



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.002.07.2022

Pan
Zbigniew Pietkiewicz
Burmistrz Miasta i Gminy Frombork
ul. Młynarska 5 a
14-530 Frombork

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Fromborku ul. Młynarska 5 a 14-530 Frombork (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Pietkiewicz – Burmistrz Miasta i Gminy Frombork od 20 listopada 2018 r., W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Małgorzata Marta Wrońska – Burmistrz Miasta i Gminy Frombork od 28 listopada 2014 r. do 20 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania samorządu gminy mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032.2. Zaawansowanie realizacji ww. Programu na terenie gminy.3. Realizacja przez samorząd gminy, jako właściciela/zarządcy nieruchomości, obowiązków w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Rafał Dmytrenko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/7/2022 z 12 stycznia 2022 r.2. Bartosz Kościukiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/20/2022 z 14 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 usuwanie wyrobów zawierających azbest w Gminie Frombork (dalej: Gmina) nie było realizowane zgodnie z założeniami określonymi w przyjętym przez Gminę w 2016 r. „Programie usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Frombork na lata 2015-2032” (dalej: puwza). Wyrobów tych nie usuwano bowiem w ilości mogącej zapewnić skuteczną realizację harmonogramu przyjętego w 2016 r. Do końca 2021 r. usunięto zaledwie 4% z 490 496 kg³ zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych, tj. średnio 3 156 kg/rok. Przy utrzymaniu takiego tempa unieszkodliwiana azbestu, potrzebne będzie jeszcze około 149 lat do jego całkowitego usunięcia z terenu Gminy. Tym samym niemożliwe będzie zrealizowanie celu przyjętego w Programie Oczyszczania Kraju z Azbestu na 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 Według stanu bazy azbestowej na dzień 24 stycznia 2022 r. - www.bazaazbestowa.gov.pl

2009-2032⁴, tj. eliminacji azbestu do końca 2032 r. Zdaniem NIK główną przyczyną tak niskiego stopnia realizacji przyjętych założeń była konieczność poniesienia przez mieszkańców Gminy znacznych nakładów na wykonanie nowego pokrycia dachowego, które nie podlegało dofinansowaniu ze środków funduszy ekologicznych.

Nie w pełni prawidłowo wywiązano się również z obowiązków związanych z usuwaniem posiadanych przez Gminę wyrobów zawierających azbest. W 2016 r. oraz 2017 r. nie przeprowadzono bowiem inwentaryzacji, w drodze spisu z natury, wyrobów zawierających azbest i w konsekwencji jej wyników nie przekazywano marszałkowi województwa. Nierzetelnie wywiązywano się również z obowiązku przedkładania Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska. Za 2016 r., 2017 r. i 2019 r. nie przedłożono ich w ogóle, zaś za 2018 r. i 2020 r. przedłożono je nieterminowo. Usunięcie posiadanych przez Gminę wyrobów azbestowych, którym określono stopień pilności I zajęło ponad dwa lata, podczas gdy należało je w trybie pilnym usunąć lub zabezpieczyć. Prawidłowo zorganizowano natomiast usunięcie w 2017 r. wyrobów zawierających azbest przez wyłonionego wykonawcę tych prac.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania samorządu gminy mające na celu realizację Programu

Opis stanu faktycznego

1.1. Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Frombork na lata 2015-2032⁶ został przyjęty przez Gminę w lutym 2016 r.⁶, zaś jego projekt opracowano w 2010 r.

Poprzednia Burmistrz wyjaśniła, że kiedy objęła stanowisko burmistrza w 2013 r. nie miała świadomości istnienia projektu puwza. W momencie kiedy dowiedziała się o konieczności uchwalenia takiego programu, zleciła przygotowanie jego projektu wraz z projektem uchwały, które zostały przedłożone Radzie Miejskiej we Fromborku.

Zagadnienia związane z usuwaniem azbestu z terenu Gminy zostały ujęte również w programie ochrony środowiska na lata 2021-2024 (z perspektywą do 2028 r.). Określono w nim, m.in. w oparciu o dane z bazy azbestowej, masę wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy w podziale na zinwentaryzowane (510 536 kg), unieszkodliwione (18 951kg) oraz pozostałe do unieszkodliwienia (491 585kg), ustalono lokalizację wyrobów azbestowych wraz z podaniem stopnia pilności ich usunięcia. Wskazano w nim również, że zapisy te były spójne z Programem krajowym oraz z puwza, a także podano, że słabą stroną gospodarki tymi odpadami był niewystarczający stopień usuniętych wyrobów azbestowych.

(akta kontroli str. 5-150)

1.2. W dniu 20 marca 2015 r. Gmina zawarła umowę z Instytutem Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN na realizację zadań wynikających

⁴ Dalej: Program krajowy.

⁵ 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.

⁶ Uchwałą Rady Miejskiej w Fromborku z 25 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Frombork na lata 2015 – 2032”.

z Programu krajowego, w tym: opracowanie puwza, inwentaryzację wyrobów zawierających azbest, wprowadzenie pozyskanych danych do bazy azbestowej, przygotowanie warstwy obrysu obiektów oraz przygotowanie wniosku w celu uzyskania dotacji. Wynagrodzenie wykonawcy ww. umowy wyniosło 14,76 tys. zł i zostało sfinansowane ze środków gminy Frombork w kwocie 2,96 tys. zł oraz z dotacji celowej z budżetu państwa w kwocie 11,8 tys. zł.⁷

(akta kontroli str. 151-167)

1.3. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 11 marca 2022 r., puwza nie został zaktualizowany.

(akta kontroli str. 168-175)

1.4. W puwza określono m.in. następujące elementy:

- inwentaryzację wyrobów zawierających azbest na terenie gminy wraz z ich oceną jakościową,
- harmonogram usuwania wyrobów zawierających azbest,
- szkolenia i akcje informacyjno-edukacyjne dotyczące możliwości i sposobów usuwania wyrobów zawierających azbest,
- wykaz dostępnych i proponowanych składowisk azbestu. Na terenie gminy Frombork w badanym okresie nie było takich składowisk, jako najbliższe wskazano składowiska w miejscowościach Elbląg, Gilwa Mała, Małociechowo, Bycz, Konin i Sianowo,
- szacowane nakłady finansowe na realizację zadań wskazanych w programie, w tym sposoby i możliwości pozyskania środków finansowych,
- wskaźniki oceny wdrażania puwza.

W harmonogramie określono podstawowe zadania w zakresie unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest, tj. zbieranie odpadów zawierających azbest i przekazanie firmom posiadającym odpowiednie zezwolenie w zakresie zbierania, transportu i unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest oraz przeprowadzanie szkoleń i akcji informacyjno-edukacyjnych na temat wyrobów i odpadów zawierających azbest. Całkowity szacowany koszt realizacji programu określono na kwotę 688 922 zł., uwzględniając jedynie koszty realizacji pierwszego z ww. głównych zadań. Najważniejszym wskaźnikiem wdrażania puwza są ilości wyrobów zawierających azbest sukcesywnie usuwane z obiektów znajdujących się na terenie gminy.

(akta kontroli str. 5-105)

1.5. Ostatnia inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest została przeprowadzona w 2015 r. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą na terenie Gminy, według danych posiadanych przez Urząd, znajdowała się następująca ilość zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest, unieszkodliwionych oraz pozostałych do unieszkodliwienia:

- 2016 r.: 505 200 kg, 0 kg, 505 200 kg,
- 2017 r.: 505 200 kg, 19 834 kg, 485 366 kg,
- 2018 r.: 485 366 kg, 19 834 kg, 485 366 kg,
- 2019 r.: 485 366 kg, 19 834 kg, 485 366 kg,
- 2020 r.: 485 366 kg, 19 834 kg, 485 366 kg,
- 2021 r.: 485 366 kg, 19 834 kg, 485 366 kg.

⁷ Porozumienie Nr IV/388/P/15095/2020/DIW/15 z dnia 25.06.2015 r. zawarte pomiędzy Ministrem Gospodarki a Gminą Frombork.

Wyniki inwentaryzacji gromadzono w dokumentacji pn. „Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Frombork wraz ze szczegółową inwentaryzacją – Ankiety”. Wśród zinwentaryzowanych 505 200 kg azbestu na koniec 2016 r., 293 600 kg znajdowało się na nieruchomościach należących do osób fizycznych, a 211 600 kg na nieruchomościach osób prawnych. Każda ze 170 ankiet zawierała dane dotyczące miejsca, rodzaju i ilości wyrobów zawierających azbest.

W 2017 r., z inicjatywy Urzędu, przy udziale firmy zewnętrznej, zorganizowano jednokrotne działanie usunięcia i wywozu azbestu, w wyniku którego usunięto 19 834 kg azbestu, z czego 17 897 kg z nieruchomości osób fizycznych i 1 937 kg z nieruchomości osób prawnych (szerzej opisane w punkcie 2.3. i 3.4. wystąpienia pokontrolnego). Pozostała wówczas ilość wyrobów zawierających azbest wynosiła 485 366 kg, z czego 275 703 kg u osób fizycznych oraz i 209 663 kg u osób prawnych.

Dane zawarte w bazie azbestowej, według stanu na dzień 24 stycznia 2022 r., różniły się od wartości wykazanych w inwentaryzacji. W przypadku wyrobów zinwentaryzowanych i pozostałych do unieszkodliwienia ich ilość według bazy azbestowej wynosiła w obu przypadkach o 14 704 kg mniej. Ponadto ww. różnice dotyczyły też ilości wyrobów zinwentaryzowanych u osób fizycznych i osób prawnych, tj. odpowiednio mniej o 118 571 kg i więcej o 133 275 kg azbestu niż określono to w bazie azbestowej.

Burmistrz wyjaśnił, że dane posiadane przez Urząd dotyczące ilości zinwentaryzowanych i pozostałych do unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest zostały podane na podstawie przeprowadzonej w 2015 r. inwentaryzacji oraz dokumentów potwierdzających utylizację wyrobów zawierających azbest w 2017 r. Burmistrz dodał, że za wprowadzenie pozyskanych z inwentaryzacji danych do Bazy Azbestowej odpowiedzialna była firma Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN na podstawie umowy z dnia 20 marca 2015 r.

(akta kontroli str. 170, 176-189,552-553)

1.6. W Urzędzie nie podejmowano działań w celu pozyskania od osób fizycznych informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu, o których mowa w art. 162 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸.

Burmistrz wyjaśnił, że to na właścicielach nieruchomości spoczywał obowiązek corocznego składania ww. informacji.

Z informacji otrzymanej z Komendy Powiatowej Policji w Braniewie wynikało, że w okresie objętym kontrolą nie wpłynęło żadne zawiadomienie w związku z wykorzystywaniem (w tym usuwaniem) azbestu na terenie gminy Frombork.

(akta kontroli str. 173-175, 365-366)

1.7. Puvza był powszechnie dostępny na stronie internetowej Urzędu oraz w jego biuletynie informacji publicznej.

(akta kontroli str. 367-371)

1.8. Zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest realizowane były przez:

- Referat inwestycji, zamówień publicznych, gospodarki przestrzennej i komunalnej i ochrony środowiska (w latach 2016-2019),
- Samodzielne stanowisko ds. Ochrony Środowiska oraz samodzielne stanowisko ds. budownictwa i gospodarki komunalnej (od 3 grudnia 2019 r.), które były

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

odpowiedzialne odpowiednio za przygotowanie procedury i projektu uchwały Rady Miejskiej dotyczącej gminnego puwza oraz koordynację spraw związanych z przyjętym do realizacji gminnym puwza.

- Samodzielne stanowisko ds. Ochrony Środowiska, które od dnia 21 września 2020 r. zostało jedyną komórką Urzędu zajmującą się realizacją zadań związanych z usuwaniem azbestu w Gminie.

Powyższe zadania były przydzielone poszczególnym stanowiskom i komórkom organizacyjnym Urzędu na mocy zarządzeń Burmistrza w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu.

(akta kontroli str. 372-420)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Gminę działania mające na celu realizację Programu krajowego były zgodne z przyjętymi założeniami. W latach 2016-2021 Gmina posiadała wymagany przepisami prawa program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, który został uchwalony w 2016 r. przez Radę Miejską we Fromborku. Zawierał on m.in. szczegółowy wykaz nieruchomości, na terenie których zinwentaryzowano takie wyroby oraz dane dotyczące ich ilości. Zapewniono publiczny dostęp do tego programu. Mając na uwadze fakt, że do Urzędu nie wpływały informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu, które powinny być przedkładane przez zobowiązanych do tego mieszkańców Gminy, uzasadnione byłoby podjęcie działań, np. poprzez zamieszczenie stosownej informacji na stronach internetowych Gminy. Mogłyby one pozytywnie oddziaływać na wywiązywanie się osób fizycznych (mieszkańców Gminy) posiadających wyroby zawierające azbest z nałożonego na nie obowiązku.

OBSZAR

2. Zaawansowanie realizacji Programu na terenie gminy

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z przyjętym harmonogramem usuwanie azbestu i wyrobów zawierających azbest miało być realizowane w trzech obszarach, tj. usuwanie zgodnie ze stopniem pilności, usuwanie azbestu w pierwszej kolejności z budynków użyteczności publicznej oraz usuwanie zgodnie z kolejnością zgłoszeń. Harmonogram przewidywał usunięcie wyrobów azbestowych w ilości 45 928 m² (505 200 kg), przy czym w okresie od października 2015 r. do 2022 r. usuniętych miało zostać 19 303 m² (212 330 kg) wyrobów. W latach 2016-2021 unieszkodliwiono 1 722 m² (18 940 kg) azbestu, tj. o 17 581 m² (193 390 kg) mniej niż w przyjętym harmonogramie. Biorąc pod uwagę ilość wyrobów zawierających azbest (wg bazy azbestowej⁹) zinwentaryzowanych na terenie Gminy (490 496 kg), stanowiło to niecałe 4% tej ilości. Koszty realizacji zadania usunięcia azbestu z terenu gminy zostały oszacowane w oddzielnym rozdziale puwza, według cen rynkowych z 2015 r. (nie ujęto ich w harmonogramie).

Jako przyczynę niezrealizowania harmonogramu Burmistrz podał, że wariant III realizacji puwza zakładał usuwanie azbestu zgodnie z kolejnością zgłoszeń w terminie do 2032 r. Przeprowadzono tylko jedną akcję usuwania azbestu, bo mieszkańcy niechętnie brali udział w tego typu organizowanych przedsięwzięciach.

(akta kontroli str.5-105,168-169,173-175)

⁹ Według stanu na dzień 24 stycznia 2022 r.

2.2. Prowadzenie bazy azbestowej w Urzędzie rozpoczęto w 2015 r. po przeprowadzonej w ww. roku inwentaryzacji przez firmę zewnętrzną.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie przedłożył Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego trzech z pięciu wymaganych informacji zawierających dane o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (tj. za 2016 r., 2017 r. i 2019 r.), zaś dwie pozostałe (za 2018 r. i 2020 r.) złożył odpowiednio w dniu 7 czerwca 2019 r. oraz 22 września 2021 r. Było to niezgodne 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 środowiska¹⁰, stanowiącym, że Informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska burmistrz przedkłada marszałkowi województwa do dnia 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy, według stanu na dzień 31 grudnia. Opóźnienie w przedłożeniu marszałkowi ww. informacji wyniosło zatem odpowiednio 67 i 175 dni.

Burmistrz wyjaśnił, że nieterminowe przedłożenie ww. informacji wynikało z braków kadrowych w Urzędzie oraz rotacji pracowników merytorycznych, a także zmian organizacyjnych.

(akta kontroli str. 173-175, 421-433)

2.3. W okresie objętym kontrolą wywóz odpadów zawierających azbest został zorganizowany jednokrotnie – w 2017 r. Koszty tego wywozu wyniosły 7,6 tys. zł, z czego 50% zostało sfinansowane przez właścicieli nieruchomości, a pozostałe 50% ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie („WFOŚiGW”). Gmina, jako właściciel nieruchomości, wydatkowała na ten cel 0,4 tys. zł pochodzących z jej własnych środków. W pkt 3.3.1. Programu krajowego wskazano, że udział środków właścicieli nieruchomości powinien być niewielki ze względu na fakt, iż koszt nowego pokrycia dachowego czy elewacyjnego nie może być poniesiony w ramach wsparcia finansowego z krajowych lub unijnych funduszy ochrony środowiska. W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do przeprowadzenia ww. zadania wywozu wyrobów zawierających azbest wyłoniono wykonawcę posiadającego uprawnienia do usuwania i transportu takich wyrobów (szerzej opisane w punkcie 3.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 190-199, 434-515)

2.4. W okresie objętym kontrolą Gmina ujęła w swoim budżecie środki finansowe na zakup usług związanych z realizacją puwza w następujących latach:

- w 2017 r. w wysokości 20,0 tys. zł na zakup usług związanych z realizacją puwza, które zamierzała pozyskać z WFOŚiGW (Gmina otrzymała środki z WFOŚiGW w wysokości 3,8 tys. zł),
- w 2019 r. w wysokości 20,0 tys. zł, które także zamierzała pozyskać z WFOŚiGW (Gmina nie pozyskała środków – nie został ogłoszony nabór),
- w 2021 r. w wysokości 40,0 tys. zł, w tym 30,0 tys. zł zamierzano pozyskać z WFOŚiGW (Gmina nie pozyskała środków – nie został ogłoszony nabór).

(akta kontroli str. 516-528)

2.5. W 2017 r. Gmina ubiegała się o dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem azbestu. Złożony został wniosek do WFOŚiGW o dofinansowanie realizacji puwza w kwocie 12,8 tys. zł, co stanowiło 85% dofinansowania realizacji zadania. W toku jego rozpatrywania zmianie uległy zasady finansowania, tj. nowa

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1450.

kwota dotacji wynosiła 0,3 tys. zł do każdej tony zebranego azbestu i nie więcej niż 50% poniesionych kosztów. Po korekcie tego wniosku, uwzględniając nowe zasady, kwota przyznanego dofinansowania wyniosła 5,4 tys. zł, która po zmianach umowy aneksami ustalona została na 3,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 434-515, 529)

2.6. Urząd prowadził, skierowaną do mieszkańców, działalność o charakterze informacyjno-szkoleniowym z zakresu usuwania azbest. W Urzędzie dostępiano ulotki i broszury dotyczące szkodliwości wyrobów zawierających azbest. Opisano w nich procedury, jakie należy stosować przy użytkowaniu i likwidacji azbestu i wyrobów azbestowych. W okresie objętym kontrolą pracownik Urzędu przeprowadził w szkole podstawowej we Fromborku lekcję na temat zagrożenia wyrobami zawierającymi azbest.

(akta kontroli str. 173-175, 530-543)

2.7. Burmistrz wskazał, że głównym problemem związanym z realizacją puwza były niewystarczające środki finansowe Urzędu, brak finansowego wsparcia ze strony innych instytucji, a także kwestie kadrowe związane z dużą rotacją pracowników na stanowiskach realizujących zadania związane z Programem. Problemem była także mała aktywność mieszkańców Gminy w zakresie usuwania azbestu, wynikająca z konieczności poniesienia przez nich zbyt dużej części kosztów demontażu i utylizacji oraz położenia nowego pokrycia dachowego.

(akta kontroli str. 173-175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie przedłożono informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska za 2016 r., 2017 r. i 2019 r. Informacje te za 2018 r. i 2020 r. przedłożono natomiast z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 67 i 175 dni.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie nie realizowano przyjętego w puwza harmonogramu usuwania azbestu zgodnie z założeniami. Do końca 2021 r. usunięto zaledwie 4% zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych, średnio 3 156 kg/rok. Przy utrzymaniu dotychczasowego tempa unieszkodliwiania azbestu, potrzebne będzie jeszcze około 149 lat do jego całkowitego usunięcia z terenu Gminy, a tym samym niemożliwe będzie zrealizowanie celu przyjętego w Programie Krajowym, tj. eliminacji azbestu do końca 2032 roku. Zdaniem NIK, główną przyczyną takiego stanu rzeczy była konieczność poniesienia przez mieszkańców znacznych nakładów na wykonanie nowego pokrycia dachowego, które nie podlegało dofinansowaniu ze środków funduszy ekologicznych. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieprzedłożenia lub nieterminowego przedłożenia Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie 2016 r. - 2017 r. Urząd, jako właściciel/zarządca nieruchomości, nie wywiązywał się z obowiązku przeprowadzania inwentaryzacji w drodze spisu z natury wyrobów zawierających azbest i w konsekwencji nie przekazał Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w terminie do 31 stycznia, wyników inwentaryzacji w postaci informacji o wyrobach zawierających azbest. Obowiązek przeprowadzenia takiego spisu oraz sporządzenia i przekazania corocznie marszałkowi ww. informacji określony został w §10 ust. 1-2 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 azbest¹¹. Inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest w drodze spisu z natury, obejmująca obiekty będące własnością Gminy, została przeprowadzona tylko w 2015 r. (opisane w punkcie 1.5. wystąpienia pokontrolnego).

Burmistrz wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą na stanowiskach pracy realizujących zadania związane z Programem usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Frombork na lata 2015-2032 były wielokrotne rotacje kadrowe i organizacyjne wynikające z niewystarczających zasobów kadrowych, co było przyczyną niedopatrzenia w postaci nieprzekazania informacji o wyrobach zawierających azbest za 2015 r. i 2016 r. Dodał, że w 2017 r. wyroby zawierające azbest zostały usunięte ze wszystkich obiektów będących własnością Gminy, w związku z czym nie było już żadnych obiektów, co do których należałoby składać taką informację.

Na podstawie dokumentacji dostępnej w Urzędzie (protokół odbioru prac, karty przekazania odpadu, faktur) dotyczącej usuwania w 2017 r. azbestu z nieruchomości będących własnością gminy Frombork stwierdzono, że z czterech obiektów (wiat śmietnikowych) usunięto azbestowe pokrycia dachowe o łącznej powierzchni 137,91 m² (1,517 Mg). Różnica pomiędzy zinwentaryzowaną powierzchnią ww. pokryć azbestowych (47,73 m²) a powierzchnią faktycznie usuniętą (137,91 m²) wyniosła 90,18 m².

W sprawie powyższych rozbieżności Burmistrz, który sprawował urząd w kadencji 2013-2018, wyjaśnił, że wystąpiły one z uwagi na to, że do utylizacji przekazano również azbest ze świetlicy wiejskiej w Baranówce (zdemontowany w 2010 r. w trakcie remontu dachu), który nie był ujęty w inwentaryzacji przeprowadzonej w Urzędzie w 2015 r.

(akta kontroli str. 176-189, 316-361, 544-547)

3.2. Wśród zinwentaryzowanych w 2015 r. obiektów, w których zlokalizowane były wyroby zawierające azbest, cztery obiekty – wiaty śmietnikowe¹² z pokryciem dachowym z płyt o łącznej powierzchni 47,73 m² – stanowiły własność Gminy. W lipcu 2015 r. przeprowadzono kontrolę stanu i możliwości użytkowania obiektów zawierających azbest, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie

¹¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 8, poz. 31.

¹² Na działkach nr: 39 obręb Frombork 7, 9/1 obręb Frombork 7, 26/3 obręb Frombork 7.

sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest¹³. Sporządzono ocenę stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania tych wyrobów zgodną ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia. Wyroby te oceniono na 130 punktów każdy, tj. ustalono im stopień pilności I. Usunięcia tych wyrobów dokonano w listopadzie 2017 r., podczas gdy zgodnie z ww. rozporządzeniem w przypadku wyrobów o stopniu pilności I wymagane było pilnie ich usunięcie (wymiana na wyrób bezazbestowy) lub zabezpieczenie.

Burmistrz wyjaśnił, że inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest została przeprowadzona w czerwcu i lipcu 2015 r., a w 2016 r. został przyjęty puwza. Dodał że Gmina mogła ubiegać się o dofinansowanie na usunięcie wyrobów zawierających azbest dopiero po przyjęciu puwza. W lutym 2017 r. wystąpiono do WFOŚiGW z wnioskiem o udzielenie dofinansowania na realizację zadań wynikających z ww. programu, w tym demontaż i usunięcie pokryć dachowych wykonanych z azbestu z nieruchomości należących do Gminy. Przedłużająca się procedura spowodowała, że demontaż nastąpił dopiero w listopadzie 2017 r.

(akta kontroli str. 176-189, 316-361, 546-548)

3.3. Poza przypadkami opisanymi w punkcie 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego na terenie gminy nie znajdowały się inne obiekty zawierające wyroby azbestowe, których właścicielem lub zarządcą była kontrolowana jednostka.

(akta kontroli str. 548)

3.4. Kwestie dotyczące wyłonienia wykonawcy usunięcia wyrobów zawierających azbest oraz wykonania prac w tym zakresie zostały opisane w punkcie 2.3 niniejszego wystąpienia. W umowie zawartej z wyłonionym wykonawcą prac usuwania wyrobów zawierających azbest określono m.in. następujące warunki ich prowadzenia:

- zachowanie zgodności realizacji umowy z obowiązującymi przepisami i normami oraz przy uwzględnieniu wniosków złożonych przez osoby ubiegające się o przyznanie dotacji na sfinansowanie usługi,
- organizacja poszczególnych etapów związanych z wykonaniem usługi, zabezpieczeniem placu, na którym była wykonywana,
- demontaż, załadunek, wywóz i utylizację wyrobów zawierających azbest z pokryć dachowych według wykazu nieruchomości,
- sporządzenie protokołu odbioru usuniętego azbestu z podaniem wagi w momencie odbioru z posesji,
- udokumentowanie przekazania odpadów na składowisko (miejsce utylizacji) poprzez przedstawienie karty przekazania odpadów.

Wykonawca odebrał wyroby zawierające azbest od 15 podmiotów w łącznej ilości 19,834 Mg, tj. mniej niż przewidziano to w umowie – 21,408 Mg . Przyczyną tego była rezygnacja przez cztery podmioty z udziału w akcji usuwania azbestu z ich nieruchomości. Powstałe odpady przekazano do unieszkodliwienia na składowisko odpadów niebezpiecznych w Małociechowie. W każdym z protokołów odbioru wyrobów zawierających azbest wykonawca składał oświadczenie o prawidłowości wykonania przedmiotowych prac.

Wobec obiektów, których był właścicielem była Gmina (cztery wiaty śmietnikowe) Urząd zgłosił prace polegające na usuwaniu wyrobów zawierających azbest do organu administracji architektoniczno-budowlanej w terminie ośmiu dni przed ich

¹³ Dz. U. z Nr 71, poz. 649, ze zm.

rozpoczęciem, co było zgodne z §6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest.

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ustawy o NIK od Okręgowego Inspektora Pracy oraz WFOŚiGW w Olsztynie wynikało, że te instytucje nie przeprowadzały kontroli w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 190-361, 544-545, 549-551)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie przeprowadzono inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest w drodze spisu z natury w 2016 r. oraz 2017 r. i w konsekwencji nie przekazano Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w terminie do 31 stycznia, wyników tej inwentaryzacji w postaci informacji o wyrobach zawierających azbest (opisane w punkcie 3.1. wystąpienia pokontrolnego).
2. Nie wywiązano się z obowiązku pilnego usunięcia (wymiany na wyrób bezazbestowy) lub zabezpieczenia wyrobów, w przypadku których określono stan pilności I (opisane w punkcie 3.2. wystąpienia pokontrolnego).

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2021 w Urzędzie nie w pełni prawidłowo wypełniono obowiązki w zakresie posiadanych przez Gminę wyrobów zawierających azbest. Wbrew postanowieniom §10 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania wyrobów zawierających azbest w 2016 r. oraz 2017 r. nie przeprowadzono inwentaryzacji, w drodze spisu z natury, wyrobów zawierających azbest i nie przekazano Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w terminie do 31 stycznia, wyników tej inwentaryzacji. Nie dokonano też pilnego usunięcia wyrobów azbestowych, którym w 2015 r. przypisano stopień pilności I. Ich usunięcie zajęło ponad dwa lata. W prawidłowy sposób zorganizowano natomiast usunięcie w 2017 r. wyrobów zawierających azbest przez wyłonionego wykonawcę tych prac.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie terminowego przedkładania Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego informacji zawierających dane 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 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, 30 marca 2022 r.

Kontroler
Rafał Dmytrenko
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis