



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.02.2022

Pan
Marcin Paliński
Starosta Powiatu Nidzickiego
Starostwo Powiatowe w Nidzicy
ul. R. Traugutta 23
13-100 Nidzica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/072 - Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nidzicy, ul. R. Traugutta 23, 13-100 Nidzica, (dalej: Starostwo lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Paliński, Starosta Powiatu Nidzickiego od 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Grzegorz Napiwodzki, Starosta Powiatu Nidzickiego od 20 lutego 2012 r. do 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania samorządu powiatu mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032.2. Zaawansowanie realizacji ww. Programu na terenie powiatu.3. Realizacja przez samorząd powiatu, 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 Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Saba, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/10/2022 z 17 stycznia 2022 r.2. Bartosz Kościukiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/23/2022 z 18 lutego 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-5)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 Starostwo posiadało Program oczyszczania powiatu nidzickiego z azbestu na lata 2011-2032 (dalej: Powiatowy program), będący częścią Programu inwentaryzacji i usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2011-2032. W Powiatowym programie określono m.in. harmonogram rzeczowo-finansowy³, źródła finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest oraz szacunkową liczbę tych wyrobów, ustaloną na podstawie inwentaryzacji przeprowadzonej w 2011 r., zlokalizowanych na terenie Powiatu. Zadania określone w harmonogramie realizowano przy współpracy z gminami, zaś do realizacji Programu Powiat nie wykorzystywał własnych środków finansowych, jak i pochodzących z innych źródeł. Program ten nie był jednak aktualizowany, pomimo określenia w harmonogramie obowiązku cyklicznej jego aktualizacji co 4 lata.

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 Dalej: harmonogram.

W badanym okresie nie sprawowano w prawidłowy sposób nadzoru nad dwiema jednostkami organizacyjnymi Powiatu w zakresie wywiązywania się przez nie z obowiązku przekazywania Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego⁴ informacji o wyrobach zawierających azbest, o której mowa w §10 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania wyrobów zawierających azbest oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których były lub są wykorzystywane wyroby zawierające azbest⁵. Stwierdzono bowiem, że pomimo cyklicznego otrzymywania od tych jednostek ww. pisemnych informacji (przekazywanych także Marszałkowi), które zawierały nierzetelne dane m.in. w zakresie lokalizacji wyrobów zawierających, azbest, nie podjęto działań w celu wyeliminowania tych nieprawidłowości. Nie podjęto również działań, które pozwoliłyby usunąć lub zabezpieczyć wyroby zawierające azbest z dwóch obiektów budowlanych będących własnością Powiatu, mimo dysponowania już od 2009 r. wiedzą, że w ich przypadku określono I stopień pilności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania samorządu powiatu mające na celu realizację Programu

Opis stanu faktycznego

1.1. W październiku 2011 r., uchwałą Rady Powiatu w Nidzicy, przyjęty został Powiatowy program, który wraz z czterema programami usuwania azbestu wyrobów zawierających azbest dla gmin: Kozłowo, Nidzica, Janowo i Janowiec Kościelny na lata 2011-2032 (dalej: Gminne programy), stanowił Program inwentaryzacji i usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2011-2032 dla Powiatu Nidzickiego (dalej: Program).

(akta kontroli str. 6-94)

1.2. Projekt Programu wraz z inwentaryzacją wyrobów zawierających azbest na terenie Powiatu został opracowany przez wykonawcę zewnętrznego. Koszt jego wykonania wyniósł 49,2 tys. zł, z czego 39,4 tys. zł stanowiły środki otrzymane z Ministerstwa Gospodarki, zaś 9,8 tys. zł środki własne Powiatu.

(akta kontroli str. 95-111)

1.3. W badanym okresie nie wywiązywano się z określonego w Programie wymogu dokonania jego aktualizacji. W programie tym przyjęto bowiem, że będzie on aktualizowany cyklicznie co 4 lata. Było to również niezgodne z obowiązkiem Powiatu, określonym w punkcie. 4.3. Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032 (dalej: POKA). Zgodnie z jego postanowieniami, zadaniem samorządu powiatowego było m.in. przygotowywanie i aktualizacja programów usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

Skutkiem tego wystąpiły różnice pomiędzy danymi w zakresie rodzaju, ilości i miejsc występowania wyrobów azbestowych zawartymi w Programie i w bazie azbestowej. Na przykład, w Programie:

⁴ Dalej: Marszałek województwa.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 8 poz. 31., dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań.

⁶ 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.

- Dane określające łączną liczbę zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest, dotyczyły jedynie łącznej powierzchni płyt azbestowo-cementowych umieszczonych na budynkach mieszkalnych, gospodarczych i stodołach na terenie czterech gmin, ponieważ inwentaryzacja przeprowadzona na etapie opracowania Programu nie objęła wyrobów znajdujących się w sieciach (np. wodociągowej, kanalizacyjnej) oraz w drogach. Według stanu na dzień 8 marca 2022 r. z danych umieszczonych w bazie azbestowej wynikało, że azbest znajdował się m.in. w drodze gminnej w Jagarzewie (gmina Janowo).
- Zawarte były nieaktualne dane dotyczące lokalizacji jednego składowiska w województwie warmińsko-mazurskim, na którym deponowane były odpady zawierające azbest – Półwieś, gm. Zalewo. Według stanu na dzień 8 marca 2022 r. w bazie azbestowej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego wykazane były dwa ogólnodostępne składowiska odpadów niebezpiecznych zawierających azbest w m. Wysieka gm. Bartoszyce oraz zakładowe składowisko w Zakładzie Utylizacji Odpadów sp. z o.o. ul. Szańcowa 1 w Elblągu, zaś składowisko w Półwiśi było zamknięte.

Starosta wyjaśnił, że brak aktualizacji wynikał z braku środków własnych przeznaczonych na ten cel w budżecie Powiatu. Dodał, że pomimo braku takiej aktualizacji wszyscy mieszkańcy Powiatu mieli możliwość skorzystania z dofinansowań⁷. Wskazał, że to Programy gminne były podstawą do uzyskania dofinansowania na zadania związane z usuwaniem azbestu. Jego zdaniem nie było potrzeby aktualizacji Programu również ze względu na fakt, iż na terenie każdej gminy odbywały się działania związane z usuwaniem azbestu (informacje o ilości usuniętego azbestu przekazywane były przez poszczególne gminy na koniec każdego roku) oraz znany był stan azbestu na obiektach, których Powiat był właścicielem. Dane dotyczące ilości usuwanego azbestu wprowadzane były do bazy azbestowej przez poszczególne gminy z terenu Powiatu. Dzięki bazie azbestowej wszyscy posiadali wiedzę, o tym, że wyroby zawierające azbest były co roku usuwane z terenu całego Powiatu.

Starosta wyjaśnił również, że biorąc pod uwagę, że azbest występuje tylko na terenie dwóch jednostek powiatowych (CKZ⁸ w Nidzicy oraz Zespołu Szkół Rolniczych i Ogólnokształcących w Jagarzewie) łącznie na trzech obiektach, z czego dwa z nich (w Jagarzewie) przeznaczone są do rozbiórki, to poniesione koszty na aktualizację Programu w zakresie uzupełnienia o dane na ww. obiektach byłyby niewspółmierne do osiągniętych efektów (aktualizacja nie wniosłaby nic „nowego” do Programu, a jedynie Powiat poniósłby dodatkowe koszty).

NIK nie w pełni podziela powyższe wyjaśnienia. Analiza Programu i harmonogramu wykazała bowiem m.in., że aktualizacja pozwoliłaby ustalić także inne, poza płytami azbestowo-cementowymi, rodzaje wyrobów zawierających azbest zlokalizowanych na terenie Powiatu.

(akta kontroli str. 50, 112-115, 379-389)

1.4. W Powiatowym programie określono w szczególności:

- podstawowe obowiązki samorządu powiatowego, właścicieli, zarządców nieruchomości oraz przedsiębiorców prowadzących działalność, w wyniku której

⁷ M.in. Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie (dalej: WFOŚiGW) w zakresie „Usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gmin”. Udział wzięły cztery gminy w latach 2016-2020.

⁸ Centrum Kształcenia Zawodowego, wcześniej Centrum Kształcenia Praktycznego.

- powstają odpady zawierające azbest,
- szacunkową powierzchnię płyt azbestowo-cementowych⁹ dla terenu Powiatu, tj. łącznie 592 363,62 m² z podziałem na cztery gminy: Kozłowo - 174 587,00 m² (29,5%), Nidzica (miasto i gmina) – 156 148,92 m² (26,4%), Janowiec Kościelny – 172 508,20 m² (29,1%) i Janowo – 89 119,50 m² (15%),
 - liczbę funkcjonujących składowisk przyjmujących odpady zawierające azbest na terenie województwa warmińsko-mazurskiego¹⁰,
 - ogólne kierunki działań w celu usunięcia wyrobów zawierających azbest, zadania odpowiedzialnego za jego realizację (gmina, powiat) oraz lata realizacji tych zadań (przedziały czasowe: I okres 2010-2012, II okres 2013-2022 oraz III okres 2023-2032),
 - koszt netto i brutto (7% vat) usunięcia wyrobów zawierających azbest na terenie powiatu nidzickiego, który wyniósł łącznie 19 640,4 tys. zł brutto;
 - harmonogram rzeczowo-finansowy,
 - plan usuwania odpadów zawierających azbest w poszczególnych okresach. I tak w: I okresie - około 28% usuniętych takich odpadów, II – 35% i III – 37%.
 - źródła finansowania jego realizacji: krajowe fundusze ochrony środowiska, środki funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, środki pochodzące z Banku Ochrony Środowiska S.A.,
 - wskaźniki monitoringu¹¹.

Do zadań Powiatu określonych w Programie powiatowym należało m.in.:

- przygotowanie i aktualizacja programów (gminnych) usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, także w ramach planów gospodarki odpadami,
- współpraca z gminami oraz Marszałkiem województwa w zakresie weryfikacji wyrobów zawierających azbest, lokalizacji składowisk tych odpadów,
- inspirowanie właściwej postawy obywateli w zakresie obowiązków związanych z usuwaniem ww. wyrobów,
- współpraca z mediami w celu propagowania odpowiednich inicjatyw społecznych oraz rozpowszechniania informacji dotyczących zagrożeń powodowanych przez azbest,
- współpraca z organizacjami społecznymi wspierającymi realizację tego programu,
- współpraca z organami kontrolnymi (inspekcja pracy, inspekcja sanitarna, inspekcja nadzoru budowlanego, inspekcja ochrony środowiska),
- zorganizowanie akcji demontażu, oczyszczania nieruchomości i wywozu odpadów z terenu powiatu na składowisko odpadów,
- inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest (właściciel obiektu budowlanego) i wprowadzenie do elektronicznego systemu informacji.

(akta kontroli str. 6-94)

⁹ Wg stanu na lipiec-sierpień 2011 r., na podstawie inwentaryzacji wyrobów azbestowych przeprowadzonej głównie w formie ankiet wśród mieszkańców gmin; zestawienie ww. płyt podano również z podziałem na rodzaj obiektu: budynek mieszkalny, gospodarczy i stodoła. Zestawienia te nie zawierały innych obiektów., tj. np. sieci czy dróg (w trakcie kontroli w bazie azbestowej znajdowała się droga w Jagarzewie).

¹⁰ Składowisko odpadów zawierających azbest Półwieś, gm. Zalewo oraz Zakład Utylizacji Odpadów sp. z o.o. ul. Szańcowa 1 w Elblągu.

¹¹ Ilość wycofanych z eksploatacji wyrobów zawierających azbest (Mg/rok), ilość składowanych odpadów zawierających azbest (Mg/rok) oraz liczbę gmin korzystających z wojewódzkiej bazy danych wyrobów zawierających azbest (szt.).

1.5. Program, wraz ze stosowną Uchwałą Rady Powiatu, zamieszczono w biuletynie informacji publicznej Starostwa.

(akta kontroli str. 116-117)

1.6. W Starostwie zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest oraz realizacją Powiatowego programu nie zostały przydzielone żadnej komórce organizacyjnej. Nie wskazano ich również pracownikom Urzędu w zakresach ich czynności.

(akta kontroli str. 118-175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Do dnia 3 marca 2022 r. nie dokonano aktualizacji Programu w zakresie danych dotyczących rodzaju i miejsc występowania wyrobów zawierających azbest oraz lokalizacji składowisk, na których deponowane były odpady z azbestu. Było to niezgodne z obowiązkiem wynikającym z harmonogramu Programu powiatowego (opisane w punkcie 1.3. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 50, 112-115, 379-389)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Starostwo działania mające na celu realizację POKA były na ogół zgodne z przyjętymi w nim założeniami. W Powiecie przyjęto bowiem Program inwentaryzacji i usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2011-2032. Wskazano w nim szczegółowo obowiązki należące do Powiatu. Jednakże program ten nie był aktualizowany, pomimo określenia w nim obowiązku jego aktualizacji co 4 lata oraz wystąpienia okoliczności uzasadniających konieczność takiej aktualizacji.

OBSZAR

2. Zaawansowanie realizacji Programu na terenie Powiatu

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Powiatowym programie zawarto harmonogram usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest. Działania Powiatu określone w tym harmonogramie dotyczyły:

- cyklicznej aktualizacji Powiatowego programu – co 4 lata,
- aktualizacji bazy danych dotyczących lokalizacji ilości i stanu wyrobów zawierających azbest w budynkach administrowanych przez Powiat zgodnie z aktualizacją oceny jakości i stanu technicznego wyrobów zawierających azbest,
- współpracy z Marszałkiem województwa,
- usuwania pokryć dachowych zawierających azbest z obiektów będących własnością Powiatu,
- położenia nowego pokrycia dachowego (po zdemontowaniu płyt azbestowo-cementowych) na obiektach będących własnością Powiatu,
- edukacji mieszkańców w zakresie szkodliwości azbestu, obowiązków dotyczących postępowania z wyrobami zawierającymi azbest oraz sposobów bezpiecznego ich usuwania oraz unieszkodliwiania przy współpracy z gminami,
- działalności informacyjno-popularyzacyjnej w mediach przy współpracy z gminami.

W harmonogramie założono procentowe usuwanie wyrobów zawierających azbest z terenu Powiatu w trzech przedziałach czasowych:

- I okres w latach 2010-2012, tj. usunięcie 28% łącznej liczby zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest na terenie całego Powiatu,

- II okres 2013-2022 – usunięcie 35% takich wyrobów,
- III okres 2023-2032 –37% wyrobów.

W latach 2016-2021 łączna liczba unieszkodliwionych wyrobów zawierających azbest z terenu Powiatu wyniosła 691,9 Mg¹², co stanowiło 10,6 % z 6 519,0 Mg wyrobów zinwentaryzowanych (średniorocznie usuwano 115,3 Mg). Biorąc pod uwagę wprowadzoną w czerwcu 2019 r. w bazie azbestowej zmianę przelicznika ciężaru wyrobów¹³ z 11 na 15 kg/m², wg stanu na dzień 8 marca 2022 r. łączna masa unieszkodliwionych wyrobów wynosiła 1 006,7 Mg, co stanowiło 10% ilości wyrobów zinwentaryzowanych – 10 038,9 Mg (średnio 167,8 Mg/rok).

Starosta wyjaśnił, że nie zaktualizowano harmonogramu ujętego w Programie w ww. zakresach z uwagi na brak środków finansowych w budżecie Powiatu na ten cel. Dodał, że wszystkie gminy z terenu Powiatu realizowały Gminne programy na swoim terenie, w tym również przeprowadzały kampanie informacyjne skierowane do mieszkańców/właścicieli obiektów posiadających wyroby zawierające azbest o możliwościach dofinansowania usunięcia takich wyrobów, jednak końcowa decyzja należała do właściciela/zarządcy obiektu. Starosta nie miał wpływu na te decyzje.

(akta kontroli str. 50, 112-115, 379-389)

2.2. W latach 2016-2021 w budżecie Powiatu nie przeznaczono żadnych środków finansowych na realizację zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest.

Starosta wyjaśnił, że wydatki Powiatu na cele związane z ochroną środowiska przewyższały dochody, aby zrealizować wszystkie zadania wynikające z szeroko pojętej ochrony środowiska, w tym na działania związane z usuwaniem takich wyrobów.

(akta kontroli str. 176-193, 379-389)

W latach 2016-2021 komórki organizacyjne Starostwa oraz zarządcy obiektów będących własnością Powiatu, w których znajdowały się wyroby zawierające azbest nie wnioskowali o ujęcie w planie budżetu Powiatu środków finansowych na zadania związane z realizacją Programu powiatowego, w tym na zabezpieczenie lub usunięcie wyrobów azbestowych. Nie określono również szacunkowego kosztu tych robót.

Starosta wyjaśnił, że pomimo nieujęcia w planie budżetu Powiatu środków na zabezpieczenie lub usunięcie wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych, których Powiat jest właścicielem, temat ten był znany zarówno właścicielowi jak i zarządcom nieruchomości. Dodał, że rozpoczęty został proces inwestycyjny, który umożliwi m.in. rozbiórkę wiaty magazynowej w Nidzicy.

(akta kontroli str. 369-373)

2.3. W latach 2016-2021 Starostwo nie ubiegało się o dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z innych źródeł (np. z Ministerstwa, NFOŚiGW¹⁴, WFOŚiGW) oraz nie otrzymało darowizn, wpłat od osób fizycznych.

¹² Dane z zestawień Powiatu.

¹³ Na podstawie decyzji podjętej w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Rozwoju Technologii opublikowanej w bazie azbestowej dnia 28 czerwca 2019 r..

¹⁴ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Starosta wyjaśnił, że nie wystąpiono o środki finansowe na aktualizację Programu ze względu na to, że jedynie jeden konkurs ogłoszony przez Ministerstwo Rozwoju (z terminem składania wniosków do 1 kwietnia 2016 r.) przewidywał opracowanie Programów oraz ich aktualizację, jednak został on przeoczony, przede wszystkim ze względu na skupienie się w 2016 r. nad pozyskaniem środków na wykonanie uproszczonych planów urządzania lasu i inwentaryzacji stanu lasów dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych na terenie gminy Janowo i Janowiec Kościelny. Dodał, że w latach 2017-2021 programy pomocowe¹⁵ nie przewidywały dofinansowania na aktualizację Programu, zaś wydatki Powiatu na zadania związane z ochroną środowiska przewyższały wpływy. Dodał, że w regulaminie obecnie ogłoszonego konkursu Azbest 2022 r., którego nabór trwa do 31 marca 2022 r., ponownie dotacja udzielana jest w wysokości 80% kosztów realizacji całego zadania, a więc nadal Powiat musi pokryć 20% tych kosztów. W budżecie Powiatu na 2022 r. brak jest zabezpieczonych środków finansowych na ten cel.

(akta kontroli str. 194, 374-389)

2.4. W latach 2016-2021 Starostwo przy współpracy z gminami informowało mieszkańców o obowiązkach związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, poprzez umieszczanie w BIP gmin informacji o szkodliwości azbestu oraz o możliwości uzyskania dotacji na prace związane z jego usunięciem.

(akta kontroli str. 195-196, 374-378)

2.5. Współpraca Starostwa z gminami polegała na bieżącym i stałym kontakcie, w tym m.in. wymianie informacji o realizowaniu przez gminy programów usuwania azbestu, wprowadzaniu danych do bazy azbestowej przez poszczególne gminy oraz informowaniu mieszkańców o możliwościach dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest. Współpraca z Marszałkiem województwa polegała na monitoringu przekazywanych "Informacji o wyrobach zawierających azbest" przez „wykorzystujących wyroby zawierające azbest”, tj. władających nieruchomościami Powiatu na zasadach trwałego zarządu.

(akta kontroli str. 195-223, 376-377)

2.6. Zdaniem Starosty kluczowym problemem związanym z realizacją Programu był brak własnych środków finansowych przeznaczonych na usuwanie wyrobów zawierających azbest, a programy pomocowe nie obejmowały wszystkich kosztów związanych z usunięciem azbestu, w tym np. związanych z wykonaniem nowego pokrycia, które musiałyby sfinansować właściciel/zarządca obiektu. W jego ocenie nie było potrzeby podejmowania działań zmierzających do usprawnienia realizacji Programu, ponieważ zadaniami usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie gmin zajmowały się poszczególne gminy, realizując Gminne programy.

(akta kontroli str. 374-376)

¹⁵ I tak:

- Regionalny Program Operacyjny Warmia Mazury 2014-2020 przewidywał środki jedynie na usuwanie wyrobów zawierających azbest i ich składowanie – odbyło się osiem konkursów,
- NFOŚiGW realizuje konkurs na lata 2019-2023 skierowany do gmin na przedsięwzięcia związane z demontażem, zbieraniem, transportem oraz unieszkodliwianiem odpadów zawierających azbest,
- WFOŚiGW realizował w 2017 r. konkurs m.in. dla jst na działania w zakresie demontażu i zabezpieczenia, transportu oraz unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest,
- Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii realizowało konkurs w latach 2020-2021 przeznaczony m.in. dla jednostek samorządu terytorialnego z zakresem działań obejmującym działania edukacyjno-informacyjne oraz inwentaryzacje wyrobów zawierających azbest.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo posiadało harmonogram rzeczowo-finansowy usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, określający m.in. zadania realizowane przy współpracy z gminami z terenu Powiatu. Do realizacji Powiatowego programu nie planowano i nie poniesiono żadnych wydatków. Zadania w nim określone realizowano przy współpracy z gminami.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Powiat, wg stanu na dzień 1 lutego 2022 r., był właścicielem 20 nieruchomości zabudowanych. Na trzech z nich¹⁶ znajdowały się obiekty, w których wykorzystywane były wyroby zawierające azbest. Były to:

- nieużytkowana wiata magazynowa z pokryciem dachowym z płyt azbestowo-cementowych o powierzchni 1440 m², zlokalizowana na nieruchomości oddanej w trwały zarząd Centrum Kształcenia Zawodowego w Nidzicy (dalej: CKZ),
- nieużytkowany budynek i garaż z pokryciem dachowym z płyt falistych NF-6 o powierzchni odpowiednio 263 m² i 18 m², na nieruchomości oddanej w trwały zarząd Zespołowi Szkół Rolniczych i Ogólnokształcących w Jagarzewie (dalej: ZSRO).

(akta kontroli str. 224-230)

Kierownicy dwóch jednostek organizacyjnych Powiatu (CKZ oraz ZSRO) wykonywali obowiązki właściciela (zarządcy), związane z przeprowadzaniem inwentaryzacji w drodze spisu z natury wyrobów zawierających azbest i przekazywaniem do Marszałka w terminie do 31 stycznia wyników tej inwentaryzacji w postaci „Informacji o wyrobach zawierających azbest”¹⁷, wynikające z §10 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań.

W latach 2016-2021 Starostwo na bieżąco otrzymywało od ww. kierowników (do wiadomości) wszystkie informacje w zakresie wykonanych czynności w związku z ww. rozporządzeniem, w tym kopie dokumentów¹⁸ przez nie sporządzonych, w których wykazywano jednak dane niezgodne ze stanem faktycznym.

Badanie dotyczące wykonywanych przez Starostwo czynności nadzorczych nad podległymi jednostkami w zakresie ww. zagadnień, przeprowadzone na podstawie analizy wszystkich (18) informacji z lat 2016-2021 odnoszących się do (wszystkich trzech) obiektów, wykazało że dane niezgodne ze stanem faktycznym dotyczyły:

- Wskazania w 12 informacjach otrzymanych od ZRSO nieprawidłowego numeru działki, gdyż działka o numerze 69/1 w Jagarzewie, która w 2001 r. została podzielona decyzją GT.6011/16/2001 uzyskując nr 682, w 2004 r. została zbyta osobom prywatnym. Prawidłowy nr nieruchomości, który należało podać w ww. 12 informacjach to 71/1 obręb Jagarzewo.
- Pominięcia w sześciu informacjach otrzymanych od CKZ jednej z dwóch działek, na których zlokalizowany był budynek posiadający materiały zawierające azbest.

¹⁶ 74/6 obręb Nidzica 6, 73/2 obręb Nidzica 6 oraz 71/1 obręb Jagarzewo.

¹⁷ Dalej: informacja.

¹⁸ Informacje oraz oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest.

W informacjach tych wskazano jedynie działkę nr 74/6, podczas gdy ww. budynek był położony na działkach nr 74/6 i 73/2 obręb Nidzica 6.

- Zdefiniowania w 12 informacjach, dotyczących dwóch obiektów budowlanych w Jagarzewie, rodzaju zabudowy jako „pokrycie dachu”, podczas gdy takie pojęcie nie zostało ujęte w zamkniętym katalogu rodzajów zabudowy określonym w załączniku nr 3 rozporządzenia w sprawie wymagań.
- Niewskazania w 12 informacjach otrzymanych od ZRSO danych dotyczących określenia stopnia pilności wyrobów zawierających azbest, który zawarto w ocenie stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest.

Ponadto, jedna z informacji otrzymanych przez Starostwo z CKZ (za 2020 r.) została przedłożona przez CKZ Marszałkowi województwa 28 września 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 240 dni.

W latach 2016-2021 wykazywana dla ww. trzech obiektów budowlanych ilość zinwentaryzowanych z natury wyrobów nie uległa zmianie i wynosiła 1721 m² w każdym roku.

W sprawie zapewnienia nadzoru Starostwa nad podległymi ww. jednostkami w zakresie wywiązywania się przez nie z obowiązków właściciela/zarządcy nieruchomości wynikających z rozporządzenia w sprawie wymagań, Starosta wyjaśnił, że nieruchomości, na których znajdują się budynki z pokryciem dachowym zawierającym azbest zostały tym jednostkom oddane w trwały zarząd. Wskazał, że zgodnie z postanowieniami art. 43 ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁹ zarządcy władają tymi nieruchomościami. Dodał, że w regulaminie organizacyjnym Starostwa nie przydzielono żadnej komórce zadań wynikających ze sporządzonego Powiatowego programu. Zostało to przeoczone i w związku z tym informacje te nie były weryfikowane. Zadania te, w tym weryfikacja (jako właściciela nieruchomości, na których znajdują się obiekty zawierające azbest), zostaną niezwłocznie wprowadzone zarówno do Regulaminu organizacyjnego jak i do zakresu obowiązków pracownikom.

NIK zwraca uwagę, że sprawowanie nadzoru przez Powiat ma służyć temu, by nieruchomości, których właścicielem jest Powiat, były wykorzystywane przez trwałego zarządcę zgodnie z interesami właściciela. Dlatego też odpowiednie organy Powiatu powinny kontrolować, czy zapisy przyjęte w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu są w pełni realizowane. Powiat powinien również kontrolować, czy trwały zarządca gospodaruje daną nieruchomością, przestrzegając przepisów prawa.

(akta kontroli str. 225-285, 369-373)

3.2. W latach 2016-2021 zarządcy trzech obiektów²⁰ posiadających materiały zawierające azbest dokonywali kontroli stanu spisanych z natury wyrobów zawierających azbest.

Analiza wszystkich (22) ocen stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest²¹ wykazała m.in., że wskazany w nich stopień pilności odpowiadał sumie przyznanych punktów. W przypadku obiektu w Nidzicy określono stopień pilności II, zaś w przypadku dwóch obiektów w Jagarzewie już w 2009 r. przyznano im stopień pilności I. Oceny były sporządzone zgodnie ze

¹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz.1899, ze zm.

²⁰ Wiata magazynowa na działkach 74/6 i 73/2, budynek oraz garaż „na bazie” na działce 71/1.

²¹ Sześć dla obiektu CKZ z lat 2016-2021 oraz po osiem dla dwóch obiektów ZRSO z 2009 r., 2011 r. oraz lat 2016-2021.

wzorem stanowiącym 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 azbest²².

(akta kontroli str. 286-340)

3.3. W okresie objętym kontrolą w trzech obiektach będących własnością Powiatu zakwalifikowano pokrycia dachowe z płyt azbestowo-cementowych do dwóch stopni pilności. I tak:

- II stopień pilności usunięcia płyt dachowych określono w nieużytkowanej wiacie magazynowej w CKZ o powierzchni tego pokrycia 1440 m²,
- I stopień pilności - w dwóch obiektach, tj. budynku i garażu „na bazie” w ZSRO o łącznej powierzchni 281 m².

Zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie bezpiecznego użytkowania przeprowadzano coroczną ocenę wyrobów zawierających azbest o stopniu pilności II. W przypadku wyrobów z przyznanym corocznie (od 2009 r.) I stopniem pilności nie dokonano ich niezwłocznego usunięcia czy zabezpieczenia, podczas gdy zgodnie z §4 ust.1 oraz załącznikiem nr 1 rozporządzenia w sprawie bezpiecznego użytkowania, usunięcia lub zabezpieczenia takich wyrobów należy dokonać w ciągu 1 roku.

Starosta wyjaśnił, że nie usunięto ani nie zabezpieczono wyrobów zawierających azbest z dwóch obiektów budowlanych w Jagarzewie ze względu na brak środków własnych przeznaczonych na ten cel w budżecie Powiatu. Ponadto nieruchomości, na których znajdują się budynki z pokryciem dachowym zawierającym azbest, zostały oddane jednostce w trwały zarząd. W ramach trwałego zarządu jednostki te miały prawo na obiektach budowlanych samodzielnie wykonywać roboty budowlane, w tym usuwać wyroby zawierające azbest, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego, tj. wydanego dyrektorowi przez Zarząd Powiatu pełnomocnictwa do realizacji konkretnego zadania. Dodał również, że w ostatnich latach na stanowisku dyrektora szkoły w Jagarzewie była duża rotacja, co również miało wpływ na niezabezpieczenie oraz nieusunięcie wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych w Jagarzewie.

Wyjaśnił też, że nie ubiegano się o dofinansowanie na usuwanie materiałów zawierających azbest ze względu na fakt, iż programy pomocowe obejmowały tylko dofinansowanie związane z usunięciem azbestu, co wiązało się z pokryciem ze środków własnych, których Powiat nie posiadał, pozostałych kosztów dotyczących m.in. rozbiórki obiektów.

Dodał, że planowana jest rozbiórka wszystkich obiektów zawierających azbest. Wiata zlokalizowana na terenie CKZ przeznaczona jest do usunięcia przy okazji kompleksowego zagospodarowania terenów należących do Powiatu przy ul. Wyborskiej. W lutym 2022 r. rozpoczął się pierwszy etap realizacji przedsięwzięcia, tj. kompleksowa modernizacja stacji diagnostycznej w CKZ. Obecnie trwa przygotowanie wniosku w ramach programu: Polski Ład, w którym planuje się kolejny etap modernizacji placówki, w tym m.in. stworzenie nowoczesnej pracowni programowania obrabiarek sterowanych numerycznie oraz pracowni Technik samochodowy. W 2021 r. rozpoczęto proces porządkowania terenu dwóch placówek od budowy boisk. Obecnie rozebrano ogrodzenia, trwa budowa przyłącza ciepłowniczego do obiektów. Co prawda nie rozebrano jeszcze wiaty z pokryciem

²² Dz. U. Nr 71 poz. 649, dalej: rozporządzenie w sprawie bezpiecznego użytkowania.

zawierającym azbest ze względu na to, że w pierwszej kolejności należy wykorzystać otrzymane dofinansowanie, które jest jednym z największych dotychczas otrzymanych środków dla placówek oświatowych. Pozyskane środki finansowe muszą zostać wykorzystane do końca 2022 r. Po tym terminie będą realizowane kolejne niezbędne działania na tym terenie, w tym w pierwszej kolejności nastąpi rozbiórka istniejącej wiaty magazynowej.

(akta kontroli str. 342, 369-373)

3.4. W latach 2016-2021 Powiat jako właściciel trzech obiektów posiadających materiały zawierające azbest nie prowadził postępowań dotyczących wyłonienia wykonawcy w zakresie usunięcia lub zabezpieczenia wyrobów zawierających azbest.

Z informacji uzyskanej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie wynikało, że w latach 2016-2021 nie przeprowadzono kontroli i nie sprawowano nadzoru w zakresie unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbestu z terenu Powiatu.

Z informacji uzyskanej, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Okręgowego Inspektora Pracy w Olsztynie wynikało, że w latach 2016-2021 zrealizowano m.in. dwie kontrole na terenie Powiatu. W jednej z nich, przeprowadzonej u przedsiębiorcy nie stwierdzono występowania zagrożeń publicznych w związku z prowadzonymi pracami. W drugiej natomiast ustalono, że podczas rozbiórki płyt z eternitu trzem pracownikom nie zapewniono środków ochrony indywidualnej zabezpieczających przed upadkiem z wysokości, kombinezonów ochronnych i półmasek klasy P II (nieprzepuszczających włókien azbestowych). Ponadto nie zapewniono oznakowania tablicami informacyjnymi o treści: „Uwaga! Zagrożenie azbestem”, składowania odpadów azbestowych na paletach z zastosowaniem pod palety folii uniemożliwiającej przenikanie włókien azbestowych do gruntu, zaś właściciel gospodarstwa nie zgłosił właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy zamiaru wykonywania ww. robót. W czasie kontroli wydano dwie decyzje ustne oraz udzielono po dwie porady z zakresu bhp, prawnej ochrony pracy i legalności zatrudnienia.

(akta kontroli str. 341, 343-389)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nadzór nad dwiema jednostkami organizacyjnymi Powiatu w zakresie realizacji przez nie obowiązków zarządcy nieruchomości wynikających z rozporządzenia w sprawie wymagań, w badanym okresie, sprawowany był w sposób nierzetelny. Mimo dysponowania wiedzą, że jednostki te przekazują Marszałkowi województwa nierzetelne informacje o wyrobach zawierających azbest, nie podjęto działań, które zapobiegłyby lub też wyeliminowałyby takie przypadki (opisano w punkcie 3.1).

(akta kontroli str. 225-285, 369-373)

2. Niepodjęcie, do 3 marca 2022 r., działań zmierzających do usunięcia lub zabezpieczenia wyrobów zawierających azbest w obiektach będących własnością Powiatu, którym przyznano I stopień pilności (opisano w punkcie 3.3).

(akta kontroli str. 342, 369-373)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad dwiema jednostkami organizacyjnymi Powiatu w zakresie wykonywania przez nie obowiązków zarządcy nieruchomości wynikających z rozporządzenia w sprawie wymagań nie był realizowany prawidłowo. Pomimo cyklicznego otrzymywania od tych jednostek pisemnych informacji (przekazywanych także Marszałkowi województwa) dotyczących wyrobów zawierających azbest, które zawierały nierzetelne dane m.in. w zakresie lokalizacji wyrobów zawierających, azbest, nie podjęto działań w celu wyeliminowania tych nieprawidłowości. Nie podjęto również działań, które umożliwiłyby usunięcie lub zabezpieczenie wyrobów zawierających azbest z dwóch obiektów budowlanych będących własnością Powiatu, mimo dysponowania już od 2009 r. wiedzą, że w ich przypadku określono I stopień pilności.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Zdaniem NIK, jedną z przyczyn nieprawidłowości dotyczących braku aktualizacji Programu powiatowego oraz nadzoru nad podległymi jednostkami w zakresie wykonywania przez nie obowiązków właściciela (zarządcy) nieruchomości wynikających z rozporządzenia w sprawie wymagań było m.in. niezapewnienie w tych obszarach działalności Urzędu funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³. Rozwiązania przyjęte w ramach systemu tej kontroli nie zapobiegły bowiem tym nieprawidłowościom.

- Wnioski
1. Zaktualizowanie Programu powiatowego w zakresie rodzaju i miejsc występowania wyrobów azbestowych oraz lokalizacji składowisk, na których deponowane były odpady z azbestu.
 2. Wzmocnienie nadzoru nad podległymi jednostkami organizacyjnymi Powiatu w zakresie należytego wywiązywania się przez te podmioty z obowiązku przekazywania Marszałkowi województwa rzetelnych informacji o wyrobach zawierających azbest.
 3. Spowodowanie usunięcia lub zabezpieczenia azbestu z będących własnością Powiatu obiektów o I stopniu pilności.

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 Olsztynie. 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.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. dalej: ustawa ufp.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Olsztyn, 25 marca 2022 r.

Kontroler
Beata Saba
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis