



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.002.01.2022

**Pan
Jarosław Stawiarski
Marszałek Województwa Lubelskiego**

ul. Artura Grottgera 4
20-029 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie (dalej: UMWL lub Urząd), ul. Artura Grottera 4, 20-029 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Stawiarski, Marszałek Województwa Lubelskiego (dalej: Marszałek WL) od 21 listopada 2018 r. Poprzednio, tj. od 1 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r. Marszałkiem Województwa Lubelskiego był Sławomir Sosnowski.
Zakres przedmiotowy kontroli	<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 i/lub po tym okresie, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.
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 Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Katarzyna Kuzioła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/12/2022 z 19 stycznia 2022 r.2. Artur Bokiniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/30/2022 z 15 lutego 2022 r. <p>(akta kontroli tom I str. 1-10, 517-518)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016–2021 zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest na terenie województwa lubelskiego (dalej: województwo) prowadzone były sukcesywnie i zgodnie z przyjętymi zasadami określonymi w „Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”³. Opracowano i wdrożono „Program usuwania wyrobów zawierających azbest dla terenu województwa lubelskiego na lata 2009-2032”⁴ oraz dokonywano jego aktualizacji. Zagadnienia związane z usuwaniem azbestu i wyrobów zawierających

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

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

³ Załącznik do uchwały nr 39/2010 Rady Ministrów z 15 marca 2010 r., przyjęty na lata 2009-2032, dalej: POKA.

⁴ Dalej: „Program usuwania azbestu”, gdy w wystąpieniu jest mowa o realizacji tego Programu bez wskazywania czasookresu, tj. czy dotyczy realizacji Programu z 2008 r., czy wybranej jego aktualizacji (z 2011 r. lub z 2016 r.).

azbest uwzględniono również w planach⁵ gospodarki odpadami dla województwa, a także w „Programie ochrony środowiska województwa lubelskiego na lata 2016-2019 z perspektywą do roku 2023”⁶. Marszałek WL wywiązywał się z obowiązku sprawozdawczego i przekazywał Głównemu Koordynatorowi informacje o realizacji zadań wynikających z Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032. Marszałek WL w celu usprawnienia realizacji Programu usuwania azbestu realizował dwa projekty, wynikiem czego było unieszkodliwienie 114 864 710 kg wyrobów zawierających azbest⁷. W Departamencie Środowiska i Zasobów Naturalnych⁸ Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną, której przypisano realizację zadań wynikających z ww. programów. Dane dotyczące wyrobów zawierających azbest gromadzono i przetwarzano na bieżąco w Bazie Azbestowej (dalej: BA lub Baza). W okresie objętym kontrolą Departament podejmował działania mające na celu wyegzekwowanie od gmin, jednostek organizacyjnych samorządu województwa oraz od pozostałych wykorzystujących substancje stwarzające zagrożenie dla środowiska, obowiązku przesyłania do Marszałka WL informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest, jednak nie były one wystarczająco skuteczne. W efekcie dane gromadzone w Bazie były niekompletne i nieaktualne, a w związku z tym Marszałek WL nie posiadał pełnej i rzetelnej wiedzy o ilości wyrobów zawierających azbest znajdujących się na terenie województwa, w tym o ilości wyrobów pozostałych do unieszkodliwienia. Uniemożliwiło to także dokonanie rzetelnej oceny wykonania Programu usuwania azbestu.

NIK zauważa, że brak zaktualizowanych danych w BA stanowi potencjalne ryzyko nieusunięcia w terminie, tj. do 2032 r. wyrobów zawierających azbest.

Nierzetelnie sprawowany był nadzór nad wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi⁹, a Departament posiadający informację (z Bazy) o występowaniu wyrobów zawierających azbest, nie weryfikował danych o sposobach ich zabezpieczenia oraz o usuniętych i pozostałych do usunięcia wyrobach zawierających azbest.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania samorządu województwa mające na celu realizację Programu

Opis stanu faktycznego

1-3. Uchwałą nr XXVII/460/08 z 8 grudnia 2008 r. Sejmik Województwa Lubelskiego (dalej: Sejmik) przyjął Wojewódzki program usuwania wyrobów zawierających azbest. Program ten został opracowany przez Politechnikę Lubelską, m.in. na podstawie analizy danych pozyskanych od Urzędu, starostw powiatowych oraz od gmin z terenu województwa. Ponadto Wykonawca przy opracowaniu dokumentu wykorzystywał dane/informacje o azbestie i wyrobach zawierających azbest od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Wojewódzkiego Inspektora

⁵ „Plan gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego 2017”, dalej: Plan gospodarki odpadami i „Plan gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego 2022”, dalej: Plan gospodarki odpadami.

⁶ Przyjętego Uchwałą Sejmiku Nr XXIII/341/16 z 29 listopada 2016 r.; dalej: POŚ 2016.

⁷ Na terenie województwa lubelskiego unieszkodliwiono na dzień 28 października 2021 r. - 148 544 486 kg wyrobów zawierających azbest (dane NIK).

⁸ Dalej: Departament, poprzednio Departament Rolnictwa i Środowiska.

⁹ Dalej: wojewódzkie jednostki organizacyjne.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Sanitarnego oraz od Ośrodka Referencyjnego Badań i Oceny Ryzyka Zdrowotnego Związanych z Azbestem - Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi. Analizy te dokonywane w celu sporządzenia powyższego dokumentu nie zostały przekazane do Urzędu. Program ten na zlecenie Zarządu Województwa Lubelskiego (dalej: Zarząd WL) został dwukrotnie zaktualizowany - uchwałą Sejmiku nr XV/206/2011 z 28 listopada 2011 r.¹¹ i uchwałą nr XXIV/351/2016 z 2 grudnia 2016 r.¹². Aktualizacje Programu usuwania azbestu na lata 2012-2032 i na lata 2016/2032 sfinansowano ze środków pochodzących z dotacji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie¹³ (odpowiednio w kwotach: 39 114 zł i 18 942 zł brutto). Zostały one wykonane przez dwóch wykonawców zewnętrznych na podstawie obowiązujących przepisów prawa wraz z przeprowadzoną analizą danych z Bazy oraz sprawozdawczości o odpadach. Zasadniczymi priorytetami określonymi w Programie, a następnie w jego aktualizacjach, było: unieszkodliwienie jak największej ilości wyrobów zawierających azbest, zapewnienie odpowiedniej ilości miejsc składowania odpadów azbestowych i podjęcie działań w celu zapewnienia środków na usuwanie tych wyrobów. Żadna ze wskazanych firm opracowujących ww. dokumenty nie wskazała kolejności ich usuwania.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że pomimo nie zawarcia kolejności likwidowania azbestu ze względu na oddziaływanie na środowisko w Programie i w jego aktualizacjach, dokonywano unieszkodliwiania wyrobów azbestowych według stopni pilności np.: stopień pierwszy występował do 2011 r. Od 2012 r. na nieruchomościach samorządu województwa znajdują się wyroby azbestowe o drugim i trzecim stopniu pilności ich usunięcia.

Zmiany prawne dokonane w 2010 r. oraz przyjęcie przez Radę Ministrów kolejnej edycji POKA spowodowały potrzebę określenia nowych kierunków i form działania oraz aktualizację programów regionalnych, tj. Programu usuwania azbestu na lata 2012-2032. Kolejna Aktualizacja Programu na lata 2016-2032 jest aktualizacją poprzedniego Programu sporządzonego na lata 2012-2032 i zawiera uaktualnioną inwentaryzację wyrobów zawierających azbest, informacje na temat aktualnych możliwości ich unieszkodliwiania, szacunkowe koszty oraz planowany harmonogram realizacji Programu.

(akta kontroli tom I str. 163-165, 453-454, 456, 528, 533-534)

4. Kwestie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest zostały uregulowane również w ramach Planu gospodarki odpadami 2017 przyjętego uchwałą Sejmiku nr: XXIV/396/2012 z 30 lipca 2012 r. (na lata 2012-2017 oraz perspektywicznie na okres 2018-2023) oraz uchwałą XXIV/349/2016 z 2 grudnia 2016 r.¹⁴ Plany gospodarki odpadami 2017 i 2022 wskazywały¹⁵, m.in.:

- najważniejsze problemy, tj.: brak wystarczających środków finansowych na usuwanie wyrobów zawierających azbest; niedostateczna świadomość mieszkańców dotycząca zagrożeń związanych z nieprawidłowym usuwaniem azbestu; niewystarczająca¹⁶ pojemność istniejących składowisk odpadów zawierających takie wyroby oraz zbyt wolne tempo usuwania tych wyrobów

¹¹ Aktualizacja „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest dla terenu województwa lubelskiego na lata 2012-2032”, dalej: Aktualizacja Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2012-2032.

¹² „Aktualizacja Programu usuwania wyrobów zawierających azbest dla terenu województwa lubelskiego na lata 2016-2032”, dalej: Aktualizacja Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2016-2032.

¹³ Dalej: WFOŚiGW.

¹⁴ Aktualizacja Planu gospodarki odpadami 2022, zmieniona uchwałą Nr IV/98/2019 Sejmiku z 11 marca 2019 r.

¹⁵ Odpowiednio według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. i 31 grudnia 2014 r.

¹⁶ Wg Planu gospodarki odpadami 2017.

zawierających azbest w odniesieniu do założeń Aktualizacji Programu usuwania azbestu na lata 2012-2032¹⁷;

- ilość wyrobów zawierających azbest do unieszkodliwienia na terenie województwa¹⁸, która wynosiła 810 344,72 Mg (na dzień 31 grudnia 2010 r.) oraz 736 350,73 Mg (na dzień 7 grudnia 2015 r.);
- określenie sposobów gospodarowania odpadami zawierającymi azbest, wskazując na możliwość usuwania ich tylko przez przedsiębiorstwa: które uzyskały decyzję zatwierdzającą program gospodarki odpadami od Marszałka WL (wg Planu gospodarki odpadami 2017)/ wyspecjalizowane w tym zakresie (wg Planu gospodarki odpadami 2022);
- dotychczasową podstawową technologię unieszkodliwiania tych wyrobów, tj. składowanie na trzech składowiskach¹⁹ w województwie;
- cele szczegółowe gospodarowania wyrobami zawierającymi azbest wskazane jako: osiąganie celów określonych w przyjętym 15 marca 2010 r. przez Radę Ministrów „Programie Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” oraz uchwalonej przez Sejmik „Aktualizacji Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2012-2032” (wg Planu gospodarki odpadami 2017)/ intensyfikacja działań na rzecz usuwania wyrobów zawierających azbest w kierunku osiągnięcia celów określonych w ww. Aktualizacji Programu (Wg Planu gospodarki odpadami 2022);
- kierunki działań w gospodarowaniu odpadami niebezpiecznymi (wg Planu gospodarki odpadami 2017 dotyczące, m.in.: informowania społeczeństwa o zagrożeniu zdrowia ludzi przy samodzielnym usuwaniu wyrobów zawierających azbest; zapewnienie finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest przez fundusze ochrony środowiska oraz inne fundusze zewnętrzne; modernizacji i/lub budowy składowisk (kwater) na odpady azbestowe lub zagospodarowanie azbestu metodami innymi niż składowanie; wg Planu gospodarki odpadami 2022 dotyczące m.in.: kontynuacji oraz zwiększenia zaangażowania i wsparcia udzielanego przez administrację samorządową na rzecz działań związanych z usuwaniem azbestu; kontynuacji realizacji projektu dotyczącego usuwania wyrobów zawierających azbest pod nazwą „System gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie Województwa Lubelskiego”; uwzględnianie w ramach realizowanych projektów dotyczących termomodernizacji informacji na temat ilości usuniętych i unieszkodliwionych odpadów zawierających azbest);
- harmonogram realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami (w tym odpadami niebezpiecznymi) dla województwa, m.in. obejmujący budowę składowisk odpadów zawierających azbest i realizację zadań w zakresie gospodarowania azbestem określonych w Aktualizacji Programu usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2012-2032.

¹⁷Wg Planu gospodarki odpadami 2022.

¹⁸Wskazanych w planach gospodarki odpadami wg danych zawartych w bazie azbestowej.

¹⁹Według informacji zawartych odpowiednio w Planie gospodarki odpadami 2017 i 2022 - w Poniatowej Wsi (Składowisko odpadów niebezpiecznych o całkowitej pojemności 19 000 m³, a pojemność pozostała do wypełnienia - 950 m³, wg stanu na 31 grudnia 2014 r. - brak możliwości składowania); w Kraśniku Piaski-Zarzecze II (Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których są składowane odpady komunalne, posiadające wydzielone dwie kwatery – jedną na odpady azbestowe o całkowitej pojemności tej kwatery 169 991 m³ (pojemność pozostała – 112 511 m³, wg stanu na 31 grudnia 2014 r. - 50 997 m³) oraz drugą na odpady niebezpieczne o całkowitej pojemności tej kwatery 104 200 m³ (pojemność pozostała – 93 670 m³, wg stanu na 31 grudnia 2014 r. - 26 050 m³)) oraz w Srebrzyszczu (Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których nie są składowane odpady komunalne, posiadające wydzielone kwatery do składowania odpadów zawierających azbest o całkowitej pojemności 1410 m³ (pojemność pozostała – 564 m³), w związku z budową nowych kwater wg stanu na 31 grudnia 2014 r. – powierzchnia całkowita wynosiła 33 012 m³ (pojemność pozostała 29 012 m³)).

Zagadnienia dotyczące usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest uwzględniono również w POŚ 2016, w szczególności w zakresie lokalizacji składowisk odpadów zawierających te wyroby. Aktualizację POŚ 2016 stanowił „Program ochrony środowiska dla województwa lubelskiego na lata 2020-2023 z perspektywą do roku 2027”²⁰, w którym zawarto m.in.: informacje nawiązujące do POKA; cele, kierunki interwencji oraz zadania przyjęte do realizacji w ramach POŚ 2019 (w tym prowadzenie: rejestru wyrobów zawierających azbest, realizację zadań w zakresie usuwania i zagospodarowania tych wyrobów, zgodnie z obowiązującym Programem usuwania azbestu oraz opracowanie jego następnej aktualizacji. POŚ 2019 nie zawierał jednak informacji w zakresie lokalizacji składowisk odpadów zawierających azbest.

W latach 2016-2021 na terenie województwa w rzeczywistości funkcjonowały dwa składowiska odpadów na których można było składować wyroby zawierające azbest.

(akta kontroli tom I str. 163-165, 454, 456, 459-462)

5. Program usuwania azbestu z terenu województwa na lata 2009-2032 oraz dwie jego aktualizacje zostały opublikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej UMWL.

(akta kontroli tom I str. 11-17)

6. W latach 2016-2021 Marszałek WL w celu propagowania na terenie województwa kampanii dotyczącej usuwania wyrobów zawierających azbest realizował n.w. projekty:

- „Pilotażowy system gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie Województwa Lubelskiego wzmocniony sprawnym monitoringiem ilości oraz kontroli ich usuwania i unieszkodliwiania”²¹ (w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy) - w wyniku jego realizacji przekazano do unieszkodliwienia ogółem 21 392 636 kg odpadów zawierających azbest (na kwotę 12 935 351,01 zł);
- „System gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego”²² (finansowany ze środków: Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, WFOŚiGW oraz Województwa Lubelskiego) – w wyniku jego realizacji przekazano do unieszkodliwienia 93 472 074 kg odpadów zawierających azbest. W związku z tym projektem w latach 2017-2020 zrealizowano m.in. działania edukacyjne polegające na: emisji materiałów filmowych i radiowych oraz wykonaniu cyklu fotoreportaży na potrzeby kampanii informacyjno-edukacyjnej; organizacji i przeprowadzeniu dwóch konferencji; publikacji ogłoszeń prasowych w dwóch gazetach o zasięgu regionalnym (osiem ogłoszeń), wykonaniu materiałów informacyjno-edukacyjno-promocyjnych (afisze, ulotki/broszury, tablica informacyjna, ścianka reklamowa, i inne).

(akta kontroli tom I str. 431-452, 454, 457-458)

7. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu²³ obowiązującym w latach 2016-2021 zadania związane z inicjowaniem i monitorowaniem zadań wynikających z Programu usuwania azbestu oraz prowadzenie rejestru rodzaju, ilości i miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (w tym azbest) zostały przypisane Centrum Zarządzania Gospodarką Odpadami (dalej: Centrum), tj. Oddziałowi funkcjonującemu w Departamencie. W Oddziale tym utworzono m.in.

²⁰ Przyjęty uchwałą Sejmiku Nr XII/201/2019 z 3 grudnia 2019 r., dalej: POŚ 2019.

²¹ Do 30 czerwca 2016 r.

²² Realizowanego w latach 2017- 2021.

²³ Stanowiącym załącznik do uchwały Nr CLXII/1916/08 Zarządu Województwa Lubelskiego z 16 września 2008 r., ze zm.

stanowisko ds. bazy danych o odpadach i opłaty produktowej²⁴, ds. planów gospodarki odpadami, ds. odpadów azbestowych, ds. składowisk odpadów i ds. rejestru podmiotów gospodarujących odpadami²⁵. Ponadto w strukturze Urzędu wyodrębniono komórkę organizacyjną pn. Regionalne Biuro Projektu²⁶ „Pilotażowy system gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie Województwa Lubelskiego wzmocniony sprawnym monitoringiem ilości oraz kontroli ich usuwania i unieszkodliwiania”²⁷ w związku z jego realizacją. Do podstawowego zakresu działania Biura należała realizacja tego projektu i następnych dotyczących usuwania wyrobów zawierających azbest.

Zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest (w tym dotyczące m.in. opracowania i aktualizacji Programu usuwania tych wyrobów oraz monitorowania zadań z niego wynikających, prowadzenie Bazy) przypisano jednemu z pracowników²⁸ Centrum.

(akta kontroli tom I str. 207-293)

8. W związku z uwagą NIK, sformułowaną po kontroli P/15/087 i dotyczącą potrzeby zwiększenia nadzoru nad wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie spraw związanych z usuwaniem lub zabezpieczaniem wyrobów zawierających azbest występujących w budynkach wykorzystywanych przez te podmioty i dokumentowaniem faktu przekazania odpadów zawierających azbest na składowisko odpadów niebezpiecznych, z upoważnienia Marszałka WL Dyrektor Departamentu skierował do wszystkich jednostek samorządowych pismo przypominające o konieczności przestrzegania wymaganych prawem procedur związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest (w tym poprosił o: przekazywanie kopii oświadczeń składanych przez wykonawców o prawidłowości wykonania prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest do Departamentu; przeprowadzaniu kontroli stanu wyrobów zawierających azbest w terminach wynikających z oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania tych wyrobów). Mimo, zobowiązania przez Departament wojewódzkich jednostek organizacyjnych w zakresie wskazanym w piśmie, jednostki te nie wywiązywały się z tych obowiązków, co opisano w pkt. 3-4 części trzeciej wystąpienia.

(akta kontroli tom I str. 454, 458-459, 470-516)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UMWL w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016–2021 podejmowane przez merytoryczne służby Marszałka działania określone w POKA prowadzono m.in. poprzez opracowanie i realizację Programu usuwania azbestu. Działania te były zgodne z przyjętymi założeniami programowymi dla województwa, UMWL prowadził kampanie informacyjno-edukacyjne dla mieszkańców województwa. Obowiązki dotyczące inicjowania i monitorowania zadań wynikających z ww. programu przypisano odpowiedniej komórce organizacyjnej w Departamencie.

²⁴ Od 25 września 2020 r. ds. bazy danych o odpadach.

²⁵ Od 25 marca 2019 r., a od 25 września 2020 r. stanowisko ds. rejestru BDO.

²⁶ Od 30 maja 2017 r. Regionalne Biuro Projektu „System gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego”, dalej: Biuro Projektu.

²⁷ Posiadające swój Oddział w każdej z trzech Filii Urzędu.

²⁸ Inspektorowi ds. baterii i akumulatorów w okresie od 11 września 2015 r. do 30 września 2020 r., a od 1 października 2020 r. do nadal głównemu specjalście ds. odpadów azbestowych, dalej: pracownik Centrum.

2. Zaawansowanie realizacji Programu na terenie województwa

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2016-2021 w Urzędzie gromadzono dane o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest z wykorzystaniem narzędzia informatycznego www.bazaazbestowa.gov.pl. Dane te wykorzystywane były przez Marszałka WL m.in. do opracowania dokumentów wojewódzkich²⁹ oraz do sporządzania i przedkładania Głównemu Koordynatorowi corocznej informacji o realizacji „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” na terenie województwa. Informacje te przekazywane były w zakresie, m.in.: ilości wyrobów zawierających azbest; ilości wytworzonych i zdeponowanych odpadów azbestowych; istniejących możliwościach uzyskania dofinansowania do usuwania wyrobów zawierających azbest (w szczególności działań podejmowanych w tym zakresie przez gminy) oraz o planowanych działaniach w tym zakresie. Ponadto w Urzędzie wykorzystywano rejestr wyrobów zawierających azbest zarówno przy wdrażaniu (jak i na bieżąco przy realizacji) projektu jego usuwania pn. „System gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego”.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że w latach 2016-2021 w Departamencie Rolnictwa i Środowiska /Departamencie Środowiska i Zasobów Naturalnych nie zostały opracowane i wprowadzone pisemne zasady dotyczące gromadzenia danych o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest z wykorzystaniem dostępnego narzędzia informatycznego www.bazaazbestowa.gov.pl. Obowiązujące przepisy prawa w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest nie zobowiązywały Departamentu do opracowania i przyjęcia powyższych zasad. Urząd realizując zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest opierał się na przepisach prawa (ustawy, rozporządzenia, Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032).

(akta kontroli tom I str. 294-430, 454, 462-463, 526, 530)

2-3. W województwie lubelskim ilość³⁰ zinwentaryzowanych/ unieszkodliwionych/ i pozostałych do unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest w latach (według informacji z raportu wygenerowanego z Bazy Azbestowej z 18 lutego 2022 r. wg filtra „rok unieszkodliwienia wyrobu”, operatora „równe”, dane te zostały przedstawione nienarastająco, tylko według stanu na 31 grudnia danego roku) wynosiła odpowiednio:

- w 2016 r. – 28 894 427 kg, 22 991 696 kg i 5 903 831 kg ogółem, w tym odpowiednio: 28 304 185 kg, 22 409 302 kg i 5 895 983 kg u osób fizycznych oraz 590 242 kg, 582 394 kg i 7848 kg u osób prawnych;
- w 2017 r. – 11 501 708 kg, 10 593 114 kg i 908 594 kg ogółem, w tym odpowiednio: 11 386 341 kg, 10 482 783 kg i 903 559 kg u osób fizycznych oraz 115 366 kg, 110 331 kg i 5035 kg u osób prawnych;
- w 2018 r. – 16 459 766 kg, 11 726 575 kg i 4 735 902 kg ogółem, w tym odpowiednio: 15 207 504 kg, 11 383 159 kg i 3 827 056 kg u osób fizycznych oraz 1 252 262 kg, 343 416 kg i 908 846 kg u osób prawnych;

²⁹ „Program ochrony środowiska województwa lubelskiego na lata 2020-2023 z perspektywą do roku 2027”, „Plan gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego 2022”, „Aktualizacja Programu usuwania wyrobów zawierających azbest dla terenu województwa lubelskiego na lata 2016-2032”, „Raport z wykonania Programu ochrony środowiska województwa lubelskiego za lata 2019 – 2020”, „Sprawozdanie z realizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa lubelskiego za lata 2017 – 2019”.

³⁰ Według informacji z raportu wygenerowanego z Bazy Azbestowej z 18 lutego 2022 r. wg filtra „rok unieszkodliwienia wyrobu”, operatora „równe”.

- w 2019 r. – 29 036 845 kg, 27 030 878 kg i 2 005 968 kg ogółem, w tym odpowiednio: 28 888 893 kg, 26 911 321 kg i 1 977 572 kg u osób fizycznych oraz 147 952 kg, 119 557 kg i 28 395 kg u osób prawnych;
- w 2020 r. – 12 403 741 kg, 11 284 411 kg i 1 119 331 kg ogółem, w tym odpowiednio: 12 353 696 kg, 11 234 366 kg i 1 119 331 kg u osób fizycznych oraz 50 045 kg, 50 045 kg i 0 kg u osób prawnych;
- w 2021 r. – 5 572 600 kg, 5 048 970 kg i 523 630 kg ogółem, w tym odpowiednio: 5 568 850 kg, 5 047 320 kg i 521 530 kg u osób fizycznych oraz 3750 kg, 1650 kg i 2100 kg u osób prawnych.

Według danych zagregowanych z Bazy na koniec 2021 r. (według wydruku z dnia 7 lutego 2022 r.) na terenie województwa pozostało do unieszkodliwienia 1 106 903 855 kg azbestu i wyrobów zawierających azbest. Przyjmując średnią masę wyrobów usuwanych w latach 2016-2021 w ilości 14 778 439 kg rocznie do usunięcia i unieszkodliwienia pozostałej ilości azbestu potrzeba 75 lat.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że ilość zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest w latach 2016-2020 nie była sumą unieszkodliwionych i pozostałych do unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest w systemie informatycznym www.bazaazbestowa.gov.pl z powodu prawdopodobnie błędów w algorytmach na podstawie których system ten zlicza i przelicza dane. UMWL jak również Departament nie miał i nie ma wpływu na ten stan. Ponadto rolą Departamentu jest tylko weryfikacja danych zawartych w informacjach przesłanych do Urzędu i wprowadzenie ich do tego systemu. Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że w latach 2016-2021 pracownik Centrum dokonując wpisu do Bazy Azbestowej przeprowadzał analizę otrzymanych informacji dotyczących wyrobów zawierających azbest, dokonując bieżącej korekty ewentualnych błędów zawartych w ww. informacji. Wynik corocznej analizy o realizacji zadań dotyczących usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie województwa był przedstawiany Głównemu Koordynatorowi, tj. zgodnie z zapisami przyjętymi w POKA na lata 2009-2032.

(akta kontroli tom I str. 296-375, 454-455, 463-464, 526-527, 530)

W Powiecie Lubelskim oraz w gminach: Wojciechów i Ulan Majorat ilość unieszkodliwionych³¹ wyrobów zawierających azbest wyniosła w nw. latach odpowiednio:

- w 2016 r. – 2 240 366 kg, 0 kg, i 169 000 kg;
- w 2017 r. – 632 517 kg, 0 kg i 0 kg;
- w 2018 r. – 1 040 136 kg, 0 kg i 9900 kg;
- w 2019 r. – 1 742 548 kg, 0 kg i 452 745 kg;
- w 2020 r. – 1 880 694 kg, 0 kg i 2505 kg;
- w 2021 r. – 914 692 kg, 0 kg i 4950 kg.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że informacje zgromadzone w Bazie Azbestowej dotyczące wyrobów zawierających azbest wynikają z obowiązkowo przeprowadzonych inwentaryzacji w obiektach samorządu gminnego i powiatowego oraz osób prawnych, którzy są właścicielami, zarządcami lub użytkownikami tych obiektów.

Natomiast według informacji przekazanych przez Regionalne Biuro Projektu³² ilość unieszkodliwionych wyrobów zawierających azbest w Powiecie Lubelskim oraz w gminach: Wojciechów i Ulan Majorat wyniosła w nw. latach odpowiednio:

³¹Według informacji z raportu wygenerowanego z Bazy Azbestowej z 18 lutego 2022 r. wg filtra „rok unieszkodliwienia wyrobu”, operatora „równe”.

³² Obecnie komórka organizacyjna Departamentu, która w latach 2016-2021 realizowała projekty dotyczące usuwania wyrobów zawierających azbest, w ramach których przyjmowano i realizowano wnioski złożone przez osoby fizyczne do urzędów gmin, które następnie przekazywały je do Biura.

- w 2016 r. – 1 986 162 kg, 80 178 kg i 169 000 kg;
- w 2017 r. – 0 kg, 0 kg i 0 kg;
- w 2018 r. – 709 196 kg, 0 kg i 9900 kg;
- w 2019 r. – 3 420 510 kg, 423 540 kg i 459 480 kg;
- w 2020 r. – 2 790 878 kg, 236 900 kg i 3600kg;
- w 2021 r. – 2 513 258 kg, 166 545 kg i 391 980 kg.

W latach 2016-2021 spośród 213 gmin z terenu województwa lubelskiego zebrane informacje od osób fizycznych o ilości wyrobów zawierających azbest za pośrednictwem Bazy Azbestowej przekazało: w 2016 r. – 61 gmin³³ (tj. 28,6% wszystkich gmin), w 2017 r. - 115 (54%), w 2018 r. - 112 (52,6%), w 2019 r. - 154 (72,3%), w 2020 r. - 145 (68,1%) i w 2021 r. - 15 (7%)³⁴. Zastępca Dyrektora Departamentu informowała wójtów wszystkich gmin, w tym wójtów gmin Wojciechów i Ulan Majorat (14 grudnia 2016 r. i 25 stycznia 2018 r.), o obowiązku corocznej aktualizacji danych o wyrobach zawierających azbest od osób fizycznych i wprowadzeniu ich do Bazy (do 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy).

W okresie³⁵ tym Gmina Wojciechów nie przesyłała do Urzędu informacji o ilości wyrobów zawierających azbest za pośrednictwem Bazy ani w innej formie (w tym nie generowała raportu potwierdzającego aktualizację zapisów w Bazie). W okresie objętym kontrolą Gmina Ulan Majorat tylko za: 2017 r., 2019 r. i za 2020 r. przesyłała do Urzędu informacje w tym zakresie za pośrednictwem Bazy (w tym generowała raport potwierdzający aktualizację zapisów w tej Bazie).

Za lata 2016-2021 gminy Wojciechów i Ulan Majorat³⁶, jako osoby prawne wykorzystujące substancje stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska, nie przedkładały okresowo Marszałkowi WL informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest. Za każdy rok z okresu 2016-2021 Starostwo Powiatowe w Lublinie oraz wojewódzkie jednostki organizacyjne³⁷ jako osoby prawne składały do Urzędu w tym zakresie informacje. Za lata 2016-2021 pozostali wykorzystujący³⁸ substancje stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska (w tym osoby prawne) o których mowa w art. 162 ust.3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁹ złożyły do Urzędu informacje o wyrobach zawierających azbest odpowiednio w ilości: 79, 83, 68, 197, 164 i 167, co oznacza, że nie wszystkie gminy, powiaty, wraz z jednostkami organizacyjnymi jako osoby prawne składały przedmiotowe informacje.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że ustalano przyczyny nieprzekazywania przez gminy (m.in.: Wojciechów i Ulan Majorat) informacji o ilości wyrobów zawierających azbest za pośrednictwem Bazy od osób fizycznych. Wśród nich wymienił: częste zmiany kadrowe, a w związku z tym brak odpowiedniego doświadczenia w obsłudze narzędzia informatycznego (www.bazaazbestowa.gov.pl) oraz zbyt duża ilość pozostałych innych obowiązków u pracowników zajmujących się sprawami usuwania wyrobów zawierających azbest. W przypadku osób prawnych przyczyny są tożsame jak w przypadku przekazywania przez gminy tych informacji od osób fizycznych. Ponadto wpływ na przekazywanie tych informacji przez jednostki organizacyjne samorządu województwa, gminy i osoby prawne, jako wykorzystujących wyroby zawierające azbest, miały zmiany użytkownika lub

³³ Za 2016 r. informacje od osób fizycznych o ilości wyrobów zawierających azbest zostały przekazane Marszałkowi WL przez gminy w formie papierowej.

³⁴ Za 2021 r. termin przekazania przez gminy informacji od osób fizycznych o ilości wyrobów zawierających azbest do Marszałka WL za pośrednictwem Bazy Azbestowej upłynie z dniem 31 marca 2022 r.

³⁵ Na dzień 8 marca 2022 r.

³⁶ Oraz osoby prawne funkcjonujące na jej terenie.

³⁷ Za rok: 2016 – 13 informacji, 2017 – 12, 2018 – 11, 2019 – 11, 2020 -11 i za 2021 – osiem informacji.

³⁸ Bez informacji przesłanych przez jednostki objęte kontrolą NIK (jako osoby prawne), tj. Starostwa Powiatowego w Lublinie, gmin Wojciechów i Ulan Majorat oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

³⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973.

zarządzającego daną nieruchomością. W latach 2016-2021 Departament w przypadku nie otrzymania w wymaganym terminie, z gmin (w tym osób prawnych z ich terenu o których Urząd posiadał informację, że posiadają wyroby zawierające azbest) oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych, tych informacji przypominał o tym obowiązku poprzez kontakt telefoniczny i pisma przypominające. Niestety brak „narzędzi prawnych” w tym zakresie uniemożliwia Marszałkowi WL skuteczne egzekwowanie tego obowiązku.

(akta kontroli tom I str. 309-315, 376-430, 454-455, 463-469, 519-525, 534-535)

4. Marszałek WL wdrożył projekt pn. „Budowa Regionalnej Infrastruktury Informacji Przestrzennej” współfinansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013, w którym jednym z wykonanych modułów informacji przestrzennej był „Azbest – lokalizacje z Centralnej Bazy Azbestowej”.

Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że plan sytuacyjny rozmieszczenia wyrobów zawierających azbest, wykonany w ramach tego projektu był aktualizowany na etapie tworzenia tego planu. Natomiast w wyniku notorycznych błędów w oprogramowaniu obsługującym plan sytuacyjny (po stronie wykonawcy planu), umożliwiającym odwzorowanie przestrzenne lokalizacji obiektów, budynków w których jest wykorzystywany azbest na terenie woj. lubelskiego, aktualizacja geolokalizacji obiektów, budynków z pokryciem azbestowym była i jest niemożliwa do czasu ich usunięcia przez Wykonawcę tego programu.

(akta kontroli tom I str. 455, 466, 529, 535)

5. Zgodnie z Programem Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032 Marszałek WL w latach 2016-2021 przedkładał co roku⁴⁰ Głównemu Koordynatorowi informację o realizacji zadań wynikających z Programu na terenie województwa lubelskiego. Informacje te zawierały m.in. dane dotyczące: ilości wyrobów zawierających azbest oraz wytworzonych i zdeponowanych odpadów azbestowych na terenie województwa, opis istniejących możliwości uzyskania dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest, w szczególności działań podejmowanych w tym zakresie przez gminy oraz działań planowanych w województwie. Od 2019 r. informacje te zawierały również opis działań edukacyjno-informacyjnych jakie były podejmowane oraz liczbę raportów otrzymanych z gmin. W okresie 2016-2021 Marszałek WL w celu usprawnienia realizacji ww. Programu realizował projekty: „Pilotażowy system gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie Województwa Lubelskiego wzmocniony sprawnym monitoringiem ilości oraz kontroli ich usuwania i unieszkodliwiania” oraz „System gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego”.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że w latach 2016-2021 wnioski co do zaobserwowanych barier uniemożliwiających sprawną realizację Programu były przekazywane podczas spotkań Rady Programowej (np.: odnośnie zapewnienia środków dla osób fizycznych /dla najbardziej niebezpiecznych/ na usuwanie azbestowych pokryć dachowych).

(akta kontroli tom I str. 431-452, 455, 466, 529, 534-535)

6. W latach 2016-2021 Urząd wraz z wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi współdziałał z organami kontrolnymi, lokalnymi mediami oraz samorządami powiatowymi i gminnymi w zakresie związanym z usuwaniem wyrobów zawierających azbest. Współpraca ta polegała m.in. na:

- uzgadnianiu programu dot. usuwania wyrobów zawierających azbest dla województwa oraz jego aktualizacji z organami kontrolnymi;

⁴⁰ 13 maja 2016 r., 8 listopada 2017 r., 14 marca 2018 r., 31 października 2019 r., 30 września 2020 r. i 6 października 2021 r.

- zawiadomianiu właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej w związku z prowadzonymi pracami polegającymi na usuwaniu wyrobów zawierających azbest w latach 2016-2020;
- promowaniu projektów („Pilotażowy system gospodarowania odpadami azbestowymi...”, „System gospodarowania odpadami azbestowymi...”) realizowanych przez Urząd w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest w mediach lokalnych oraz poprzez przekaz internetowy;
- kierowaniu pism a także podczas rozmów telefonicznych z przedstawicielami jednostek samorządowych w których przypomniano o obowiązku: uzupełniania Bazy Azbestowej, przekazywaniu Marszałkowi WL informacji o wyrobach zawierających azbest, przekazywaniu informacji związanych z realizacją Programu, w tym wytycznych, które były przedstawiane na posiedzeniu Rady Programowej Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032 przez Głównego Koordynatora.

(akta kontroli tom I str. 467-516, 527, 531)

7. W latach 2016-2021 Departament identyfikował bariery w realizacji programu usuwania azbestu. Były to: niska świadomość społeczności lokalnej o szkodliwości dla zdrowia wyrobów zawierających azbest, bardzo duża ilość wyrobów zawierających azbest na terenie województwa, niedostateczna wysokość środków finansowych przeznaczonych na usuwanie wyrobów zawierających azbest w budżetach gmin i programach wspomagających, pogarszający się stan techniczny budynków i obiektów w których zastosowane były wyroby zawierające azbest (głównie pokrycia dachowe), brak decyzji właścicieli, zarządców, użytkowników o usuwaniu pokryć dachowych w budynkach będących ich własnością lub przez nich użytkowanych. W latach 2016-2021 Urząd, w celu usunięcia barier związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, realizował projekty: „Pilotażowy system gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie Województwa Lubelskiego wzmocniony sprawnym monitoringiem ilości oraz kontroli ich usuwania i unieszkodliwiania” i „System gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego” w ramach których zapewniał finansowanie usuwania wyrobów zawierających azbest dla osób fizycznych oraz zwiększał świadomość wśród społeczeństwa o szkodliwości tych wyrobów i konieczności podejmowania działań w celu jak najszybszego jego usunięcia.

(akta kontroli tom I str. 527, 531-532)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UMWL w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2021 Marszałek WL nie posiadał pełnej wiedzy o ilości wyrobów zawierających azbest znajdujących się na terenie województwa, w tym o ilości wyrobów pozostałych do unieszkodliwienia. Przyczynami tego stanu był brak przekazywania informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest do Marszałka WL, przez część gmin (zebranych od osób fizycznych) oraz przez pozostałych wykorzystujących substancje o których mowa w art. 162 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, w tym przez wojewódzkie jednostki organizacyjne. W związku z tym Departament podejmował działania polegające na sygnalizowaniu konieczności realizacji tego obowiązku przez ww. podmioty, ale nie były one wystarczająco skuteczne. W związku z tym Baza Azbestowa nie dostarczała Marszałkowi WL rzetelnych i aktualnych informacji o ilości wyrobów zawierających azbest na terenie województwa, a to uniemożliwiało dokonanie oceny zaawansowania realizacji POKA na terenie województwa oraz określenia ryzyka, czy wyroby zawierające azbest zostaną w całości usunięte do 2032 r.

W ocenie NIK, stopień zaawansowania realizacji unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest zagraża terminowemu usunięciu tych wyrobów z terenu województwa do końca 2032 r. Wskaźnik masy unieszkodliwionych odpadów niebezpiecznych zawierających azbest osiągnięto w województwie na poziomie 13,5% w stosunku do ilości pozostałej do unieszkodliwienia⁴¹. W latach 2016-2021 usunięto 88 670 638 kg, co stanowiło 8% masy azbestu pozostałego do usunięcia.

Marszałek WL co roku przedkładał Głównemu Koordynatorowi informacje o realizacji zadań wynikających z POKA oraz posiadał opracowany plan sytuacyjny rozmieszczenia na terenie województwa wyrobów zawierających azbest.

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

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie próby (obejmującej sprawdzenie 29 spośród 30⁴² informacji o wyrobach zawierających azbest przekazanych do Urzędu (w latach 2016-2022) przez pięć wojewódzkich jednostek organizacyjnych) stwierdzono, że w odniesieniu do nieruchomości samorządu województwa lubelskiego wywiązywano się z obowiązku przeprowadzania co roku inwentaryzacji w drodze spisu z natury wyrobów zawierających azbest (z wyjątkami wskazanymi poniżej), a wyniki ww. spisu ujmowano w informacji o wyrobach zawierających azbest według wzoru określonego w rozporządzeniu. Informacje te zawierały wymagane dane z wyjątkiem danych dotyczących przewidywanego terminu usunięcia wyrobów czy informacji dotyczącej ilości usuniętych wyrobów zawierających azbest. Spośród 29 informacji osiem zostało przekazanych nieterminowo, w tym: dwie⁴³ przekazano 8 marca 2022 r. (a powinny być przekazane odpowiednio do 31 stycznia 2018 r. i 31 stycznia 2019 r.) natomiast jedna⁴⁴ została przekazana 3 marca 2022 r. (a powinna zostać przekazana do 31 stycznia 2021 r.). W jednym⁴⁵ przypadku (za 2020 r.) nie przekazano takiej informacji w ogóle do Urzędu. Próba kontrolna obejmująca ww. 30 informacji dotyczyła ośmiu budynków zawierających wyroby zawierające azbest w łącznej ilości 1815 m² (na dzień 1 stycznia 2016 r.). W ww. latach wojewódzkie jednostki organizacyjne dokonywały demontażu i utylizacji wyrobów zawierających azbest z budynków, którymi zarządzały, tj. w:

- 2016 r. - z trzech budynków w łącznej ilości 760 m²,
- 2017 r. – z jednego w ilości 91 m²,
- 2018 r. – z jednego w ilości 90 m²,
- 2020 r. – z jednego w ilości 550 m².

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że informacje o wyrobach zawierających azbest sporządzone przez Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Suchowoli za lata 2017-2018 odpowiednio w 2018 r. i w 2019 r., ani w okresie późniejszym nie zostały przekazane do UMWL.

(akta kontroli tom II str. 170-175, 181-262)

2. W trakcie kontroli NIK Departament wystąpił do wojewódzkich jednostek organizacyjnych o przekazanie ocen stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania

⁴¹ Dane według Bazy Azbestowej według stanu na dzień 18 lutego 2022 r. unieszkodliwiono 149 466 460 kg, pozostało do unieszkodliwienia 1 106 903 855 kg.

⁴² Informacja za 2020 r. nie została złożona.

⁴³ Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Suchowoli.

⁴⁴ Muzeum Wsi Lubelskiej w Lublinie.

⁴⁵ Dotyczy budynku mieszkalnego – Wiski 7, dz. Nr 207, za lata 2016-2019 informacje przesyłał Zarząd Nieruchomości Wojewódzkich w Lublinie, za 2021 r. informację przekazało Lubelskie Centrum Innowacji i Technologii.

wyrobów zawierających azbest (dalej: ocena). Na podstawie próby dokumentacji wytypowanej do badania (wskazanej w pkt. 1 tego rozdziału), tj. obejmującej badanie dokumentacji dotyczącej ośmiu budynków, których użytkownikami było pięć⁴⁶ wojewódzkich jednostek organizacyjnych stwierdzono, że dwie jednostki nie przekazały do Urzędu przedmiotowych ocen, w tym jedna⁴⁷ nie przekazała oceny, której termin sporządzenia minął 4 stycznia 2022 r., a druga⁴⁸ nie przekazała ocen, które powinna sporządzić w latach 2016-2020⁴⁹. Sprawdzeniem objęto 10 pozostałych ocen przekazanych przez trzy spośród pięciu wojewódzkich jednostek organizacyjnych, które dotyczyły sześciu budynków. Oceny te zostały sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest⁵⁰, a wskazany w ocenach stopień pilności odpowiadał przyznanej sumie punktów. Określono w nich drugi i trzeci stopień pilności. Na żadnej nieruchomości nie znajdowały się wyroby zawierające azbest o pierwszym stopniu pilności. W latach 2016-2021 oceny sporządzone były na podstawie kontroli okresowych przeprowadzanych przez ich użytkowników lub zarządzających obiektami. Dwie jednostki spośród pięciu przeprowadziło kontrole okresowe w terminach wynikających z ocen.

(akta kontroli tom II str. 181-262)

3. Według stanu na dzień 8 marca 2022 r. w Bazie wykazano, że samorząd województwa był właścicielem, zarządzającym lub użytkownikiem 48 różnych obiektów znajdujących się we władaniu 14 wojewódzkich jednostek organizacyjnych, które zawierały wyroby azbestowe o łącznej masie 132 742,7 kg. Z informacji przekazanych przez wojewódzkie jednostki organizacyjne z lat 2016-2021 wynikało, że wyroby zawierające azbest o łącznej masie 23 790 kg usunięto z sześciu obiektów.

W latach 2016-2021 w Bazie Azbestowej:

- do pierwszego stopnia pilności nie zakwalifikowano żadnych wyrobów;
- do drugiego stopnia pilności zakwalifikowano wyroby o masie odpowiednio 20 600 kg w 2016 r. oraz w latach 2017-2021 o wadze 18 675 kg;
- do trzeciego stopnia pilności zostało zakwalifikowanych w 2016 r. – 135 932,7 kg wyrobów zawierających azbest, w 2017 r. – 125 357,7 kg, w 2018 r. – 123 667,7 kg i w latach 2019-2020 -122 317,7 kg.

W analizowanym okresie usunięto wyroby zawierające azbest o łącznej masie 23 790 kg, z czego:

- w 2016 r. –12 500 kg (1925 kg o drugim stopniu pilności i 10 575 kg o trzecim stopniu pilności);
- w 2017 r. – 1690 kg o trzecim stopniu pilności;
- w 2020 r. – 8250 kg o trzecim stopniu pilności.

W latach 2016-2021 Departament otrzymał jedną informację o zabezpieczeniu 1860 kg wyrobów zawierających azbest, co stanowiło 1,4 % ogólnej masy tych wyrobów pozostających do usunięcia. W trakcie niniejszej kontroli Departament uzyskał informacje z 12 wojewódzkich jednostek organizacyjnych, zawierające dane o zabezpieczeniu 22 obiektów zawierających azbest o łącznej masie 132 742,7 kg.

⁴⁶Odstąpiono od opisu braku przekazania oceny przez jedną wojewódzką jednostkę organizacyjną, której dokumentacja została objęta próbą kontrolną w związku z tym, że wyroby zawierające azbest zostały zdemontowane i unieszkodliwione w 2017 r.

⁴⁷Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Suchowoli.

⁴⁸Muzeum Wsi Lubelskiej w Lublinie.

⁴⁹W 2020 r. wyroby zawierające azbest zostały zdemontowane i unieszkodliwione.

⁵⁰Dz. U. z 2004 r. Nr 71, poz. 649, ze zm., dalej rozporządzenie z 2 kwietnia 2004 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił że wojewódzkie jednostki organizacyjne przekazały tylko ogólną informację o zabezpieczeniach wyrobów zawierających azbest niezakwalifikowanych do wymiany. Monitorowanie oraz weryfikacja zabezpieczenia tych wyrobów niezakwalifikowanych do wymiany była możliwa po uzyskaniu od wszystkich wojewódzkich jednostek organizacyjnych pełnej informacji o obiektach i budynkach które zawierają azbest wraz ze sporządzeniem przez te jednostki ponownej oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów azbestowych. Wykonanie kompleksowego monitoringu ww. obiektów przewidziane zostało do przeprowadzenia w drugiej połowie 2022 r. Natomiast stan pokryć dachowych był na bieżąco monitorowany i nie stanowi on zagrożenia dla środowiska.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 529, 535-573, tom II str. 3, 66-68)

4. Skontrolowano dokumentację dotyczącą usuwania wyrobów zawierających azbest w latach 2016 – 2021 w pięciu obiektach, w tym:

- dwa obiekty zlokalizowane w Chełmie przy ul. Szpitalnej 53 (budynek mieszkalno-warsztatowy oraz chlewnia);
- wiata o konstrukcji stalowej znajdująca się w Lublinie przy ul. Marii Curie Skłodowskiej 9A,
- zadaszenie zlokalizowane w Poniatowej przy ul. Fabrycznej 6;
- budynek gospodarczy zlokalizowany w Adampolu 37;
- budynek stajni znajdujący się w Lublinie przy ul. Aleje Warszawskie 96.

Badanie dokumentacji ww. obiektów wykazało, że wykonawcy prac polegających na usuwaniu wyrobów azbestowych zostali wyłonieni na podstawie:

- w dwóch przypadkach (dwa obiekty w Chełmie oraz jeden w Lublinie) w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵¹ (dalej: pzp);
- w dwóch przypadkach na podstawie regulaminu wewnętrznego udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej 30 000 euro w trybie zaproszenia do składania oferty cenowej, do postępowań tych nie miały zastosowania przepisy i procedury określone ustawą pzp;
- w jednym przypadku wojewódzka jednostka organizacyjna zleciła firmie usługowej nieodpłatne usunięcie wyrobów zawierających azbest, zawarto umowę na nieodpłatne wykonanie robót dotyczących m.in. demontażu pokrycia dachu wykonanego z płyt azbestowo-cementowych, oczyszczenia terenu z pyłu azbestowego, załadunku na środek transportu, transportu oraz przekazania odpadów zawierających azbest na składowisko odpadów niebezpiecznych, uporządkowania terenu prowadzonych prac wraz z zapleczem oraz wykonania wszelkich robót niezbędnych do realizacji przedmiotu zamówienia tj. prac związanych z usunięciem wyrobów zawierających azbest;
- w przedstawionych do badania pięciu dokumentacjach w żadnym przypadku wykonawcy nie złożyli oświadczeń o prawidłowości wykonanych prac (§ 8 ust. 3 ww. rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r.).

W postanowieniach umów zawartych z wykonawcami robót oraz w złożonych ofertach określono m.in.:

- w trzech umowach przedstawiono zakres usług związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest tj. demontaż, przygotowanie do transportu, załadunek, transport oraz przekazanie do unieszkodliwiania (złożenie na składowisku odpadów niebezpiecznych), a także oczyszczenie terenu z pyłu azbestowego, uporządkowanie terenu;

⁵¹ Dz. U. z 2019 r. poz.1843, ze zm.

- w jednej dokumentacji nie przedstawiono umowy zawartej z wykonawcą usługi, a zakres wykonywanych prac został określony w złożonej ofercie (Samodzielne Publiczne Sanatorium Gruźlicy i Chorób Płuc w Poniatowej – dalej: SP Sanatorium w Poniatowej);
- w trzech umowach, tj.: umowie zawartej przez Województwo Lubelskie 2 marca 2016 r. na usunięcie azbestu w trzech obiektach, w tym w dwóch w Chełmie i jednym w Lublinie), umowie zawartej 3 grudnia 2020 r. przez Muzeum Wsi Lubelskiej (jeden obiekt) oraz umowy zawartej 11 września 2020 r. przez Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej Gruźlicy i Chorób Płuc w Adampolu (dalej: SP ZOZ w Adampolu) (jeden obiekt) wprowadzone zostały uregulowania dotyczące realizacji obowiązków określonych w § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r. przyjęte zostały do realizacji przez wykonawców.

Analiza dokumentacji związanej z realizacją umów o usuwanie azbestu wykazała, że wojewódzkie jednostki organizacyjne nie przedstawiały do Departamentu informacji dotyczących m. in.:

- zgłoszenia prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej (§ 6 ust. 4 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r.) – trzy przypadki. Obowiązku tego nie wypełniły dwa podmioty, tj. SP Sanatorium w Poniatowej oraz SP ZOZ w Adampolu;
- zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest do właściwego organu nadzoru budowlanego, właściwego okręgowego inspektora pracy oraz właściwego państwowego inspektora sanitarnego (§ 6 ust. 2 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r.). Dotyczyło to: Muzeum Wsi Lubelskiej, SP Sanatorium w Poniatowej oraz SP ZOZ w Adampolu (brak zawiadomienia właściwego powiatowego inspektora sanitarnego oraz do okręgowego inspektora pracy);
- złożenia przez wykonawcę prac pisemnego oświadczenia o prawidłowości wykonanych prac i oczyszczeniu terenu z pyłu azbestowego tj. o realizacji obowiązku określonego w § 8 ust. 3 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r. W dokumentacji pięciu badanych przypadków brak było ww. oświadczeń,
- w jednym przypadku prac związanych z usuwaniem wyrobów azbestowych w obiektach SP ZOZ w Adampolu (wymiana poszycia dachowego na budynku gospodarczym działka nr 122), prace w zakresie związanym z pakowaniem, załadunkiem i utylizacją 1650 kg wyrobów zawierających azbest, wykonała firma, która nie była stroną umowy oraz nie była wskazana jako podwykonawca robót oraz nie uczestniczyła w postępowaniu o wykonanie zamówienia.

(akta kontroli tom II str. 4-65, 69-145, 176-180)

Departament pismem z dnia 23 lipca 2015 r. zwrócił uwagę wojewódzkim jednostkom organizacyjnym na obowiązek uzyskania, od wykonawcy prac, pisemnego oświadczenia o prawidłowości ich wykonania oraz o oczyszczeniu terenu z płyt azbestowych (§ 8 ust. 3 ww. rozporządzenia). Pomimo to w pięciu przypadkach objętych badaniem, wykonawcy nie złożyli takich oświadczeń. Departament nie egzekwował jednak tego obowiązku nałożonego na wojewódzkie jednostki organizacyjne, co świadczy o braku staranności w gromadzeniu i weryfikacji rzetelnych informacji dotyczących usuwania azbestu.

Zastępca Dyrektora Departamentu poinformował, że wojewódzkie jednostki organizacyjne nie przekazały do UMWL przedmiotowych oświadczeń.

(akta kontroli str. tom I 4-65, 69-145, 176-180, tom II str. 4-65, 69-145, 170-180)

W jednym przypadku w badanej dokumentacji prace przy usuwaniu wyrobów azbestowych⁵², które dotyczyły wymiany poszycia dachowego na budynku gospodarczym, pakowania, załadunku i utylizacji 1650 kg wyrobów zawierających azbest, wykonała firma, która nie była stroną umowy, nie została wskazana jako podwykonawca robót oraz nie uczestniczyła w postępowaniu o wykonanie zamówienia. Działanie takie naruszało postanowienia umowy nr 15/2020 z dnia 11 września 2020 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych poinformował, że o powyższej sytuacji Departament uzyskał informację w trakcie niniejszej kontroli.

(akta kontroli tom II str. 4-65, 69-145, 146-175, 176-180)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Departament Środowiska i Zasobów Naturalnych nie sprawował rzetelnego nadzoru nad wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi⁵³ w zakresie przestrzegania przez te jednostki wymagań prawnych związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest m. in. dotyczących wywiązywania się przez te jednostki z obowiązku:
 - zgłoszenia prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, określonego w § 6 ust. 4 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r. Brak efektywnie prowadzonego nadzoru był przyczyną, że ww. obowiązkowi nie wypełniły dwa podmioty z pięciu objętych badaniem⁵⁴;
 - zgłoszenia prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest do właściwego organu nadzoru budowlanego, właściwego okręgowego inspektora pracy oraz właściwego państwowego inspektora sanitarnego, tj. wskazanego w § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r. Brak prawidłowego nadzoru ze strony UMWL był potencjalną przyczyną, że trzy podmioty nie dopełniły obowiązku określonego w cyt. wyżej przepisie. dotyczyło to: Muzeum Wsi Lubelskiej, SP Sanatorium w Poniatowej oraz SP ZOZ w Adampolu (brak zawiadomienia właściwego powiatowego inspektora sanitarnego oraz okręgowego inspektora pracy);
 - przekazywania (terminowego, tj. do 31 stycznia za rok poprzedni) do Marszałka WL informacji o wyrobach zawierających azbest. Brak właściwie sprawowanego nadzoru był jedną z potencjalnych przyczyn nieterminowego przekazania ośmiu informacji (spośród 29) oraz nie przekazania takiej informacji do Urzędu w jednym przypadku.

Zgodnie z dyspozycją § 52 i § 55 Regulaminu organizacyjnego UMWL był zobowiązany do prowadzenia rzetelnego nadzoru merytorycznego nad wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi.

Zastępca Dyrektora Departamentu wskazał, że postanowienia § 6 ust. 4 ww. rozporządzenia z 2 kwietnia 2004 r. stanowią, że obowiązek zgłoszenia rozpoczęcia prac spoczywa na właściwym użytkowniku lub zarządzającym nieruchomością i był przez niego bezpośrednio realizowany. Departament nie był informowany o rozpoczęciu prac dotyczących usuwania azbestu. W związku

⁵² SP ZOZ w Adampolu, obiekt na działce nr 122.

⁵³ Nadzór nad wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi określony został w § 55 w związku z § 65 Regulaminu organizacyjnego UMWL.

⁵⁴ SP Sanatorium w Poniatowej oraz SP ZOZ w Adampolu.

z tym nie mógł monitorować i nadzorować na bieżąco wykonywanych prac. Wyjaśnił, że obowiązek wynikający z § 6 ust. 2 cyt. rozporządzenia spoczywał na wykonawcach prac, którzy nie informowali organów wskazanych w ww. przepisie o zamiarze rozpoczęcia prac związanych z usuwaniem azbestu. W związku z tym wojewódzkie jednostki organizacyjne nie przekazywały informacji w powyższym zakresie do Departamentu. W ramach nadzoru otrzymano jedynie trzy informacje skierowane do odpowiednich organów⁵⁵. Zastępca Dyrektora wyjaśnił również, że wpływ na przekazywanie tych informacji przez wojewódzkie jednostki organizacyjne wynikał ze zmiany użytkownika lub zarządzającego daną nieruchomością. Obowiązujące przepisy prawa nie dają możliwości prawnych do egzekwowania obowiązku przekazywania przez osoby prawne informacji o wyrobach zawierających azbest. W latach 2016-2021 Departament w przypadku nie otrzymania w wymaganym terminie od wojewódzkich jednostek organizacyjnych, informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, przypominał o tym obowiązku telefonicznie. Niestety brak „narzędzi prawnych” w tym zakresie uniemożliwił Marszałkowi WL skuteczne egzekwowanie tego obowiązku.

(akta kontroli tom I str. 527-528, 532-533, tom II str. 4-65, 69-145, 170-180)

2. W latach 2016-2021 Departament nie gromadził i nie żądał w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego od wojewódzkich jednostek organizacyjnych, danych o zabezpieczeniu wyrobów zawierających azbest znajdujących się na nieruchomościach samorządu województwa (§ 52 i 55 Regulaminu organizacyjnego UMWL). Departament otrzymał tylko jedną informację o sposobie zabezpieczenia wyrobów zawierających azbest. W trakcie niniejszej kontroli uzyskano przedmiotowe informacje od 12 wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił że wojewódzkie jednostki organizacyjne przekazały tylko ogólną informację o zabezpieczeniu wyrobów zawierających azbest niezakwalifikowanych do wymiany.

(akta kontroli tom I str. 529, 535-536, tom II str. 3, 66-68, 176-180)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach objętych kontrolą Marszałek WL nie posiadał pełnych i aktualnych danych (w Bazie Azbestowej) o ilości wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach znajdujących się we władaniu wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Nie wszystkie wojewódzkie jednostki organizacyjne wywiązywały się z obowiązku terminowego przekazywania (do 31 stycznia danego roku) informacji o wyrobach zawierających azbest, a podejmowane przez Departament działania w tym zakresie okazały się nieskuteczne. Nierzetelnie sprawowany nadzór nad wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi spowodował, że:

- w Bazie Azbestowej ujęto nierzetelne dane o usuniętych i pozostałych do usunięcia wyrobach zawierających azbest;
- UMWL nie dysponował kompletnymi danymi o sposobie i zabezpieczeniu nieusuniętych wyrobów azbestowych znajdujących się na terenie nieruchomości pozostających we władaniu wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

⁵⁵ Informację przekazane zostały z Regionalnego Biura Projektów.

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 wnioski:

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi w zakresie: zgłaszania prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest do właściwych organów, tj.: administracji architektoniczno-budowlanej, nadzoru budowlanego, okręgowego inspektora pracy i państwowego inspektora sanitarnego oraz terminowego przekazywania Marszałkowi WL kompleksowych informacji o wyrobach zawierających azbest.
2. Monitorowanie stanu zabezpieczenia aktualnie użytkowanych obiektów będących własnością samorządu województwa lubelskiego, w których znajdują się wyroby zawierające azbest.
3. Egzekwowanie od wojewódzkich jednostek organizacyjnych obowiązku przekazywania do UMWL danych dotyczących usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości znajdujących się w ich władaniu.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Lublinie. 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
wykonania wniosków

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

Lublin, dnia 1 kwietnia 2022 r.,

Kontrolerzy:
Katarzyna Kuzioła
Specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
podpis

.....
podpis

Artur Bokiniec
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

