



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.002.08.2022

P/22/072

Pan
Wacław Gregorczyk
Burmistrz Gminy Krzeszowice
ul. Grunwaldzka 4
32-065 Krzeszowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej z 29 czerwca 2022 r.

P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Krzeszowicach, ul. Grunwaldzka 4, 32-065 Krzeszowice (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wacław Gregorczyk, Burmistrz Gminy Krzeszowice, od 30 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania samorządu gminy mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032.2. Zaawansowanie realizacji ww. Programu na terenie gminy.3. Realizacja przez samorząd gminy, 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	Monika Różańska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/22/2022 z 1 lutego 2022 r. (akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Gminy Krzeszowice dotyczące usuwania wyrobów zawierających azbest były realizowane skutecznie i zgodnie z przyjętymi założeniami. Gmina posiadała Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, uchwalony w 2016 r. przez Radę Miejską Krzeszowic. Program ten był oparty na aktualnej inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest. Zaawansowanie realizacji Programu na terenie Gminy, na koniec 2021 r., nie zagrażało osiągnięciu celu głównego, tj. terminowemu usunięciu wyrobów zawierających azbest do 2032 r.

Nieprawidłowo przebiegała natomiast realizacja przez Gminę, jako właściciela/zarządcy nieruchomości, obowiązków z tytułu posiadanych wyrobów zawierających azbest. Stwierdzone nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły nieskładania Marszałkowi Województwa Małopolskiego informacji o ilości wyrobów zawierających azbest, nieprzeprowadzenia wymaganych ocen wyrobów.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezgodnej z danymi źródłowymi masy wyrobów zinwentaryzowanych i unieszkodliwionych wprowadzonej do Bazy azbestowej, niesporządzenia i nieprzedłożenia Radzie Miejskiej, co dwa lata, sprawozdania z realizacji Programu na terenie Gminy oraz braku monitorowania przyjętych wskaźników, służących ocenie realizacji Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania Gminy mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032³

1.1. W styczniu 2016 r. przyjęto *Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Krzeszowice na lata 2015-2032⁴ (Program)*. Podstawę Programu stanowiła przeprowadzona w okresie lipiec – sierpień 2015 r. aktualizacja inwentaryzacji (spis z natury) wraz ze stworzeniem wektorowej warstwy obrysów obiektów, na których znajdowały się wyroby zawierające azbest. Poprzedni, opracowany w 2009 r., Program usuwania azbestu, przyjęto uchwałą Rady Miejskiej z 1 grudnia 2011 r.

(akta kontroli: str. 8, 58)

1.2. Źródłem finansowania opracowania Programu była dotacja z budżetu państwa w 2015 r. od Ministra Gospodarki, w ramach „Konkurs – Azbest 2015!”. Zadanie obejmowało inwentaryzację wyrobów zawierających azbest z przygotowaniem warstwy obrysów obiektów i wprowadzenie tych danych do bazy azbestowej (BA)⁵. Na zadanie w 2015 r. wydatkowano 20 tys. zł brutto, w tym 16 tys. zł dotacji i 4 tys. zł środków własnych.

(akta kontroli: str. 8, 17, 41-49)

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

³ Dalej: POKA.

⁴ <https://bip.malopolska.pl/umkrzeszowice,a,1163999,uchwala-nr-xvi1742016-rady-miejskiej-w-krzeszowicach-z-dnia-28-stycznia-2016-roku-w-sprawie-przyjeci.html> [dostęp: 21 lutego 2022 r.].

⁵ 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; dalej: BA.

1.3. Program oparto na aktualnych danych i nie zmieniano w latach 2016-2021.
(akta kontroli: str. 8)

1.4. Głównym celem Programu było usunięcie wyrobów azbestowych z terenu Gminy do 2032 r. i ich bezpieczne unieszkodliwienie. Program określono jako lokalny i spójny z założeniami POKA. Zakładał m.in. następujące zadania: inwentaryzację i utworzenie bazy danych o lokalizacji wyrobów zawierających azbest, edukację mieszkańców, pozyskiwanie funduszy zewnętrznych, odbiór i unieszkodliwienie odpadów azbestowych, monitoring Programu, udzielanie pomocy finansowej w usuwaniu odpadów, prowadzenie szkoleń.

W Programie podano wyniki inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, harmonogram działań w okresie 2015-2032, zakres działań informacyjno-edukacyjnych, składowiska odpadów azbestowych na terenie województwa małopolskiego. Jako źródła finansowania zadań wskazano głównie budżet gminy, Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego⁶ (RPO WM). Całkowity koszt usunięcia azbestu z terenu Gminy oszacowano na ok. 15 604,4 tys. zł brutto. Przyjęto, jako miernik rezultatu, iż w latach 2015-2019 (I etap) powinno zostać unieszkodliwione 25% wyrobów, tj. 156 044,04 m² (1 716,48 Mg); w latach 2020-2024 (II etap) 50% wyrobów – 312 088,08 m² (3 432,97 Mg); w latach 2025-2029 (III etap) 75% – 468 132,11 m² (5 149,45 Mg) oraz po etapie IV w latach 2030-2032 – 100%, tj. 624 176,15 m² (6 865,94 Mg).

W Programie określono sześć wskaźników monitoringu jego realizacji:

- 1) ilość odpadów zawierających azbest w przeliczeniu na m² powierzchni gminy przed rozpoczęciem realizacji Programu (m²/rok);
- 2) ilość odpadów zawierających azbest w przeliczeniu na m² powierzchni gminy w kolejnych latach realizacji Programu (m²/rok);
- 3) procentowa ilość usuniętych odpadów zawierających azbest w stosunku do ilości zinwentaryzowanej przed realizacją programu (%);
- 4) procentowa ilość usuniętych odpadów zawierających azbest w stosunku do ilości zinwentaryzowanej w poprzednim roku realizacji programu (%);
- 5) nakłady poniesione na usunięcie odpadów zawierających azbest (zł/rok);
- 6) ilość dzikich wysypisk odpadów zawierających azbest (szt.).

Urząd nie sporządzał sprawozdań z realizacji Programu, jak również nie obliczał i nie monitorował wskaźników, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 58, 66-90)

1.5. W Gminie w wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji w 2015 r. stwierdzono 6 849 063,65 kg wyrobów zawierających azbest u osób fizycznych i 16 874 kg u osób prawnych. Spisano łącznie 4 425 obiektów. Dla 199 zinwentaryzowanych nieruchomości (4,5%) określono I stopień pilności usunięcia azbestu, dla 465 (10,5%) – II stopień, a dla pozostałych 3 761 (85%) – III. Dodatkowo jednostka organizacyjna Gminy (Wodociągi sp. z o.o.) poinformowała o 780 Mg rur i złączy cementowo-azbestowych.

W 2015 r. firma przeprowadzająca inwentaryzację wprowadziła dane z niej wynikające do BA. W listopadzie 2015 r. administrator BA przesłał do Urzędu wiadomość dotyczącą wystąpienia przypadków zdublowania lokalizacji (tj. ta sama kombinacja nr teryt., obrębu i działki ewidencyjnej). W związku z powyższym firma poprawiła dane w BA i przesłała do Urzędu informację o ich poprawności (e-mail z 11 listopada 2015 r.), dodając że zdaniem firmy *Ministerstwo Gospodarki musi dopracować bazę*.

⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014 – 2020 (RPO WM), Działanie 5.2 Rozwijanie systemu gospodarki odpadami, Poddziałanie 5.2.2 Gospodarka odpadami – SPR.

W latach następnych 2016-2021 nie zinwentaryzowano dodatkowych wyrobów zawierających azbest (osoby fizyczne nie składały Informacji o wyrobach). Masa wyrobów unieszkodliwionych od osób fizycznych w latach 2016-2021, według danych Urzędu (tj. protokołów odbioru odpadów), wyniosła 2 593 025 kg.

(akta kontroli: str. 50-57, 74-82, 105-109, 279, 284)

1.6. Urząd w latach 2016-2021 realizował kampanie informacyjne dotyczące usuwania wyrobów zawierających azbest. W 2016 r. kampanię wśród mieszkańców prowadzono w ramach projektu pn. „Demontaż i bezpieczne składowanie wyrobów zawierających azbest z obszaru województwa małopolskiego”. Dzieci w szkołach otrzymywały gadżety ekologiczne promujące ww. Projekt. W latach 2018-2020 w ramach projektu pn. „Usuwanie azbestu z terenu gminy Krzeszowice” przeprowadzono cztery spotkania (lekcje edukacyjne) w czterech placówkach oświatowych; zorganizowano konkurs plastyczny pn. „Azbest wokół nas” dla dzieci z klas 1 – 3 szkół podstawowych oraz konkurs fotograficzny pn. „Azbest wokół nas” dla dzieci z klas 6 – 8 szkół podstawowych. Dodatkowo opracowano i wydrukowano ulotki informacyjne dotyczące Projektu oraz prawidłowego postępowania z wyrobami azbestowymi. Dystrybucja ulotek odbywała się poprzez sołtysów i przewodniczących osiedli oraz na bieżąco w siedzibie Urzędu.

Burmistrz wyjaśnił, że informacje dotyczące konieczności sporządzania przez osoby fizyczne Informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu, publikowane były w lokalnej prasie (Magazyn Krzeszowicki – informacja o zaplanowanej inwentaryzacji przez Gminę w lipcu 2015 r.). Ogłoszenia o obowiązku inwentaryzacji, obowiązkach sprawozdawczych wywieszono na tablicach ogłoszeń przez sołtysów i przewodniczących osiedli w 2015 r. Informacje dotyczące postępowania z azbestem, obowiązki prawne były udostępniane na stronie internetowej Urzędu⁷.

(akta kontroli: str. 11-12, 284)

Urząd w latach 2018-2021 dokonał trzech zgłoszeń⁸ niewłaściwego demontażu poszyc dachowych zawierających azbest na posesjach prywatnych do nadzoru budowlanego, w celu kontroli poprawności wykonania robót budowlanych. Nieprawidłowości były zgłaszane przez Urząd telefonicznie lub drogą elektroniczną z uwagi na konieczność niezwłocznego podjęcia interwencji.

(akta kontroli: str. 12, 21-28)

Z informacji uzyskanych z Komisariatu Policji w Krzeszowicach⁹ wynikało, że w latach 2016-2021 prowadzono dwa postępowania (2017 r., 2020 r.) dotyczące wyrobów zawierających azbest. W jednej sprawie sporządzono wniosek o ukaranie do sądu rejonowego (nałożono 300 zł grzywny), natomiast w drugiej – po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających – odstąpiono od ukarania z uwagi na brak dostatecznych danych. Obie interwencje zgłosiły osoby fizyczne, a dotyczyły one niewłaściwego składowania odpadów azbestowych w sąsiedztwie ich posesji.

Straż Miejska w Krzeszowicach w latach 2016-2021 podjęła łącznie dziewięć¹⁰ interwencji w związku z wyrobami zawierającymi azbest (zgłoszenia osób fizycznych). Dotyczyły one postępowania z odpadami (wyrzucania płyt azbestowych, usuwania pokrycia dachowego, składowania odpadów). W wyniku interwencji nie stwierdzono wyrobów azbestowych albo nieprawidłowości skutkujących nałożeniem mandatu.

(akta kontroli: str. 302-317)

⁷ http://www.gminakrzeszowice.pl/gospodarka_i_srodowisko/azbest_postepowanie.

⁸ Dwa zgłoszenia w 2018 r., jedno w 2021 r.

⁹ Informacja w trybie art.29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁰ Dwie interwencje w 2016 r., trzy w 2017 r., dwie w 2018 r., po jednej w 2020 i 2021 r.

1.7. Program usuwania azbestu na lata 2015-2032 był dostępny w BIP Gminy jako załącznik do uchwały Rady Miejskiej w sprawie przyjęcia Programu. Natomiast na stronie internetowej Urzędu, według stanu na 22 lutego 2022 r., dostępny był nieaktualny program usuwania azbestu z 2011 r. W toku czynności NIK zaktualizowano stronę, udostępniając obowiązujący Program¹¹.

(akta kontroli str. 58-65)

1.8. Zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest oraz z gminnym Programem przydzielono¹² Referatowi Gospodarki Komunalnej Urzędu (GK). Dotyczyły one:

- gromadzenia informacji o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest, poprzez prowadzenie bazy azbestowej administrowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w formie elektronicznej;
- przedkładania Marszałkowi corocznej informacji o rodzajach, ilościach i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska na terenie Gminy;
- inicjowania i prowadzenia aktualizacji Programu;
- organizowania oraz koordynacji usuwania wyrobów zawierających azbest przy wykorzystaniu pozyskanych na ten cel środków krajowych lub unijnych z uwzględnieniem zasad zawartych w POKA;
- prowadzenia działań edukacyjno-informacyjnych dotyczących odpadów niebezpiecznych.

Przedmiotowy zakres zdań w latach 2016-2021 miał przydzielony jeden pracownik. W przypadku dłuższej nieobecności zadania te realizował pracownik zastępujący.

(akta kontroli str. 19-20, 29-40)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2021 pracownicy Urzędu nie sporządzali, a Burmistrz nie przedstawiał Radzie Miejskiej sprawozdań z realizacji *Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Krzeszowice na lata 2015-2032*, czym naruszono zapisy Programu. Zgodnie z zamieszczonym w nim harmonogramem¹³, sprawozdania z przebiegu realizacji Programu należało przedstawiać Radzie Miejskiej co dwa lata.

(akta kontroli str. 84, 191, 212)

Burmistrz wyjaśnił, że nie sporządzono i nie przedstawiono Radzie Miejskiej sprawozdań z realizacji Programu z uwagi na występujące braki kadrowe na stanowisku odpowiedzialnym za realizację Programu (zatrudnienie pracowników na zastępstwo).

(akta kontroli str. 217)

2. W Urzędzie latach 2016-2021 nie obliczano i nie monitorowano wskaźników Programu określonych do monitorowania jego realizacji¹⁴.

(akta kontroli str. 70, 212)

Burmistrz wyjaśnił, że nie obliczano i nie monitorowano wskaźników monitoringu realizacji Programu wg wzoru wskazanego w Programie. Efekty realizacji

¹¹ http://www.gminakrzeszowice.pl/gospodarka_i_srodowisko/azbest_w_gminie [dostęp: 22 lutego 2022 r.]

¹² Na podstawie zarządzeń Burmistrza w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu obowiązujących w okresie 2016-2021.

¹³ Program, str.73.

¹⁴ Program, str.16.

Programu, poprzez realizowane projekty, Referat GK przedstawiał corocznie do publicznej wiadomości za pomocą strony internetowej i lokalnej prasy.

(akta kontroli str. 217)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w Programie zdefiniowano sześć wskaźników jego realizacji. Należało je obliczać w jednostkach miary, zgodnie z treścią wskaźnika. W przeciwnym razie wskaźniki tracą swój walor informacyjny, porównawczy (do oceny linii trendu), a także funkcję oceny postępu realizowanego Programu w założonym przedziale czasowym.

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Gminę działania mające na celu realizację POKA były na ogół zgodne z przyjętymi założeniami. W latach 2016-2021 Gmina posiadała Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, przygotowany na bazie aktualizacji inwentaryzacji z 2015 r. Cel gminnego Programu był spójny z celem POKA. Zapewniono publiczny dostęp do tego Programu. W Urzędzie zadania dotyczące realizacji POKA przydzielono odpowiedniej komórce organizacyjnej, która gromadziła i wprowadzała dane o wyrobach zawierających azbest. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły niesporządzania w okresie objętym kontrolą wymaganych sprawozdań z realizacji Programu oraz nieobliczania i niemonitorowania wskaźników realizacji Programu.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Zaawansowanie realizacji POKA na terenie Gminy

2.1. Harmonogram usuwania azbestu, zawarty w gminnym Programie, zakładał usunięcie 25% wyrobów zawierających azbest w latach 2015-2019 (I etap). Do końca 2024 r. (II etap) założono usunięcie 50% wyrobów.

Gmina do końca 2019 r. usunęła 2 508 615 kg, co stanowiło 36,6% wyrobów zinwentaryzowanych u osób fizycznych w 2015 r. W latach 2020-21 unieszkodliwiono 541 450 kg (7,9%). Łącznie do końca 2021 r. usunięto 44,5% wyrobów zinwentaryzowanych w 2015 r. u osób fizycznych.

Gmina nie usuwała wyrobów z nieruchomości innych osób prawnych. W okresie objętym kontrolą dwie osoby prawne zgłosiły do Urzędu usunięcie 14 760 kg¹⁵ wyrobów azbestowych. Informacje te przekazano Marszałkowi Województwa Małopolskiego.

(akta kontroli str. 86-87, 279)

2.2. Gmina posiadała uprawnienia do BA. Dane o wyrobach zawierających azbest wprowadzano do systemu od 2008 r.

(akta kontroli: str. 239, 246)

Urząd w okresie objętym kontrolą przekazywał Marszałkowi Województwa Małopolskiego roczne informacje o rodzajach, ilościach i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, o których stanowił § 2 rozporządzenia z 23 lipca 2009 r.¹⁶ Informacje do roku 2019 przekazywano w formie papierowej wraz z załącznikiem – płytą CD (z Inwentaryzacją wyrobów z 2015 r.). Od 2020 r. informacje przekazano drogą elektroniczną w formie wygenerowanego raportu w BA. Informacje przekazywano terminowo, tj. do 31 marca

¹⁵ Jedna z firm nie figurowała w spisie z gminnej inwentaryzacji z 2015, druga unieszkodliwiła wyroby o łącznej masie 6,13 Mg, a pierwotnie w inwentaryzacji z 2015 r. miała przypisane wyroby o łącznej masie 7,18 Mg.

¹⁶ 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.

za poprzedni rok kalendarzowy, z wyjątkiem Informacji za 2020 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: str. 12, 121-127, 284)

Z danych dostępnych w BA wg stanu na 23 lutego 2022 r. wynikało, że masa wyrobów zinwentaryzowanych od osób fizycznych wynosiła 11 179 617 kg, i była o 63,2% wyższa od masy zinwentaryzowanej w 2015 r., wynoszącej 6 849 063,65 kg; co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 79, 279)

Według danych BA wg stanu na 23 lutego 2022 r. masa wyrobów unieszkodliwionych od osób fizycznych wynosiła 3 466 057 kg. Według danych posiadanych przez Urząd masa wyrobów unieszkodliwionych od osób fizycznych w latach 2015-2021 stanowiła 3 050 065 kg. Kierownik Referatu GK wyjaśniła, że wszystkie wprowadzone do BA dane dotyczące unieszkodliwienia wyrobów sumują się do 3 466 056 kg, a przed 2015 r. według danych w BA unieszkodliwiono 1 969 153 kg, natomiast w okresie 2015-2021 unieszkodliwiono 1 496 903 kg.

(akta kontroli str. 240-241, 279)

Według danych BA, w latach 2016-2021 unieszkodliwiono 1 473 906 kg, a masa wyrobów unieszkodliwionych wynikająca z dokumentów Urzędu 2016-2021 stanowiła 2 593 025 kg, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 179, 240-241, 279, 282)

2.3. Wywóz odpadów zawierających azbest w latach 2016-2021 był organizowany przez Gminę w ramach projektów własnych, jak i dofinansowanych środkami zewnętrznymi, tj.:

- w 2016 r. w ramach projektu pn. „Demontaż i bezpieczne składowanie wyrobów zawierających azbest z obszaru województwa małopolskiego” w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy zdemontowano 112 azbestowych pokryć dachowych (373,4 Mg) oraz odebrano odpady (gruz azbestowy) zalegające na 221 posesjach (620,9 Mg). Koszt demontażu pokryć dachowych i odbioru odpadów wyniósł 212 005,50 zł, koszt nadzoru 10 500,01 zł; koszt usunięcia gruzu azbestowego 242 354,81 zł, koszt zakupu blachodachówki na nowe pokrycie dachowe (350 m²) dla dwóch nieruchomości (w ramach pomocy dla najuboższych) 7 835,1 zł, co łącznie stanowiło 472 695,42 zł (tj. 98,9% kosztów Projektu finansowanego w 15% ze środków własnych, w 85% z dofinansowania). Gmina Szczucin (Instytucja Realizująca) dokonała wyboru wykonawcy odpowiedzialnego za demontaż i odbiór odpadów, a także wykonawcy sprawującego nadzór;
- w 2017 r. w ramach zadania pn. „Usuwanie wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Krzeszowice” odbiór i unieszkodliwienie odpadów zawierających azbest zrealizowano z terenu 132 nieruchomości (272,56 Mg). Koszt realizacji zadania wyniósł 69 501,19 zł brutto. W 2017 r. zadanie sfinansowano ze środków własnych Gminy, natomiast po uzyskaniu dofinansowania w 2018 r. na projekt w ramach RPO WM, Gmina uzyskała refundację tych wydatków (85% dofinansowanie RPO WM, 15% budżet Gminy);
- w latach 2018-2020 w ramach projektu pn. „Usuwanie azbestu z terenu gminy Krzeszowice” dokonywano demontażu i odbioru wyrobów. W 2018 r. zdemontowano 25 pokryć dachowych i innych elementów budowlanych zawierających azbest (eternitu) o łącznej masie 79 Mg oraz odebrano i zutylizowano zdemontowane elementy azbestowe ze 105 nieruchomości (290,59 Mg). W 2019 r. zdemontowano 40 pokryć dachowych i innych elementów budowlanych (148,21 Mg) oraz odebrano i zutylizowano zdemontowane

elementów ze 108 nieruchomości (266,41 Mg). W 2020 r. zdemontowano 29 pokryć dachowych i innych elementów budowlanych (102,68 Mg) oraz odebrano i zutylizowano zdemontowane elementy ze 141 nieruchomości (392,77 Mg). Na usuwanie wyrobów zawierających azbest (transport i utylizacja, inspektor nadzoru, demontaż pokryć dachowych) wydatkowano 520 497,67 zł (97% wartości projektu). Projekt sfinansowano w 85% ze środków RPO WM, a w 15% ze środków własnych Gminy;

- w 2021 r. w ramach zadania pn. „Usuwanie wyrobów zawierających azbest, z terenu gminy Krzeszowice” odbiór i unieszkodliwienie odpadów zrealizowano z 16 nieruchomości (46 Mg). Zadanie w kwocie 17,4 tys. zł sfinansowano ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli str. 9-10, 170-181, 282)

Kierownik Referatu GK, w sprawie sposobu organizacji odbioru i wywozu odpadów zawierających azbest wyjaśniła, że: w przypadku każdego z powyższych zadań nabór wniosków składanych przez właścicieli nieruchomości, posiadających wyroby zawierające azbest, odbywał się w terminach ogłaszanych naborów. Proces odbywał się w następujący sposób: złożenie wniosku na dedykowanym formularzu wraz z wymaganymi załącznikami; weryfikacja wniosku; odpowiedź na wniosek (pozytywnie bądź negatywnie rozpatrzony); zebranie danych zbiorczych w celu przekazania wykonawcy usługi; przekazanie wykonawcy danych koniecznych celem odbioru odpadów (adres, szacunkowy tonaż) – częstotliwość uzależniona była od ilości przyjętych i rozpatrzonych wniosków – jednorazowo np. ok. 30 nieruchomości; demontaże w zależności od daty planowanych robót; odbiór dokonywany przez wykonawcę (ważenie), potwierdzenie właściciela nieruchomości; przekazanie protokołów odbioru.

(akta kontroli str. 170)

Liczba wniosków mieszkańców o odbiór odpadów zawierających azbest oraz o demontaż i odbiór tych odpadów, rozpatrzona przez Referat GK, stanowiła w poszczególnych latach: 2016 r. – 237 (w tym trzy rozpatrzono negatywnie); 2017 r. – 140 (w tym sześć negatywnych); 2018 r. – 177 (nie było negatywnych); 2019 r. – 202 (w tym jeden negatywny); 2020 r. – 181 (w tym 13 negatywnych); w 2021 r. – 21 (w tym pięć negatywnych); przy czym w roku 2017 i 2021 wnioski składano tylko na odbiór odpadów. Przyczyną negatywnego rozpatrzenia wniosków najczęściej było: złożenie wniosku przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą; nieuzupełnienie wymaganych danych; złożenie wniosków poza terminami naborów. W przypadku pozytywnie rozpatrzonych wniosków na demontaż pokryć dachowych część wnioskodawców rezygnowała jeszcze przed przekazaniem do Wykonawcy listy wniosków do realizacji, albo w czasie trwania zadania. W 2016 r. nie doszło do realizacji 33 wniosków (14%); w latach 2018-2020 – 97 wniosków (17,7%).

Kierownik Referatu GK wyjaśniła, że mieszkańcy rezygnowali z demontażu przed przystąpieniem do zadania najczęściej z powodu: posiadania własnego wykonawcy demontażu; niedogodnego terminu proponowanego przez wykonawcę lub wnioskodawcę; braku możliwości uzgodnienia terminu wykonania nowego pokrycia dachowego; sytuacji losowych skutkujących brakiem środków finansowych na wymianę poszycia dachowego. W trakcie realizacji zadania demontaż nie dochodził do skutku najczęściej z powodu: niezgrania demontażu z terminem wykonania nowego pokrycia dachowego; złych warunków atmosferycznych w dniu planowanego demontażu; rezygnacji związanej z wystąpieniem sytuacji życiowej.

(akta kontroli str. 184-188)

2.4. W budżetach Gminy na lata 2016-2021 zapewniono środki na realizację zadań związanych z usuwaniem azbestu, w łącznej wysokości 1 296,8 tys. zł, z tego 271,7 tys. zł (2016 r.); 81,4 tys. zł (2017 r.); 487,6 tys. zł (2018 r.); 262,8 tys. zł (2019 r.); 170,8 tys. zł (2020 r.); 22,5 tys. zł (2021 r.). Wydatkowano na ten cel łącznie 808,6 tys. zł, co stanowiło 62,3% planu po zmianach. W poszczególnych latach 2016-2021 wydatkowano odpowiednio: 265,8 tys. zł (97,8%); 69,6 tys. zł (85,7%); 139,8 tys. zł (28,7%); 151,2 tys. zł (57,5%); 162,3 tys. zł (95%); 19,8 tys. zł (88,3%).
(akta kontroli str. 281)

2.5. Gmina w latach 2016-2021 realizowała dwa projekty związane z usuwaniem azbestu dofinansowane środkami zewnętrznymi, tj.:

a) w 2016 r. i w I kw. 2017 r. kontynuowała projekt pn. „Demontaż i bezpieczne składowanie wyrobów zawierających azbest z obszaru województwa małopolskiego” dofinansowany w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Projekt realizowano w partnerstwie pomiędzy Instytucją Realizującą, tj. Miastem i Gminą Szczucin, a partnerami projektu, którymi były jednostki samorządu terytorialnego województwa małopolskiego. Umowę partnerską między Gminą a Instytucją Realizującą podpisano 29 listopada 2011 r. Kwota dotacji przekazana gminie Szczucin na realizację projektu w 2016 r. wyniosła 479 195,42 zł. Koszt realizacji zadania wyniósł 478 063,6 zł brutto, z tego rozliczono kwotę 71 709,57 zł jako wkład własny Gminy (finasowanie 15%), kwotę 406 354,06 zł¹⁷ jako dofinansowanie ze środków funduszu programowego (finansowanie 85%). Niewykorzystana dotacja wyniosła 1131,79 zł (na działania promocyjno-edukacyjne) i została zwrócona na konto Gminy.

W ramach projektu poniesiono wydatki na demontaż pokryć dachowych i odbiór, usunięcie odpadów azbestowych (gruzu azbestowego), nadzór inspektorski, zakup blachodachówki na nowe pokrycie dachowe, co łącznie stanowiło 472 695,42 zł (98,9% kosztów Projektu); na działania promocyjno-edukacyjne wydano 5 368,17 zł (1,1% kosztów Projektu).

W 2017 r. z przekazanej dotacji 650 zł wydatkowano 396,15 zł, w tym 59,42 zł rozliczono jako wkład własny Gminy (15%), 336,73 zł jako dofinansowanie (85%). Niewykorzystana dotacja 253,85 zł została zwrócona Gminie.

(akta kontroli str. 130, 157-169, 282, 284)

b) w latach 2018-2020 r. realizowała projekt pn. „Usuwanie azbestu z terenu gminy Krzeszowice” dofinansowany w ramach RPO WM. Gmina złożyła wniosek aplikacyjny 5 maja 2017 r. Umowa z 3 kwietnia 2018 r.¹⁸ określała okres realizacji zadania, tj. 1 lipca 2017 r. – 31 stycznia 2021 r. Gmina otrzymała refundację w wysokości 59 076 zł, co stanowiło 85% kwoty poniesionych wydatków własnych (69 501,20 zł) w 2017 r. na usuwanie azbestu. Projekt finansowany był w 85% ze środków RPO, działanie 5.2 Rozwijanie systemu gospodarki odpadami, poddziałanie 5.2.2 Gospodarka odpadami – SPR, a w 15% ze środków własnych Gminy. Całkowita wartość projektu wyniosła 536 157,85 zł, tj. 98,8% wartości umownej (542 513,51 zł), z czego na poszczególne zadania wydatkowano:

- na usuwanie wyrobów zawierających azbest (transport i utylizacja, inspektor nadzoru, demontaż pokryć dachowych) 520 497,67 zł (tj. 97% wartości projektu);
- na edukację ekologiczną (gadżety edukacyjne, podnoszenie świadomości ekologicznej) 13 210,10 zł (2,5% wartości projektu);
- na koszty pośrednie 2 450,08 zł (0,5% wartości projektu).

¹⁷ Kwota zwrotu dotacji przez gminę Szczucin na konto Gminy w 2016 r. wyniosła 213 198,60zł; w 2017 r. – kwota zwrotu 194 117,50 zł.

¹⁸ RPMP.05.02.02-12-0503/17-XVII/82/FE/18.

Wartość wydatków kwalifikowanych wyniosła 492 465,68 zł, w tym środki europejskie 418 595,83 zł (85%), wkład własny 73 869,85 zł (15%); wydatki niekwalifikowane 43 692,17 zł.

(akta kontroli str. 130, 137-156, 282, 284)

Gmina zawarła umowę (28 czerwca 2019 r., aneks z 22 grudnia 2021 r.) o partnerstwie z powiatem krakowskim oraz gminami partnerskimi na rzecz realizacji Projektu pn. „Likwidacja wyrobów zawierających azbest na terenie Powiatu Krakowskiego” w ramach RPO WM. Powiat krakowski reprezentował Partnerów przed Instytucją Zarządzającą RPO, w tym m. in. w złożeniu wniosku o dofinansowanie, podpisaniu umowy. Projekt znalazł się na liście rezerwowej. W marcu 2021 r. Starosta Krakowski poinformował Urząd o podjęciu decyzji przez Zarząd Województwa o dofinansowaniu Projektu. Rada Miejska w Krzeszowicach uchwałą z 6 grudnia 2021 r. podjęła decyzję o przeznaczeniu 23 tys. zł w 2022 r. dla powiatu krakowskiego na realizację Projektu.

(akta kontroli str. 132-136, 284)

Gmina w latach 2016-2021 nie otrzymała darowizn ani wpłat od osób fizycznych na działania związane z usuwaniem azbestu. Gmina nie wnioskowała o środki Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(akta kontroli str. 9, 131,132)

2.6. Zadania współpracy określone w POKA dla samorządu gminnego były realizowane przez Gminę w następujących obszarach:

Organizowanie szkoleń lokalnych w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości bez korzystania z usług wyspecjalizowanych firm

Szkolenia i spotkania na terenie Gminy odbywały się w szkołach podstawowych i były adresowane do dzieci i młodzieży, oraz na gminnych zebraniach, imprezach ekologicznych (pikniki, eko-akcje) adresowanych do wszystkich mieszkańców. Koszty akcji edukacyjnych ponoszono w 2016 r. w ramach projektu szwajcarskiego pn. „Demontaż i bezpieczne składowanie wyrobów zawierających azbest z obszaru województwa małopolskiego” przez Instytucję realizującą Projekt, a następnie rozdzielane na poszczególnych członków Projektu. W 2018 r. koszty akcji edukacyjnych ponoszono w ramach Projektu pn. „Usuwanie azbestu z terenu gminy Krzeszowice”. W lekcjach edukacyjnych uczestniczyło 63 uczniów.

Burmistrz wyjaśnił, że szkolenia były przeprowadzane również w warunkach terenowych, na zebraniach wiejskich i osiedlowych, trudno zatem wskazać liczbę uczestników ww. szkoleń.

Inspirowanie właściwej postawy obywateli w zakresie obowiązków związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina w latach 2016-2021 wykonywała na bieżąco akcje informacyjne, zarówno dla właścicieli nieruchomości, na których znajdowały się wyroby zawierające azbest, jak i dla młodszych mieszkańców Gminy (dzieci i młodzieży). Zainteresowanie tematyką wyrobów zawierających azbest było bardzo duże. Akcje prowadzone były poprzez: dystrybucję ulotek informacyjnych, dystrybucję książeczek edukacyjnych dla najmłodszych przybliżających tematykę niebezpiecznych odpadów. Dodatkowo, na tablicach ogłoszeń w siedzibach Urzędu oraz w placówkach oświatowych umieszczano plakaty o tematyce związanej z azbestem. Ogłoszenia o konieczności sporządzania przez osoby fizyczne informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu publikowane były w lokalnej

prasie, tj. Magazynie Krzeszowickim¹⁹, oraz na stronie internetowej Urzędu.

Współpraca z mediami w celu propagowania odpowiednich inicjatyw społecznych oraz rozpowszechniania informacji dotyczących zagrożeń powodowanych przez azbest

Burmistrz wyjaśnił, że w Gminie brak było efektywnych narzędzi medialnych do prowadzenia skutecznych kampanii informacyjno-edukacyjnych. Gmina publikowała własny magazyn o nakładzie 3000 egz., natomiast na terenie Gminy nie funkcjonowała lokalna telewizja, radio. W zebraniach wiejskich i osiedlowych uczestniczyła zwykle niewielka grupa osób, a nowoczesne kanały informacyjne (strona www, profile społecznościowe) miały również ograniczoną (swoją) grupę odbiorców. Podczas realizacji Projektu szwajcarskiego, z uwagi na jego zasięg (województwo małopolskie), informacje o możliwości demontażu poszyc dachowych były zamieszczone w Gazecie Krakowskiej oraz na stronie internetowej Projektu (wolniodazbest.nazwa.pl), przedstawiciele gminy Szczucin udzielali wywiadów oraz promowali Projekt w telewizji – TVP Kraków.

Współpraca z organizacjami społecznymi wspierającymi realizację POKA

Gmina nie współpracowała z organizacjami społecznymi, jak wyjaśnił Burmistrz, ponieważ na jej terenie brak było działających organizacji społecznych ukierunkowanych na tematykę ujętą w POKA.

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

Gmina współpracowała z organami kontrolnymi w obszarze informowania o stwierdzonych nieprawidłowościach (nadzór budowlany). Burmistrz wyjaśnił, że dodatkowo, w ramach edukacji, informowano mieszkańców o konieczności dokonania zgłoszeń do organu administracji architektoniczno-budowlanej (Starostwa Powiatowego w Krakowie) przed demontażem poszycia azbestowego.

(akta kontroli str. 92, 95-98, 101, 103-104)

Pracownicy Referatu GK nie brali udziału w dedykowanym *Szkoleniu e-learningowym dla pracowników inspekcji sanitarnej, inspekcji pracy, nadzoru budowlanego oraz JST, w zakresie prawidłowego postępowania z wyrobami zawierającymi azbest*²⁰. Link do szkolenia był ogólnie dostępny na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii (POKA/Usuwanie azbestu), na stronie Bazy azbestowej (zakładka *Praktycznie o azbecie*) oraz bip Urzędu Marszałkowskiego (www.malopolska.pl/azbest).

Burmistrz wyjaśnił, że wskazane szkolenie e-learningowe będzie niezwłocznie uzupełnione przez pracowników Referatu GK. Inne przyczyny braku udziału w szkoleniach poświęconych tematyce azbestu, to: nadmiar innych obowiązków służbowych, występujące braki kadrowe na stanowisku odpowiedzialnym za realizację Programu, a także uboga oferta szkoleniowa prywatnych firm dotycząca tej tematyki. Podczas realizacji projektu szwajcarskiego pn. „Demontaż i bezpieczne składowanie wyrobów zawierających azbest z obszaru województwa małopolskiego” kierownik Referatu GK brała udział w dwóch szkoleniach w 2016 r. w tematyce związanej z wyrobami zawierającymi azbest oraz zagadnień realizowanego Projektu.

(akta kontroli str. 102, 105, 111, 212, 216, 220-223)

¹⁹ <https://archiwum.magazynkrzeszowicki.pl/?p=6235#more-6235> [dostęp: 28 lutego 2022 r.]

²⁰ Szkolenie realizowane przez Główny Instytut Górnictwa na zlecenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

2.7. Barierami w realizacji Programu, wskazanymi przez Burmistrza, były:

- brak wystarczających środków finansowych na montaż nowego poszycia dachowego przez mieszkańców. Często przy wymianie poszycia dachowego, z uwagi na długi okres użytkowania, konieczna była również wymiana więźby dachowej lub innych elementów dachu, co wiązało się z dodatkowymi kosztami. W 2016 r. w ramach Projektu szwajcarskiego Gmina przyznała pomoc dwóm osobom najuboższym na zakup blachodachówki. Jednak z uwagi na określone kryteria pomocy, niewielu właścicieli wykazujących niskie dochody mogło pozwolić sobie na wymianę poszycia dachowego. Dodatkowo zjawiska makroekonomiczne (inflacja oraz podwyżki cen materiałów budowlanych), zdaniem Burmistrza, mogą mocno ograniczyć realizację usuwania azbestu z terenu Polski, bo właściciele zmuszeni będą znacznie wydłużać termin użytkowania poszycia dachowego lub nie będą w stanie go wymienić w określonym przez prawo czasie;
- nieregulowany stan prawny nieruchomości, na których znajdowały się wyroby zawierające azbest, i brak przeprowadzonych postępowań spadkowych. Użytkownicy danych nieruchomości nie mieli możliwości otrzymania dofinansowania w ramach realizowanych projektów, jeżeli nie byli właścicielami danej nieruchomości, a koszty własne usunięcia szkodliwych wyrobów stawały się barierą;
- niska świadomości prawidłowego demontażu wyrobów azbestowych i ich szkodliwości w aspekcie zdrowotnym. Burmistrz wyjaśnił, że zdarzało się, iż pomimo przeprowadzania szeregu akcji informacyjnych na terenie Gminy oraz dostępności tych informacji, właściciele dokonywali niewłaściwych demontaży, co wiązało się z interwencją odpowiednich służb.

Burmistrz, odnośnie do barier w realizacji POKA, wskazał również na funkcjonowanie BA, brak szkoleń oraz możliwości generowania zestawień oraz pozyskiwania danych. Jak dodatkowo wyjaśnił Burmistrz, Urząd nie zgłaszał zapotrzebowania na szkolenia z obsługi BA do żadnego z podmiotów, tj. do administratora BA, Koordynatora POKA lub Marszałka Województwa. Wyjaśnił, że prowadzenie BA przez Urząd w ramach dodawania nowych lokalizacji zawierających wyroby, czy też wprowadzania informacji dotyczących unieszkodliwiania i usuwania wyrobów, nie sprawiało problemów technicznych. Burmistrz odnośnie do funkcjonowania BA wskazał również na pojawiające się trudności z określeniem ilości wyrobów zawierających azbest na terenie danej nieruchomości. Pomimo posiadanych danych szacunkowych od właścicieli nieruchomości (najczęściej podawanych w m²), często dane te okazywały się niespójne i odbiegające od rzeczywistości – po dokonanych demontażu i odbiorze, podczas którego odpad był ważony. Z uwagi na występujące problemy, aby zgromadzić rzetelne dane, Gmina przeprowadziła w 2015 r. aktualizację inwentaryzacji na swoim terenie na potrzeby Programu, a wyniki inwentaryzacji zasiliły BA.

(akta kontroli str. 92-93, 97-101, 104-110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd po terminie (21 dni) przekazał Marszałkowi Województwa Małopolskiego Informację o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska za 2020 r. Została ona przesłana 21 kwietnia 2021 r. a zgodnie z § 2 rozporządzenia z 23 lipca 2009 r., Informację należało złożyć w terminie do 31 marca 2021 r. Kierownik Referatu GK wyjaśniła, że nie znane były przyczyny przekazania raportu po terminie.

(akta kontroli str. 119-120, 128)

2. Masa wyrobów zinwentaryzowanych u osób fizycznych wynikająca z BA według stanu na 23 lutego 2022 r. nie odzwierciedlała rzetelnie masy wyrobów zinwentaryzowanych z terenu Gminy w 2015 r. Masa wyrobów zinwentaryzowanych prezentowana w BA była znacznie wyższa i wynosiła 11 179 617 kg, tj. o 63,2% więcej od masy zinwentaryzowanej w 2015 r., wynoszącej 6 849 063,65 kg. Powyższa różnica w masie (63,2%) przekraczała znacznie nawet poziom automatycznej korekty danych w BA dokonanej przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii w 2019 r.²¹, która to korekta mogła skutkować wzrostem łącznej masy wyrobów do max. 36,4%.

(akta kontroli str. 79,104-110, 235, 279)

Kierownik Referatu GK wyjaśniła, że: w BA wprowadzane były dane od 2008 r. (informacje dotyczące wyrobów wprowadzone przed przeprowadzeniem inwentaryzacji – w 2011 r. i w 2015 r.). Domniemywa się, iż wyroby wprowadzone przed przeprowadzeniem inwentaryzacji w 2015 r. były wprowadzane na podstawie ankiet składanych do Urzędu przez właścicieli nieruchomości lub w ramach składanych wniosków do Programów realizowanych w poszczególnych latach. Dane z inwentaryzacji z 2015 r. do BA wprowadził i poprawiał Wykonawca inwentaryzacji.

Na bazie raportów wygenerowanych z BA ustalono, że masa zinwentaryzowanych wyrobów w BA według stanu na 1 stycznia 2009 r. wynosiła 3 592 367 kg, na 1 stycznia 2015 r. – 4 872 926 kg, na 1 stycznia 2016 r. (po wprowadzeniu danych z inwentaryzacji 2015 r.) – 11 175 657 kg.

Według informacji przekazanych Referatowi GK przez Administratora Bazy w toku kontroli (21 marca 2022 r.), administracja BA nie prowadzi bieżącej analizy danych wprowadzanych przez gminy, dlatego też jest w stanie odpowiedzieć na pytanie, czy w danych Gminy występują duplikaty informacji. W teorii taka sytuacja jest możliwa, jeżeli w zbiorze danych występują informacje nieaktualizowane co najmniej od 2014 r., starsze rekordy często mają niekompletne zestawy informacji i mechanizmy automatycznie wyszukujące duplikaty nie są w stanie ich wykryć. Z dostępnych metadanych wynikało, że w przypadku Gminy występuje 368 lokalizacji wprowadzonych do systemu i aktualizowanych ostatni raz przed 2015 r., które potencjalnie mogą być narażone na zdublowanie. Wszystkie te lokalizacje swoim zasięgiem obejmują jedynie rekordy oznaczone jako nieszkodliwe, więc bardzo ciężko byłoby określić, czy sytuacja zdublowania danych ma miejsce – wymagałoby to przejrzenia każdego wpisu z osobna i porównania go z innymi podobnymi. Taka weryfikacja musiałaby zostać wykonana po stronie Gminy.

Odnosnie do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że wg stanu na 1 stycznia 2015 r. masa zinwentaryzowanych wyrobów wynosiła 4 872 926 kg, a do końca 2014 r. unieszkodliwiono (według danych z BA) 1 969 153 kg, co teoretycznie wskazywałoby, że wyroby jeszcze nieunieszkodliwione mogły zostać objęte ponownie spisem z natury podczas inwentaryzacji w 2015 r. i ponownie wprowadzone (zdublowane) do BA, co zdaniem NIK wymaga dalszej pogłębionej analizy ze strony Gminy i administratora BA, z wykorzystaniem dostępnych narzędzi informatycznych.

(akta kontroli str. 239-240, 242- 245, 248-251)

²¹ 28 czerwca 2019 r. Ministerstwo dokonało automatycznej korekty przelicznika z 11 kg/m² do 15 kg/m² (wzrost o ok. 36,4%), co wpływało na wzrost łącznej masy wyrobów zawierających azbest wykazywanej w module Dane zagregowane/Zestawienia statystyczne. Korekta dotyczyła wyrobów, które na chwilę wprowadzenia korekty nie zostały w całości unieszkodliwione. <https://bazaazbestowa.gov.pl/pl/aktualnosci/biezace-aktualnosci/288-zmiana-wartosci-przelicznika-m2-kg-dla-wyrobow-w01-oraz-w02>.

3. Dane wprowadzone przez Referat GK do BA dotyczące masy wyrobów unieszkodliwionych w okresie objętym kontrolą (2016-2021) były niezgodne z masą faktycznie unieszkodliwioną wynikającą z posiadanych przez Urząd dokumentów. Według danych wprowadzonych do BA łącznie unieszkodliwiono 1 473 906 kg wyrobów, podczas gdy rzeczywista masa wyrobów unieszkodliwionych wynikająca z dokumentów Urzędu za 2016-2021 stanowiła 2 593 025 kg, tym samym do BA wprowadzono masę niższą o 1 119 119 kg (43,2%).

(akta kontroli str. 179, 235, 279, 282)

Kierownik Referatu GK wyjaśniła, że dane o ilości wyrobów pochodzące z inwentaryzacji „z natury”, bądź pochodzące od samych właścicieli nieruchomości, były jedynie szacunkowe, odzwierciedlające przybliżoną powierzchnię wyrobów (podawane w m²), a nie ich wagę. W związku z faktem występowania niespójności powyższych danych, aby wykazać, że z terenu danej nieruchomości wszystkie wyroby zawierające azbest zostały unieszkodliwione, do BA wprowadzono dane dotyczące unieszkodliwienia wyrobów o takiej samej wartości, która była określona w BA, uznając za najistotniejszy aspekt usunięcia azbestu z nieruchomości. Referatowi nie były znane instrukcje, bądź wytyczne odnośnie do konieczności wprowadzania lub korygowania szacunkowej ilości wyrobów zawierających azbest przypisanej do danej nieruchomości i widniejącej w BA, skoro informacje o wyrobach były umowne – podawane w m². Kierownik w sprawie, czy występowało do Administratora BA z zapytaniem o tryb postępowania w takich przypadkach, wyjaśniła że zapytań takich nie kierowano.

(akta kontroli str. 240-245, 248-251)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że zgodnie z *Instrukcją użytkownika JST „Systemu baza azbestowa”* (str. 18) w obszarze *Dodawanie/edycja wyrobów* kluczowym było uzgadnianie danych z kartą przekazania odpadów (czyli faktycznie unieszkodliwionych). Instrukcja ta była ogólnie dostępna²².

Należy również podkreślić, że Baza i nadzór nad nią dotyczył substancji niebezpiecznych, tj. stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska i zdrowia. Tylko kompletna Baza azbestowa może służyć rzetelnemu monitorowaniu postępów w realizacji celów POKA, w tym np. planowaniu budowy kolejnych potrzebnych składowisk dla odpadów pozostających do unieszkodliwienia z terenu Województwa.

OCENA CZĄSTKOWA

Zaawansowanie realizacji gminnego Programu było zgodne z założonym harmonogramem. Łącznie do końca 2021 r. usunięto 44,5% wyrobów zinwentaryzowanych w 2015 r. u osób fizycznych. W ocenie NIK, dotychczasowe zaawansowanie realizacji Programu nie zagraża terminowemu usunięciu wyrobów do końca 2032 r. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę na stwierdzone przypadki niewiarygodnych i niekompletnych danych wprowadzonych do BA. Jedynie rzetelne dane, odzwierciedlające stan faktyczny, umożliwią prawidłową ocenę postępu w usuwaniu odpadów.

Gmina zapewniła mieszkańcom pomoc przy demontażu i odbiorze wyrobów zawierających azbest oraz prowadziła akcje edukacyjno-informacyjne. Przy realizacji gminnego Programu korzystała w dużym stopniu z dofinansowania ze środków zewnętrznych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego przekazania

²² www.bazaazbestowa.gov.pl/images/do-pobrania/instrukcja.pdf [dostęp: 23 marca 2022 r.]

Marszałkowi wymaganej Informacji, oraz niezgodnego z zasadami wprowadzania danych o wyrobach zinwentaryzowanych i unieszkodliwionych do BA.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2016-2021 jednostki władające nieruchomościami Samorządu Gminy, na których zinwentaryzowano w 2015 r. wyroby azbestowe, nie składały Marszałkowi Województwa corocznej „Informacji o wyrobach zawierających azbest” wymaganej przez § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r.²³ Urząd Gminy także nie złożył takiej „Informacji” w odniesieniu do wyrobów znajdujących się w nieruchomościach Samorządu Gminy (jako osoba prawna i właściciel).

Na podstawie danych z inwentaryzacji z 2015 r. oraz informacji pozyskanych w toku kontroli NIK przez Referat GK z jednostek władających stwierdzono, że wyroby azbestowe w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Gminy znajdowały się we władaniu trzech jednostek, tj.: dwóch jednostek organizacyjnych Gminy (ZABK²⁴, Wodociągi sp. z o.o.²⁵) oraz dzierżawcy (Ludowy Klub Sportowy „JUTRZENKA” w Ostrężnicy). Łączna masa wyrobów zinwentaryzowanych wynosiła 794 295,5 kg (III stopień pilności) i 6 603,03 kg (II stopień pilności).

Z informacji przekazanych przez jednostki wynikało, że wyroby zostały usunięte przez ZABK w 2018 r. z budynku „Domu Ludowego” (Rudno nr 114) – zinwentaryzowana masa 6 603,03 kg (II stopień pilności). Wodociągi sp. z o.o. wymieniły 4,5 km rur cementowo-azbestowych w sieci wodociągowej (180 000 kg, III stopień pilności) na przestrzeni lat 2010-2021.

(akta kontroli str. 193-210, 252-257, 262-278, 283, 284)

W odniesieniu do nieruchomości użytkowanych przez Gminę występowanie wyrobów azbestowych zgłosiło, w toku kontroli NIK, Centrum Kultury i Sportu w Krzeszowicach (jednostka organizacyjna Gminy) w lokalizacji ul. Walkowskiego 1. Lokalizacja nie była wykazana w inwentaryzacji z 2015 r. Jednostka również nie składała Informacji, o której mowa w § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r. W toku kontroli NIK (18 marca 2022 r.) jednostka przeprowadziła inwentaryzację oraz pierwszą ocenę wyrobów, stwierdzając 1 050 kg (III stopień pilności).

(akta kontroli str. 258-261, 283-284)

Do końca 2021 r. nie dokonano ponownej oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach stanowiących własność Gminy. Dla wyrobów zinwentaryzowanych i ocenionych w inwentaryzacji z 2015 r. przedmiotowe wyroby w nieruchomościach Gminy otrzymały III stopień pilności, z wyjątkiem budynku „Domu Ludowego” (Rudno 114) – II stopień pilności.

(akta kontroli str. 203-207, 252-257, 283-284)

Przy usunięciu azbestu w 2018 r. z gminnej nieruchomości Rudno nr 114, według informacji przedstawionej przez ZABK w toku kontroli NIK, dokonano przed przystąpieniem do rozbiórki zgłoszenia prac do organu administracji architektoniczno-budowlanej.

(akta kontroli str. 271-278)

²³ 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.

²⁴ Zarząd Administracji Budynków Komunalnych w Krzeszowicach.

²⁵ Wodociągi i Kanalizacja Krzeszowice sp. z o.o.

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

Burmistrz sprawował niewystarczający nadzór w odniesieniu do nieruchomości Samorządu Gminy:

- a) w obszarze obowiązków informacyjnych z tytułu posiadania wyrobów zawierających azbest.

Jednostki władające gminnymi nieruchomościami, tj.: jednostki organizacyjne Gminy (ZABK, Wodociągi sp. z o.o.) oraz dzierżawca (Klub sportowy) nie złożyły Marszałkowi Województwa w latach 2016-2021 wymaganych przez § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r. corocznych „Informacji o wyrobach zawierających azbest”.

Zgodnie z ww. § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r. Wykorzystujący wyroby ujmuje wynik inwentaryzacji w „Informacji” stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia i przedkłada ją corocznie w terminie do 31 stycznia.

(akta kontroli str. 203, 206-207, 213)

Burmistrz wyjaśnił, że jednostki władające nieruchomościami Gminy nie składały „Informacji” z uwagi na brak wiedzy o tego rodzaju obowiązku ciążyącym na użytkownikach lub zarządcach nieruchomości, na terenie których znajdują się wyroby zawierające azbest.

W toku kontroli NIK (18 marca 2022 r.) Wodociągi sp. z o.o. przesłały Marszałkowi Województwa Małopolskiego informację o wyrobach zawierających azbest za 2021 r.

(akta kontroli str. 217, 225-234)

- b) w obszarze realizacji dokonania ponownej oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach stanowiących własność Gminy.

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 2 kwietnia 2004 r.²⁶ stanowiącymi m.in., że właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości, obiektu, urządzenia budowlanego, instalacji przemysłowej lub innego miejsca zawierającego azbest, przeprowadza kontrole stanu tych wyrobów w terminach wynikających z oceny ich stanu, dokonując kolejnej oceny. Wzór oceny zawierał załącznik nr 1 do rozporządzenia. Jednostki organizacyjne (ZABK, Wodociągi sp. z o.o.) nie przedstawiły w toku kontroli NIK dokumentu Oceny sporządzonej w okresie objętym kontrolą. Ocena taka nie została również przedstawiona w toku kontroli NIK z budynku oddanego w dzierżawę klubowi sportowemu.

Wyroby spisane i ocenione w inwentaryzacji z października 2015 r., które zakwalifikowano do III stopnia pilności, powinny zostać ponownie ocenione – zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r. – w terminie do 5 lat (czyli do października 2020 r.), a wyroby z II stopniem pilności – do jednego roku (czyli do października 2016 r.).

(akta kontroli str. 203-207, 252-257, 283-284)

Burmistrz wyjaśnił, że: jednostki władające nieruchomościami Gminy nie dokonały ponownej oceny zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z uwagi na brak wiedzy o obowiązkach ciążyących na użytkownikach lub zarządcach nieruchomości, na terenie których znajdują się wyroby zawierające azbest.

(akta kontroli str. 217)

²⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest – Dz. U. Nr 71, poz. 649, ze zm.

Burmistrz w sprawie, czy wyznaczył w okresie 2016-2021 zadanie i osobę/komórkę organizacyjną w Urzędzie, która odpowiadałaby za nadzór nad realizacją zadań określonych w §§ 4-8 rozporządzenia z dnia 2 kwietnia 2004 r., § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r., w odniesieniu do nieruchomości Samorządu Gminy oraz nieruchomości użytkowanych/zarządzanych przez Gminę, wyjaśnił że nie wyznaczył. Obowiązki wskazane powyżej należą do zadań każdej jednostki Gminy władającej daną nieruchomością, na zasadach określonych w zawartych umowach (użyczenie, dzierżawa, najem i inne).

(akta kontroli str. 218)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać m.in., że Burmistrz zgodnie z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym²⁷ był zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu i kierownikami gminnych samorządowych jednostek organizacyjnych.

Należy również zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 346 ust.1 ustawy Prawo ochrony środowiska²⁸ *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

W odniesieniu do nieruchomości Samorządu Gminy jednostki władające jego nieruchomościami nie wywiązywały się z obowiązku przekazywania do Marszałka Województwa Małopolskiego (do 31 stycznia każdego roku) informacji o wyrobach zawierających azbest. W Gminie do końca 2021 r. nie przeprowadzono ponownej oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest mimo wymogu dokonania jej w terminie odpowiednio do roku i do pięciu lat od poprzedniej oceny wykonanej w 2015 r.

Nieinformowanie Marszałka Województwa Małopolskiego o wyrobach azbestowych skutkowało tym, iż w bazie azbestowej nie było aktualnych i rzetelnych danych o ilości zinwentaryzowanych i usuniętych wyrobów z nieruchomości samorządu Gminy.

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 zwraca uwagę na konieczność wzmożenia nadzoru nad realizacją obowiązków Gminy jako właściciela/zarządy nieruchomości wynikających z posiadania wyrobów azbestowych oraz nad wprowadzaniem danych do bazy azbestowej na poziomie Gminy, a także przeprowadzenia szkoleń wśród pracowników. NIK wskazuje, że niekompletna i nieaktualna baza azbestowa, nie stanowi przydatnego i rzetelnego narzędzia monitorowania postępu nie tylko dla Gminy ale także uniemożliwia rzetelne monitorowanie postępu POKA w skali Województwa i całego kraju. Dlatego też konieczne jest zwrócenie uwagi, na kompletność i rzetelność informacji z terenu Gminy o wyrobach w bazie azbestowej.

- Wnioski
1. Opracowanie i przedstawienie Radzie Miejskiej sprawozdania z realizacji Programu.
 2. Ustalanie i monitorowanie wartości wskaźników realizacji Programu.
 3. Zweryfikowanie i skorygowanie danych wprowadzonych do Bazy Azbestowej, tak aby dane te odzwierciedlały stan faktyczny.

²⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

4. Zapewnienia przekazywania Marszałkowi Województwa Małopolskiego informacji zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia z 13 grudnia 2010 r.
5. Przeprowadzenie ponownej oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w budynkach stanowiących własność Gminy.
6. Wzmocnienie nadzoru nad nieruchomościami Samorządu Gminy oraz działalnością Referatu GK 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, 31 marca 2022 r.

Kontroler
Monika Różańska

Główny specjalista kontroli państwowej
/-/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up. Marcin Kopeć
Wicedyrektor
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

