



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.002.04.2022

Pan  
Ireneusz Popiel  
Burmistrz Ornety  
Urząd Miejski w Ornecie  
Plac Wolności 26  
11-130 Orneta

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ornecie, Plac Wolności 26, 11-130 Orneta (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Popiel – Burmistrz Ornety (dalej: „Burmistrz”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Działania samorządu gminy mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032.</li><li>2. Zaawansowanie realizacji ww. programu na terenie gminy.</li><li>3. Realizacja przez samorząd gminy, jako właściciela/zarządcy nieruchomości, obowiązków w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest.</li></ol>
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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/4/2022 z 11 stycznia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

## OCENA OGÓLNA

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

W latach 2016-2021 gmina Orneta (dalej: „Gmina”) posiadała program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, uchwalony w 2012 r. przez Radę Miejską w Ornecie. Zawierał on m.in. szczegółowy wykaz nieruchomości, na terenie których znajdowały się takie wyroby i, wraz z informacjami dotyczącymi ilości azbestu znajdującego się na terenie Gminy, został umieszczony w bazie azbestowej<sup>3</sup>. Program ten, pomimo wystąpienia okoliczności to uzasadniających, nie był jednak aktualizowany do 7 marca 2022 r., tj. przez ponad dziewięć lat. W latach 2016-2021 Gmina prowadziła działania edukacyjne i informacyjne dotyczące szkodliwości azbestu oraz możliwości jego usunięcia. Dla właścicieli nieruchomości zainteresowanych usunięciem wyrobów wykonanych z azbestu zapewniła w latach 2016-2017 możliwość ich demontażu i wywozu, zawierając w tym celu umowy z podmiotem uprawnionym do tego typu prac oraz pozyskując środki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie (dalej: „WFOŚiGW”). Nie prowadziła jednak takich działań w latach 2018-2021, co m.in. wpłynęło na niski poziom realizacji zadań określonych w ww. programie – do końca 2021 r. wyniósł on tylko w 19,3% w zakresie ilości usuniętego azbestu i 5,4% w zakresie liczby nieruchomości, z których go usunięto.

Gmina, jako właściciel dwóch budynków, w konstrukcji których wykorzystano wyroby zawierające azbest, przeprowadziła na potrzeby ww. programu inwentaryzację takich wyrobów oraz dokonała oceny stopnia pilności ich usunięcia. Nie

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

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

<sup>3</sup> [www.bazaazbestowa.gov.pl](http://www.bazaazbestowa.gov.pl)

przeprowadzono natomiast ponownej oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w ww. budynkach. Było to niezgodne z § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (dalej: „rozporządzenie w sprawie użytkowania i usuwania azbestu”)<sup>4</sup>. Ocenę taką należało bowiem przeprowadzić w terminie do pięciu lat od poprzedniej oceny wykonanej w 2012 r.

Nie wywiązano się także z określonego w § 2 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska<sup>5</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie przedkładania informacji”) obowiązku przekazywania marszałkowi województwa informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania takich substancji. Informacje za lata 2017, 2019 i 2020 przekazano bowiem z opóźnieniem wynoszącym od 35 do 1389 dni.

W ocenie NIK, poziom zaawansowania prac związanych z realizacją ww. programu, według stanu na koniec 2021 r., budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości wykonania tych prac w założonym terminie, tj. do końca 2032 r. Izba zauważa też, że zaniechanie działań w tym zakresie w latach 2018-2021 może spowodować w następnych latach kumulację zadań dotyczących usuwania azbestu i związanych z nimi wydatków finansowych i może utrudnić zapewnienie w budżecie Gminy odpowiednich środków finansowych na ten cel. Zakładając kontynuację usuwania azbestu w dotychczasowym tempie, wynoszącym średnio 35,9 tony w ciągu roku, potrzebne będzie jeszcze około 38 lat do usunięcia całości takich wyrobów z terenu Gminy.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016-2021 Gmina posiadała *Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu miast i gminy Orneta na lata 2012-2032* (dalej: „program”) uchwalony 24 października 2012 r. przez Radę Miejską w Orniecie. Program ten został zamieszczony na stronie internetowej Urzędu. Link do ww. strony zamieszczono także w bazie azbestowej.

(akta kontroli str. 5-112)

1.2. Program został opracowany przez firmę EUROECO Consulting z Olsztyna za kwotę 19,0 tys. zł, w tym 15,2 tys. zł stanowiły środki pozyskane z Ministerstwa Gospodarki, a 3,8 tys. zł środki własne Gminy.

(akta kontroli str. 96-128)

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 71 poz. 649, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1450.

<sup>6</sup> 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.

**1.3.** Do 7 marca 2022 r. program nie był aktualizowany pomimo przyjęcia, wskutek decyzji podjętej w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Rozwoju Technologii w 2019 r., nowego przelicznika (15 kg/m<sup>2</sup>) w bazie azbestowej i tym samym wzrostu ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest oraz pomimo zamknięcia w 2018 r. jednego ze wskazanych w nim składowisk (opisane w punktach 1.4 i 1.5. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 474-478)

**1.4.** Jako cel długoterminowy programu określono ochronę środowiska oraz ludności poprzez usunięcie azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu miasta i gminy. Realizacja tego celu miała odbywać się poprzez wdrażanie przepisów prawnych w zakresie tematyki obejmującej azbest i oczyszczenie terenu gminy z azbestu oraz wyrobów zawierających azbest. Miało to spowodować eliminację negatywnych skutków zdrowotnych wynikających z użytkowania wyrobów zawierających azbest oraz eliminację negatywnego oddziaływania na środowisko i doprowadzenie do spełnienia nakazów ochrony środowiska. Ustalony harmonogram realizacji celów programu zawierał m.in. następujące działania:

- w 2012 r. inwentaryzację wyrobów zawierających azbest oraz utworzenia bazy danych o lokalizacji istniejących wyrobów zawierających azbest i określenie stopnia pilności ich usunięcia,
- w latach 2012-2032:
  - prowadzenie edukacji ekologicznej w zakresie zagrożeń wynikających z użytkowania azbestu oraz bezpiecznych metod jego usuwania,
  - założenie i prowadzenie rejestru wniosków o utylizację azbestu,
  - podjęcie działań w celu uzyskania funduszy na realizację programu ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych,
  - ogłoszenie przetargów i wyłonienie wykonawców zadania z zakresu demontażu, transportu i utylizacji wyrobów zawierających azbest,
  - usuwanie wyrobów zawierających azbest z obiektów będących własnością Gminy i obiektów będących własnością innych podmiotów,
  - bieżący monitoring realizacji programu,
  - coroczną aktualizację danych w zakresie rodzaju, miejsca i ilości występowania wyrobów zawierających azbest.

Program przewidywał prowadzenie wśród mieszkańców Gminy akcji edukacyjnej dotyczącej szkodliwości wyrobów zawierających azbest oraz możliwości pozyskiwania środków na jego usunięcie. Określał także sposoby usuwania takich wyrobów oraz wskazywał miejsce ich składowania (składowisko w miejscowości Półwieś w gminie Zalewo<sup>7</sup>). Przewidzianą do usunięcia ilość azbestu oszacowano na 151 771,42 m<sup>2</sup>, a związane z tym koszty na 3 794,3 tys. zł. Nie określono natomiast szczegółowych zasad finansowania związanych z tym prac zakładając, że ostateczna decyzja dotycząca udzielenia w tym zakresie dofinansowania mieszkańcom gminy (wysokość, zasady udzielenia, wybór wariantu realizacji

<sup>7</sup> Zgodnie z bazą azbestową (<https://bazaazbestowa.gov.pl/pl/usuwanie-azbestu/skladowiska?page=3>) składowisko to zostało zamknięte, a obecnie czynne jest składowisko w miejscowości Wysieka w gminie Bartoszyce (ostatnich edycji wpisu dotyczących tych składowisk dokonano 23 maja 2018 r.).

założeń programu) będzie uzależniona od liczby złożonych wniosków dotyczących usunięcia azbestu, możliwości przekazania na ten cel środków własnych Gminy oraz od wysokości środków pozyskanych ze źródeł zewnętrznych. Założono trzy warianty dofinansowania usuwania wyrobów azbestowych:

1. koszty z tym związane, a także koszty nowego pokrycia dachowego poniesione zostaną przez właścicieli tych wyrobów,
2. Gmina dofinansuje, w miarę możliwości finansowych i wysokości pozyskanych środków zewnętrznych, w 100% koszty usunięcia azbestu, a koszty nowego pokrycia dachowego poniosą właściciele budynku,
3. Gmina dofinansuje, w miarę możliwości finansowych i wysokości pozyskanych środków zewnętrznych, część kosztów usunięcia azbestu (np. 80%), a pozostałą ich część i koszt nowego pokrycia dachowego pokryje właściciel budynku.

W programie określono także wskaźniki jego monitorowania. Obejmowały one m.in.: ilość obiektów, urządzeń i instalacji z wyrobami zawierającymi azbest (w Mg), ilość usuniętych płyt azbestowo-cementowych i ilość unieszkodliwionych odpadów zawierających azbest (w Mg na rok), stopień usunięcia wyrobów zawierających azbest jako stosunek ilości wyrobów usuniętych do zinwentaryzowanych (w %), stopień pilności w użytkowaniu wyrobów zawierających azbest, tj. I, II i III (w %) i nakłady poniesione na usunięcie wyrobów zawierających azbest (w zł na rok). Ponadto, określono wskaźniki świadomości społecznej zdefiniowane jako: ilość wniosków zgłoszonych przez właścicieli chcących usunąć posiadane wyroby azbestowe (w szt.), udział społeczeństwa w działaniach na rzecz realizacji programu (w %) oraz skuteczność kampanii edukacyjno-informacyjnych (w formie opisu). Założono także wykorzystywanie bazy azbestowej do bieżącej kontroli usuwanego azbestu.

(akta kontroli str. 5-95)

**1.5.** Z zamieszczonych w programie danych wynikało, że na terenie Gminy znajdowały się 742 nieruchomości, w których konstrukcji wykorzystano płyty cementowo-azbestowe (w tym: 630 stanowiło własność osób fizycznych, 41 – Agencji Nieruchomości Rolnych, 40 – wspólnot mieszkaniowych, dwie Gminy i 29 – innych podmiotów). Wagę takich płyt oszacowano na 1 669,49 ton, a ich powierzchnię na 151 771,42 m<sup>2</sup>, z tego 1,82 tony i 165 m<sup>2</sup> stanowiły płyty płaskie, a pozostałą część płyty faliste. Dla 39 zinwentaryzowanych nieruchomości (5,3%) określono I stopień pilności usunięcia azbestu, dla 32 (4,3%) – II stopień, a dla pozostałych 671 (90,4%) – III.

Zgodnie z danymi z bazy azbestowej (stan na 16 lutego 2022 r.) na terenie Gminy zinwentaryzowano 1 879,626 ton wyrobów azbestowych.

(akta kontroli str. 5-95, 129-130)

**1.6.** Burmistrz wyjaśnił, że pełną informację w zakresie rodzaju, ilości i miejsc występowania wyrobów zawierających azbest powzięto na etapie prowadzenia inwentaryzacji takich wyrobów na potrzeby opracowania programu. W latach 2016-2021 nie przeprowadzono natomiast ponownej ich inwentaryzacji i tylko aktualizowano dane zapisane w bazie azbestowej.

Z informacji uzyskanych podczas kontroli NIK od Komendanta Straży Miejskiej w Ornećce wynikało, że w latach 2016-2021 strażnicy przeprowadzili łącznie cztery interwencje dotyczące spraw związanych z wyrobami zawierającymi azbest. Jedną z interwencji (przeprowadzona w 2016 r.) dotyczyła zgłoszenia porzuconego w polu pokrycia dachowego wykonanego z azbestu. W jej wyniku ustalono, że znajdowało się ono na terenie sąsiedniej gminy i zostanie zabezpieczone przez jego właściciela. Pozostałe trzy interwencje – jedna w 2016 r. i dwie w 2018 r.<sup>8</sup> – zawiązane były z wykryciem nieprawidłowo zabezpieczonych płyt azbestowych usuwanych z dachów budynków. Po udzieleniu pouczenia właściciele budynków zabezpieczyli usunięte pokrycie dachowe i przekazali je firmie zajmującej się jego utylizacją.

Z informacji uzyskanych z Komisariatu Policji w Ornećce wynikało natomiast, że w ww. okresie nie przeprowadzano postępowań mandatowych w sprawach związanych z azbestem, jak również nie otrzymano zawiadomień związanych z wykorzystywaniem azbestu na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 131-135, 474-478)

1.7. W latach 2016-2021 zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest realizował w Urzędzie Referat ochrony środowiska, gospodarki komunalnej i drogownictwa<sup>9</sup>. Zostały one przypisane kierownikowi tego referatu (dalej: „Kierownik”) w zakresie jego czynności pracowniczych jako „koordynowanie zadań wynikających z Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Ornećka”.

(akta kontroli str. 136-148)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Do 7 marca 2022 r. nie zaktualizowano programu, co było niezgodne z obowiązkiem Gminy określonym w punkcie 4.3. Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu<sup>10</sup> (opisane w punkcie 1.3 wystąpienia pokontrolnego). Zgodnie z jego postanowieniami, zadaniem samorządu gminnego było przygotowywanie i aktualizacja programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

Burmistrz wyjaśnił, że nie dokonywano jego aktualizacji z powodu niewyodrębnienia własnych środków budżetowych na ten cel, z uwagi na konieczność zabezpieczenia środków na inne priorytetowe zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej związane z zagrożeniem ludzi i mienia<sup>11</sup>.

(akta kontroli str. 474-478)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Gminę działania mające na celu realizację Programu krajowego były zgodne z przyjętymi założeniami. W latach 2016-2021 Gmina posiadała program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest uchwalony w 2012 r. przez Radę Miejską w Ornećce. Zawierał on m.in. szczegółowy wykaz

<sup>8</sup> Jedną interwencję z 2018 r. została przeprowadzona w wyniku zgłoszenia mieszkańca Gminy, a pozostałe były wynikiem działań własnych Straży Miejskiej.

<sup>9</sup> §32 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Ornećce, wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza nr RO.0050.147.2020 z dnia 23 listopada 2020 r.

<sup>10</sup> Załącznik do uchwały Nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r.

<sup>11</sup> Z wnioskami o zapewnienie w budżecie Gminy środków na aktualizację programu występowała kierownik Referatu ochrony środowiska, gospodarki komunalnej i drogownictwa Urzędu (opisane w obszarze 2. niniejszego wystąpienia).

nieruchomości, na terenie których zinwentaryzowano takie wyroby oraz dane dotyczące ich ilości. Zapewniono publiczny dostęp do tego programu oraz informacji dotyczących ilości azbestu znajdującego się na terenie Gminy poprzez umieszczenie ich m.in. w bazie azbestowej. Program ten, pomimo wystąpienia okoliczności to uzasadniających, nie został jednak zaktualizowany.

OBSZAR

## 2. Zaawansowanie realizacji programu na terenie Gminy

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Gmina nie posiadała, poza zapisanym w programie, odrębnego harmonogramu usuwania wyrobów zawierających azbest. W latach 2016-2017 sporządzano natomiast roczne wykazy nieruchomości, z których planowano usuwanie takich wyrobów. Podawano w nich m.in. adres nieruchomości i numer działki, na której się znajdowała, rodzaj budynku, powierzchnię i ciężar wyrobów przeznaczonych do usunięcia oraz odległość tych nieruchomości od Obszarów Specjalnej Ochrony Natura 2000 znajdujących się na terenie Gminy.

Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie, opracowanie szczegółowego harmonogramu miało sens tylko w przypadku zapewnienia ciągłego finansowania zadań związanych z usuwaniem azbestu.

Z danych posiadanych przez Urząd wynikało, że w latach 2016-2021<sup>12</sup> usunięto łącznie 54,564 tony wyrobów zawierających azbest<sup>13</sup> z 19 nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy (stanowiło to odpowiednio 3,3% i 2,6% wielkości założonych do wykonania w programie), w tym 44,408 tony z nieruchomości stanowiących własność prywatną i 10,156 tony z nieruchomości będących własnością osób prawnych<sup>14</sup>. Natomiast w latach 2012-2015 usunięto łącznie 268,38 tony wyrobów azbestowych z 21 nieruchomości.

Łącznie, według danych posiadanych przez Urząd, do końca 2021 r. usunięto 322,944 tony takich wyrobów z 40 nieruchomości, co stanowiło odpowiednio 19,3% i 5,4% wielkości przyjętych, zgodnie z programem, do zrealizowania do końca 2032 r. Z danych bazy azbestowej (stan na 16 lutego 2022 r.) wynikało natomiast, że z terenu Gminy usunięto 264,514 tony wyrobów zawierających azbest.

Burmistrz wyjaśnił, że w 2018 r. Gmina nie otrzymała z WFOŚiGW dofinansowania zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest. W latach 2019-2020 WFOŚiGW nie ogłosił konkursów na taki rodzaj dofinansowania oferując jedynie pożyczki na ten cel, co nie spotkało się z zainteresowaniem mieszkańców Gminy. W 2021 r. środki Funduszu przeznaczone na usuwanie azbestu „były bardzo małe”, zostały wyczerpane w ciągu kilku dni od ogłoszenia konkursu i „pomimo trwającego jeszcze naboru nie mogliśmy złożyć wniosku”. Podał, że w związku z dotkliwą suszą w latach 2016-2017 i brakami wody w nieruchomościach korzystających z własnych ujęć oraz problemami w zagospodarowaniu ścieków bytowych Gmina w latach 2018-2021 nie wyodrębniła w swoim budżecie środków przeznaczonych na usuwanie wyrobów zawierających azbest, uznając za

<sup>12</sup> W związku z rozbieżnością danych przyjęto wartości ustalone na podstawie rozliczeń z wykonawcą usługi usunięcia wyrobów zawierających azbest.

<sup>13</sup> Powierzchnia usuniętych płyt azbestowych – 3 411 m<sup>2</sup>.

<sup>14</sup> Odpowiednio – 2 777 m<sup>2</sup> i 634m<sup>2</sup>.

priorytetowe działania zmierzające do realizacji ustawowych obowiązków związanych z dostawami wody i odprowadzaniem ścieków. Burmistrz stwierdził również, że termin usunięcia azbestu z terenu Gminy, tj. do końca 2032 r., jest „dość odległy”. W jego ocenie niski poziom wykonania zadań wynikających z programu wynika m.in. ze zgłaszanych przez właścicieli nieruchomości bardzo wysokich kosztów demontażu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest oraz wykonania nowego pokrycia dachowego, a także niskiego poziomu udzielanego dofinansowania, nie obejmującego kosztów wykonania nowych dachów.

(akta kontroli str. 5-95, 129-130, 149-182, 187-215, 474-478)

**2.2.** W latach 2016-2021 Urząd korzystał z internetowej bazy azbestowej, a Burmistrz przesyłał marszałkowi województwa informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania w latach 2017-2020 substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska<sup>15</sup>. W 2019 r. przesłał takie informacje dotyczące stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., tj. w terminie określonym w § 2 rozporządzenia w sprawie przedkładania informacji. Za pozostałe lata okresu objętego kontrolą, tego rodzaju informacje zostały przesłane z opóźnieniem (szerzej opisane w sekcji: stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 183-186)

**2.3.** Demontażem oraz transportem i unieszkodliwieniem wyrobów zawierających azbest w latach 2016-2017 zajmował się przedsiębiorca<sup>16</sup> wyłoniony w wyniku dwóch postępowań przeprowadzonych w 2016 r. i 2017 r., w których jako jedyne kryterium (oprócz spełniania wymogów prawnych i organizacyjnych dotyczących usuwania azbestu) wskazano najniższą cenę. Do zaproszeń do składania ofert cenowych załączono szczegółowy opis przedmiotu zamówienia z wykazem nieruchomości i ilości azbestu do usunięcia w danym roku<sup>17</sup>, projekt umowy i mapę lokalizacji miejscowości. W postępowaniu przeprowadzonym w 2016 r. uczestniczyło pięć podmiotów, a najniższa oferowana cena wyniosła 10,1 tys. zł. W 2017 r. było to odpowiednio 10 podmiotów i 6,8 tys. zł.

Szczegółowe opisy przedmiotu zamówienia oraz umowy zawarte przez Gminę z wykonawcą zawierały m.in. obowiązek realizowania przedmiotu zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami (w tym Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest i Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>18</sup>), posiadania aktualnego zezwolenia na transport odpadów niebezpiecznych o kodach 170601 (materiały izolacyjne zawierające azbest) i 170605 (materiały konstrukcyjne zawierające azbest), umowę ze składowiskiem odpadów na odbiór – unieszkodliwienie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest, dysponowaniu pracownikami do zatrudnienia bezpośrednio do prac przy zabezpieczaniu i usuwaniu wyrobów zawierających azbest i osobą kierującą takimi pracownikami oraz osobą odpowiedzialną za

<sup>15</sup> Według stanu na 25 lutego 2022 r. w bazie azbestowej nie były dostępne informacje przesłane przez Gminę za rok sprawozdawczy 2016.

<sup>16</sup> ECO-POL Sp. z o.o. z Pruszcza.

<sup>17</sup> W 2016 r. było to 10 nieruchomości i 28,66 tony wyrobów azbestowych o powierzchni 1 791 m<sup>2</sup>, natomiast w 2017 r. – 10 nieruchomości, 15,776 tony i 986 m<sup>2</sup>.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.



kierowanie robotami budowlanymi objętymi przedmiotem zamówienia posiadającą wymagane uprawnienia. W szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia zawarto również wymóg posiadania przez wykonawcę umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie objętym przedmiotem zamówienia przez cały okres realizacji umowy. Umowy te zostały zrealizowane i rozliczone na podstawie protokołów odbioru końcowego prac z 21 września 2016 r. i 15 listopada 2017 r.

(akta kontroli str. 149-182, 187-215)

**2.4.** W budżetach Gminy na lata 2016-2017 zapewniono środki na realizację zadań wynikających z programu w łącznej wysokości 30,7 tys. zł, z tego w 2016 r. było to 17,1 tys. zł i 13,6 tys. zł w 2017 r.<sup>19</sup> Wydatkowano na ten cel łącznie 20,0 tys. zł, z tego 9,1 tys. zł w 2016 r. (co stanowiło 52,8% planu) i 10,9 zł w 2017 r. (80,8%).

W ww. latach Gmina pozyskiwała środki na usuwanie wyrobów zawierających azbest z WFOŚiGW, w formie dotacji, w łącznej wysokości do 15,3 tys. zł (8,5 tys. zł w 2016 r. i 6,8 tys. zł w 2017 r.)<sup>20</sup>, tego (zgodnie z umowami zwanymi z ww. Funduszem) otrzymała po rozliczeniu wykonanych prac łącznie 13,2 tys. zł (odpowiednio: 7,7 tys. zł i 5,5 tys. zł). Gmina dokonała finansowego rozliczenia ww. dotacji 5 października 2016 r. i 6 grudnia 2017 r. Ponadto, zawierała z mieszkańcami Gminy, którzy złożyli wnioski na dofinansowanie usuwania azbestu, umowy, w wyniku których partycypowali oni w kosztach tych działań na łączną kwotę 6,8 tys. zł (1,4 tys. zł w 2016 r. i 5,4 tys. zł w 2017 r.)<sup>21</sup>.

W latach 2017-2019 Kierownik składała do Burmistrza wnioski o uwzględnienie w budżecie Gminy na kolejne lata środków na aktualizację programu (po 6,0 tys. zł w budżetach na 2018 r., 2019 r., 2020 r. i 2021 r.) oraz usługi w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest (po 20,0 tys. zł w budżetach na 2019 r., 2020 r. i 2021 r.). Wnioski te nie zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 187-399)

**2.5.** Z informacji uzyskanych od Kierownik wynikało, że w latach 2016-2021 prowadzono działania informacyjno-edukacyjne dotyczące postępowania z wyrobami zawierającymi azbest. Informacje o takich wyrobach oraz sposobach postępowania z nimi były przekazywane mieszkańcom Gminy w formie poradnika dla właścicieli

---

<sup>19</sup> Kierownik wnioskowała o zapewnienie w budżecie na 2016 r. kwoty 6 000,00 zł na aktualizację programu i 15 000,00 zł na usługi w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest, a w budżecie na 2017 r. – odpowiednio 6 000,00 zł i 30 000,00 zł.

<sup>20</sup> Umowy dotacji nr: 00148/16/09053/OZ-LZ-D z 13 lipca 2016 r. i 00441/17/09053/OZ-LZ/D z 4 września 2017 r. Zgodnie z ustaleniami umowy zawartej w 2016 r. kwota dofinansowania wynosiła do 100% kosztów kwalifikowanych, w tym do 50% kosztów kwalifikowanych ze środków udostępnionych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i do 35% ze środków udostępnionych przez WFOŚiGW, nieprzekraczająca 680 zł za tonę nieszkodliwych odpadów zawierających azbest. Natomiast umowa zawarta w 2017 r. określała wysokość dofinansowania do 100% kosztów kwalifikowanych, w tym do 50% kosztów kwalifikowanych udostępnionych przez WFOŚiGW, nie przekraczając 300 zł za tonę nieszkodliwych odpadów.

<sup>21</sup> Urząd nie opracował odrębnego regulaminu przyznawania takich dotacji. Zasady ich udzielenia określono w zawiadomieniach o możliwości ubiegania się przez Gminę Orneta w ramach konkursu ogłoszonego przez WFOŚiGW - Obszar priorytetowy 2. Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu (<http://orneta-umig.bip-wm.pl/public/?id=107772>). Przewidywano dofinansowanie w formie dotacji w wysokości do 85% kosztów kwalifikowanych nieprzekraczające 680,00 zł za tonę.

i zarządców nieruchomości<sup>22</sup>, ulotek oraz na zebraniach, spotkaniach z właścicielami nieruchomości, a także podczas imprez organizowanych przez Urząd. Jak wyjaśnił Burmistrz, wykorzystano w tym celu materiały przekazane przez Fundację Zielonych Gaja. Nie podjęto natomiast współpracy z mediami, organami kontrolnymi i innymi organizacjami społecznymi w zakresie wynikającym z celów i zadań ujętych w programie.

(akta kontroli str. 400-460, 474-478)

2.6. Burmistrz wyjaśnił, że w jego ocenie głównym problemem związanym z realizacją programu były sprawy związane z ograniczonymi możliwościami dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest oraz dofinansowania właścicielom nieruchomości, z której usunięto azbest, kosztów wykonania nowego pokrycia dachowego. Podał, że Gmina nie dysponuje środkami na finansowanie takich działań i tylko dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych na poziomie 80-90% kosztów wykonywanych prac mogłoby doprowadzić do szybszego wywiązywania się z zadań wskazanych w programie.

(akta kontroli str. 474-478)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W 2018 r. Burmistrz nie przekazał marszałkowi województwa danych dotyczących rodzaju, ilości i miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska według stanu na 31 grudnia 2017 r. Dane te przesłano dopiero 18 stycznia 2022 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 1389 dni. Z kolei informację za 2019 r. przekazano 5 maja 2020 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 35 dni, a informację za 2020 r. dnia 20 września 2021 r., tj. z opóźnieniem 173 dni. Było to niezgodne z § 2 rozporządzenia w sprawie przedkładania informacji stanowiącym, że informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedkłada marszałkowi województwa do dnia 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy, według stanu na dzień 31 grudnia.

Burmistrz wyjaśnił, że opóźnienia te były wynikiem niedopatrzeń pracownika odpowiedzialnego za przesłanie danych.

(akta kontroli str. 183-186, 481-483)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2021 Gmina prowadziła zaplanowane w programie działania edukacyjne i informacyjne dotyczące szkodliwości azbestu oraz możliwości jego usunięcia. Właścicielom nieruchomości, którzy wyrazili zainteresowanie usunięciem wyrobów zawierających azbest zapewniła w latach 2016-2017 możliwość ich demontażu i wywozu, zawierając w tym celu umowy z podmiotem uprawnionym do tego typu prac i pozyskując środki z WFOŚiGW. W latach 2018-2021 nie prowadziła jednak takich działań, co m.in. wpłynęło na niski poziom realizacji zadań określonych w programie – do końca 2021 r. wyniósł on tylko w 19,3% w zakresie ilości usuniętego azbestu i 5,4% w zakresie liczby nieruchomości, z których go usunięto. Nie

<sup>22</sup> Poradnik ten, wydany w 2013 r., zawierał m.in. adresy firm uprawnionych do usuwania azbestu oraz adresy składowisk materiałów wykonanych z wykorzystaniem azbestu.

wywiązano się należycie z obowiązku przekazywania marszałkowi województwa informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska. Informację za 2017 r., 2019 r. oraz 2020 r. przekazano bowiem opóźnieniami wynoszącymi od 35 do 1389 dni. W ocenie NIK, poziom zaawansowania prac związanych z realizacją ww. programu, według stanu na koniec 2021 r., budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości ich wykonania w założonym terminie, tj. do końca 2032 r. Przy dotychczasowym średnim tempie usuwania azbestu wynoszącym 35,9 tony w ciągu roku, potrzebne będzie jeszcze około 38 lat do usunięcia całości takich wyrobów z terenu Gminy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Spośród 742 zinwentaryzowanych nieruchomości, w których konstrukcji użyto wyroby zawierające azbest, dwie stanowiły własność Gminy. Były to budynki przy ul. Dworcowej 27 i Krośnieńskiej 1 w Ornece. W obu tych przypadkach oszacowanie ilości takich wyrobów dokonano drogą spisu z natury, a dane te zamieszczono w programie (łącznie 1 298 m<sup>2</sup> i 14,278 tony)<sup>23</sup>. Oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest dla ww. budynków dokonano 30 czerwca 2012 r., określając stopień pilności usunięcia tych wyrobów jako III i zadeklarowano ich usunięcie w 2032 r.

Burmistrz wyjaśnił, że nie podejmowano działań w celu zabezpieczenia materiałów budowlanych zawierających azbest wykorzystanych w konstrukcji ww. budynków będących własnością Gminy „z uwagi na brak wystarczających środków budżetowych i brak możliwości uzyskania dofinansowania zewnętrznego”.

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK od Okręgowego Inspektora Pracy w Olsztynie i Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wynikało, że w latach 2016-2021 nie otrzymali oni zgłoszeń dotyczących występujących na terenie Gminy nieprawidłowości związanych z wyrobami zawierającymi azbest i ich usuwaniem oraz nie prowadzili postępowań w takich sprawach.

(akta kontroli str. 5-95, 461-478, 484)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Do końca 2021 r. nie dokonano ponownej oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w budynkach stanowiących własność Gminy, znajdujących się w Ornece przy ulicach Dworcowej 27 i Krośnieńskiej 1. Było to niezgodne z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie użytkowania i usuwania azbestu stanowiącym m.in., że właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości, a także obiektu budowlanego zawierającego azbest, przeprowadza kontrole stanu tych wyrobów w terminach wynikających z oceny ich stanu. Wyroby zawierające azbest w ww. budynkach w 2012 r. zakwalifikowano do III stopnia

<sup>23</sup> Pozycja 733 i 736 w wykazie nieruchomości zamieszczonym w programie.

pilności, co zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia wymagało dokonania ponownej oceny w terminie do pięciu lat, od poprzedniej oceny.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że nie dokonywano takiej oceny ponieważ, jego zdaniem, konieczność taka wystąpiłaby jedynie w przypadku podejmowania działań w celu aktualizacji programu.

Zdaniem NIK, brzmienie przytoczonego wyżej przepisu nie wiąże obowiązku dokonywania takiej oceny z aktualizacją programu.

(akta kontroli str. 452-464, 472-474)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Gmina, jako właściciel dwóch budynków, w konstrukcji których wykorzystano wyroby zawierające azbest, dokonała na potrzeby programu inwentaryzacji takich wyrobów oraz oceny stopnia pilności ich usunięcia. Do końca 2021 r. nie przeprowadziła jednak ponownej oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest, mimo wymogu dokonania jej w terminie do pięciu lat od poprzedniej oceny wykonanej w połowie 2012 r.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Przeprowadzenie aktualizacji gminnego programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.
2. Przeprowadzenie oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w budynkach stanowiących własność Gminy.
3. Terminowe przekazywanie marszałkowi województwa informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

## 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.

#### 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.

Olsztyn, 10 marca 2022 r.

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie  
Piotr Górny

.....  
*podpis*

Kontroler:  
Andrzej Sibierski  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*