



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.05.2022

Pan
Karol Sobczak
Burmistrz Olecka
Urząd Miejski w Olecku
Plac Wolności 3, 19-400 Olecko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Olecku, Plac Wolności 3, 19-400 Olecko (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Sobczak, Burmistrz Olecka – od 23 listopada 2018 r. (dalej: „Burmistrz”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działanie samorządu gminy mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032.2. Zaawansowanie realizacji ww. Programu na terenie gminy.3. Realizacja przez samorząd gminy, jako właściciela/zarządcy nieruchomości, obowiązków w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Henryk Dykty – główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli Nr LOL/14/2022 z 31 stycznia 2022 r.2. Bartosz Kościukiewicz – specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli Nr LOL/24/2022 z 18 lutego 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie podejmowano właściwe działania w zakresie usuwania i unieszkodliwiania azbestu i wyrobów zawierających azbest. Były one realizowane na ogół zgodnie z przyjętymi założeniami Programu usuwania azbestu³. Obecny stan zaawansowania realizacji tych działań wskazuje jednak, że termin usunięcia wyrobów zawierających azbest (do końca 2032 r.) z terenu Gminy Olecko⁴ może zostać niedotrzymany. Biorąc pod uwagę ilość usuniętych wyrobów azbestowych, licząc od początku obowiązywania programu usuwania azbestu z terenu Gminy, wynoszącą 708,0 Mg (średnio 70,8 Mg/rok)⁵, potrzebne będzie jeszcze ponad 30 lat na usunięcie pozostałych do unieszkodliwienia wyrobów. Jedną z przyczyną tego był brak wystarczających środków finansowych, w tym przede wszystkim pochodzących z WFOŚiGW⁶. Gmina pozyskała środki z tego funduszu na usunięcie i utylizację wyrobów zawierających azbest tylko w 2016 r.

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

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

³ Przyjęty w 2011 r. „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla Związku Międzygminnego „Gospodarka Komunalna” (dalej: Program oraz ZMGK lub Związek).

⁴ Dalej: „Gmina”.

⁵ Przyjmując dane o ilości na podstawie bazy azbestowej według stanu na 31 grudnia 2021 r.

⁶ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Oprócz wprowadzania danych do bazy azbestowej⁷, Urząd prowadził również własną ewidencję wyrobów zawierających azbest, znajdujących się u osób fizycznych na terenie Gminy. Odnotowania wymaga natomiast, że w 2016 r. i 2018 r. marszałkowi województwa nie przekazano informacji o występowaniu na terenie Gminy substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, zaś informację za 2020 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym 170 dni.

W 2016 r., przy unieszkodliwianiu wyrobów azbestowych nie zgłoszono tego faktu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, tj. Staroście Powiatu Oleckiego. Urząd nie wywiązał się też z obowiązku zawarcia aneksu do umowy z wykonawcą unieszkodliwiającym wyroby azbestowe, pomimo zmiany terminu realizacji zamówienia, a także zmiany liczby nieruchomości objętych zamówieniem.

Nadzór Gminy nad Związkiem Międzygminnym Gospodarka Komunalna w Elku (dalej: „ZMGK”) w zakresie zadań związanych z usuwaniem azbestu z terenu gminy Olecko sprawowany był poprzez udział pracowników Urzędu w spotkaniach z Zarządem Związku oraz weryfikację otrzymywanych od Związku (za każdy rok) „Analiz stanu gospodarki odpadami na terenie ZMGK”. W analizach tych zawarte zostały informacje dotyczące realizacji zadań związanych z utylizacją azbestu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania samorządu gminy mające na celu realizację Programu.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Gminie od 2011 r. obowiązywał „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla ZMGK”⁹. Obejmował on swym zakresem również zadania dla gmin tworzących Związek. Przystąpienie Gminy do Związku było poprzedzone wyrażeniem zgody w drodze uchwały z 2005 r. Rady Miejskiej w Olecku (dalej: „Rada Miejska”).

(akta kontroli str. 4-12)

Kwestie usuwania wyrobów zawierających azbest zostały uregulowane również w „Programie ochrony środowiska dla miasta i gminy Olecko na 2016-2019 z perspektywą do roku 2023” (dalej: „Program ochrony środowiska”). Z programu tego wynikało m.in., że wszystkie powstające odpady komunalne z terenu Gminy trafiać będą do Stacji Przeladunkowej zlokalizowanej w Olecku, skąd będą transportowane do Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Siedliskach k/Elku, będącego własnością ZMGK. Poza tym w programie tym ujęto m.in. informacje o planowanych wydatkach na lata 2016-2019, po 60,0 tys. zł na każdy rok z WFOŚiGW i NFOŚiGW¹⁰, na unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 13-22)

Zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

⁷ www.bazaazbestowa.gov.pl

⁸ 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.

⁹ Uchwała Nr III/17/2011 Zgromadzenia ZMGK z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie uchwalenia „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla ZMGK.

¹⁰ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹ oraz Dyrektywą 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, w 2011 r. została opracowana przez Związek „Prognoza oddziaływania na środowisko dla projektu „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla ZMGK” (dalej: „Prognoza oddziaływania na środowisko”)¹².

(akta kontroli str. 23-26)

1.2. Opracowanie Programu usuwania azbestu zostało sfinansowane w całości ze środków Ministerstwa Gospodarki pozyskanych przez ZMGK.

(akta kontroli str. 25-30)

1.3. W 2021 r. Gmina przekazała Związkowi kwotę 4,2 tys. zł na wykonanie aktualizacji Programu.

(akta kontroli str. 27-30)

1.4. W Programie nie określono harmonogramu ilości usuwania wyrobów azbestowych w poszczególnych gminach należących do ZMGK. Ujęto w nim natomiast krótkofalowe zadania samorządów gminnych na lata 2009-2015 oraz długofalowe na lata 2009-2032. Zadania te dotyczyły usuwania wyrobów zawierających azbest, którym określono stopień pilności oraz ustalono tym zadaniom termin ich realizacji, w tym m.in.:

- zorganizowanie i przeprowadzenie spotkań, opracowanie i dystrybucję materiałów informacyjnych nt. postępowania z wyrobami zawierającymi azbest, sposobu ich usuwania, wpływu azbestu na organizm ludzki i jego zdrowie, stopień pilności I, termin realizacji 2009 -2015,
- przeprowadzenie inwentaryzacji, utworzenie bazy danych o lokalizacji istniejących wyrobów zawierających azbest oraz określenie skali problemu, stopień pilności I, termin realizacji 2009,
- podejmowanie w miarę potrzeby odpowiednich działań administracyjnych w stosunku do właścicieli lub zarządców obiektów szczególnie zagrożonych, stopień pilności I, termin realizacji 2009,
- pozyskiwanie źródeł finansowania, stopień pilności I, termin realizacji 2009 - 2032,
- bieżący monitoring oczyszczania gminy z odpadów azbestowych, w tym wizje lokalne.

(akta kontroli str. 31-34)

1.5. Pierwsza szczegółowa inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy została przeprowadzona w 2004 r. przy udziale pracownika Urzędu oraz sołtysów. Kolejną inwentaryzację przeprowadził ZMGK w 2009 r. oraz w 2021 r. Dane z powyższych inwentaryzacji zostały wprowadzane przez Urząd do bazy azbestowej i zawierały m.in. ilość, rodzaj i miejsce występowania wyrobów zawierających azbest.

Według stanu bazy azbestowej na dzień 31 grudnia 2021 r. (potwierdzonego w dniu 14 lutego 2022 r.) wynikało, że dane dotyczące wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy przedstawiały się następująco:

- zinwentaryzowano 2 856,4 Mg, w tym 1 796,3 Mg u osób fizycznych i 1 060,1 Mg u osób prawnych,
- unieszkodliwiono łącznie 708 Mg (24,8% wyrobów zinwentaryzowanych), w tym 689,4 Mg u osób fizycznych i 18,6 Mg u osób prawnych, w tym 535 tys. w latach 2017-2021,

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.

¹² Uchwała Nr II/13/2011 Zgromadzenia ZMGK z dnia 7 kwietnia 2011 r.

- do unieszkodliwienia pozostało 2 148,5 Mg, w tym 1 106,9 Mg u osób fizycznych i 1 041,6 Mg u osób prawnych.

Analiza bazy azbestowej i danych posiadanych przez Urząd w zakresie wielkości usuniętych wyrobów azbestowych z terenu Gminy wykazała rozbieżności między tymi źródłami. Według danych Urzędu, na dzień 31 grudnia 2016 r. unieszkodliwiono w Gminie łącznie 662,5 Mg wyrobów (wg bazy azbestowej – 172,9 Mg), zaś w latach 2017-2021, według Urzędu, unieszkodliwiono 58,3 Mg (baza – 535 Mg). Z danych zawartych w bazie wynikało, że w 2021 r. unieszkodliwiono 489,1 Mg azbestu, gdy Gmina w ww. roku nie unieszkodliwiła ani jednego kg wyrobu zawierającego azbest.

Burmistrz wyjaśnił, że nie jest w stanie wytłumaczyć skąd wynika różnica unieszkodliwionych wyrobów azbestowych zawartych w bazie azbestowej a stanem faktycznym posiadanym przez Urząd, gdyż nie ma możliwości w bazie wejść do historii wprowadzanych danych. Podał, że dane o ilości unieszkodliwionych wyrobów azbestowych zostały wprowadzone do bazy w latach 2016-2017. W zakresie tym Urząd nie podejmował żadnych działań, zaś Warmińsko-Mazurski Urząd Marszałkowski w Olsztynie nie sygnalizował tego problemu.

(akta kontroli str. 25-30, 35-49)

1.6. W badanym okresie Urząd nie otrzymywał informacji od osób fizycznych o wyrobach azbestowych, znajdujących się na ich nieruchomościach. Urząd nie widział potrzeby podejmowania w tym zakresie działań, gdyż po przeprowadzonych inwentaryzacjach w 2004 r., 2009 r. i 2021 r. posiadał pełne dane o wyrobach azbestowych znajdujących się u osób fizycznych.

W badanym okresie nie było przypadków przekazywania przez Urząd spraw do organów uprawnionych o nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego za łamanie przepisów w zakresie wyrobów zawierających azbest.

Z informacji od Komendy Powiatowej Policji w Olecku¹³ wynikało, że w okresie objętym kontrolą Policja nie wystawiła żadnego mandatu karnego w związku z wykroczeniami z art. 346 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁴, natomiast otrzymano dwa zawiadomienia w związku z wykorzystywaniem (w tym usuwaniem) azbestu, w tym jedno w 2016 r., zaś drugie w 2018 r.

(akta kontroli str. 50-53)

1.7. Program usuwania azbestu był powszechnie dostępny, gdyż umieszczono go w BIP Urzędu¹⁵. W biuletynie tym upubliczniono również Prognozę oddziaływania na środowisko dla Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla ZMGK¹⁶.

(akta kontroli str. 54-55)

1.8. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym¹⁷ zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest oraz z gminnym programem usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest zostały przydzielone Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska w Urzędzie (dalej: „GKO”), w tym m.in.:

- prowadzenie postępowań związanych z utylizacją azbestu, udzielanie i rozliczanie dofinansowania,
- opiniowanie programów gospodarki odpadami niebezpiecznymi,

¹³ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

¹⁵ Data wprowadzenia do BIP i upublicznienia: 5 października 2011 r.

¹⁶ Data upublicznienia 9 czerwca 2011 r.

¹⁷ Zarządzenie wewnętrzne Nr ORN.120.33.2019 Burmistrza Olecka z dnia 6 września 2019 r. ze zm.

- wydawanie decyzji nakazujących posiadaczowi odpadów do ich usunięcia z miejsc składowania do tego nie przeznaczonych,
- sprawozdawczość w zakresie gospodarki odpadami.

Jak wynikało z zakresu obowiązków, zadania w powyższym zakresie realizował jeden pracownik GKO, zaś nadzorował je Kierownik GKO.

(akta kontroli str. 56-78)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Urząd działania mające na celu realizację Programu krajowego były zgodne z przyjętymi założeniami. W 2011 r. przyjęto Program usuwania azbestu, w którym ujęto również zadania do wykonania przez poszczególne gminy. Zadania związane z usuwaniem azbestu zostały przypisane wydziałowi GKO w Urzędzie.

OBSZAR

2. Zaawansowanie realizacji Programu na terenie Gminy.

2.1. W Programie ujęto zadania dla Gminy z podziałem na krótkofalowe (lata 2009-2015) oraz długofalowe (2009-2032). W ramach powyższych zadań Gmina m.in.:

- informowała, przy okazji organizowanych spotkaniach z mieszkańcami, o szkodliwości wyrobów zawierających azbest; Urząd z braku środków finansowych nie prowadził kampanii informacyjnej poprzez opracowanie i dystrybuowanie materiałów informacyjnych w tym zakresie,
- przekazywała zainteresowanym mieszkańcom informacje dotyczące: zasad usuwania wyrobów zawierające azbest, wyników przeprowadzonej inwentaryzacji oraz zadań wynikających z Programu,
- w miarę posiadanych środków unieszkodliwiła na dzień 14 lutego 2022 r. – 720,8 Mg wyrobów zawierające azbest, do unieszkodliwienia zostało 2 148,6 Mg,
- prowadziła bieżący monitoring realizacji Programu przez ZMGK w ramach przedkładanych Gminie opracowanych analiz stanu gospodarki odpadami, w tym utylizacji wyrobów azbestowych za dany rok,
- w latach 2016-2021 poszukiwała źródeł finansowania na unieszkodliwianie wyrobów azbestowych (w 2016 r. pozyskała z WFOŚiGW kwotę 29,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 25-37, 79-126)

2.2. Urząd korzystał jako użytkownik z internetowej bazy azbestowej od 2009 r. i od tego roku pracownik Urzędu wprowadzał do tej bazy informacje o ilości, rodzaju i miejscach występowania azbestu na terenie Gminy oraz stopniu pilności jego usuwania. Informacje te gromadzone były również na stanowisku pracownika prowadzącego te zagadnienia w Urzędzie.

Informację o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, w tym rodzaju, ilości i miejscach ich występowania, Urząd przedłożył marszałkowi województwa tylko za 2017 r. oraz za lata 2019-2021. Sporządzono je według stanu na dzień 31 grudnia i poza informacją za 2020 r. były przekazane terminowo, tj. przed 31 marca. W przypadku informacji za 2020 r. opóźnienie wyniosło 170 dni. Za 2016 r. i 2018 r. Urząd takich informacji nie przedłożył (opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 25-30, 50-51, 127-134)

2.3. W badanym okresie Urząd tylko w 2016 r. zorganizował wywóz odpadów zawierających azbest. W pozostałych latach (2017-2021) takiego wywozu nie organizowano. Jak wyjaśnił Burmistrz wynikało to z braku środków finansowych.

W 2016 r. Urząd wyłonił wykonawcę wywożenia z terenu Gminy wyrobów azbestowych. Postępowanie na wybór wykonawcy odbyło się w ramach zapytania ofertowego, spośród firm świadczących usługi w zakresie transportu i utylizacji wyrobów zawierających azbest. Przedmiotem umowy był demontaż, transport i unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest w szacunkowej ilości 93,84 Mg z 29 nieruchomości, za wynagrodzenie w kwocie 42,6 tys. zł i terminem wykonania do 30 września 2016 r. Urząd zobowiązał w umowie Wykonawcę m.in. do zgłoszenia zamiaru przystąpienia do wykonywania prac demontażowych właściwemu organowi nadzoru budowlanego, właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy oraz właściwemu państwowemu inspektorowi sanitarnemu, w terminie co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem prac. Odpady zawierające azbest zostały przetransportowane na składowisko odpadów azbestowych, co potwierdzały karty przekazania odpadów. Faktyczna masa unieszkodliwionych płyt azbestowych wyniosła 90,68 Mg, w związku z tym kwota wynagrodzenia, zgodnie z umową, zmniejszyła się do 34,4 tys. zł. Z protokołu odbioru wykonania przedmiotu zamówienia wynikało, że termin wykonania z 30 września 2016 r. został zmieniony na 31 października 2016 r., zaś liczba nieruchomości objętych wywozem zmniejszyła się z 29 do 27 (w tym cztery nieruchomości nie ujęte w umowie). Urząd pomimo powyższych zmian nie zawarł z wykonawcą aneksu do umowy (opis w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

W sprawozdaniach do WFOŚiGW powyższe zmiany zostały wyszczególnione. Na wydatkowaną powyżej kwotę 34,4 tys. zł - 85% stanowiły środki z WFOŚiGW (29,2 tys. zł), zaś pozostałe 15% (kwota 5,2 tys. zł) stanowiły środki właścicieli nieruchomości, którzy wpłacili je bezpośrednio wykonawcy.

(akta kontroli str. 25-30, 135-172, 274)

2.4. Gmina zapewniła w swoim budżecie środki finansowe na usuwanie wyrobów zawierających azbest tylko w 2016 r. w kwocie 29,2 tys. zł (w ramach dotacji celowej z WFOŚiGW), podczas gdy w Programie ochrony środowiska wskazano, aby ujmować w budżetach Gminy na każdy rok po 60,0 tys. zł (pozyskanych z WFOŚiGW oraz NFOŚiGW). W latach 2017-2021 r. środków finansowych na usuwanie azbestu i wyrobów zawierających azbest w budżetach Gminy nie planowano.

Burmistrz wyjaśnił, że kwoty planowane w Programie ochrony środowiska na lata 2016-2019 wynikały z faktu, że Gmina od 2011 do 2016 r. takie środki pozyskiwała z WFOŚiGW. Natomiast od 2017 r., pomimo złożonych wniosków, nie otrzymała z WFOŚiGW środków finansowych. Burmistrz podał, że Gmina nie była w stanie wygospodarować na ten cel własnych środków, gdyż w ramach ochrony środowiska realizuje bardziej priorytetowe zadania, takie jak dofinansowanie wymiany starych pieców na nowe ekologiczne, budowę przydomowych oczyszczalni ścieków oraz budowę przyłączy kanalizacyjnych.

(akta kontroli str. 13-22, 25-30, 35-51, 172-188)

2.5. Gmina w każdym roku okresu objętego kontrolą ubiegała się o dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem azbestu z WFOŚiGW. W 2016 r. pozyskała 29,2 tys. zł na usuwanie wyrobów azbestowych. W 2017 r. i 2019 r. zadanie pozyskiwania środków finansowych na usuwanie wyrobów azbestowych Gmina przekazała ZMGK, ale i Związek nie pozyskał środków finansowych na rzecz Gminy. W 2018 r. oraz latach 2020-2021 Gmina, pomimo składanych wniosków, nie pozyskała żadnych środków z WFOŚiGW. W 2020 r. WFOŚiGW nie ogłosił

konkursu na dofinansowanie, zaś w 2021 r. po upływie 7 dni od ogłoszenia konkursu na dofinansowanie WFOŚiGW wstrzymał przyjmowanie wniosków w związku z przekroczoną alokacją środków. Gmina nie zdażyła złożyć wniosku. W 2021 r. Gmina przekazała Związkowi kwotę 4,2 tys. zł na wykonanie aktualizacji inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 25-30, 35-49, 79-85, 172-252)

2.6. Urząd przekazywał, za pośrednictwem lokalnej prasy, informacje o możliwości uzyskania dofinansowania na utylizację azbestu. Poza tym w latach 2016-2021 nie podejmowano działań administracyjnych w stosunku do właścicieli lub zarządców obiektów, na których występowały wyroby zawierające azbest. Nie było również przypadków podjęcia współpracy z organami kontrolnymi (inspekcja sanitarna, inspekcja pracy, inspekcja nadzoru budowlanego, inspekcja ochrony środowiska). Jak wyjaśnił Burmistrz, nie zachodziła taka konieczność. Z braku środków finansowych Urząd nie organizował szkoleń lokalnych w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości bez korzystania z usług wyspecjalizowanych firm. Nie współpracowano również z organizacjami społecznymi wspierającymi realizację Programu, ani nie zbierano informacji zwrotnych w formie specjalnie opracowanych ankiet, czy też wizji lokalnych.

(akta kontroli str. 25-30, 79-85)

2.7. Burmistrz wyjaśnił, że największym problemem związanym z realizacją Programu był brak dopłat do wykonania nowego pokrycia dachu. Podał, że w związku z tym dużo osób, które były zainteresowane utylizacją azbestu, zrezygnowały z jego usuwania. Kolejnym problemem w realizacji usuwania wyrobów azbestowych był brak dofinansowania od 2017 r. z WFOŚiGW. Wskazał również na problem braku szkoleń dla pracowników Urzędu w zakresie korzystania z bazy azbestowej oraz braku dostępu do jej historii i danych wprowadzonych w poprzednich latach. Problemem był również brak szczegółowych informacji, u których osób prawnych z terenu Gminy znajduje się azbest i w jakiej ilości. Z bazy azbestowej Gmina otrzymywała powyższe dane tylko w formie łącznej.

(akta kontroli str. 25-30, 287)

2.8. Nadzór nad realizacją zadań związanych z usuwaniem azbestu przez ZMGK, Gmina sprawowała, m.in. poprzez udział jej przedstawicieli¹⁸, w spotkaniach z Zarządem Związku, podczas których przedstawiane były informacje dotyczące m.in. możliwości uzyskania dofinansowań do utylizacji wyrobów zawierających azbest oraz realizacji utylizacji azbestu po otrzymaniu środków finansowych. Poza tym nadzór ten sprawowano poprzez weryfikację otrzymywanych od Związku za każdy rok „Analiz stanu gospodarki odpadami na terenie ZMGK”, w których przedkładano również realizację zadań związanych z utylizacją azbestu.

(akta kontroli str. 25-30, 98-126)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie dokonano pisemnej zmiany postanowień umowy zawartej 7 czerwca 2016 r. pomiędzy Gminą a wykonawcą¹⁹ na wykonanie zadania polegającego na usuwaniu i unieszkodliwianiu azbestu, w zakresie terminu wykonania zadania oraz liczby nieruchomości objętych zamówieniem mimo, że faktycznie warunki umowy uległy zmianie. Termin wykonania usługi w umowie zapisano na 30 września 2016 r., zaś (zgodnie z protokołem odbioru) faktycznie prace

¹⁸ Burmistrz oraz Kierownik GKO.

¹⁹ INWESTBUD Sp. z o.o. z Warszawy.

zakończono 31 października 2016 r. Zgodnie z umową zamówieniem winno być objętych 29 nieruchomości, gdy faktycznie było to 27 nieruchomości, w tym 4 nieruchomości, których nie wskazano w umowie. Działanie to było niezgodne z §1 ust. 3 Regulaminu udzielania zamówień do kwoty 30 tys. euro²⁰, który zobowiązywał pracowników Urzędu nadzorujących zamówienie do wykonania go zgodnie z podpisaną umową.

Kierownik GKO (przewodniczący komisji oraz nadzorujący zamówienie) wyjaśnił, że brak aneksu do umowy, w związku ze zmianą powyższych danych w umowie, wynikał z przeoczenia, gdyż w sprawozdaniu do WFOŚiGW zmiany te zostały wykazane i uzyskały akceptację.

(akta kontroli str. 135-172, 274-278)

2. Nie wywiązano się z obowiązku przekazania Marszałkowi województwa warmińsko-mazurskiego informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, w tym informacji do bazy azbestowej o rodzaju, ilości i miejscach występowania na terenie Gminy wyrobów zawierających azbest za 2016 r. oraz 2018 r. Informację za 2020 r. przekazano natomiast w dniu 17 września 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 170 dni.

Obowiązek przekazywania takich informacji wynikał z §2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska²¹. Zgodnie z tym przepisem informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (w tym wyroby z azbestu) m.in. burmistrz przedkłada marszałkowi województwa do dnia 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy, według stanu na dzień 31 grudnia.

Burmistrz wyjaśnił, że niezłożenie powyższych informacji oraz złożenie jednej po terminie wynikało z przeoczenia pracownika odpowiedzialnego za sprawy związane z usuwaniem azbestu.

(akta kontroli str. 25-30,127-134,279-286)

OCENA CZĄSTKOWA

Obecny stopień (zaawansowanie) realizacji zadań ujętych w Programie w zakresie unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest nie gwarantuje ich zakończenia w terminie do końca 2032 r. Biorąc pod uwagę ilość usuniętych wyrobów azbestowych, licząc od początku obowiązywania programu usuwania azbestu z terenu Gminy, wynoszącą 708,0 Mg (średnio 70,8 Mg/rok)²², potrzebne będzie jeszcze ponad 30 lat na usunięcie pozostałych do unieszkodliwiania wyrobów. Odnotowania wymaga również, że w 2016 r. i 2018 r. marszałkowi województwa nie przekazano informacji o występowaniu na terenie Gminy substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, zaś informację za 2020 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym 170 dni.

We właściwy sposób zorganizowano demontaż i odebranie wyrobów azbestowych przez wyłonionego do tego wykonawcę. Nie zawarto z nim jednak, w związku ze zmianą istotnych warunków umowy, aneksu w formie pisemnej, mimo że wymagały tego postanowienia umowne. Nadzór nad realizacją przez ZMGK zadań związanych z usuwaniem azbestu sprawowany był właściwie.

²⁰ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr ORN.0050.67.2015 Burmistrza Olecka z dnia 9 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro bez podatku od towarów i usług w Urzędzie Miejskim w Olecku.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1450.

²² Przyjmując dane o ilości na podstawie bazy azbestowej według stanu na 31 grudnia 2021 r.

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

3.1. Gmina²³ jako właściciel (użytkownik lub zarządca) przeprowadziła inwentaryzację wyrobów zawierających azbest przed 2016 r. (w 2004 r i w 2009 r.), zaś ostatnie wyroby zawierające azbest na nieruchomościach gminnych zostały usunięte i unieszkodliwione w 2016 r.

(akta kontroli str. 25-30)

3.2. W badanym okresie Urząd nie przeprowadzał kontroli stanu spisanych z natury wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach gminnych, gdyż ostatnie wyroby zawierające azbest zostały unieszkodliwione w 2016 r.

(akta kontroli str. 25-30)

3.3. Z danych posiadanych przez Urząd wynikało, że w 2016 r. Gmina usunęła 2,29 Mg zakwalifikowanych do stopnia pilności I, w tym 1,840 Mg z dachu budynku komunalnego²⁴ oraz 0,45 Mg z pomieszczenia gospodarczego przy Szkole Podstawowej nr 2 w Olecku.

(akta kontroli str. 25-30,253)

3.4. Wyroby zawierających azbest z budynku komunalnego i szkoły, o których mowa w pkt 3.3., zostały usunięte przez wykonawcę wyłonionego w ramach zamówienia opisanego w pkt 2.3. wystąpienia.

W dwóch przypadkach nie dopełniono obowiązku zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej (Staroście Powiatu Oleckiego) prac w zakresie usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest. W 2015 r. nie zgłoszono prac polegających na usuwaniu wyrobów zawierających azbest z dachu budynku komunalnego²⁵ i jego składowaniu do 2016 r. (wywieziony i unieszkodliwiony w 2016 r.), a w 2016 r. z budynku gospodarczego znajdującego się przy Szkole Podstawowej nr 2²⁶ (opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 25-30,135-171)

3.5. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie²⁷, w związku z otrzymanym wnioskiem o podjęcie interwencji dotyczącej magazynowania zdemontowanego pokrycia dachowego w postaci falistych płyt eternitowych zawierających azbest, przeprowadził na terenie Gminy w 2019 r. kontrolę osoby prawnej. W trakcie kontroli ustalono, że zdemontowane płyty były magazynowane od około 10 lat. Roboty budowlane związane ze zdjęciem i zmagazynowaniem płyt prowadzone były przez przeszkolonych i posiadających uprawnienia pracowników. Stwierdzono, że przed planowanymi pracami nie zgłoszono ich Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Olecku oraz Państwowemu Powiatowemu Inspektorowi Sanitarnemu w Olecku. Nie zgłoszono tego również marszałkowi województwa warmińsko-mazurskiego celem naniesienia zmian w prowadzonej bazie azbestowej. Zobowiązano kontrolowanego do przekazania odpadów na właściwe składowisko oraz przekazania marszałkowi województwa informacji o usunięciu wyrobów zawierających azbest.

²³ Z danych posiadanych przez Urząd a zebranych z jednostek samorządowych, które zweryfikowano w trakcie kontroli NIK.

²⁴ Olecko ulica Aleje Lipowe 11.

²⁵ Ulica Mickiewicza 50 w Olecku.

²⁶ Ulica Słowiańska 1 w Olecku. Informacja pozyskana przez Urząd Miejski w Olecku.

²⁷ Dane uzyskane na podstawie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Okręgowy Inspektorat Pracy w Olsztynie przekazał natomiast, że w badanym okresie nie prowadził na terenie Gminy kontroli w zakresie przestrzegania przepisów bhp podczas usuwania wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych i przemysłowych.

(akta kontroli str. 254-273)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Organowi administracji architektoniczno-budowlanej (Starości Powiatu Oleckiego), nie zgłoszono prac polegających na usunięciu w 2015 r. wyrobów zawierających azbest z dachu budynku komunalnego²⁸ i jego składowaniu (wywieziony w 2016 r.), a w 2016 r. z budynku gospodarczego znajdującego się Szkoły Podstawowej nr 2²⁹. Obowiązek powyższy wynikał z §6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest³⁰. Burmistrz wyjaśnił, że wynikało to z braku wiedzy pracownika o obowiązku dokonania takich zgłoszeń.

(akta kontroli str. 25-30,279-286)

OCENA
CZĄSTKOWA

W badanym okresie Urząd nie przeprowadzał kontroli stanu spisanych z natury wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach gminnych, gdyż ostatnie wyroby zawierające azbest zostały unieszkodliwione w 2016 r. W dwóch przypadkach nie dopełniono obowiązku zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej prac w zakresie usuwania i utylizacji wyrobów zawierających azbest.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, natomiast w związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Zapewnienie terminowego przekazywania marszałkowi województwa warmińsko-mazurskiego informacji o występowaniu 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.

²⁸ Ulica Mickiewicza 50 w Olecku.

²⁹ Ulica Słowiańska 1 w Olecku. Informacja pozyskana przez Urząd Miejski w Olecku.

³⁰ Dz. U. Nr 71, poz. 649, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

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

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

Olsztyn, 18 marzec 2022 r.

Kontroler
Henryk Dykty
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis