg (2019 r.), 416 820 267 kg (2020 r.), 447 022 930 kg (2021 r.).

W tym okresie unieszkodliwiono 115 595 524 kg wyrobów zawierających azbest, odpowiednio 111 494 348 kg od osób fizycznych i 4 101 176 kg od osób prawnych oraz osób fizycznych będących przedsiębiorcami. Ilość wyrobów pozostałych do unieszkodliwienia to 331 427 406 kg, w tym 311 451 067 kg od osób fizycznych i 19 976 339 kg od osób prawnych oraz osób fizycznych będących przedsiębiorcami.

Według stanu na 27 stycznia 2022 r. gminy z terenu województwa złożyły za lata 2016-2021 do BA 79 011 sztuk informacji, na podstawie informacji otrzymanych od osób fizycznych. Wykazały w nich 206 535 050 kg wyrobów zawierających azbest, z których usunięto 81 259 196 kg, w tym odpowiednio (ilość wyrobów zawierających azbest/ilość usuniętych wyrobów zawierających azbest) dla gmin¹⁶: Andrychów –

¹⁶ Jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą NIK.

853 457 kg/775 167 kg, Ciężkowice – 3 017 535 kg/662 685 kg, Krzeszowice – 1 476 109 kg/1 472 589 kg, Poronin – 2 146 291 kg/398 641 kg. Gmina Trzebinia nie składała informacji za lata 2016-2021.

W 1840 informacjach wprowadzonych do BA, złożonych przez osoby prawne oraz osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, w tym przez gminy, powiaty i Samorząd Województwa Małopolskiego, wykazano łącznie 24 118 830 kg wyrobów zawierających azbest, z których usunięto 4 135 651 kg. Dwie spośród ww. gmin: Ciężkowice i Poronin nie podały na potrzeby BA danych o ilościach usuniętych.

(akta kontroli: str. 28, 47, 49, 84, 263-265)

Departament SR nie dysponował wiedzą, w jaki sposób podmioty podają dane o azbecie, tj. czy dane w BA wynikały z rzetelnie przeprowadzonych inwentaryzacji, czy też określone zostały na podstawie szacunków. Dyrektor Departamentu SR wyjaśniła, że zarówno w POKA, jak i w ustawie Prawo ochrony środowiska nie ma przepisu zobowiązującego Marszałka do sprawdzania podmiotów w ww. zakresie; dodatkowo – jak wynika z § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r.¹⁷ – wyroby zawierające azbest inwentaryzuje się poprzez sporządzenie spisu z natury oraz ujmuje wynik inwentaryzacji w „Informacji” stanowiącej załącznik nr 3 do ww. rozporządzenia, przedkładanej corocznie w terminie do dnia 31 stycznia właściwemu marszałkowi województwa.

Departament SR przeprowadził w 2017 r. ankietę o azbecie wśród małopolskich gmin, pytając m.in. o sposób przeprowadzenia inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest na ich terenie. Kierownik Zespołu podała, że ankiety były kierowane do gmin/miast i pozyskane dane z inwentaryzacji dotyczyły osób fizycznych. Z przeprowadzonej ankiety wynikało, że:

- 66% gmin przeprowadziło inwentaryzację poprzez spis z natury/wizyty w terenie,
- 17% gmin przeprowadziło ankietyzację wśród mieszkańców,
- 8% gmin skorzystało z usług firm zewnętrznych, które wykonały inwentaryzację posługując się ankietami lub spisami z natury,
- 9% gmin wskazało inne sposoby inwentaryzacji (m.in. zbierane dane szacunkowe w terenie).

W ankiecie wzięło udział 149 gmin i miast, z czego 101 jednostek zadeklarowało, że wykonało pełną i kompleksową inwentaryzację. Ankieta była inicjatywą własną Departamentu SR i zawierała 16 pytań m.in. o gminne plany gospodarki odpadami, przeprowadzone inwentaryzacje, o dostęp i wprowadzanie danych do BA, pozyskane środki na usuwanie azbestu, składowiska, planowane działania. Dyrektor Departamentu SR wyjaśniła, że poprzez ankietę Marszałek realizował działania informacyjno-edukacyjne oraz zbierał informacje o planowanych działaniach w gminach w przyszłości.

(akta kontroli str. 146, 153-154, 203, 208-209)

¹⁷ Rozporządzenie 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 azbest (Dz. U. z 2011 r. Nr 8, poz. 31); dalej: rozporządzenie z 13 grudnia 2010 r.

2.3. Za rok sprawozdawczy 2017 informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest do BA wprowadziło 20 ze 182 gmin z terenu województwa małopolskiego¹⁸, tj. 11%. Dostęp (uprawnienia) do BA posiadały 174 gminy (96%). W sprawozdaniu z realizacji POKA za 2017 r. przesłanym Głównemu Koordynatorowi 27 września 2018 r. wskazano, że z uwagi na to, iż 162 gminy nie przekazały raportów, zostaną one powiadomione do końca 2018 r. Urząd nie zrealizował przedmiotowego zadania.

(akta kontroli str.17-24)

Dyrektor Departamentu SR wyjaśniła, że takie były plany, jednakże z uwagi na zmiany kadrowe oraz to, że w 2018 r. tematyką azbestu zajmowała się jedna osoba, która również miała inne terminowe obowiązki, do gmin z terenu Województwa przesłano pismo informujące o formie i terminie przedłożenia raportów przed kolejnym okresem sprawozdawczym (pismo z 18 marca 2019 r.). Dyrektor dodała, że zadanie to nie należało do obowiązków Marszałka i było realizowane w miarę dostępnych możliwości kadrowych.

(akta kontroli str.145,150-151)

Za rok sprawozdawczy 2018 informacje za pomocą BA przesłało 78 gmin (43%), za 2019 r. – 124 gminy (68%), a za 2020 r. – 136 gmin (75%), w tym 127 terminowo, a dziewięć po terminie.

W 2018 r. dostęp do BA miało 176 gmin; w sprawozdaniach z realizacji POKA za lata 2019-2020 Departament SR nie podał takich danych, ponieważ nowy wzór formularza sprawozdania wymagał podania danych tylko w odniesieniu do liczby raportów przesyłanych przez gminy.

(akta kontroli str. 17-24)

Dyrektor Departamentu SR podała, że trzy gminy nie posiadały dostępu do BA. Gmina Spytkowice przekazała raporty roczne za lata 2016-2021 terminowo, w formie papierowej. Pozostałe dwie gminy nie przedkładały ww. raportów. Dyrektor wyjaśniła, że Departament SR nie zwracał się do tych gmin o podanie przyczyn niekorzystania z BA, ponieważ przypomnienia o obowiązkach sprawozdawczych były przesyłane do wszystkich urzędów miast i gmin. Dodatkowo, w POKA i ustawie Prawo ochrony środowiska nie ma przepisu zobowiązującego Marszałka do kierowania informacji tylko do gmin, które nie przedłożyły terminowo raportu. Ponadto liczba gmin przesyłających raporty w formie elektronicznej poprzez BA z każdym rokiem sprawozdawczym była coraz większa. Liczba gmin, które przesyłały raporty w BA (stan na 8 lutego 2022 r.) wyniosła: za 2017 r. 27 gmin, za 2018 r. 85 gmin, za 2019 r. 130 gmin, za 2020 r. 137 gmin.

(akta kontroli str.146, 153, 183-200)

Kierownik Zespołu wyjaśniła, że różnice w danych dotyczących liczby złożonych sprawozdań z gmin, wykazanych w sprawozdaniach do Głównego Koordynatora POKA i wykazanych na potrzeby kontroli NIK wg stanu na 8 lutego 2022 r., wynikały z faktu, iż gminy dosyłały raporty już po wysłaniu sprawozdania do Koordynatora POKA. Podała, że za 2016 r. sprawozdało się 50 gmin (brak było takiej informacji w sprawozdaniu za 2016 r.)

(akta kontroli str. 17, 18-24, 211-212)

Departament SR nie kierował monitów do gmin, które nie wywiązywały się z obowiązku wprowadzania danych do BA oraz przedkładania informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska za

¹⁸ Dane na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji POKA za lata 2016-2020 przesłanych do Głównego Koordynatora POKA.

2018, 2019 i 2020 r. Pracownicy nie prowadzili analiz danych zgromadzonych w BA pod kątem selekcji gmin, które nie składały Informacji, np. w danym roku, lub w dłuższym okresie, np. pięcioletnim (nie sporządzano list kontrolnych takich gmin).

(akta kontroli str. 17, 47, 84, 146, 151-152)

W okresie objętym kontrolą (2016-2021) Departament SR informował wójtów, burmistrzów i prezydentów miast o obowiązkach sprawozdawczych, w związku ze zbliżającym się okresem sprawozdawczym, dotyczących opłat za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowania odpadami, w tym dotyczących sprawozdawczości azbestu: 26 lutego 2016 r. (wiadomość e-mail), 30 stycznia 2017 r. (e-mail), 24 stycznia 2019 r. (e-mail). Pismo z 18 marca 2019 r. wysłane do gmin i miast informowało m.in. o uruchomionym naborze ofert do ministerialnego konkursu „Azbest 2019”, dodatkowo przypominało o obowiązkach wprowadzania raportów do BA do 31 marca. Departament SR, w toku kontroli NIK, 18 stycznia 2022 r. wysłał e-mail oraz pismo do urzędów miast i gmin oraz jednostek organizacyjnych Województwa i spółek kapitałowych z udziałem Samorządu Województwa przypominające o obowiązku sprawozdawczym dotyczącym wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 17, 18-21, 28-40, 352-357)

2.4. Departament SR nie opracował planu sytuacyjnego rozmieszczenia na terenie województwa wyrobów zawierających azbest. Zastępca Dyrektora Departamentu SR wyjaśnił, że w BA dostępny był Elektroniczny System Informacji Przestrzennej (GeoAzbest) służący monitorowaniu procesu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest. Prezentował on na mapie kraju, województwa, powiatu i gminy dane dotyczące wyrobów zawierających azbest. GeoAzbest był aktywnie połączony z danymi gromadzonymi w BA, wszystkie dane były prezentowane w czasie rzeczywistym. Na podstawie tych danych w zakładce Analizy i Raporty BA prezentowane były zestawienia danych i kartodiagramy dla województwa, powiatu i gminy.

(akta kontroli: str. 50, 54)

2.5. Marszałek, zgodnie z założeniami POKA, przedkładał corocznie Głównemu Koordynatorowi „Informacje o realizacji Programu”. Informacje z okresu 2016-2020 przekazano¹⁹ w terminach: 29 marca 2017 r., 27 września 2018 r., 25 września 2019 r., 30 września 2020 r., 10 września 2021 r. Zgłaszane przez Urząd uwagi i wnioski do usprawnienia realizacji POKA dotyczyły konieczności zaplanowania w budżecie (ministerstwa) na 2017 r. i lata kolejne funduszy na nowe pokrycia dachowe dla mieszkańców gmin, którzy usuwają azbest; problemem dla mieszkańców był bowiem koszt nowego pokrycia dachowego. Urząd wskazywał, że dofinansowanie w tym zakresie zmobilizowałoby mieszkańców do inwentaryzacji azbestu, a samorządy zyskałyby zaktualizowane dane.

Według danych z Informacji o realizacji POKA, na dofinansowanie projektów związanych z usuwaniem azbestu w ramach RPO 2014-2020, poddziałanie 5.2. Rozwijanie systemu gospodarki odpadami, przeznaczono środki:

- w 2017 r. – 2 522 154,15 zł, w tym wkład UE 1 990 489,6 zł, wkład własny 531 664,54 zł (umowy z czterema gminami);
- w 2018 r. – 17 336 017,46 zł, w tym wkład UE 14 709 076,6 zł, wkład własny 2 626 940,86 zł (umowy z 33 jst);

¹⁹ Za 2016 r. sprawozdanie przekazano w wersji papierowej; za lata 2017-2020 w wersji elektronicznej (e-PUAP).

- w 2019 r. – 19 361 204,34 zł, w tym wkład UE 16 025 989,33 zł, wkład własny 3 335 215,01 zł (umowy z 37 jst);
- w 2020 r. – 20 590 331,39 zł, w tym wkład UE 16 658 936,35 zł, wkład własny 3 931 395,04 zł (umowy z 40 jst)²⁰.

(akta kontroli str. 17-21)

2.6. Zadania współpracy określone w POKA, za które na poziomie województwa odpowiadał Marszałek Województwa, były realizowane w obszarach:

Współpraca na szczeblu wojewódzkim z organami kontrolnymi (inspekcja sanitarna, inspekcja pracy, inspekcja nadzoru budowlanego, inspekcja ochrony środowiska)

Na stronie BIP Urzędu (www.malopolska.pl/azbest) zamieszczono link do szkolenia: Szkolenie e-learningowe dla pracowników inspekcji sanitarnej, inspekcji pracy, nadzoru budowlanego oraz JST, dotyczące prawidłowego postępowania z wyrobami zawierającymi azbest²¹. Informacje o ww. szkoleniu Urząd przekazywał również w pismach do gmin i jednostek organizacyjnych województwa: 19 października 2021 r. i 18 stycznia 2022 r. W toku kontroli (24 stycznia 2022 r.) Urząd otrzymał z Ministerstwa Rozwoju i Technologii dane o liczbie uczestników w szkoleniu z terenu województwa małopolskiego. W latach 2019-2021 w szkoleniu wzięło udział łącznie 617 uczestników, z tego: inspekcja sanitarna (36), inspekcja pracy (55), inspekcja nadzoru budowlanego (150), j.s.t. (376). Dodatkowo na ww. stronie internetowej znajdował się odnośnik ze szkoleniem „Zobacz także – Azbest na budowie – szkolenie e-learningowe dla uczniów szkół średnich²²”.

Współpraca z uczelniami i instytucjami naukowymi, organizacjami pozarządowymi, ekspertami poszczególnych dziedzin

Wicemarszałek wyjaśnił, że krakowskie uczelnie wyższe techniczne prowadziły zajęcia dydaktyczne poświęcone problematyce azbestu, wskazując przykłady zajęć i publikacji. Wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie Departament SR nie zdiagnozował obszaru, który mógłby być przedmiotem dodatkowych badań, a także uczelnie, eksperci, czy przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe nie zgłaszali potrzeby takiej współpracy. Samorząd Województwa na podstawie potrzeb wskazanych w Planie gospodarki odpadami na lata 2016-2022 uruchamiał w ramach RPO konkursy na unieszkodliwianie odpadów azbestowych z terenu gmin oraz przeznaczał środki na współpracę z organizacjami pozarządowymi w ramach wsparcia zadań z zakresu edukacji ekologicznej, zgodnie z art. 11 oraz art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²³. W badanym okresie żadna organizacja pozarządowa nie wystąpiła z ofertą współpracy działań objętych POKA.

Wicemarszałek wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie miało miejsce ogromne obciążenie urzędów marszałkowskich zadaniami ustawowymi związanymi m.in. z pracą przy WSO, przy nowo utworzonej BDO, przy wdrażaniu tzw. „pakietu przeciwpożarowego”. Był to też okres częstych i istotnych zmian ustawowych zwiększających kompetencje urzędów marszałkowskich w dziedzinie gospodarki odpadami i ochrony powietrza, w związku z czym realizacja POKA – z uwagi na okres realizacji do 2032 r. – nie była zadaniem priorytetowym, a działania Departamentu SR skupiały się w pierwszej kolejności na dochowaniu terminów ustawowych zadań i ich właściwej realizacji.

²⁰ Dane od początku realizacji RPO WM 2014-2020.

²¹ Szkolenie realizowane przez Główny Instytut Górnictwa na zlecenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

²² <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/materialy-dla-nauczycieli>.

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

Współpraca z lokalnymi mediami w zakresie spraw objętych Programem

Wicemarszałek wyjaśnił, że na stronach internetowych www.malopolska.pl/azbest; www.malopolska.pl, www.rpo.malopolska.pl, www.fundusze.malopolska.pl, sozosfera.pl zamieszczano informacje odnośnie do usuwania wyrobów zawierających azbest, a także programach dofinansowania, najważniejszych zagadnieniach dotyczących azbestu. Popularyzowano problematykę usuwania azbestu m.in. w TVP 3. Informacje dotyczące usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie Małopolski były przedstawiane na stronach internetowych: MIECHOWSKI.PL Regionalny Portal Informacyjny <https://miechowski.pl/2018/04/12/ponad-3-tony-azbestu-do-usuniecia-w-gminie-kozlow-i-inneinwestycje/>; w Dzienniku Polskim <https://dziennikpolski24.pl/z-gminy-kozlow-w-ciagu-dwoch-lat-powinno-zniknac-okolo-dwoch-tysiecyazbestowychdachow/ar/13087328>.

Współpraca z samorządami powiatowymi i gminnymi, przekazywanie wytycznych oraz informacji związanych z realizacją Programu

Wicemarszałek jako przykład współpracy podał dwa spotkania zorganizowane w 2016 r. w ramach opiniowania projektu aktualizacji Planu gospodarki odpadami. W trakcie tych spotkań wskazano na potrzebę intensyfikacji usuwania wyrobów zawierających azbest w kierunku osiągnięcia celów POKA. Na podstawie informacji z gmin oszacowano zapotrzebowanie w obszarze liczby składowisk. Wyjaśnił, że aktualnie Zarząd Województwa przystąpił do aktualizacji ww. Planu, w tym opracowania ankiety dla samorządów wskazującej na konieczność zwiększenia zaangażowania w usuwanie i unieszkodliwianie odpadów azbestowych.

Wicemarszałek wskazał, że pracownicy Departamentu SR uczestniczyli 2-3 razy w roku w posiedzeniach Rady Programowej POKA, wykorzystując pozyskane informacje np. przy wprowadzaniu danych do BA; umieszczaniu danych w BIP; sporządzaniu pism do gmin na temat sprawozdawczości, uruchamianych naborów ofert na dofinansowanie projektów związanych z usuwaniem azbestu, a także szkoleń e-learningowych, czy sporządzaniu Sprawozdania z realizacji POKA. Gminom i powiatom przekazywano pisemnie oraz mailowo ważniejsze ustalenia i wytyczne wynikające z posiedzeń Rady związane z dofinansowaniami, sprawozdawczością, szkoleniami. Wicemarszałek podał, że gdy na Radzie Programowej poinformowano o uruchomionym Konkursie „Azbest 2019”, wysłano do gmin pismo dotyczące naboru ofert (z 18 marca 2019 r.); w związku z zaleceniami Rady Programowej dotyczącymi wzmocnienia ubiegania się o środki finansowe na usuwanie azbestu we współpracy z WFOŚiG wysłano pismo (z 19 października 2021 r.). Przedstawione trzy pisma do gmin, załączone do przedmiotowych wyjaśnień, były też przedstawione uprzednio do wyjaśnień Marszałka udzielonych w przedmiocie podejmowanych działań propagujących możliwość uzyskania dofinansowania z WFOŚiGW i RPO oraz wyjaśnień o podejmowanych działaniach przypominających gminom o obowiązkach sprawozdawczych wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 85, 88-108, 109-120)

2.7. Barierami w realizacji POKA, wskazanymi przez Urząd w sprawozdaniach przekazanych do Ministerstwa za lata 2016-2020, były względy finansowe: koszt demontażu materiałów zawierających azbest, ich transportu, utylizacji, zakupu nowego materiału, opłacenia wykonawcy. Wymiana pokrycia dachowego była ogromnym obciążeniem dla mieszkańców, przy stałym wzroście cen. W sprawozdaniach kierowanych do Ministra postulowano konieczność zwiększania funduszy na nowe pokrycia dachowe.

Wicemarszałek dodatkowo wyjaśnił, że w czasie trwania pandemii prace związane z usuwaniem azbestu również zostały ograniczone, tj. wiele firm wykonawczych napotykało problemy kadrowe i finansowe, a wielu mieszkańców odłożyło na dalszy

plan np. wymianę pokrycia dachowego. Istotnym problemem wskazywanym podczas cyklicznie organizowanych spotkań Rady Programowej był brak możliwości prawnych wzywania przedsiębiorców do przedkładania oraz aktualizowania przez nich informacji dotyczących posiadanych wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 85,89-90)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Departament SR, któremu przypisano zadanie przyjmowania i weryfikacji informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska²⁴, nie dochował należytej staranności w obszarze gromadzenia danych w BA, co było działaniem nierzetelnym. Pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie i nadzór nad BA nie podejmowali działań monitorujących w stosunku do tych gmin z terenu województwa małopolskiego, które nie realizowały obowiązku przekazania do Marszałka informacji zgodnie z § 2 rozporządzenia z 23 lipca 2009 r.²⁵ oraz nie składały (jako osoby prawne) informacji wymaganych przez § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r. Departament SR ograniczył swoje działania informacyjne do wysyłania do wszystkich gmin pisma przypominającego o obowiązkach sprawozdawczych w tematyce gospodarowania odpadami i ochrony środowiska, w tym o substancjach stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, przed okresem sprawozdawczym (oprócz roku 2018 i 2021), tj.: 26 lutego 2016 r. (wiadomość e-mail), 30 stycznia 2017 r. (e-mail), 24 stycznia 2019 r. (e-mail), pisma z 18 marca 2019 r. i 18 stycznia 2022 r. Departament nie analizował, które gminy w danym roku lub w ciągu ostatnich pięciu lat nie złożyły informacji, czy wynikało to z braku wyrobów azbestowych na ich terenie, czy z przeoczenia. Za 2020 r. (według danych z 8 lutego 2022 r.) w BA sprawozdało się najwięcej gmin od 2016 r., tj. 137 spośród 182 gmin, co jednak nadal stanowiło jedynie 75%.

Na skutek braku działań zmierzających do zgromadzenia bieżących, rzetelnych danych na temat ilości wyrobów zawierających azbest, informacje prezentowane w BA były niepełne, a Marszałek Województwa nie posiadał aktualnych i wiarygodnych danych o ilości wyrobów azbestowych na terenie Województwa.

(akta kontroli str. 17, 28- 46, 80-84, 133-134, 146,151-152)

Dyrektor Departamentu SR wyjaśniła, że w POKA i ustawie Prawo ochrony środowiska nie było przepisu zobowiązującego Marszałka do kierowania do tych gmin stosownych monitów lub analizowania danych zgromadzonych w BA pod kątem gmin, które nie składały informacji. W miarę dostępnych zasobów i środków były realizowane działania informacyjne - Dyrektor wskazała tu na przeprowadzoną wśród gmin ankietę o azbecie w 2017 r. Wyjaśniła, że nie przekazywano pism wyłącznie do gmin, które nie przedłożyły informacji, ponieważ ww. przypomnienia wysyłano do wszystkich urzędów miast i gmin przed okresem sprawozdawczym. Wysyłając informację tylko do gmin, które nie przesyłały raportu, pozostałe gminy o tym raporcie mogłyby zapomnieć. Dyrektor zwróciła także uwagę na obciążenie pracą związaną z uruchomieniem od stycznia 2018 r. rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, a od 1 stycznia 2020 r. BDO.

²⁴ Zarządzenia Marszałka Województwa w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne i szczegółowego zakresu działania Departamentu Środowiska Urzędu, obowiązujące w okresie 2016-2021.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (Dz. U. z 2015 r. poz. 1450).

Nie kwestionując licznych obowiązków realizowanych w Departamencie SR, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że BA oraz nadzór nad nią dotyczy substancji niebezpiecznych, tj. stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, w tym zdrowia ludzkiego. Tylko kompletna baza danych, zawierająca pełne, aktualne i wiarygodne informacje, może służyć rzetelnemu monitorowaniu postępów w usuwaniu wyrobów zawierających azbest.

NIK zauważa ponadto, że niewywiązywanie się z obowiązków przekazywania do Marszałka informacji dotyczących substancji stwarzających szczególne zagrożenie było sankcjonowane karą grzywny, zgodnie z art. 346 ust.1 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. *kto, wykorzystując substancje stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska, nie przekazuje okresowo odpowiednio marszałkowi województwa informacji o rodzaju, ilości i miejscach ich występowania, czym narusza obowiązek określony w art. 162 ust. 3, podlega karze grzywny.*

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek nie posiadał pełnej wiedzy o ilości wyrobów zawierających azbest znajdujących się na terenie Województwa, ponieważ nie wszystkie gminy wywiązały się z obowiązku złożenia informacji o ilości wyrobów zawierających azbest. BA nie dostarczała aktualnych danych i rzetelnej wiedzy o ilości wyrobów azbestowych. Uniemożliwiało to ocenę faktycznego zaawansowania realizacji POKA na terenie Województwa i określenia ryzyka nieterminowego usunięcia wyrobów azbestowych do końca 2032 r. Pomimo tego, Departament SR nie podejmował działań w przypadku niewywiązywania się gmin z obowiązku wprowadzania danych do BA oraz przedkładania informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska. Tym samym, w ocenie NIK, nie był rzetelnie realizowany obowiązek gromadzenia danych oraz prowadzenia rejestru wyrobów zawierających azbest.

Marszałek przedkładał Głównemu Koordynatorowi informacje o realizacji zadań wynikających z POKA. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi, określonymi w POKA, była realizowana w ograniczonym stopniu.

OBSZAR

3. Realizacja przez samorząd województwa, jako właściciela/zarządcy nieruchomości, obowiązków w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą (lata 2016 – 2021) podmioty władające nieruchomościami stanowiącymi własność Samorządu Województwa nie składały do Urzędu informacji o wyrobach zawierających azbest, wymaganych przez § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r. Według danych Urzędu z 24 stycznia 2022 r. nieruchomościami budynkowymi Województwa władało 36 jednostek (w formie użyczenia, trwałego zarządu, użytkowania, administrowania, dzierżawy, siedziba UMWM), w tym 32 jednostki organizacyjne Województwa oraz cztery inne jednostki (dzierżawcy nieruchomości Województwa).

W BA według stanu na dzień 24 stycznia 2022 r. wprowadzonych było siedem informacji o wyrobach zawierających azbest złożonych przez następujące jednostki: Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie²⁶ (dwie informacje z 26 lutego 2013 r. i jedna z 20 stycznia 2022 r.); Krakowskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Krakowie²⁷

²⁶ Dalej: ZDW.

²⁷ Dalej: KBGiTR.

(25 marca 2011 r.); Krakowski Szpital Neuropsychiatryczny im. dr. J. Babińskiego w Krakowie (1 sierpnia 2013 r.)²⁸, Małopolskie Parki Przemysłowe sp. z o.o.²⁹ (11 lutego 2013 r.); Szpital im. J. Dietla – Ośrodek recepcyjno-szkoleniowy (18 września 2013 r.). Wszystkie wyroby otrzymały III stopień pilności, poza jednym (II stopień pilności).

(akta kontroli str. 28, 47, 215- 224, 227-265, 283)

W toku kontroli NIK, 18 stycznia 2022 r., Departament SR zwrócił się do miast i gmin Małopolski, jednostek organizacyjnych Województwa i spółek kapitałowych, w których Województwo było udziałowcem, z przypomnieniem o obowiązkach sprawozdawczych dotyczących występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska. Departament Generalny (Zespół Organizacyjny) Urzędu zwrócił się do jednostek władających nieruchomościami budynkowymi Województwa o przekazanie informacji/dokumentów/zestawień objętych zakresem kontroli, tj. dotyczących: przeprowadzonych inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest oraz kontroli stanu spisanych wyrobów i ich ocen stopnia pilności, sporządzonych „Informacji o wyrobach zawierających azbest”, przeprowadzonego unieszkodliwienia lub zabezpieczenia wyrobów.

(akta kontroli str. 349-357)

Z przesłanych odpowiedzi³⁰ wynikało, że w okresie objętym kontrolą 31 jednostek nie posiadało wyrobów zawierających azbest, pięć jednostek w sześciu lokalizacjach posiadało wyroby zawierające azbest, z czego w dwóch lokalizacjach azbest został usunięty (w 2016 i 2019 r.) w łącznej masie 1584 kg, w jednej zgłoszono zakończenie wykorzystywania 300 kg wyrobów w 2020 r., w trzech lokalizacjach pozostało do unieszkodliwienia łącznie 1260 kg oraz 2148,46 m² wyrobów. I tak:

- MPP poinformowały o ilości nadal posiadanych wyrobów 556,85 m², stopień pilności III, wyroby usunięte 586,04 m² na podstawie karty przekazania odpadu z 10 września 2013 r.;
- KBGiTR – usunięto wyroby o masie 600 kg z budynku w Poroninie; karta przekazania odpadu z 23 sierpnia 2016 r. Według danych w BA (stan na 24 stycznia 2022 r.), lokalizacja w Poroninie i wyroby były we władaniu ZDW, natomiast KBGiTR dysponowało nieruchomością przy ul. Senatorskiej 16, gdzie występowały wyroby zawierające azbest o powierzchni 488 m², stopień pilności II. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu SR, *nieruchomość w Poroninie w 2016 r. przejęło KBGiTR od ZDW, które dokonało remontu i usunięcia azbestu. W związku z otrzymaniem informacji o usunięciu azbestu dane w BA zostały zaktualizowane 27 stycznia 2022 r. Z kolei nieruchomość przy ul. Senatorskiej 16 została sprzedana w 2012 r. spółce zewnętrznej, która usunęła azbest w 2019 r. W 2019 r. z uwagi na podany inny numer działki przez spółkę w informacji o usunięciu azbestu zostało to wprowadzone wtedy do BA jako nowa lokalizacja. W toku kontroli NIK skorygowano dane w bazie azbestowej dla KBGiTR;*
- Szpital im. J. Dietla – ilość nadal posiadanych wyrobów 1591,61 m², stopień pilności III. Według danych w BA (stan na 24 stycznia 2022 r.) zadeklarowana we wrześniu 2013 r. ilość wyrobów wynosiła 470 m², III stopień pilności;

²⁸ Szpital w okresie 2016-2021 nie władał już nieruchomością Samorządu Województwa. Nieruchomością władały Małopolskie Parki Przemysłowe sp. z o.o. W BA przy karcie Szpitala nie było wprowadzonej stosownej informacji w tym zakresie.

²⁹ Dalej: MPP.

³⁰ Do 28 stycznia 2022 r.

- NZOZ Szpital im. Czerniakowskiego³¹ – przesłał kartę przekazania odpadu z 21 sierpnia 2019 r.; usunięto wyroby o masie 984 kg. Informacji tej nie wprowadzono do BA (stan na 24 stycznia 2022 r.);
- ZDW w Krakowie:
 - a) dla lokalizacji Sieradza – załączono informacje o zaprzestaniu użytkowania 300 kg wyrobów w 2020 r., III stopień pilności, tj. zgłoszono 15 czerwca 2021 r. do Gminy Żabno organizującej odbiór odpadów od mieszkańców;
 - b) dla lokalizacji Stary Sącz – posiadano wyroby o powierzchni 84 m², stopień pilności III, przewidywany termin usunięcia I kw. 2022 r.

(akta kontroli str. 262, 264-282,284, 373-375)

W toku kontroli Urząd pozyskał również dane z dwóch jednostek organizacyjnych Województwa wykonujących czynności zarządcy budynków niestanowiących własności Województwa. W budynkach nie występowały wyroby zawierające azbest.
(akta kontroli str. 225-226)

3.2. Marszałek w sprawie, w jaki sposób zapewniono w odniesieniu do nieruchomości Województwa, aby:

- realizowane były wymogi określone dla właściciela/użytkownika/zarządcy określone w §§ 4 i 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest³², tj. wymogi przeprowadzania kontroli wyrobów zawierających azbest i dokonywania oceny stanu ich bezpiecznego użytkowania;
- realizowane były obowiązki określone dla wykonawcy usunięcia wyrobów, określone w § 6 i § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia;
- wyznaczono zadanie i osobę/komórkę organizacyjną w Urzędzie, która odpowiadałaby za nadzór nad realizacją przez jednostki ww. zadań, określonych w §§ 4-8 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r., w sytuacji, gdy jednostki nie składały do Marszałka rocznych informacji z przeprowadzonych inwentaryzacji wyrobów azbestowych (§ 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r.), a Urząd nie dysponował dokumentacją z usunięcia azbestu z jednostek,

wyjaśnił m.in., że: Województwo zawierając umowy powierzyło swoje nieruchomości zobowiązując dzierżawcę, biorącego do używania czy użyczenia, do prawidłowego gospodarowania powierzoną nieruchomością, a zasady tego gospodarowania określały przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które musiały być stosowane w zależności od konkretnie podejmowanych działań na nieruchomości, w tym wszystkie związane z zakazem stosowania wyrobów azbestowych oraz sposobami i warunkami bezpiecznego użytkowania i usuwania takich wyrobów, a koszty związane z ich realizacją pokrywali zarządzający nieruchomościami. Nieruchomości nierozdysponowane przez Województwo na rzecz innych jednostek powierzano KBGiTR do zarządzania, określając zakres działań w załączniku nr 2 do uchwały Nr 2140/19 Zarządu Województwa Małopolskiego z 26 listopada 2019 r.³³ (§ 1 pkt 15). Marszałek wskazał, że w obrębie obowiązków dzierżawcy, biorącego nieruchomość do używania lub użyczenia, oraz trwałego zarządcy i zarządcy, znajdowały się również obowiązki wynikające z rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r. Mając na uwadze powyższe i fakt, że Województwo przekazało nieruchomości jednostkom dla realizacji skonkretyzowanych celów/zadań statutowych, zapewniło także właściwą obsługę bieżącą nieruchomości w drodze stosownych

³¹ NZOZ Szpital im. Czerniakowskiego w Krakowie dzierżawił nieruchomość przy ul. Siemiradzkiego 1 jako podmiot zewnętrzny niezależny od Województwa.

³² Dz. U. Nr 71, poz. 649, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2 kwietnia 2004 r.

³³ <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1698202,uchwala-nr-214019-zarzadu-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-26-listopada-2019-r-w-sprawie-powierzenia.html>

umów/decyzji/uchwały, dlatego nie było zasadne wyznaczenie zadania i osoby/komórki organizacyjnej w Urzędzie, która odpowiadałaby za nadzór nad realizacją przez jednostki Województwa/podmioty zobowiązane zadań określonych w § 4-8 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r.

(akta kontroli str. 358-367)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Departament SR nie dochował należytej staranności w gromadzeniu i weryfikacji informacji o wyrobach azbestowych znajdujących się w nieruchomościach stanowiących własność Samorządu Województwa, co było działaniem nierzetelnym.

Pomimo że w BA znajdowały się informacje z lat 2011-2013 o występowaniu wyrobów zawierających azbest na terenie nieruchomości Samorządu Województwa, do czasu kontroli NIK pracownicy Urzędu nie egzekwowali od podmiotów władających ww. nieruchomościami realizacji obowiązku przekazywania informacji o corocznej inwentaryzacji tych wyrobów, wymaganej przez § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r. Ponadto w okresie 2016-2021 nie kierowano do jednostek organizacyjnych i spółek kapitałowych, w których Województwo było udziałowcem, informacji z przypomnieniem o obowiązkach sprawozdawczych dotyczących występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

W trakcie kontroli NIK ustalono m.in., że w okresie 2016-2021 w dwóch nieruchomościach azbest został usunięty (w 2016 i 2019 r.), w tym w jednej lokalizacji podmiotu, który nie zgłosił uprzednio do Urzędu występowania wyrobów zawierających azbest. Na skutek braku działań zmierzających do ustalenia faktycznej ilości wyrobów zawierających azbest, Marszałek nie posiadał aktualnych i rzetelnych informacji o ilości wyrobów azbestowych na terenie Województwa, a tym samym dane w BA były niepełne i nieaktualne.

Obowiązek prowadzenia BA przez Marszałka Województwa wynikał z art. 162 ust. 7 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zadanie gromadzenia przez urząd marszałkowski informacji o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest oraz przekazywanie tych informacji do Głównego Koordynatora przewidziane zostało również w POKA.

(akta kontroli str. 28, 47, 215- 224, 227-265, 283, 352-357)

Dyrektor Departamentu SR wyjaśniła m.in., że najintensywniejsza działalność informacyjna, dotycząca obowiązków sprawozdawania o wyrobach zawierających azbest, skierowana do wojewódzkich jednostek organizacyjnych, była prowadzona w początkowych latach realizacji POKA (2010-2013), ponieważ wtedy należało poinformować podmioty o nowych obowiązkach sprawozdawczych.

W sprawie niepodjęcia w latach 2016-2021 działań wyjaśniających/monitorujących przyczyny nieskładania informacji oraz aktualizujących stan informacji o zgłoszonych wyrobach Dyrektor Departamentu SR wyjaśniła, m.in. że: w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak i w POKA nie było przepisu zobowiązującego Marszałka do monitorowania podmiotów odnośnie przesyłanych informacji wymaganych przez § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r. Zgodnie z art. 162 ust. 2 i 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, to wykorzystujący substancje był obowiązany do dokumentowania ich występowania oraz sposobu ich eliminowania

oraz powinien okresowo przedkładać marszałkowi informacje o rodzaju, ilości i miejscach ich występowania.

(akta kontroli str. 145-147, 154-171)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że Marszałek wyznaczył Departamentowi SR zadanie m.in. przyjmowania i weryfikacji informacji składanych przez podmioty do 31 stycznia, a poszczególni pracownicy Departamentu SR mieli w zakresach obowiązków prowadzenie i nadzór nad rejestrem substancji stwarzających szczególne zagrożenie. NIK wskazuje, że rzetelność w wykonywaniu ww. zadań wymagała podejmowania działań w celu zapewnienia, że gromadzone w BA dane są wiarygodne, kompletne i aktualne.

(akta kontroli str. 80-83, 148-149)

2. Marszałek sprawował niewystarczający nadzór w obszarze spraw związanych z usuwaniem azbestu w odniesieniu do nieruchomości Samorządu Województwa. Jednostki nie wywiązywały się z nałożonych obowiązków i zadań:

- Departament SR w obszarze gromadzenia i weryfikacji informacji o wyrobach zawierających azbest,
- jednostki organizacyjne Województwa w obszarze obowiązków informacyjnych z tytułu posiadania takich wyrobów,

pomimo nałożonych obowiązków i zadań dla Departamentu SR oraz zawartych stosownych umów powierzających jednostkom władztwo nad nieruchomościami. W konsekwencji, Marszałek w okresie objętym kontrolą NIK nie posiadał aktualnej wiedzy o wyrobach zawierających azbest, znajdujących się na terenie nieruchomości stanowiących własność Samorządu Województwa, w tym o stopniu pilności usunięcia wyrobów czy wyrobach już usuniętych.

(akta kontroli str. 145-147, 154-171, 349-357)

Marszałek wyjaśnił m.in., że w początkowych latach realizacji POKA była przeprowadzona intensywna działalność informacyjna, a Urząd informował wielokrotnie jednostki podległe o obowiązkach sprawozdawczych. Marszałek powtórzył wyjaśnienia Dyrektora Departamentu SR, że w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak i w POKA nie było przepisu zobowiązującego marszałka do monitorowania podmiotów odnośnie przesyłania informacji wymaganych przez § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r., i że to na wykorzystującym azbest ciążył obowiązek informacyjny określony w art. 162 ust. 2 i 3 ustawy Prawo ochrony środowiska. Marszałek podał, że niezależnie od wyżej opisanych działań informacyjnych, jednostki organizacyjne Województwa – choć nie realizowały obowiązków informacyjnych z tytułu posiadania wyrobów zawierających azbest – to wykonywały obowiązki związane z właściwym zabezpieczeniem wyrobów, a w przypadku zidentyfikowania takiego wyrobu, podjęto właściwe działania zmierzające do jego usunięcia bądź utylizacji, co wynikało z dokumentów dostarczonych na potrzeby prowadzonej kontroli NIK.

(akta kontroli str. 349-357)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać m.in., że Marszałek – zgodnie z art. 43 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa³⁴ – był zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Sejmik Województwa uchwalił Plan gospodarki odpadami dla Województwa na lata 2016-2022, w którym przyjęto do realizacji

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.).

m.in. założenia i cele POKA. Zgodnie z POKA za realizację zadań na poziomie województw odpowiadali marszałkowie, do zadań których należało m.in. gromadzenie danych o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest. Działania informacyjne podniesione w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu SR dotyczyły okresu 2010-2013, co – biorąc pod uwagę upływ czasu i zmiany we władaniu poszczególnymi nieruchomościami – nie może być uznane za usprawiedliwienie dla braku działań monitorowania i egzekwowania wymaganych informacji od 2014 r.

Dokumentacja przekazana przez jednostki w styczniu 2022 r., w toku kontroli NIK, umożliwiła zinwentaryzowanie i uaktualnienie danych o posiadanych wyrobach, nie mogła jednak stanowić pełnej oceny procesu realizowanego przez jednostki i wykonawców usunięcia azbestu określonego w §§ 4-8 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r. (np. tylko jedna z jednostek dołączyła protokół kontroli stanu obiektu).

Należy również zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 346 ust.1 ustawy Prawo ochrony środowiska *kto, wykorzystując substancje stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska, nie przekazuje okresowo odpowiednio marszałkowi województwa informacji o rodzaju, ilości i miejscach ich występowania, czym narusza obowiązek określony w art. 162 ust. 3 podlega karze grzywny.*

(akta kontroli str. 5, 145-147, 154-171, 284-351)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek, pomimo wiedzy o występowaniu na terenie nieruchomości stanowiących własność Województwa wyrobów zawierających azbest, od 2014 r. aż do kontroli NIK (przez ponad osiem lat) nie pozyskiwał aktualnych danych w tym zakresie. Jednostki organizacyjne Województwa i inne władające jego nieruchomościami nie wywiązywały się z obowiązku przekazywania (do 31 stycznia każdego roku) informacji o wyrobach zawierających azbest. Brak działań monitorujących i nadzorczych ze strony Marszałka skutkowało tym, że w BA nie było aktualnych i rzetelnych danych o ilości zinwentaryzowanych i usuniętych wyrobów zawierających azbest. Wiedzy w tym zakresie nie miał także Departament SR Urzędu, któremu powierzono m.in. zadanie prowadzenia rejestru rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, a także przyjmowania i weryfikacji informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania takich substancji do 31 stycznia za poprzedni rok kalendarzowy od wykorzystujących takie substancje.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niekompletna lub nieaktualna Baza Azbestowa nie stanowi przydatnego i wiarygodnego narzędzia monitorowania postępu nie tylko dla Województwa, ale także uniemożliwia skuteczne monitorowanie postępu POKA w skali całego kraju. Konieczne jest zatem podejmowanie aktywnych działań w celu zapewnienia dostarczania niezbędnych dla BA informacji przez zobowiązane do tego podmioty, w szczególności jednostki podległe Samorządowi Województwa lub władające jego nieruchomościami. NIK zwraca uwagę na potrzebę skutecznego i bieżącego monitorowania postępu realizacji POKA w Województwie, tak aby osiągnąć do 2032 r. jego cel, tj. usunięcie i unieszkodliwienie azbestu. Choć zapisy POKA nie stanowią prawa zobowiązującego do określonych działań organy

Województwa, to jednak te – dostrzegając wagę problemu – wskazały realizację POKA jako jedno z zadań Planu gospodarki odpadami.

Wnioski

1. Ustalanie wartości wskaźnika monitorowania pn. *Masa pozostałych zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest – do usunięcia i unieszkodliwienia* przyjętego w Planie gospodarki odpadami.
2. Wykazywanie w sprawozdaniach z realizacji Planu gospodarki odpadami osiągniętych wartości wskaźnika monitorowania pn. *Masa pozostałych zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest – do usunięcia i unieszkodliwienia*, tak aby – w odniesieniu do wartości bazowej – możliwa była ocena stopnia realizacji celu określonego w przedmiotowym planie.
3. Prezentowanie danych dotyczących pojemności składowisk przyjmujących odpady azbestowe, zamieszczanych w sprawozdaniach z realizacji Planu gospodarki odpadami, w odpowiednich jednostkach miary.
4. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia i nadzoru nad BA odnośnie do danych gromadzonych, zgodnie z przepisami prawa, przez Marszałka Województwa, w tym występowanie do gmin, które nie realizują obowiązku przekazywania do Marszałka informacji zgodnie z § 2 rozporządzenia z 23 lipca 2009 r. oraz § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r., o zaktualizowanie danych w BA lub potwierdzenie braku wyrobów zawierających azbest.
5. Monitorowanie stanu występowania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach stanowiących własność Samorządu Województwa.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia przekazywania przez jednostki władające nieruchomościami Samorządu Województwa informacji zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r.
7. Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Samorządu Województwa oraz działalnością Departamentu SR w obszarze spraw związanych z usuwaniem azbestu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, 16 marca 2022 r.

Kontrolerzy
Monika Różańska
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Wioletta Zając
Starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie
/-/
Jolanta Stawska

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

