



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.02.2022

Pan
Krzysztof Jażdżyk
Prezydent Miasta Skierniewice
Urząd Miasta Skierniewice
ul. Rynek 1
96-100 Skierniewice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Skierniewice, ul. Rynek 1, 96-100 Skierniewice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jażdżyk, Prezydent Miasta Skierniewice, od 5 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 3-9)
Zakres przedmiotowy kontroli	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 Łodzi
Kontroler	Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/10/2022 z 12 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, Urząd Miasta Skierniewice³ był przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest.

W Urzędzie obowiązywał uchwalony w 2014 roku Program usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032⁴, przeprowadzono również inwentaryzację wyrobów zawierających azbest, jednak dane zgromadzone w Urzędzie odbiegały od wartości podanych w Bazie Azbestowej (np. dla danych dotyczących wyrobów zawierających azbest pozostałych do unieszkodliwienia w przypadku osób fizycznych pracownicy Urzędu posiadali dane dotyczące tylko 57,7% wyrobów zawierających azbest).

Do dnia 31 stycznia 2022 r., Program nie był aktualizowany pomimo wystąpienia okoliczności to uzasadniających⁵, co było niezgodne z zapisami Programu krajowego (strona 36, sekcja Samorząd gminny, pkt 2), w którym wskazano, że zadaniem samorządu gminnego było m.in. przygotowywanie i aktualizacja programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

W każdym roku objętym kontrolą Miasto składało wnioski o udzielenie dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi⁶ na zadania związane z usuwaniem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest, jak również organizowało odbiór i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest. Pomimo podjętych działań i informowania mieszkańców o możliwości uzyskania dofinansowania, jak również o negatywnym wpływie azbestu na zdrowie, w latach 2016 – 2021 planowano objąć programem 230 posesji i usunąć łącznie 450,796 Mg azbestu⁷, a zadania te zrealizowano łącznie w 93% i 85% co stanowiło jedynie 40% i 54% wartości przyjętych w Programie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyjmując ilość wyrobów zawierających azbest pozostałą do unieszkodliwienia według Bazy Azbestowej (tj. 1 010 233 kg), by zrealizować cel założony w Programie, konieczne byłoby usuwanie 91,8 Mg rocznie. Natomiast przy aktualnym tempie usuwania wyrobów zawierających azbest (średnio 35,6 Mg/rok) zrealizowanie założonych celów zajmie 28 lat.

Prezydent Miasta Skierniewice, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie przekazywania marszałkowi województwa informacji i występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska⁸, terminowo przedkładał do Urzędu Marszałkowskiego dane dotyczące rodzajów, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Urząd, Miasto.

⁴ Dalej: Program

⁵ Spadek ilości wyrobów zawierających azbest z 132 639 m² wskazanych w Programie do 61 501 m² zgodnie z przeprowadzoną w 2018 roku inwentaryzacją

⁶ Dalej: WFOŚiGW w Łodzi.

⁷ Zgodnie z Programem we wskazanym okresie planowano usunięcie 712,08 Mg azbestu z 540 posesji.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1450, dalej: rozporządzenia Ministra Środowiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania samorządu gminy mające na celu realizację Programu

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta Skierniewice obowiązywał uchwalony w 2014 roku¹⁰ Program usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032, co było zgodne z założeniami Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032¹¹.

W Programie tym wyszczególniono m.in.:

- Podstawowe dane dotyczące obszaru miasta Skierniewice;
- Procedury bezpiecznego postępowania z wyrobami zawierającymi azbest;
- Opis najlepszych dostępnych technik związanych z pracami z azbestem i działania alternatywne;
- Finansowanie prac związanych z usuwaniem azbestu – dostępne fundusze i programy;
- Inwentaryzację wyrobów zawierających azbest na terenie miasta Skierniewice;
- Stopień pilności prac w świetle stanu technicznego obiektów z wbudowanym azbestem;
- Harmonogram usuwania wyrobów zawierających azbest w którym wyszczególniono zadania jakie należy wykonać, w tym: akcje informacyjno-edukacyjne wśród mieszkańców miasta;
- Informacje na temat składowania (unieszkodliwiania) odpadów azbestowych;
- Szczegóły Programu, w tym: rozmiary zadania¹², efekt ekologiczny, szacunkowe koszty¹³, źródła finansowania¹⁴, wymagania stawiane wykonawcom zadań, realizację zadań – plany roczne, wsparcie uczestników Programu w pozyskiwaniu alternatywnych pokryć dachowych i elewacyjnych, zarządzania Programem, harmonogram oraz monitoring¹⁵.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Uchwałą Nr LI/51/2014 Rady Miasta Skierniewice z dnia 13 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia Programu usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032.

¹¹ Przyjętego uchwałą nr 122/2009 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r, zmienioną uchwałą nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r.

¹² Usunięcie całości wyrobów (odpadów) zawierających azbest (tj. 132 639 m²) z terenu miasta Skierniewice.

¹³ Łączny koszt określono jako 1 014 750,00 zł, tj. 53 408,00 zł rocznie.

¹⁴ Budżet Miasta zgodnie z zapisami Programu powinien pokrywać 1% kosztów załadunku, transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest z budynków, koszt kampanii edukacyjnych oraz koszty usunięcia wyrobów zawierających azbest z budynków należących do Miasta Skierniewice. Natomiast 99% całkowitych kosztów załadunku, transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest powinien pokrywać Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

¹⁵ Określono wskaźniki bezpośrednie monitoringu (liczba wniosków o dofinansowanie usuwania azbestu złożonych do miasta przez mieszkańców/rok; ilość unieszkodliwionych odpadów zawierających azbest – Mg/rok; stopień wykorzystania środków finansowych zaplanowanych na realizację Programu w danym roku - %) i wskaźniki pośrednie monitoringu (liczba przypadków nielegalnego usuwania wyrobów zawierających azbest/rok; liczba interwencji podejmowanych przez gminę/rok).

W Programie przyjęto, że 1m² płyt azbestowo-cementowych stosowanych w budownictwie posiada masę 17 kg, a ilość wyrobów zawierających azbest do zutylizowania po przeliczeniu określono jako 2 254 863 kg (132 639 m²).

(akta kontroli str. 10-158)

Na podstawie zapisów Programu ustalono metodykę określania jego efektu ekologicznego, zgodnie z którą do oceny rzeczowego efektu ekologicznego określono dwa wskaźniki:

- Wskaźnik W_1 (%) – określający rzeczywistą liczbę posesji objętych usuwaniem azbestu w danym roku w stosunku do planowanej liczby posesji;
- Wskaźnik W_2 (%) – określający rzeczywistą ilość usuniętego azbestu (w Mg) w danym roku, w stosunku do planowanej do usunięcia ilości azbestu.

(akta kontroli str. 159)

Program usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032 został opracowany przez pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska w związku z czym Urząd nie poniósł dodatkowych kosztów z tym związanych.

(akta kontroli str. 160-161)

Od chwili uchwalenia Programu do dnia 31 stycznia 2022 r. nie był on aktualizowany. W 2018 roku natomiast firmie zewnętrznej zlecono przeprowadzenie aktualizacji inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest na terenie Miasta Skierniewice. Koszt tejże aktualizacji wyniósł 7 546,05 zł i w całości został poniesiony z środków własnych Miasta.

W wyniku przeprowadzonej inwentaryzacji zaktualizowano również wartość przelicznika stosowanego do określania ilości wyrobów zawierających azbest szacowanych pierwotnie przy użyciu jednostki m², a nowe dane zostały wprowadzone do Bazy Azbestowej. Łączną powierzchnię zinwentaryzowanych wyrobów zlokalizowanych na terenach należących do osób fizycznych i prawnych oszacowano na około 61 501 m², co po przeliczeniu według przelicznika Bazy Azbestowej dało 812 485 kg. Wskazano jednocześnie, iż przelicznik Bazy Azbestowej to 11 (czyli 1 m² waży 11 kg) natomiast w rzeczywistości waga 1 metra kwadratowego płyt płaskich to około 13-14 kg, natomiast płyt falistych to około 17-19 kg.

(akta kontroli str. 160-162, 177-205)

Miasto posiadało dane na temat wyrobów zawierających azbest, jednak różniły się one od tych prezentowanych w Bazie Azbestowej, w konsekwencji czego według danych na dzień 31 stycznia 2022 r. pracownicy Urzędu wskazywali, że zinwentaryzowano 1 083 614 kg tychże wyrobów (551 964 kg – w przypadku osób fizycznych i 531 650 kg w przypadku osób prawnych)¹⁶, podczas gdy w Bazie

¹⁶ Według danych zgromadzonych w Urzędzie w latach 2016-2017 zinwentaryzowano 2 129 462 kg i 2 063 182 kg wyrobów zawierających azbest, z czego zutylizowano odpowiednio 66,283 Mg i 81,002 Mg. Po przeprowadzonej w 2018 roku inwentaryzacji wartości te natomiast przedstawiały się następująco:

- W 2018 r. zinwentaryzowano 1 107 934 kg wyrobów zawierających azbest, z czego zutylizowano 54 110 kg, a do unieszkodliwienia pozostało 1 053 824 kg;
- W 2019 r. zinwentaryzowano 1 053 824 kg wyrobów zawierających azbest, z czego zutylizowano 66 160 kg, a do unieszkodliwienia pozostało 987 664 kg;
- W 2020 r. zinwentaryzowano 987 664 kg wyrobów zawierających azbest, z czego zutylizowano 58 755 kg, a do unieszkodliwienia pozostało 928 996 kg;
- W 2021 r. zinwentaryzowano 928 996 kg wyrobów zawierających azbest, z czego zutylizowano 59 030 kg, a do unieszkodliwienia pozostało 869 966 kg.

Azbestowej wartość ta wynosiła 1 310 022 kg (odpowiednio: 862 252 kg dla osób fizycznych i 447 771 kg dla osób prawnych¹⁷)¹⁸.

(akta kontroli str. 964, 978)

Prezydent wyjaśnił, że wskazane różnice mogą wynikać z nieprecyzyjnie przeprowadzonej inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest na terenie miasta Skierniewice, co mogło wynikać z obiektywnych trudności w dotarciu do wszystkich obiektów jak również precyzyjnego określenia faktycznych powierzchni azbestowych połaci dachowych.

Prezydent wskazał, że mając świadomość opisanych różnic w 2023 roku planowana jest aktualizacja Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie miasta Skierniewice oraz aktualizacja inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest na terenie miasta, co powinno doprowadzić do zniwelowania bądź zmniejszenia istniejących różnic.

(akta kontroli str. 968-969)

Dane gromadzone w Urzędzie obejmowały: adres nieruchomości, numer ewidencyjny działki, obręb ewidencyjny, właściciela (osoba fizyczna/prawna), rodzaj zabudowy, rok planowanego unieszkodliwienia, rodzaj wyrobu, ilość wyrobu w m² i kg oraz stopień pilności.

(akta kontroli str. 10-158, 177-205)

Pracownicy Urzędu nie pozyskiwali informacji od osób fizycznych o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu. Jednak z uwagi na niewypełnianie przez osoby fizyczne obowiązku wskazanego w art. 162 ust 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska¹⁹ w celu pozyskania informacji o ilości i miejscach występowania azbestu w mieście Skierniewice, dokonano inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest w ramach opracowywania w 2014 roku „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032” oraz aktualizacji inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest w 2018 roku.

Prezydent wyjaśnił, że nie przekazywał informacji o osobach fizycznych, które nie przekazały do Urzędu wskazanej informacji organom uprawnionym do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego gdyż przyjął, że opracowane inwentaryzacje pośrednio wypełniały ww. obowiązek spoczywający na mieszkańcach miasta.

(akta kontroli str. 206-208)

Komendant Straży Miejskiej w Skierniewicach wyjaśnił, że w Straży Miejskiej nie odnotowano żadnego zgłoszenia, jak również nie wpłynęło żadne zalecenie wykonania czynności kontrolnych dotyczących przeprowadzenia kontroli wykorzystania azbestu przez mieszkańców miasta Skierniewice. Tym samym w statystykach Straży Miejskiej brak było danych dotyczących ewentualnych sankcji karnych wynikających z niewłaściwego wykorzystania lub usuwania azbestu.

(akta kontroli str. 209)

Z uwagi na fakt, iż do Bazy Azbestowej dane wprowadzane są w sposób narastający przy roboczym korzystaniu z bazy pracownicy Urzędu nie byli w stanie wygenerować danych za każdy rok objęty kontrolą (baza podaje dane zagregowane na stan obecny), tym samym nie było możliwości porównania wskazanych wyżej danych z Bazą.

¹⁷ Podane wartości pochodzą z Bazy Azbestowej i nie zostały korygowane w wystąpieniu, mimo iż nie dają one wcześniej podanej łącznej ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest.

¹⁸ Wzrost ilości zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych w 2022 roku w stosunku do roku wcześniejszego wynikał z uwzględnienia obiektów które nie były objęte wcześniejszą inwentaryzacją.

¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

Funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Skierniewicach w okresie objętym kontrolą nie nałożyli grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenie z art. 346 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. We wskazanym okresie do Komendy nie wpłynęły również zgłoszenia dotyczące wykorzystywania (usuwania) azbestu.

(akta kontroli str. 210-211)

Program usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032 był powszechnie dostępny na stronie internetowej Urzędu²⁰.

(akta kontroli str. 212-213)

Zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest oraz z gminnym programem usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest zostały w Urzędzie przydzielone zarówno konkretnej komórce organizacyjnej, jak i poszczególnym pracownikom.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym²¹ za prowadzenie spraw z zakresu ochrony powietrza i ochrony przed hałasem odpowiadał Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Referat Ochrony Środowiska. Do jego zadań należało również m.in. przyjmowanie oraz przekazywanie informacji dotyczących substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, sprawowanie (wraz ze strażą miejską) kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie powierzonym przez Prezydenta.

(akta kontroli str. 214-293)

Od 1 lutego w 2022 r. w Urzędzie wprowadzono²² nowy Regulamin organizacyjny, zgodnie z którym Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska realizował zadania związane z sporządzaniem i aktualizacją planów, programów i strategii z zakresu ochrony środowiska, a także odpowiadał za realizację programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest na terenie Miasta Skierniewice.

(akta kontroli str. 294-355)

Zapisy Regulaminu organizacyjnego znalazły odzwierciedlenie w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Wydziału.

(akta kontroli str. 356-383)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Do dnia 31 stycznia 2022 r., Program usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032 nie był aktualizowany pomimo wystąpienia okoliczności to uzasadniających tj. spadku ilości wyrobów zawierających azbest z 132 639 m² wskazanych w Programie do 61 501 m² zgodnie z przeprowadzoną w 2018 roku inwentaryzacją. Niewykonanie tej aktualizacji było niezgodne z zapisami Programu krajowego (strona 36, sekcja Samorząd gminny, pkt 2), w którym wskazano, że zadaniem samorządu gminnego było m.in. przygotowywanie i aktualizacja programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 10-158, 177-205)

²⁰ <http://www.skierniewice.eu/urzed-miata/srodowisko/program-usuwania-abzestu/>

²¹ Przyjętym Zarządzeniem nr 17.2011 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Skierniewice, w raz z późniejszymi zmianami

²² Zarządzeniem nr 20.2022 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 26 stycznia 2022 roku w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Skierniewice.

Prezydent wyjaśnił, że aktualizacja Programu wraz z aktualizacją inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest na terenie miasta Skierniewice planowana jest w 2023 r.

(akta kontroli str. 971-976)

Również Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że mając na uwadze dezaktualizację niektórych zapisów Programu jego aktualizacja planowana jest na 2023 roku.

(akta kontroli str. 160-161)

W ocenie NIK powyższa nieprawidłowość natury formalnej nie spowodowała negatywnych skutków ponieważ ilość azbestu zinwentaryzowanego w 2018 roku była niższa od przyjętej w Programie.

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Urząd Miasta Skierniewice działania mające na celu realizację Programu krajowego były na ogół zgodne z przyjętymi przez Urząd założeniami.

W okresie objętym kontrolą, Urząd był przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest.

W Urzędzie obowiązywał uchwalony w 2014 roku Program usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032, przeprowadzono również inwentaryzację wyrobów zawierających azbest, jednak dane jakimi dysponował Urząd odbiegały od wartości podanych w Bazie Azbestowej (np. dla danych dotyczących wyrobów zawierających azbest pozostałych do unieszkodliwienia w przypadku osób fizycznych pracownicy Urzędu posiadali dane dotyczące tylko 57,7% wyrobów zawierających azbest, natomiast przy osobach prawnych zinwentaryzowana przez Miasto wartość była wyższa o 21,5% w stosunku do Bazy Azbestowej). W związku z brakiem możliwości wygenerowania z Bazy Azbestowej danych za poszczególne lata okresu objętego kontrolą, NIK nie jest w stanie ocenić rzetelności wprowadzania do niej danych przez Urząd.

Do dnia 31 stycznia 2022 r., Program usuwania wyrobów zawierających azbest (odpadów niebezpiecznych) z terenu miasta Skierniewice na lata 2014-2032 nie był aktualizowany pomimo wystąpienia okoliczności to uzasadniających, co było niezgodne z zapisami Programu krajowego (strona 36, sekcja Samorząd gminny, pkt 2), w którym wskazano, że zadaniem samorządu gminnego było m.in. przygotowywanie i aktualizacja programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

OBSZAR

2. Zaawansowanie realizacji Programu na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami przyjętego Programu, Miasto planowało w okresie programowania usunąć 132 639 m² (tj. około 2 255 Mg) azbestu, a zgodnie z przyjętym harmonogramem i założeniami do Programu zdecydowano się na równe rozłożenie zadania na poszczególne lata i w konsekwencji usuwanie w każdym roku 6981 m² (tj. 118, 68 Mg) azbestu z 90 budynków.

(akta kontroli str. 10-158)

W każdym roku objętym kontrolą zatwierdzany był plan roczny usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu miasta Skierniewice w którym określano planowaną liczbę posesji objętych usuwaniem azbestu, planowaną ilość azbestu do usunięcia oraz harmonogram działań. W latach 2016 – 2021 planowano objąć programem 230

posesji i usunąć łącznie 450,796 Mg azbestu²³, a zadania te zrealizowano łącznie w 93% i 85% co stanowiło jedynie 40% i 54% wartości przyjętych w Programie.

(akta kontroli str. 384-411)

Prezydent wyjaśnił, iż „w przypadku niedokonania zmian w obowiązujących przepisach prawnych, w tym umocowania realizacji Programów usuwania wyrobów zawierających azbest (tak na szczeblu krajowym, jak i gminnym) w przepisach rangi ustawowej, w których nałożone zostaną na osoby fizyczne oraz podmioty prawne konkretne terminy usunięcia wyrobów zawierających azbest oraz zagwarantowane zostaną wystarczające środki nie tylko na odbiór i usunięcie wyrobów zawierających azbest lecz także na wymianę pokryć dachowych nie należy spodziewać się, że cele założone w programach zostaną w pełni zrealizowane.

Z wnioskami dotyczącymi usunięcia azbestu z posesji osób fizycznych występują osoby, które zamierzają wymienić pokrycie azbestowe na inne i mają na ten cel niezbędne środki finansowe. Bardzo duża liczba właścicieli domów jednorodzinnych nie składa wniosków, gdyż nie posiada środków finansowych na wykonanie nowych pokryć dachowych. Bez rozwiązania tego problemu realizacja celów określonych w Programach usuwania wyrobów zawierających azbest będzie bardzo trudna.”

(akta kontroli str. 971-976)

Urząd Miasta Skierniewice rozpoczął korzystanie z Bazy Azbestowej w 2017 roku, przy czym faktyczne wpisanie danych do bazy nastąpiło w 2018 roku.

Prezydent Miasta Skierniewice, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska, terminowo przedkładał do Urzędu Marszałkowskiego szacunkowe dane dotyczące rodzajów, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, przy czym za lata 2016-2017 informacje te zostały przesłane w formie papierowej, a począwszy od raportu za 2018 dane były przesyłane poprzez Bazę Azbestową.

(akta kontroli str. 412-533)

W każdym roku objętym kontrolą na terenie miasta Skierniewice organizowano odbiór i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest. Wykonawca wyłoniony przez Miasto Skierniewice, działając pod nadzorem pracownika Urzędu, raz w roku odbierał zdemontowane odpady azbestowe oraz dokonywał ich zabezpieczenia przed i w trakcie przewozu, a po usunięciu odpadów przedstawiał karty przekazania odpadów świadczące o ich przekazaniu do unieszkodliwienia na składowisko odpadów niebezpiecznych.

W latach 2016-2021 łączny koszt usuwania wyrobów zawierających azbest wyniósł 113,6 tys. zł, z czego 14,6 tys. zł (12,8%) stanowiły środki własne Miasta, zaś 99,1 tys. zł (87,2%) pochodziło z dotacji przyznanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

(akta kontroli str. 412-416, 965-966)

W budżecie Miasta w każdym roku objętym kontrolą na zadania związane z usuwaniem azbestu planowano 10,0 tys. zł (łącznie zaplanowano 60 tys. zł). Kwoty te w trakcie roku były zwiększane, w zależności od wysokości kwot o jakie wnioskowano do WFOŚiGW w Łodzi, po czym rozliczane były kwoty zgodne z faktycznie otrzymanymi dotacjami i koniecznymi nakładami własnymi, tym samym w okresie objętym kontrolą na realizację zadań związanych z usuwaniem azbestu i wyrobów zawierających azbest po zmianach zaplanowano w budżecie Miasta 166,6 tys. zł, z czego wydano 113,6 tys. zł (tj. 68,2%).

(akta kontroli str. 961-962, 965)

²³ Zgodnie z Programem we wskazanym okresie planowano usunięcie 712,08 Mg azbestu z 540 posesji.

W każdym roku objętym kontrolą Miasto składało wnioski o udzielenie dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na zadania związane z usuwaniem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest. Kwota o jaką pierwotnie wnioskowano wynosiła łącznie 146 022,00 zł (w tym w 2016 r. wnioskowano o 27 356 zł, w 2017r. – o 29 400,00 zł, w 2018 r. – 18 911,00 zł, w 2019 r. – 21 596,00 zł, w 2020 r. – 19 745,00 zł i w 2021 – 29 014,00 zł). W latach 2016-2021 zawarto umowy według których łączne dofinansowanie powinno wynieść 117 413,00 zł, jednak z uwagi na trzy aneksy zmieniające kwoty przyznanego dofinansowania Miasto otrzymało dotacje w kwocie 99 174,00 zł (odpowiednio w 2016 r. – 16 793,00 zł, w 2017 r. – 17 092,00 zł, w 2018 r. – 12 886,00 zł, w 2019 r. – 16 504,00 zł, w 2020 r. – 19 432,00 zł i w 2021 r. – 16 467,00 zł)²⁴.

Otrzymane środki zostały wykorzystane celowo i przeznaczone na realizację zadań wskazanych we wnioskach i umowach.

Zgodnie ze złożonymi do WFOŚiGW w Łodzi sprawozdaniami z osiągniętych efektów rzeczowych i ekologicznych usunięto łącznie 385,34 Mg odpadów niebezpiecznych zawierających azbest (w tym w 2016 r. usunięto – 66,28 Mg, w 2017 r. - 81,00 Mg, w 2018 r. - 54,11 Mg, w 2019 r. - 66,16 Mg, w 2020 r. - 58,76 Mg i w 2021 r. - 59,03 Mg).

(akta kontroli str. 534-960, 966)

Urząd Miasta Skierniewice spotkania szkoleniowo-informacyjne z mieszkańcami miasta organizował przed okresem objętym kontrolą. Natomiast od 2016 roku zamieszczano informacje dotyczące azbestu i możliwości jego usunięcia na stronach internetowych Miasta, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz poprzez zamieszczanie artykułów w prasie lokalnej.

Mieszkańcom Skierniewic udostępniano wydawnictwa i poradniki dotyczące azbestu, a także ulotki opracowane i przesłane przez Instytut Medycyny Pracy oraz Ministerstwo Gospodarki pt. „Azbest, a zdrowie twoje i twojej rodziny” oraz „Azbest zagrożenie dla ciebie, twoich najbliższych i otoczenia”.

Dodatkowo, w okresie objętym kontrolą, Miasto współpracowało z inspekcją nadzoru budowlanego, inspekcją sanitarną oraz inspekcją pracy wysyłając informacje o planowanym w danym roku usunięciu wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 163-176, 412-416)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że problemy w realizacji Programu dotyczyły głównie zmieniających się zasad i wymagań związanych z pozyskiwaniem środków z WFOŚiGW w Łodzi oraz zmian dotyczących wielkości udziału środków pochodzących z Funduszu. Barię w realizacji Programu, zdaniem Prezydenta, było również umocowanie prawne dotyczące Programu – Program Krajowy przyjęty został uchwałą Rady Ministrów, która to nie jest przepisem prawa i ma charakter wewnętrzny dotyczący wyłącznie jednostek podległych, co rodzi wątpliwości prawne dotyczące realizowanych obowiązków wynikających z Programu Krajowego.

(akta kontroli str. 412-416)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

²⁴ Zmniejszenie kwot wynikało z rezygnacji przez osoby fizyczne z realizacji zadania.

OCENA CZĄSTKOWA

W każdym roku objętym kontrolą Miasto składało wnioski o udzielenie dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na zadania związane z usuwaniem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest, jak również organizowało odbiór i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest. Pomimo podjętych działań i informowania mieszkańców o możliwości uzyskania dofinansowania, jak również o negatywnym wpływie azbestu na zdrowie, w latach 2016 – 2021 usunięto łącznie 385,34 Mg azbestu z 214 posesji, co stanowiło jedynie 54% i 40% wartości przyjętych w Programie.

Zaawansowanie realizacji Programu zagrażało terminowemu usunięciu wyrobów zawierających azbest do końca 2032 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przyjmując ilość wyrobów zawierających azbest pozostałą do unieszkodliwienia według Bazy Azbestowej (tj. 1 010 233 kg), aby zrealizować cel założony w Programie konieczne byłoby usuwanie 91,8 Mg rocznie. Natomiast przy aktualnym tempie usuwania wyrobów zawierających azbest (średnio 35,6 Mg/rok) zrealizowanie założonych celów zajmie 28 lat.

Prezydent Miasta Skierniewice, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska, terminowo przedkładał do Urzędu Marszałkowskiego dane dotyczące rodzajów, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W obiektach będących w zarządzie Urzędu Miasta Skierniewice w okresie objętym kontrolą nie występowały wyroby zawierające azbest.

(akta kontroli str. 412-416)

W zasobie Gminy Miasta Skierniewice zarządzanym przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o.²⁵ w jednym obiekcie, według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r., występował azbest jako składnik płyt eternitowych pokrywających dach budynku²⁶.

(akta kontroli str. 979-981)

Remont pokrycia dachowego nie został sklasyfikowany jako pilny w związku z czym został on zaplanowany na kolejne lata. Prezydent wyjaśnił, że obecnie brak jest środków finansowych na wymianę pokrycia dachowego, które bezawaryjnie spełnia swoją rolę.

(akta kontroli str. 971-976)

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o., działając jako Zarządca budynków stanowiących zasób Gminy Miasta Skierniewice nie przekazywał marszałkowi województwa dokumentu: „Informacja o wyrobach zawierających azbest”.

(akta kontroli str. 981)

²⁵ Dalej: ZGM.

²⁶ Powierzchnia dachu wynosiła 100 m².

Prezydent Miasta wyjaśnił, że nie docierały do niego żadne sygnały świadczące o nie realizowaniu przez ZGM powyższego obowiązku, w związku z czym nie miał on podstaw do egzekwowania realizacji tego zobowiązania.

Dodatkowo wskazał on, że jako Zgromadzenie Wspólników spółek komunalnych miasta Skierniewice nadzór właścicielski nad wszystkimi spółkami komunalnymi, w tym nad ZGM, realizował on na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów, określonych w szczególności w ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁷, a także na podstawie uregulowań zawartych w aktach założycielskich spółek i Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta.

(akta kontroli str. 971-976)

W okresie objętym kontrolą inspektorzy z Okręgowego Inspektoratu Pracy w Łodzi, jak również Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łodzi nie prowadzili kontroli na terenie miasta Skierniewice obejmujących podmioty usuwające i unieszkodliwiające wyroby zawierające azbest.

(akta kontroli str. 982-985)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA	Z uwagi na fakt, iż w obiektach będących w zarządzie Urzędu Miasta Skierniewice w okresie objętym kontrolą nie występowały wyroby zawierające azbest Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny w tym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie formułuje uwag i przedstawia następujący wniosek:

Wniosek	Przeprowadzenie inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest oraz opracowanie projektu aktualizacji Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie miasta Skierniewice na lata 2015–2032 i przedłożenie go Radzie Miasta Skierniewice w celu podjęcia uchwały.
---------	--

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 Łodzi. 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.
-----------------------------	---

²⁷ Dz.U. 2020 r., poz. 1526

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Łódź, 21 marca 2022 r.

Kontroler
Renata Cynamon
Doradca ekonomiczny



Cynamon
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak



Walczak
podpis

