



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.003.01.2022

Pan
Adam Struzik
Marszałek Województwa Mazowieckiego
ul. Jagiellońska 26
03-719 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego ² , od dnia 10 grudnia 2001 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania samorządu województwa mające na celu realizację „Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2032”.2. Zaawansowanie realizacji ww. programu na terenie województwa.3. Realizacja przez samorząd województwa, jako właściciela/zarządcy nieruchomości, obowiązków w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Paweł Piotrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/21/2022 z 12 stycznia 2022 r.2. Mariusz Malewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/19/2022 z 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli tom I, str. 1-7)

¹ Dalej: Urząd lub UM

² Dalej także: Marszałek

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek Województwa Mazowieckiego wykonywał działania w zakresie realizacji celów i zadań określonych w „Programie Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”⁵ na terenie województwa mazowieckiego, zgodnie z przyjętymi programami usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa mazowieckiego, stanowiącymi integralną część wojewódzkich planów gospodarki odpadami i aktualizowanymi w związku z ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁶.

W okresie objętym kontrolą Marszałek egzekwował od gmin obowiązek wprowadzania do bazy azbestowej informacji dotyczącej wyrobów zawierających azbest oraz rozpowszechniał wśród gmin wiedzę o możliwościach związanych ze stosowaniem narzędzia technicznego w postaci ortofotomapy, przy inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest. Narzędziem tym posługiwano się również przy weryfikacji bazy danych wyrobów azbestowych wykorzystywanych przez przedsiębiorców.

Marszałek propagował wśród gmin z terenu województwa mazowieckiego wiedzę na temat możliwości uzyskania dofinansowania zadań z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest. Dostępny rejestr wyrobów azbestowych, prowadzony przy użyciu bazy azbestowej, nie umożliwiał jednak dokonywania analiz porównawczych informacji w wybranym okresie.

Mimo założeń zawartych w wojewódzkich programach gospodarki odpadami, dotyczących budowy nowych składowisk na odpady niebezpieczne zawierające azbest, na terenie województwa mazowieckiego niezmiennie funkcjonuje jedna kwatera na te odpady.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę dotychczasowe zaawansowanie procesu unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest, wynoszące w województwie mazowieckim średnio 1,5% w roku, bez dostatecznego wsparcia finansowego udzielonego w szczególności osobom fizycznym, na demontaż, transport i unieszkodliwienie materiałów azbestowych, z możliwością ich zastąpienia materiałami nieszkodliwymi, istnieje istotne ryzyko, że określony w krajowym programie usuwania azbestu termin usunięcia tych wyrobów nie zostanie dotrzymany.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania samorządu województwa mające na celu realizację Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2032.

Opis stanu faktycznego

1.1. Aktualny „Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa mazowieckiego”⁸, stanowi załącznik nr 3 do „Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024”⁹, przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 3/19 z dnia 22 stycznia 2019 r. Wcześniej obowiązujący „Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa mazowieckiego” stanowił załącznik nr 12 do „Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023 z załącznikami”¹⁰, przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 211/12 z dnia 22 października 2012 r.

(akta kontroli tom I str. 8-84, 85-231)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Przyjęty na podstawie uchwały nr 122/2009 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r., zmienionej uchwałą nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. (dalej: krajowy program usuwania azbestu, program krajowy, POKZA).

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 122, dalej: ustawa o zmianie ustawy o odpadach.

⁷ 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.

⁸ Dalej też: wojewódzki program usuwania azbestu, PUWA.

⁹ Dalej PGO WM 2024.

¹⁰ Dalej WPGO.

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że z uwagi na brak podstawy prawnej dotyczącej uchwalenia programu usuwania wyrobów zawierających azbest, jako samodzielnego dokumentu, opracowania te zostały przygotowane w formie załącznika do wojewódzkich planów gospodarki odpadami.

(akta kontroli tom I str. 235)

Programy usuwania wyrobów zawierających azbest zostały sporządzone na podstawie m.in. danych z bazy azbestowej¹¹, Wojewódzkiego Systemu Odpadowego (WSO), i Bazy Danych o Odpadach (BDO)¹², wytycznych Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032, oraz na podstawie wyników ankiet przeprowadzonych w 2011 i 2015 r. na potrzeby opracowania wojewódzkich planów gospodarki odpadami¹³. W ankietach skierowanych do gmin w 2015 r. sformułowano 20 pytań z zakresu gospodarki wyrobami zawierającymi azbest (na ogółem 125 pytań), dotyczących m.in.:

- programu usuwania wyrobów zawierających azbest,
- inwentaryzacji i ilości wykorzystywanych wyrobów zawierających azbest,
- informacji mieszkańców o wykorzystywanych wyrobach zawierających azbest oraz wprowadzania tych informacji do bazy azbestowej,
- finansowania zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest oraz działań edukacyjnych i informacyjnych w tym zakresie,
- planowanego uruchomienia składowisk odpadów zawierających azbest.

(akta kontroli tom I, str. 234-235, 239-265)

Powyższa ankietyzacja, której wyniki zostały wykorzystane do opracowania PUWA, została przeprowadzona w związku z pracami nad przygotowaniem Wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego na lata 2016-2021 z uwzględnieniem lat 2022-2027 wraz m.in. z wojewódzkim programem usuwania azbestu.

Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 209/16 z dnia 19 grudnia 2016 r. przyjął „Plan gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022¹⁴ wraz z „Programem usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa mazowieckiego”.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 stycznia 2017 r.¹⁵ stwierdził nieważność ww. uchwały, wskazując, że podczas jej uchwalania naruszony został wymóg uzyskania opinii Ministra Środowiska. Rozstrzygnięcie stało się prawomocne z dniem 26 kwietnia 2018 r.¹⁶

(akta kontroli, tom I str. 266-332)

1.2. Na opracowanie WPGO 2012-2023 i PGO WM 2022 wydatkowano, odpowiednio 102,1 tys. zł (środki własne województwa) oraz 147,6 tys. zł (środki z dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie)¹⁷.

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu podał, że PGO WM 2024 został przygotowany przez pracowników w ramach realizacji zadań własnych.

(akta kontroli tom I, str. 234-235, 348-380)

1.3. Wojewódzkie plany gospodarki odpadami, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2020 r. o odpadach¹⁸, podlegały aktualizacji nie rzadziej niż co 6 lat.

¹¹Baza azbestowa zawiera dane wprowadzane przez jst dotyczące wyrobów zawierających azbest wykorzystywanych przez osoby fizyczne i przedsiębiorców z terenu kraju. Stanowi oficjalne narzędzie do gromadzenia i przetwarzania informacji uzyskanych z inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest. Prowadzona elektronicznie, dostępna za pośrednictwem Internetu pod adresem: www.bazaazbestowa.gov.pl

¹² Systemy te zostały opracowane w celu gromadzenia i przetwarzania danych na temat wytwarzania i gospodarowania odpadami, w tym odpadami zawierającymi azbest.

¹³ Pismem znak: PŚ-IV.7011.25.8.2015.IJ z dnia 30 kwietnia 2015 r. zwrócono się do wszystkich 314 gmin Mazowsza z prośbą o wypełnienia ankiet zamieszczonych na stronie internetowej UM www.mazovia.pl i ich przesłanie nie później niż do dnia 29 maja 2015 r. Pismem znak: PŚ-IV.7011.25.18.2015.IJ z dnia 12 sierpnia 2015 r. przypomniano 20 gminom o wypełnieniu i przekazaniu niniejszych ankiet.

¹⁴ Dalej: PGO WM 2022

¹⁵ Nr LEX-I.4131.15.2017 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2017 r. poz. 1040).

¹⁶ Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2018 r. sygn. akt II OSK 235/18 oddalono skargę kasacyjną Województwa Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17 w sprawie skargi Województwa Mazowieckiego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 stycznia 2017 r. nr LEX-I.4131.15.2017 w przedmiocie uchwały w sprawie ustalenia planu gospodarki odpadami.

¹⁷ Nie jest możliwe wyodrębnienie konkretnej kwoty na opracowanie programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa mazowieckiego, który jest jednym z załączników do przedmiotowych programów.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu podał m.in., że jedną z przyczyn rozpoczęcia prac nad aktualizacją WPGO 2012-2023 były uwarunkowania wynikające z ustawy o zmianie ustawy o odpadach. Zmiana ustawy o odpadach, pośrednio wpłynęła na zmiany w treści PUWA, które m.in. dostosowano do założeń krajowego planu gospodarki odpadami 2022.

(akta kontroli tom I, str. 335-336)

1.4. Zagadnienia związane z usuwaniem azbestu i wyrobów zawierających azbest zostały ujęte w wojewódzkich programach gospodarki odpadami.

WPGO, wśród najważniejszych 13 problemów dotyczących gospodarowania odpadami, wymienia¹⁹ m.in. brak nowych składowisk przyjmujących odpady zawierające azbest i pełnej ich inwentaryzacji oraz niepełne informacje o ilości usuniętych wyrobów zawierających azbest.

WPGO określa przedsięwzięcia w celu realizacji założeń krajowego programu usuwania azbestu, jak m.in. przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, aktualizacje danych w bazie azbestowej, budowę nowych kwater lub składowisk odpadów azbestowych.

Zgodnie z programem krajowym, proces usunięcia wyrobów zawierających azbest w WPGO podzielono na trzy okresy²⁰, dla których założono, że:

- w 2012 r. zostanie usunięte 7% ogólnej ilości wyrobów zawierających azbest;
- w latach 2013-2022 zostanie usunięte 42% ogólnej ilości wyrobów zawierających azbest;
- w latach 2023-2032 zostanie usunięte 51% ogólnej ilości wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli tom I, str. 113, 119)

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że ww. procentowe wartości, dotyczące ogólnej ilości usuwanych wyrobów zawierających azbest, przyjęto kierując się określonym w programie krajowym terminem zaprzestania użytkowania tych wyrobów do końca 2032 r. Z tego względu założono, że w 2012 r. usuniętych zostanie 7% ogólnej ilości wyrobów zawierających azbest, zważywszy na kilkuprocentowy poziom ich usuwania w latach poprzedzających. Przyjęto też, że aby wyznaczony w POKZA cel został osiągnięty, konieczne jest zintensyfikowanie działań w tym zakresie. Z tego względu na lata 2013–2022 oraz 2023–2032 założono poziomy procentowe usuwania ww. wyrobów w wysokości 42% i 51%. Na etapie opracowania PUWA 2012, założenia te były realne. Tempo usuwania wyrobów zawierających azbest zależy od wielu czynników, w tym m.in.: wzrostu gospodarczego, zmiennej sytuacji społeczno-gospodarczej, potencjału administracyjnego w gminach oraz otoczenia prawnego, które nie daje podstaw do egzekwowania założeń POKZA. Na czynniki te samorząd województwa mazowieckiego nie ma wpływu.

(akta kontroli tom I, str. 345)

Na podstawie odczytu z bazy azbestowej z dnia 25 marca 2022 r. ustalono, że na koniec 2021 r. usunięto i przekazano do unieszkodliwienia 14,5% (234 380,096 Mg) ogólnej ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest (1 617 337,339 Mg).

(akta kontroli tom I, str. 347)

Zgodnie WPGO oraz PGO WM 2024, odpady niebezpieczne powinny być unieszkodliwione w miejscu ich powstawania, a deponowanie odpadów zawierających azbest na składowiskach odpadów niebezpiecznych, bądź na wydzielonych częściach (kwaterach) na terenie składowisk odpadów innych niż niebezpieczne, jest obecnie jedyną możliwą i dozwoloną metodą ich unieszkodliwiania.

Wg programu krajowego oraz WPGO i PGO WM 2024, na terenie województwa mazowieckiego funkcjonuje jedna kwatera przyjmująca odpady zawierające azbest²¹, o pojemności 45 000 m², zlokalizowana na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, w miejscowości Rachocin, gmina Sierpc, powiat sierpecki. W ww. programach wskazano na potrzebę inwestycyjną w tym zakresie, wskazując również, że składowisko to zlokalizowane jest na północy województwa, blisko jego granicy, co zwiększa koszty

¹⁹ WPGO, str. 23.

²⁰ Jw. str. 103.

²¹ O kodzie: 17 06 05 (materiały budowlane zawierające azbest).

transportu odpadów wytworzonych w centralnej części województwa, przez co, często są one unieszkodliwiane poza jego granicami²².

(akta kontroli tom I, str. 32, 79, 115)

W programie krajowym podano też, że *problemem jest (...) niewystarczająca liczba składowisk w województwach o największej ilości użytkowanych wyrobach zawierających azbest – mazowieckim i lubelskim [ok. 2 mln Mg].* Wg programu krajowego, na terenie województwa lubelskiego istniały trzy składowiska odpadów zawierających azbest (zaplanowano budowę pięciu). Zgodnie z programem krajowym i PUWA 2012, na terenie województwa mazowieckiego planowano utworzenie sześciu składowisk odpadów zawierających azbest, po dwa składowiska w latach 2009-2012, 2013-2022 oraz 2023-2032.

(akta kontroli tom I, str. 193-194)

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że z uwagi na zdiagnozowane w programie krajowym zapotrzebowanie na instalacje do unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest, w WPGO 2012-2023 uwzględniono potrzeby inwestycyjne w tym zakresie, przez co umożliwiono realizowanie tych przedsięwzięć potencjalnym inwestorom. Sekretarz podkreślił, że generalną barierą dla realizacji budowy składowisk, jest znalezienie miejsca o odpowiedniej budowie geologicznej.

(akta kontroli tom I, str. 345)

W PGO WM 2024, w części pn.: „Inne inwestycje – nie ujęte w planie inwestycyjnym” zapisano, że sprawą priorytetową jest zapewnienie na terenie województwa wystarczającej liczby miejsc deponowania odpadów zawierających azbest²³. Zgodnie z tym, w PUWA zaplanowano m.in. budowę sześciu składowisk odpadów zawierających azbest w gminach: Sońsk, Lipowiec Kościelny, Szreńsk, Jastrząb, Łosice i Lipsko, z czego budowa pięciu ma zakończyć się do 2024 r. (w przypadku gminy Lipsko nie określono terminu zakończenia inwestycji)²⁴. Wg PGO WM 2024, taka ilość składowisk odpadów zawierających azbest powinna umożliwić unieszkodliwienie do 2032 r. wszystkich wyrobów zinwentaryzowanych na terenie województwa.

(akta kontroli tom I, str. 22, 26)

Na podstawie odpowiedzi ww. gmin na pisma Departamentu Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych²⁵ z dnia 30 września 2020 r. i 22 lipca 2021 r. z prośbą m.in. o informację na temat stanu wykonania zadań zaplanowanych w „Harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji programu”, dotyczących budowy składowisk odpadów zawierających azbest ustalono, że na terenie czterech gmin: Szreńsk²⁶, Jastrząb²⁷, Łosice²⁸ oraz Lipsko²⁹ nie rozpoczęto realizacji przedmiotowych inwestycji, a w gminie Lipowiec Kościelny nie będzie ona realizowana³⁰, natomiast inwestor zadania na terenie gminy Sońsk, nie udzielił odpowiedzi na ww. pisma.

(akta kontroli tom I, str. 381-448)

Z wyjaśnień Sekretarza Województwa-Dyrektora Urzędu wynika m.in., że projekt PGO WM 2024 opracowywany był w latach 2017-2019, zatem podane terminy realizacji inwestycji uwzględniały czas potrzebny do uzyskania wymaganych decyzji i wybudowania składowisk. Urząd nie dysponuje narzędziami, w tym prawnymi, pozwalającymi wpływać na inwestorów

²² PGO WM 2024, str. 79 i 247.

²³ Jw., str. 246.

²⁴ Pkt 8 PUWA pn.: „Harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji programu”, str. 34-36.

²⁵ Dalej: Departament PZ.

²⁶ Pismo przedsiębiorcy z dnia 5 sierpnia 2021 r. Postępowanie administracyjne jest na etapie wydanej przez Wójta Gminy Szreńsk decyzji z dnia 24 maja 2018 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia.

²⁷ Wg ankiety Przedsiębiorcy (wplynęła do Departamentu PZ w dniu 8 września 2021 r.), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu w dniu 27 kwietnia 2017 r. stwierdziło nieważność decyzji Wójta Gminy Jastrząb ustalającej warunki środowiskowe dla budowy składowiska odpadów zawierających azbest. Wójt Gminy Jastrząb decyzją z dnia 20 marca 2018 r. odmówił ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

²⁸ Wg ankiety Związku Komunalnego „Nieskażone Środowisko” z siedzibą w Łosicach z dnia 31 sierpnia 2021 r. inwestycja nie została rozpoczęta z powodu przedłużającej się rekultywacji składowiska odpadów komunalnych, po zakończeniu której inwestor, przystąpi do uzyskania niezbędnych decyzji i pozwoleń.

²⁹ Pismo Burmistrza Miasta i Gminy Lipsko z dnia 6 września 2021 r. Inwestor nie wszczął postępowania administracyjnego w sprawie budowy składowiska.

³⁰ Pismo przedsiębiorcy z dnia 17 sierpnia 2021 r. Urząd Gminy Lipowiec dokonał zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, które spowodowały zmianę przeznaczenia działki.

w tym zakresie. W świetle powyższego, z uwagi na niepodjęcie przez inwestorów prac, mało realnym wydaje się powstanie ujętych w PGO WM 2024 inwestycji do końca 2024 r.

(akta kontroli tom I, str. 345-346)

W Programie ochrony środowiska dla województwa mazowieckiego do roku 2022³¹, w zakresie gospodarki odpadami zawierającymi azbest przyjęto osiągnięcie celów określonych w „Programie oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009–2032”.

(akta kontroli tom I, str. 460)

1.5. PUWA dostępny jest na stronie internetowej BIP Urzędu, pod adresem <https://bip.mazovia.pl/>³². W bazie azbestowej³³, link pn.: „wykaz lokalnych i regionalnych programów usuwania azbestu” w przypadku Województwa Mazowieckiego był nieaktywny (wg stanu na dzień 21 lutego i 14 marca 2022 r.)³⁴. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Organizacji ds. Organizacyjnych³⁵ wynika, że problem z dostępnością do programu miał charakter chwilowy.

(akta kontroli tom I, str. 472, 487)

1.6. Urząd podejmował działania mające na celu propagowanie wiedzy na temat możliwości uzyskania dofinansowania do usuwania azbestu, przede wszystkim poprzez organizację seminariów szkoleniowych w latach 2017-2019, m.in. dla przedsiębiorców i przedstawicieli samorządów gminnych, pn.: *Obowiązki właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców obiektów zawierających azbest – inwentaryzacja, demontaż, unieszkodliwienie*³⁶. Na seminaria zapraszano m.in. przedstawicieli Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w celu zaprezentowania zasad udzielania środków w ramach corocznej realizacji programu finansowania usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie województwa mazowieckiego.

(akta kontroli tom I, str. 335-336, 490-493)

W związku z opracowywanym Regionalnym programem operacyjnym województwa mazowieckiego, w którym przewidziano wsparcie finansowe przeznaczone na demontaż, transport i unieszkodliwienie wyrobów azbestowych, z możliwością ich zastąpienia, materiałami nieszkodliwymi w celu przywrócenia stanu obiektu sprzed demontażu, pismem z 17 maja 2021 r. dyrektor Departamentu PZ zwrócił się do gmin o uzupełnienie ankiety na temat oceny zapotrzebowania na wsparcie finansowe dotyczące usuwania azbestu.

Na ankietę odpowiedziało 237 gmin (75%), z tego 185 gmin wskazało m.in., że największym powodzeniem cieszyłoby się dofinansowanie do demontażu, transportu i unieszkodliwienia odpadów azbestowych oraz położenie nowego pokrycia dachowego.

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że z uwagi na dosyć odległą perspektywę terminu usunięcia azbestu oraz ukierunkowanie wsparcia na inne priorytety, w dotychczasowych RPO województwa mazowieckiego nie były ujmowane zadania związane z dofinansowaniem usuwania wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli tom I, str. 335-336, 491-511)

1.7. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie zadania wynikające z realizacji programu krajowego usuwania azbestu zostały przydzielone Wydziałowi Gospodarki Odpadami³⁷ (dalej: WGO), wchodzącemu w skład Departamentu Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych.

Zgodnie z zakresami obowiązków pracowników WGO, do ich zadań należało m.in. przyjmowanie informacji i prowadzenie rejestru rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska oraz przyjmowanie

³¹ Przyjętym uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 3/17 z dnia 24 stycznia 2017 r.

³² Wydruk ze strony internetowej pod adresem: <https://bip.mazovia.pl/pl/bip/sejmik/uchwaly-sejmiku/rejestr-uchwal-sejmiku/hr-319-z-dn-2019-01-22.html>.

³³ Pod adresem <https://bazaazbestowa.gov.pl/usuwanie-azbestu/programy-usuwania-azbestu/more/8>.

³⁴ Komunikat: „Nie można wyświetlić żądanej strony – błąd 404”.

³⁵ Wz. Sekretarza Województwa-Dyrektora Urzędu.

³⁶ W 2017 r. zorganizowano cykl trzech seminariów szkoleniowych na temat wyrobów zawierających azbest. Uczestniczyło w nich łącznie ponad 100 osób z 69 instytucji.

W dniu 19 września 2018 r. i dniu 21 listopada 2019 r. zorganizowano seminarium szkoleniowe p.n. „Obowiązki właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców obiektów zawierających azbest – inwentaryzacja, demontaż, unieszkodliwienie” (w pierwszym uczestniczyło ponad 90 osób z 77 instytucji, a w drugim 30 osób z 22 instytucji).

³⁷ Dalej: WGO.

informacji i wprowadzanie danych do bazy danych. Do ich obowiązków należała również realizacja zadań związanych z gospodarką odpadami, w tym niebezpiecznymi oraz współpraca przy wdrażaniu „Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2032”.

(akta kontroli tom I, str. 339-341, 512-579)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek podejmował działania mające na celu realizację krajowego programu usuwania azbestu, zgodnie z przyjętymi programami usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa mazowieckiego, stanowiącymi integralną część wojewódzkich planów gospodarki odpadami, które były aktualizowane w związku z art. 5 ustawy o zmianie ustawy o odpadach.

Realizacja zadań wynikających z krajowego programu usuwania azbestu została przydzielona pracownikom UM.

Marszałek upowszechniał wiedzę na temat możliwości uzyskania dofinansowania zadań z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest oraz rozpoczął działania na rzecz ujęcia, w nowym RPO województwa mazowieckiego na lata 2021-2027, środków finansowych na demontaż, transport i unieszkodliwienie materiałów azbestowych z możliwością ich zastąpienia materiałami nieszkodliwymi, w celu przywrócenia stanu obiektu przed demontażem.

Mimo założeń przyjętych w wojewódzkich programach gospodarki odpadami, dotyczących budowy nowych składowisk na odpady niebezpieczne zawierające azbest, na terenie województwa mazowieckiego niezmiennie funkcjonuje tylko jedna kwatera na te odpady, zlokalizowana w Rachocinie, w gm. Sierpc.

OBSZAR

2. Zaawansowanie realizacji programu usuwania azbestu na terenie województwa.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Marszałek Województwa prowadzi rejestr wyrobów zawierających azbest przy użyciu systemu teleinformatycznego stanowiącego integralną część bazy azbestowej, dostępnej za pośrednictwem sieci internet pod adresem www.bazaazbestowa.gov.pl, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez marszałka województwa rejestru wyrobów zawierających azbest.³⁸ W rejestrze gromadzone są dane m.in. o ilości³⁹, rodzaju⁴⁰ i miejscach⁴¹ występowania wyrobów zawierających azbest, zgodnie z § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia.

Gromadzeniem danych o ilości i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest wykorzystywanych przez osoby prawne⁴² oraz akceptacją w bazie azbestowej raportów składanych przez gminy, a dotyczących informacji o wyrobach zawierających azbest, będących w posiadaniu osób fizycznych, zajmowali się pracownicy WGO, którym w zakresach czynności wpisano ww. zadania⁴³.

(akta kontroli tom I, str. 339-340, tom II, str. 281-284)

³⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 25, dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia przez marszałka województwa rejestru wyrobów zawierających azbest.

³⁹ Np. dane ujęte w bazie azbestowej na postawie „Informacji o wyrobach zawierających azbest” złożonej do Urzędu przez WSJO (osoba prawna): Jednostka miary dla wyrobu zinwentaryzowanego – m²; Ilość wyrobu w jednostkach pierwotnych – 80,00 m²; Pozostało do unieszkodliwienia – 1 200 kg (przeliczone automatycznie przez system informatyczny).

⁴⁰ Np.: W02 – Płyty azbestowo-cementowe faliste dla budownictwa.

⁴¹ Miejscowość, ulica, nr domu i działki ewidencyjnej, obręb ewidencyjny.

⁴² Dokumentacja o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest wykorzystywanych przez osoby prawne gromadzona jest w formie papierowej, zgodnie z § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 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 azbest (Dz. U. z 2011 r. Nr 8 poz. 31).

⁴³ Wg stanu na dzień 17 stycznia 2022 r., w WGO zatrudnionych jest 20 osób, w tym, zgodnie z zakresem obowiązków, zadania dotyczące przyjmowania informacji i prowadzenia rejestru rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (w tym azbest i PCB) oraz przyjmowania informacji i wprowadzanie danych do bazy azbestowej realizuje sześć osób.

W Urzędzie nie opracowano pisemnej instrukcji lub procedury dotyczącej zasad gromadzenia ww. danych. Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że dokumentacja dotycząca wyrobów zawierających azbest⁴⁴ przyjmowana jest przez Wydział Zarządzania Obiegiem Dokumentów UM, gdzie jest rejestrowana w elektronicznym systemie obiegu korespondencji (system eDOKweb) i przekazywana w formie papierowej do sekretariatu Departamentu PZ. Tam korespondencja dekretowana jest przez dyrektora lub jego zastępcę na kierownika Wydziału Gospodarki Odpadami, który z kolei przekazuje ją do rozpatrzenia pracownikowi.

Dane wprowadzone do bazy azbestowej służyły do opracowywania informacji o realizacji zadań przypisanych Marszałkowi w krajowym programie usuwania azbestu oraz były wykorzystywane przy opracowaniu sprawozdań z realizacji wojewódzkich programów gospodarki odpadami, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o odpadach.

(akta kontroli tom I, str. 236-237, II str. 159-218)

2.2. Gminy z terenu Województwa Mazowieckiego⁴⁵ złożyły Marszałkowi, za pośrednictwem BA, ogółem 1 245 raportów za lata 2017-2021⁴⁶, stanowiących potwierdzenie wywiązania się przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta z obowiązku wprowadzania do rejestru danych dotyczących wyrobów zawierających azbest wykorzystywanych przez osoby fizyczne oraz ich bieżącej aktualizacji – zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska⁴⁷, z czego 241 po terminie określonym w § 2 ww. rozporządzenia⁴⁸ (wg stanu na dzień 9 marca 2022 r.), w tym, za:

- 2017 r. – na 282 raporty, 186 po terminie;
- 2018 r. – na 274 raporty, 11 po terminie;
- 2019 r. – na 277 raportów, 28 po terminie;
- 2020 r. – na 288 raportów, 16 po terminie;
- 2021 r. – 124 raporty.

Z bazy azbestowej wynika, że cztery gminy objęte kontrolą⁴⁹ złożyły raporty za 2017 r. po terminie, tj. po 31 marca 2018 r.:

- gmina Grodzisk Mazowiecki – w dniu 19 kwietnia 2018 r.,
- gmina Strzegowo – w dniu 11 czerwca 2018 r.,
- gmina Nasielsk – w dniu 22 czerwca 2018 r.,
- gmina Goworowo – w dniu 26 stycznia 2022 r.⁵⁰.

(akta kontroli tom II, str. 4)

Na podstawie danych z bazy azbestowej wygenerowanych w dniu 19 stycznia 2022 r.⁵¹, ustalono, że w latach objętych kontrolą⁵² systematycznie wzrastała ilość zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest oraz przekazanych do unieszkodliwienia, tj. odpowiednio w:

⁴⁴ W tym przede wszystkim „Informację o wyrobach zawierających azbest”.

⁴⁵ Na terenie województwa mazowieckiego jest 314.

⁴⁶ Z bazy azbestowej nie można wygenerować (odczytać), informacji dotyczących wyrobów zawierających azbest wprowadzonych przez gminy do BA za 2016 r., gdyż moduł „Raportów rocznych” w nowej wersji portalu baza azbestowa uruchomiony został w dniu 18 listopada 2017 r. (brak funkcjonalności w bazie azbestowej za 2016 r.)

⁴⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 1450, dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

⁴⁸ Do 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy, wg stanu na dzień 31 grudnia.

⁴⁹ Gminy objęte kontrolą Delegatury NIK w Warszawie w ramach kontroli P/22/072 „Usuwanie wyrobów zawierających azbest”.

⁵⁰ W trakcie kontroli NIK prowadzonej w tej jednostce.

⁵¹ Odczytu bazy danych dokonał w dniu 19 stycznia 2022 r. inspektor w Wydziale Gospodarki Odpadami Departamentu PZ.

⁵² W bazie azbestowej nie ma możliwości ustalenia rzeczywistych danych według wskazania konkretnej daty, np. 31 grudnia danego roku (brak takiej funkcjonalności systemu). W systemie widoczna jest wyłącznie data ostatniej aktualizacji danych w danym roku (wprowadzenia danych do systemu) – struktura bazy polega na nadpisywaniu danych, co uniemożliwia powrót do danych wcześniejszych. Zestawienia zostały sporządzone na podstawie ostatniej aktualizacji (ostatniego „nadpisania”) danych dotyczących danego wyrobu we wskazanym okresie (roku).

- 2016 r. zinwentaryzowano łącznie 967 952,132 Mg wyrobów, w tym wykorzystywanych przez osoby fizyczne 949 385,965 Mg (98,1%) oraz unieszkodliwiono 66 145,132 Mg odpadów, w tym u osób fizycznych 57 106,610 Mg (86,3%);
- 2017 r. zinwentaryzowano łącznie 1 124 206,728 Mg wyrobów, w tym wykorzystywanych przez osoby fizyczne 1 098 702,673 Mg (97,7%) oraz unieszkodliwiono 87 809,003 Mg odpadów, w tym u osób fizycznych 74 821,279 Mg (85,2%);
- 2018 r. zinwentaryzowano łącznie 1 207 263,402 Mg wyrobów, w tym wykorzystywanych przez osoby fizyczne 1 174 941,745 Mg (97,3%) oraz unieszkodliwiono 121 903,401 Mg odpadów, w tym u osób fizycznych 105 953,401 Mg (86,9%);
- 2019 r. zinwentaryzowano łącznie 1 320 423,004 Mg wyrobów, w tym wykorzystywanych przez osoby fizyczne 1 274 098,310 Mg (96,5%) oraz unieszkodliwiono 148 893,374 Mg odpadów, w tym u osób fizycznych 131 762,754 Mg (88,5%);
- 2020 r. zinwentaryzowano łącznie 1 439 668,518 Mg wyrobów, w tym wykorzystywanych przez osoby fizyczne 1 390 313,183 Mg (96,6%) oraz unieszkodliwiono 182 305,696 Mg odpadów, w tym u osób fizycznych 164 846,678 Mg (90,4%);
- 2021 r. zinwentaryzowano łącznie 1 605 130,057 Mg wyrobów, w tym wykorzystywanych przez osoby fizyczne 1 547 893,633 Mg (96,4%) oraz unieszkodliwiono 220 766,654 Mg odpadów, w tym u osób fizycznych 201 359,282 Mg (91,2%).

Ogółem w latach 2016-2021 ilość zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest wzrosła o 637 177,925 Mg, tj. o 65,8%, a ilość odpadów azbestowych przekazanych do unieszkodliwienia wzrosła o 154 621,52 Mg, tj. o 233,8%.

W badanych latach wzrosła również ilość odpadów zawierających azbest pozostałych do unieszkodliwienia, tj. odpowiednio w:

- 2016 r. 901 807,0 Mg, w tym u osób fizycznych 892 279,356 Mg (98,9%);
- 2017 r. 1 036 397,725 Mg, w tym u osób fizycznych 1 023 881,394 Mg (98,8%);
- 2018 r. 1 085 360,001 Mg, w tym u osób fizycznych 1 068 988,344 Mg (98,5%);
- 2019 r. 1 171 529,751 Mg, w tym u osób fizycznych 1 142 335,677 Mg (97,5%);
- 2020 r. 1 257 362,944 Mg, w tym u osób fizycznych 1 225 466,626 Mg (97,5%);
- 2021 r. 1 384 363,525 Mg, w tym u osób fizycznych 1 346 534,474 Mg (97,3%).

Ogółem w latach 2016-2021 ilość odpadów zawierających azbest pozostałych do unieszkodliwienia wzrosła o 482 556,525 Mg tj. o 53,5%.

(akta kontroli tom II, str. 25)

Na podstawie danych posiadanych przez Urząd (wg wcześniejszych odczytów), stopień usunięcia wyrobów zawierających azbest w stosunku do ilości wyrobów zawierających azbest zinwentaryzowanych w danym roku sprawozdawczym (na koniec roku), przedstawia się następująca:

- 2016 r. – 8,21%,
- 2017 r. – 9,64% (wzrost o 1,43%),
- 2018 r. – 12,3% (wzrost o 2,66%)⁵³,
- 2019 r. – brak danych dotyczących ilości zinwentaryzowanych wyrobów azbestowych⁵⁴,
- 2020 r. – 13,05% (wzrost o 0,75%),
- 2021 r. – 14,50% (wzrost o 1,45%, wg odczytu z bazy azbestowej 25 marca 2022 r.),

co oznacza średni wzrost usuwania i unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest w latach 2016 – 2021 na poziomie ok. 1,5% rocznie.

(akta kontroli tom II, str. 32)

⁵³ Decyzją Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii dokonano korekty wartości przelicznika stosowanego do określenia ilości wyrobów zawierających azbest.

⁵⁴ Na koniec roku, patrz przypis 52.

Z analizy powyższych danych wynika, że w latach 2019-2021 ilość wyrobów unieszkodliwionych i pozostałych do unieszkodliwienia nie jest równa sumie wyrobów zinwentaryzowanych – różnica ta wynosiła ok. 0,122 Mg⁵⁵.

Również według odczytu bazy danych dokonanego w dniu 25 marca 2022 r., ilość wyrobów unieszkodliwionych (234 380,096 Mg) i pozostałych do unieszkodliwienia (1 382 997,365 Mg) nie jest równa sumie wyrobów zinwentaryzowanych (1 617 377,339 Mg)⁵⁶ – różnica ta wyniosła 0,122 Mg.

Zastępca dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac wyjaśniła m.in., że różnica ta wynika ze sposobu działania systemu i braku dokładności w przeliczaniu jednostek wyrobów zawierających azbest w stosunku do rzeczywistych ilości. Urząd nie jest w stanie jednoznacznie wskazać przyczyny rozbieżności danych, gdyż jest jedynie użytkownikiem systemu, a nie administratorem i właścicielem bazy azbestowej, nie posiada do niej pełnego dostępu i nie ma możliwości analizy błędów.

(akta kontroli tom II, str. 63)

Zastępca dyrektora Departamentu PZ poinformowała⁵⁷, że z uwagi na brak możliwości technicznych zważenia, podczas inwentaryzacji, wyrobów znajdujących się w użytku na dachach, elewacjach, w budynkach lub pod powierzchnią ziemi, wszystkie dane dotyczące masy zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest oraz wyrobów zawierających azbest pozostałych do usunięcia i unieszkodliwienia są szacunkowe i obliczane przez system, z wykorzystaniem przeliczników jednostek przypisanych do odpowiednich rodzajów wyrobów i jednostek miar długości, objętości lub powierzchni.

(akta kontroli tom II, str. 2)

2.3. W związku z prowadzeniem rejestru wyrobów zawierających azbest i monitorowaniem przebiegu oczyszczania województwa mazowieckiego z tych wyrobów, dyrektor Departamentu PZ w piśmie z dnia 26 stycznia 2018 r. przekazał wszystkim 314 gminom z terenu województwa informację dotyczącą uruchomienia w dniu 18 listopada 2017 r. modułu „Raportów rocznych” w nowej wersji portalu baza azbestowa oraz wskazówki dotyczące raportowania, otrzymane od głównego koordynatora krajowego programu usuwania azbestu w dniu 15 stycznia 2018 r.⁵⁸

W piśmie podano, że raport roczny, przesyłany Marszałkowi przez gminy za pośrednictwem bazy azbestowej, w terminie do 31 marca danego roku (raport za rok poprzedni), stanowi potwierdzenie wywiązania się przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta z obowiązku wprowadzania do rejestru danych dotyczących wyrobów zawierających azbest wykorzystywanych przez osoby fizyczne oraz ich bieżącej aktualizacji – zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sposobu przekładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska. W piśmie podano, jak należy zaktualizować i uporządkować wpisy w rejestrze oraz przedstawiono przykład informacji błędnie wprowadzonej do bazy azbestowej i jej poprawnej aktualizacji. Ponadto poinformowano m.in., że *przy przyjmowaniu raportu marszałek województwa zwracać będzie szczególną uwagę na prawidłowe wprowadzenie informacji o unieszkodliwionych wyrobach zawierających azbest.*

(akta kontroli tom II, str. 65-66)

Wg informacji przekazanej 19 września 2019 r. przez Marszałka głównemu koordynatorowi z realizacji krajowego programu usuwania azbestu, 279 gmin złożyło⁵⁹ raporty za 2017 r. (35 gmin nie złożyło), w tym 138 po terminie określonym w § 2 rozporządzenia w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska. Wśród ww. 35 gmin, które nie złożyły

⁵⁵ W 2019 r. zinwentaryzowano 1 320 423,004 Mg wyrobów, natomiast suma wyrobów przekazanych oraz pozostałych do unieszkodliwienia wyniosła 1 320 423,125 Mg, różnica 0,121 Mg.

W 2020 r. zinwentaryzowano 1 439 668,518 Mg wyrobów, natomiast suma wyrobów przekazanych oraz pozostałych do unieszkodliwienia wyniosła 1 439 668,640 Mg, różnica 0,122 Mg.

W 2021 r. zinwentaryzowano 1 605 130,057 Mg wyrobów, natomiast suma wyrobów przekazanych oraz pozostałych do unieszkodliwienia wyniosła 1 605 130,179 Mg, różnica 0,122 Mg.

⁵⁶ Razem suma wyrobów przekazanych oraz pozostałych do unieszkodliwienia wyniosła 1 613 881,615 Mg.

⁵⁷ W piśmie znak: KO-II.1710.1.2022.KR z dnia 27 stycznia 2022 r., przekazującym zestawienia nr 4, nr 5 i nr 6.

⁵⁸ Poinformowano m.in., że opis modułu „Raporty roczne” znajduje się w rozdziale 4.6 instrukcji użytkownika zamieszczonej na stronie bazy azbestowej, w dziale „Praktycznie o azbecie”.

⁵⁹ Za pośrednictwem bazy azbestowej.

raportu, była gmina Gaworowo, która raport za 2017 r. złożyła dopiero w dniu 26 stycznia 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli tom II, str. 34, 165)

Dyrektor PZ pismem z dnia 21 maja 2018 r. zwrócił się do 160 gmin o przesłanie zaległego raportu rocznego (brak raportu na dzień 18 maja 2018 r.), w tym do dwóch gmin objętych kontrolą NIK (Gaworowo i Strzegowo), przypominając, że raportowanie uruchomione zostało w listopadzie 2017 r. i odbywa się wyłącznie za pośrednictwem bazy azbestowej.

(akta kontroli tom II, str. 67)

Dyrektor Departamentu PZ, po zapoznaniu się z raportami rocznymi za 2017 r., zwrócił się do 170 gmin (pisma wystosowane w okresie marzec–lipiec 2018 r.)⁶⁰, o dokonanie korekty wpisów w bazie azbestowej, w celu uzyskania kompletnych i wiarygodnych danych. W UM dokonano analizy technicznego wprowadzania danych do rejestru, szczególnie pod kątem stosowanych jednostek miary, identyfikując w ten sposób błędy popełniane przy ich wprowadzaniu do systemu. Powyższe pisma skierowano m.in. do trzech gmin objętych kontrolą NIK⁶¹.

(akta kontroli tom II, str. 69-79)

Dyrektor Departamentu PZ pismami z dnia 18 grudnia 2018 r.⁶², poinformował gminy z terenu województwa mazowieckiego o obowiązku złożenia m.in.:

- informacji o wyrobach zawierających azbest (przez gminy, jako osoby prawne) w formie pisemnej, w terminie do 31 stycznia 2019 r.,
- raportu rocznego gminy za 2018 r., potwierdzającego bezpośrednie wprowadzenie danych do bazy azbestowej, elektronicznie za pośrednictwem bazy azbestowej, w terminie do 31 marca 2019 r.

W przywołanych pismach zawarto podstawowe wskazówki dotyczące zasad wypełniania ww. informacji i sposobu raportowania w bazie azbestowej oraz zachęcono, w przypadku wątpliwości, do kontaktowania ze wskazanym pracownikiem WGO.

Do ww. pism dołączono „Podsumowanie raportowania gmin z terenu województwa za rok 2017, z uwzględnieniem zidentyfikowanych problemów przy wprowadzaniu danych do Bazy Azbestowej oraz instrukcję samodzielnego wyszukiwania (moduł „Wyszukiwanie zaawansowane”)”.

Jak wynika z ww. załącznika najwięcej błędów w raportowaniu, dotyczących 166 gmin (łącznie 5 743 wpisów), polegało na wprowadzeniu w jednym wpisie danych o wyrobach wykorzystywanych i zdemontowanych, podanych w m² oraz danych z karty przekazania odpadu podanych w kg, które nie bilansowały się w stosowanym przez bazę azbestową przeliczniku jednostek miar, w wyniku czego, pomimo całkowitego unieszkodliwienia odpadu, wykazywana była określona ilość odpadów „pozostałych do unieszkodliwienia”⁶³.

(akta kontroli, tom II str. 80-110)

Dyrektor PZ, pismami z dnia 9 stycznia 2020 r.⁶⁴, 14 stycznia 2021 r.⁶⁵ i 12 stycznia 2022 r.⁶⁶, przypominał gminom o obowiązku przekazania pisemnej „Informacji o wyrobach zawierających azbest” (gmina, jako osoba prawna) oraz bezpośrednim wprowadzeniu danych o wyrobach zawierających azbest wykorzystywanych przez osoby fizyczne do bazy azbestowej (potwierdzonym „Raportem rocznym”), za lata 2019-2021.

(akta kontroli tom II, str. 111-138)

Wg danych zamieszczonych w bazie azbestowej na dzień 9 marca 2022 r., gminy nie złożyły ogółem 135 raportów, w tym za:

⁶⁰ Pierwsze pismo z dnia 12 marca 2012 r. do gminy Troszyn, ostatnie z dnia 30 lipca 2018 r. do gminy Baranów.

⁶¹ Miasta i gminy Grodzisk Mazowiecki – pismo z dnia 13 kwietnia 2018 r., miasta i gminy Nasielsk – pismo z dnia 15 czerwca 2018 r. i gminy Strzegowo – pismo z dnia 13 lipca 2018 r.

⁶² Sześć pism, wszystkie znak: PZ-ZD-I.7242.554.2018.EM.

⁶³ Pozostałe najczęstsze błędy dotyczyły: braku „listy wyrobów” w danej lokalizacji – brak podstawowej informacji o ilości i rodzaju wykorzystywanych wyrobów (45 gmin – łącznie 160 lokalizacji); przypisania obiektów stanowiących własność różnych osób do jednej lokalizacji (16 gmin – łącznie 141 lokalizacji); nie zgłoszone administratorowi BA lokalizacji błędnych/zdublowanych, oznaczonych jako „skasuj”.

⁶⁴ Znak: PZ-OP-I.7242.2.2020.EM.

⁶⁵ Znak: PZ-OP-I.7242.3.2021.EM. W piśmie podano, że raporty za 2020 r. weryfikowane i potwierdzone będą w okresie od 1 kwietnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

⁶⁶ Znak: PZ-OP-I.7242.1.2022.MG. W piśmie podano, że raporty za 2020 r. weryfikowane i potwierdzone będą w okresie od 1 kwietnia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

- 2017 r. – 32 gminy,
- 2018 r. – 40 gmin,
- 2019 r. – 37 gmin,
- 2020 r. – 26 gmin.

UM nie występował do ww. gmin o przesłanie zaległych raportów za lata 2018-2020.

Zastępca dyrektora Departamentu Organizacji ds. Organizacyjnych⁶⁷ wyjaśniła m.in., że w związku z brakiem wytycznych i obowiązków w zakresie przyjmowania raportów gmin oraz kontrolowania/monitorowania ich aktywności w bazie azbestowej, w celu zapewnienia możliwie najlepszej realizacji założeń krajowego programu usuwania azbestu, Departament PZ podjął dodatkowe czynności i w 2018 r. wystąpił do gmin o przesłanie zaległych raportów, a w kolejnych latach przysyłał informację przypominającą o tym obowiązku. Pisma te kierowano do gmin na początku roku, przed upływem terminu składania raportu, stwarzając możliwość terminowego wypełnienia obowiązków. Wspomniane wyżej czynności nie należą do obowiązków przypisanych marszałkowi województwa i nie mają uregulowania prawnego, a realizowane były w ramach dobrych praktyk.

(akta kontroli tom I, str. 487)

2.4. Baza azbestowa połączona jest z elektronicznym systemem identyfikacji przestrzennej (portal GeoAzbest), umożliwiającym ustalenie na ortofotomapie lokalizacji nieruchomości z wyrobami zawierającymi azbest (zaznaczonych działek ewidencyjnych oraz obrysów budynków).

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że poprzez wprowadzenie do bazy azbestowej informacji o wyrobach zawierających azbest, nadsyłanych do Marszałka przez osoby prawne, plan sytuacyjny rozmieszczenia wyrobów zawierających azbest jest aktualizowany po każdorazowym wprowadzeniu informacji do bazy⁶⁸.

Ustalono, że spośród 18 wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych wykorzystujących, wg danych bazy azbestowej, wyroby azbestowe, dwie nie posiadają planu sytuacyjnego w portalu GeoAzbest⁶⁹. Zastępca dyrektora Departamentu Organizacji ds. Organizacyjnych wyjaśniła, że brak odzwierciedlenia danej lokalizacji w planie sytuacyjnym wynika z faktu nieznaalezienia wprowadzonej lokalizacji/numeru działki w bazie danych za pośrednictwem usługi Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii - usługi lokalizacji działek katastralnych (GUGiK ULDK), który wykorzystuje BA i portal GeoAzbest.

(akta kontroli, tom I str. 337, 487, 139-150, 151)

2.5. Zgodnie z programem krajowym, Marszałek przekazał głównemu koordynatorowi ogółem pięć „Informacji o realizacji zadań przypisanych marszałkowi województwa w Programie Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” – za lata 2016-2020.

(akta kontroli, tom II str. 159-181)

W informacji z realizacji zadań za 2016 r.⁷⁰ podano m.in., że do 24 gmin przesłano pisma przypominające o obowiązku wprowadzania do bazy azbestowej danych o wyrobach wykorzystywanych przez osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami, w wyniku czego, do końca roku obowiązek zrealizowało 16 z nich. Wg tej informacji z bazy azbestowej w 2016 r. korzystało 306 gmin województwa mazowieckiego (97,46%).

Wg informacji za 2017 r.⁷¹, łącznie 279 gmin złożyło raporty za 2017 r. (88,9%), w tym 138 po terminie określonym w § 2 rozporządzenia w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska. Podano, że w 2017r. z bazy azbestowej korzystało 309 gmin. W informacji tej zawarto wyniki „Podsumowania raportowania gmin z terenu województwa za rok 2017, z uwzględnieniem zidentyfikowanych problemów przy wprowadzaniu danych do Bazy Azbestowej”.

⁶⁷ Posiada upoważnienie Marszałka do zastępowania podczas nieobecności Sekretarza Województwa-Dyrektora Urzędu w funkcji kierownika jednostki kontrolowanej.

⁶⁸ Poprzez „Edycję lokalizacji - lokalizacja wyrobu” (miejsowość; ulica; numer domu; nr działki ewidencyjnej; obręb ewidencyjny) oraz „Dane dotyczące wykorzystującego wyroby”.

⁶⁹ Mazowiecki Szpital Wojewódzki im. Jana Pawła II w Siedlcach oraz Mazowieckie Centrum Rehabilitacji STOCER sp. z o.o.

⁷⁰ Załączonej do pisma Marszałka Województwa, znak: PZ-ZD-I.7242.567.2017.EM z dnia 19 lipca 2017 r.

⁷¹ Załączonej do pisma Marszałka Województwa, znak: PZ-ZD-I.7242.548.2018.EM z dnia 19 września 2018 r.

W informacji za 2018 r.⁷² podano, że w terminie do dnia 31 marca 2019 r. raport przesłało 269 gmin (85,7%)⁷³. Ponadto podano, że w 2018 r. z bazy azbestowej korzystało 312 gmin.

W informacji za 2019 r.⁷⁴ podano, że raporty przesłało łącznie 265 gmin (84,4%), w tym 248 w terminie do 31 marca 2020 r., pozostałych 16 w okresie kwiecień-grudzień 2020 r., a z bazy azbestowej korzystało, jak w roku poprzednim, 312 gmin.

Wg informacji za rok 2018 i 2019 dokonano analizy technicznego sposobu wprowadzania danych do rejestru, w którym, podobnie jak w 2017 r., najczęstszym błędem było m.in. zestawienie w jednym wpisie danych oszacowanych w m² z danymi z karty przekazania odpadu (w kg), które nie bilansują się oraz brak „listy wyrobów” w danej lokalizacji (brak podstawowej informacji o ilości i rodzaju wykorzystywanych wyrobów).

W informacji za 2020 r.⁷⁵ podano liczbę przesłanych raportów – łącznie 286 (91,1% gmin), w tym 272 w terminie (do dnia 31 marca 2021 r.), pozostałych 14 w okresie kwiecień-maj 2021 r., a z bazy azbestowej korzystało 314 gmin (100% jst.). Informacja nie zawierała wyników analizy technicznego sposobu wprowadzania danych do rejestru.

(akta kontroli tom II, str. 159-181)

Zastępca dyrektora Departamentu Organizacji ds. Organizacyjnych wyjaśniła m.in., że analiza technicznego sposobu wprowadzania danych do systemu była inicjatywą Departamentu PZ. Dzięki niej zdiagnozowane zostały obszary sprawiające gminom największe trudności przy pracy w bazie, a także wykryto najczęstsze błędy popełniane przez gminy przy wprowadzaniu danych. Ponadto podczas szkoleń możliwe było omówienie najczęściej występujących problemów, z jakimi mierzą się gminy podczas pracy z wykorzystaniem bazy azbestowej oraz wskazanie poprawnych czynności przy pracy w tej bazie.

(akta kontroli tom I, str. 488)

Analiza ww. informacji w zakresie ilości wyrobów i odpadów zawierających azbest wykazała m.in., że w informacji za 2016 r. (wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.), ilość zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest (1 077 961,970 Mg) nie stanowi sumy ilości odpadów pozostałych do unieszkodliwienia (989 491,230 Mg) i przekazanych do unieszkodliwienia (13 760,380 Mg), natomiast w informacjach za lata 2018-2020 nie podano ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest⁷⁶.

Zastępca dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac wyjaśniła, że ilości unieszkodliwione dotyczyły jedynie 2016 r. i nie uwzględniały ilości wyrobów usuniętych i przekazanych do unieszkodliwienia w latach 2005–2015.

Odnosząc się do kwestii niepodania ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest, ww. podała m.in., że celem programu krajowego jest całkowite wyeliminowanie wykorzystywanych wyrobów zawierających azbest, wobec czego najistotniejsza przekazywana przez Urząd informacja dotyczy ilości wyrobów pozostałych do usunięcia i unieszkodliwienia na terenie województwa. Dotychczas główny koordynator nie miał zastrzeżeń do przekazanych danych i nie zgłaszał konieczności uzupełniania informacji o całkowitą ilość zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli tom II, str. 61-62, 160, 170, 176, 180)

W „Sprawozdaniu z realizacji Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla województwa mazowieckiego za lata 2017-2019⁷⁷ i w informacji przesłanej do głównego

⁷² Załączonej do pisma Marszałka Województwa, znak: PZ-ZD-I.7242.486.2019.EM z dnia 22 października 2019 r.

⁷³ W informacji brak danych o liczbie raportów nieprzesłanych i przekazanych po terminie.

⁷⁴ Załączonej do pisma Marszałka Województwa, znak: PZ-ZD-I.7242.1.2021.EM z dnia 14 stycznia 2021 r.

⁷⁵ Załączonej do pisma Marszałka Województwa znak: PZ-OP-I.7242.500.2021.EM z dnia 22 listopada 2021 r.

⁷⁶ W Informacji za 2017 r. (wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., odczyt danych z rejestru w dniu 1 kwietnia 2018 r.), podano ilość wyrobów zinwentaryzowanych – 1 139 270,029 Mg oraz ilość odpadów pozostałych do unieszkodliwienia – 1 029 469,474 Mg; w Informacji za 2018 r. (wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., odczyt danych z rejestru w dniu 19 września 2019 r.), podano ilość odpadów pozostałych do unieszkodliwienia – 1, 392 mln Mg; w Informacji za 2019 r. (wg stanu na dzień – nie ujęto, odczyt danych z rejestru – nie podano), podano ilość odpadów pozostałych do unieszkodliwienia – 1, 398 mln Mg; w Informacji za 2020 r. (wg stanu na dzień – nie ujęto, odczyt danych z rejestru – nie podano), podano ilość odpadów pozostałych do unieszkodliwienia – 1, 381 mln Mg. Ponadto podawano ilości wyrobów/odpadów wykorzystywanych przez osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami oraz wykorzystywanych przez przedsiębiorców, podobnie jak w informacji za 2016 r.

⁷⁷ Przyjętego uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 622/224/21 z dnia 27 kwietnia 2021 r. r. Dalej: SWPGO 2017-2019.

koordynatora za 2019 r. nie podano ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. Stwierdzono, że Urząd nie dysponuje odczytem tych danych, wykonanym z BA w 2020 r., wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac wynika m.in., że w z uwagi na brak w bazie azbestowej funkcjonalności polegającej na odtworzeniu stanu na dzień sporządzenia informacji do głównego koordynatora za 2019 r. oraz z powodu braku zapisów/zrzutów ekranu na temat danych służących do opracowania informacji za 2019 r., Urząd nie posiada danych na temat ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest zgodnie ze stanem na dzień 31 grudnia 2019 r."

(akta kontroli tom II, str. 32, 62, 176, 196)

Ustalono, że ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest i odpadów zawierających azbest przekazanych do unieszkodliwienia oraz pozostałych do unieszkodliwienia za lata 2016-2020, według odczytu z bazy azbestowej z dnia 19 stycznia 2022 r., dokonanego w związku z kontrolą NIK⁷⁸, różnią się od ilości tych wyrobów/odpadów wskazanych w ww. dokumentach źródłowych oraz będącego w posiadaniu Urzędu odczytu z dnia 12 kwietnia 2021 r.⁷⁹.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac wynika m.in., że z uwagi na brak w bazie azbestowej funkcjonalności (możliwości wygenerowania danych) odtworzenia stanu z wcześniejszego okresu, dane wykazane w zestawieniu nr 6 (...), wyfiltrowane z systemu ilości wyrobów zawierających azbest, odzwierciedlają jedynie te dane, które ostatni raz były aktualizowane we wskazanym okresie. Jeśli w kolejnych latach wpływały dalsze informacje dotyczące tego samego wyrobu, data wpływu została zmieniona/nadpisana i system obecnie nie wykazuje ww. informacji jako złożonej w 2016 r., tylko w roku ostatniej edycji dokumentu.

(akta kontroli tom II, str. 25, 62, 164, 170, 176, 180, 195-196)

W związku z powyższym, odnośnie do możliwości dokonywania analiz porównawczych Informacji w wybranym okresie, ujętych w prowadzonym przez Marszałka rejestrze wyrobów zawierających azbest, zgodnie z wymogiem określonym §5 ust.1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia przez marszałka województwa rejestru wyrobów zawierających azbest, zastępca dyrektora Departamentu Organizacji ds. Kadr i Płac wyjaśniła m.in., że „(...) struktura bazy polega na nadpisywaniu niektórych informacji, bez możliwości odtworzenia wcześniej wprowadzonych danych. (...). W przypadku wprowadzenia jakiegokolwiek zmiany lub aktualizacji, dotychczasowe dane zawarte w systemie zostają utracone. System nie posiada funkcjonalności odtworzenia wprowadzanych wcześniej danych i rejestrowania historii wprowadzanych zmian”.

(akta kontroli tom II, str. 62)

2.6. Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że współpraca na szczeblu wojewódzkim z organami kontrolnymi, uczelniami i instytucjami naukowymi przebiegała w ramach uczestnictwa w radzie programowej⁸⁰, w której przedstawicielem Marszałka jest Dyrektor Departamentu PZ. Sekretarz stwierdził, że *dzięki kontaktom z Wydziałem Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej, Departament PZ pozyskał informacje na temat metody automatycznej detekcji azbestowo-cementowych pokryć dachowych na podstawie dostępnych zasobów danych lotniczych i satelitarnych, w wyniku czego w województwie mazowieckim w 2019 r. została przeprowadzona inwentaryzacja budynków pokrytych azbestem.*

(akta kontroli tom I, str. 337, tom II, str. 219)

Oprócz organizacji seminariów szkoleniowych dotyczących obowiązków właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców obiektów zawierających azbest, w tym jego inwentaryzacji, demontażu i unieszkodliwienia (o czym mowa w pkt. 1.6. wystąpienia), celem rozpowszechnienia wśród gmin pracy z ortofotomapą, tj. urządzeniem technicznym umożliwiającym aktualizację i weryfikację danych w zakresie inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, we wrześniu 2019 r. Urząd zorganizował dla przedstawicieli gmin trzy

⁷⁸ Dane w zestawieniu nr 6, przekazane pismem Urzędu znak: KO-II.1710.1.2022.KR. z dnia 27 stycznia 2022 r.

⁷⁹ SWPGO 2014-2016 i SWPGO 2017-2019 oraz Informacje Marszałka Województwa mazowieckiego do Głównego Koordynatora za lata 2016-2020. Wg odczytu z BA w dniu 12 kwietnia 2021 r. na koniec 2020 r. zinwentaryzowano 1 588 985 Mg wyrobów zawierających azbest, usunięto i przekazano do unieszkodliwienia 207 455,799 Mg odpadów, pozostało do usunięcia i unieszkodliwienia – 1 381 528 Mg odpadów azbestowych.

⁸⁰ Organ opiniodawczo-doradczy w zakresie problematyki azbestowej funkcjonujący przy Ministrze Gospodarki.

seminaria szkoleniowe pt. „Wykorzystanie ortofotomapy przy inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest i weryfikacji danych wprowadzonych do Bazy Azbestowej”.

(akta kontroli tom II, str. 220-221, 231-262, 263, 273)

W ramach współpracy z mediami w zakresie realizacji programu krajowego, Urząd opracował materiały, które zostały opublikowane lub wyemitowane w mediach⁸¹.

Sekretarz Urzędu podał, że zaktualizowano i zlecono dodruk ulotki informacyjnej pt. „Zainwestuj w swoje zdrowie! Usuń niebezpieczny azbest”, w nakładzie 12 000 szt., które udostępniane były samorządom podczas m.in. ww. seminariów szkoleniowych.

(akta kontroli tom I, str. 337-338)

2.7. We wszystkich pismach dotyczących realizacji programu krajowego informowano głównego koordynatora, że na terenie województwa mazowieckiego funkcjonuje jedna kwatery przyjmująca odpady zawierające azbest, zlokalizowana w Rachocinie, gm. Sierpc.

(akta kontroli, tom II, str. 167, 172, 178, 181)

Prezes Zarządu ZGKiM w Sierpcu poinformował kontrolerów NIK, że przewidywalny termin zakończenia eksploatacji tej kwatery to IV kwartał 2027 r.

(akta kontroli tom, II str. 275)

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że poza ww. informacjami nie zgłaszano w inny sposób trudności z powstawaniem składowisk odpadów zawierających azbest oraz że Marszałek nie dysponuje instrumentami prawnymi pozwalającymi wpływać na realizację przedsięwzięć polegających na ich budowie.

(akta kontroli tom I, str. 346)

Ponadto w informacji z realizacji programu krajowego za 2017 r. wskazano m.in. na „potrzebę wprowadzenia rozwiązania technicznego, które uniemożliwi gminom zestawienie (w jednym wpisie) danych szacunkowych (m²) z danymi z karty przekazania odpadów (kg), które nie bilansują się. Problem zdiagnozowano w 166 gminach, które złożyły raporty za 2017 r.” Kwestia ta została poruszona m.in. w piśmie Dyrektora Departamentu PZ do administratora bazy azbestowej z dnia 26 marca 2018 r. W późniejszych informacjach z realizacji programu krajowego za lata 2018-2020, ww. problem nie występował.

(akta kontroli tom II, str. 168, 277-280)

W informacjach z realizacji programu krajowego za 2017 i 2018 r. wskazano na potrzebę ujednoczenia sposobu wprowadzenia do bazy azbestowej danych dotyczących wyrobów zawierających azbest, wykorzystywanych na terenach rodzinnych ogródków działkowych.

(akta kontroli tom II, str. 168, 173)

Oprócz kwestii poruszanych w informacjach z realizacji programu krajowego, nie zgłaszano innych wniosków dotyczących barier utrudniających realizację ww. programu.

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że podstawową barierą utrudniającą usuwanie wyrobów zawierających azbest są koszty jego demontażu, transportu i unieszkodliwienia, a przede wszystkim wysoki koszt nowego pokrycia dachowego. Kolejną barierą utrudniającą realizację programu jest brak dokładnej inwentaryzacji wyrobów azbestowych, wykorzystywanych przez osoby fizyczne na terenie gminy.

(akta kontroli tom I, str. 338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek Województwa Mazowieckiego wywiązywał się z obowiązku prowadzenia rejestru wyrobów zawierających azbest przy użyciu systemu teleinformatycznego, stanowiącego integralną część bazy azbestowej, o którym mowa w § 2 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia przez marszałka województwa rejestru wyrobów zawierających azbest.

W badanym okresie Marszałek wykonywał działania na rzecz realizacji przez gminy obowiązku wprowadzania do bazy azbestowej informacji dotyczącej wyrobów zawierających azbest oraz rozpowszechniał wśród gmin wiedzę o możliwości stosowania narzędzia

⁸¹ Artykuły w periodyku „Mazowsze serce Polski”: wydanie nr 9/2019, artykuł „Azbest – niebezpieczne włókna” oraz wydanie nr 10/2019, artykuł „Ortofotomapy sposobem na szybszą inwentaryzację azbestu”, audycja radiowa: „Wykorzystywanie ortofotomapy przy inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest i weryfikacji danych wprowadzonych do bazy azbestowej” oraz informacja zamieszczona na stronie internetowej rozgłośni: <https://www.rdc.pl/informacje/szukaja-azbestu-na-zdjeciach-lotniczych-szkolenia-samorzadowcow/>.

technicznego – ortofotomapy, przy inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, wykorzystywanych przez przedsiębiorców. Marszałek wywiązywał się również z obowiązku przekazywania głównemu koordynatorowi programu informacji o realizacji zadań wynikających z krajowego programu usuwania azbestu.

Biorąc pod uwagę tempo wzrostu usuwania wyrobów zawierających azbest w stosunku do ilości zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest, wynoszące średnio 1,5% w roku, bez wsparcia finansowego, zwłaszcza osób fizycznych, skierowanego na demontaż, transport i unieszkodliwienie materiałów azbestowych, z jednoczesną możliwością ich zastąpienia materiałami nieszkodliwymi w celu przywrócenia stanu obiektu sprzed demontażu, w ocenie NIK istnieje ryzyko niezrealizowania założeń programu krajowego do końca 2032 r.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego i jego delegatury bezpośrednio nie wykorzystywały i nie posiadały wyrobów zawierających azbest.

W okresie objętym kontrolą 16 wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych wykorzystywało wyroby zawierające azbest, z czego siedem objęto analizą⁸², w tym cztery, które usuwały w latach 2017-2020 wyroby azbestowe⁸³.

Objęte analizą jednostki organizacyjne przekazywały Marszałkowi pisemne "Informacje o wyrobach zawierających azbest", stosownie do § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 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 azbest⁸⁴. Urząd nie dysponował dokumentami poświadczającymi przeprowadzenie przez ww. jednostki inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, w drodze spisu z natury, o której mowa w § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli tom II str. 4, 19-24, 303, tom III str. 1-60, 66-84, 89-111, 131-139, 159-160, 184-211)

Sekretarz Województwa-Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne nie są zobowiązane do przedkładania marszałkom województw dokumentów poświadczających przeprowadzenie ww. inwentaryzacji i oceny, a marszałkowie województw nie mają podstawy prawnej do żądania przedłożenia przedmiotowych dokumentów.

(akta kontroli tom III, str. 356)

Według uzyskanych informacji⁸⁵, cztery jednostki dokonały inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest sporządzając dokument: „Ocena stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest”, wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest⁸⁶, Zespół Szkół w Garbatce-Letnisku na podstawie spisu z natury, natomiast MZDW poinformował, że nie sporządzał corocznie spisu z natury ze względu na

⁸² Mazowiecki Szpital Wojewódzki im. św. Jana Pawła II w Siedlcach Sp. z o.o., Wojewódzki Szpital Zespolony w Płocku, Mazowiecki Szpital Bródnowski w Warszawie Sp. z o.o. (dalej: Szpital Bródnowski), Zakład Usług Wodnych dla Potrzeb Rolnictwa w Mławie (dalej: ZUW w Mławie), Zespół Szkół Drzewnych i Leśnych (dalej: Zespół Szkół w Garbatce-Letnisku), Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie (dalej: MZD), Mazowiecki Zarząd Nieruchomości w Warszawie (dalej: MZN).

⁸³ Oprócz ww. jednostek, azbest usunęły w 2016 dwie, tj.: SPZOZ Meditrans Ostrołęka Stacja Pogotowia Ratunkowego i Transportu Sanitarnego w Ostrołęce oraz Wojewódzki Samodzielny Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej im. Profesora Eugeniusza Wilczkowskiego w Gostyninie (dokumenty w archiwum).

⁸⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 8 poz. 31, dalej: rozporządzenia Ministra Gospodarki z 13 grudnia 2010 r.

⁸⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

⁸⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 71 poz. 649, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest.

bardzo zły stan budynków, w których wbudowany był azbest. ZUW w Mławie poinformował, w odpowiedzi na pismo UM z 7 grudnia 2017 r. (przypominające o przedmiotowym obowiązku) że „od 2016 r. (ostatnia aktualizacja wyrobu) na wodociągu zbiorowym Baboszewo długość sieci azbestowo-cementowej nie uległa zmianie, tj.: L = 4400m⁸⁷”.

Ustalono, że ww. oceny były dołączone do informacji złożonych do Urzędu przez dwie jednostki: MZDW⁸⁸ i Szpital Bródnowski⁸⁹.

(akta kontroli tom III, str. 2-59, 63,87,114,138-139,144,183,214)

Analiza informacji złożonych przez sześć wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych⁹⁰ wykazała m.in., że:

- w przypadku trzech jednostek, w 17 informacjach⁹¹ nie podano nazwy/numeru dokumentu, w którym zostały oznaczone miejsca występowania wyrobów zawierających azbest, w szczególności planu sytuacyjnego obiektu zawierającego azbest (w pkt 9a informacji);
(akta kontroli, tom III str. 132-134, 159-160, 186-194, 196-198, 200-210)
- w przypadku jednej jednostki, w dwóch informacjach⁹² nie zastosowano właściwej klasyfikacji dla nazwy i rodzaju wyrobu zawierającego azbest⁹³;
(akta kontroli tom III, str. 159-160)
- jedna jednostka, tj. MZDW w informacji z 8 stycznia 2018 r. podała jednocześnie I, II, III stopień pilności dla wyrobu zawierającego azbest, w ilości 2 504 m²;
(akta kontroli tom III, str. 12)
- dwie jednostki złożyły ogółem osiem informacji po terminie określonym w § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj.: Szpital w Siedlcach za 2018 r.⁹⁴ i 2019 r.⁹⁵ oraz Szpital Bródnowski za 2016 r.⁹⁶ i za 2019 r.⁹⁷

Natomiast ZUW w Mławie nie składał takich informacji. ZUW w Mławie, w odpowiedzi na pismo NIK poinformował, że „dokonuje jedynie bieżących remontów infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a właścicielem wyrobów zawierających azbest jest gmina Mława i ona powinna przekazywać niniejsze informacje”.

(akta kontroli tom III, str. 99-107, 131-136, 131-144, 265-267)

Ustalono również, że Zespół Szkół w Garbatce-Letnisku złożył informację tylko za rok 2016, a Szpital Bródnowski tylko za rok 2016 i 2019 r.

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że do ww. jednostek skierowano pisma w ramach przeprowadzanej w latach 2016-2017 analizy i weryfikacji danych w bazie azbestowej, podobnie jak do pozostałych podmiotów, które nie uzupełniały na bieżąco danych w tej bazie. Tego typu działania nie są prowadzone corocznie i nie wynikają wprost z przepisów prawa, a jako działania dodatkowe, nie mogą być traktowane priorytetowo wobec ustawowych obowiązków.

(akta kontroli tom III, str. 131-136 159-164, 337)

3.2. Urząd dysponował „Ocenami stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest” poświadczającymi ustalenie stopnia pilności wyrobów azbestowych wykorzystywanych przez MZDW (17 ocen) oraz Szpital Brudnowski (jedna ocena). Stopień pilności podany w tych ocenach, a następnie w informacjach, odpowiadał sumarycznej liczbie punktu dla danego wyrobu.

(akta kontroli tom III, str. 2-54, 138-139)

⁸⁷ Pismo z 18 stycznia 2018 r.

⁸⁸ Do informacji przesłanych za lata 2016-2021 r. – 17 Ocen.

⁸⁹ Do informacji przesłanej za 2019 r. – jedna Ocena.

⁹⁰ Ogółem zbadano 52 informacje WSJO za lata 2016-2021.

⁹¹ Zespół Szkół w Garbatce-Letnisku - dwie informacje z 25 stycznia 2017 r., data wpływu do Urzędu 6 lutego 2017 r.; MZN - 12 informacji - cztery informacje z 30 stycznia 2018 r., data wpływu do Urzędu 6 lutego 2018 r., trzy informacje z 30 stycznia 2019 r., data wpływu do Urzędu 6 lutego 2019 r., trzy informacje z 28 stycznia 2020 r., data wpływu do Urzędu 3 lutego 2020 r., jedna informacja z 28 grudnia 2020 r., data wpływu do Urzędu 5 stycznia 2021 r., jedna informacja z 29 stycznia 2021 r. data wpływu do Urzędu 9 lutego 2021 r.; Szpital Bródnowski - trzy informacje, data wpływu do Urzędu 24 maja 2017 r.

⁹² Zespół Szkół w Garbatce-Letnisku - dwie informacje z 25 stycznia 2017 r., data wpływu do Urzędu 25 stycznia 2017 r.

⁹³ W nazwie wyrobu wskazano „eternit niskofalisty” i „eternit wysokofalisty”.

⁹⁴ Dwie informacje z 29 stycznia 2019 r., data wpływu do Urzędu 7 marca 2019 r.

⁹⁵ Dwie informacje z 14 lutego 2020 r., data wpływu do Urzędu 18 lutego 2020 r.

⁹⁶ Trzy informacje z 23 maja 2017 r., data wpływu do Urzędu 24 maja 2017 r.

⁹⁷ Jedna informacja z 4 marca 2020 r., data wpływu do Urzędu 6 marca 2020 r.

W odpowiedzi na pismo NIK, pięć poddanych analizie wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych przekazało przedmiotowe oceny⁹⁸, w których ustalony stopień pilności odpowiadał przyznanej sumie punktów. MZN poinformował przy tym, że oceny zostały sporządzone na podstawie nieaktualnych wzorów⁹⁹. W związku z tym MZN, pismem z dnia 18 lutego 2022 r. skierowanym do Urzędu, skorygował wcześniejszą informację przekazaną 11 stycznia 2022 r., poprzez określenie nowego stopnia pilności (III) oraz dodatkowo, oznaczenia miejsca występowania azbestu.

(akta kontroli tom III, str. 116-121, 147-158, 167-168, 171-172, 176-177, 181-182, 220-263)

3.3. Na podstawie bazy azbestowej¹⁰⁰ ustalono, że wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne wykorzystywały w latach 2016-2021 ogółem 553 477,15 Mg wyrobów zawierających azbest, o następujących stopniach pilności:

- I – 49 336,50 Mg wyrobów zawierających azbest,
- II – 61 315,00 Mg,
- III – 442 825,65 Mg.

Na podstawie danych z bazy azbestowej ustalono też, że w latach objętych kontrolą, wg stanu na koniec 2021 r., ww. jednostki usunęły i przekazały do unieszkodliwienia ogółem 182 903,35 Mg, w tym:

- I – 49 336,50 Mg (do końca 2018 r. usunięto 100% wyrobów o I stopniu pilności);
- II – 54 400,00 Mg (do końca 2021 r. usunięto 88,7%), pozostało 6 915,00 Mg;
- III – 79 166,85 Mg (do końca 2021 r. usunięto 17,8%), pozostało 363 658,8 Mg.

(akta kontroli tom II, str. 2-3)

3.4. W latach 2017-2020 cztery (z siedmiu badanych) wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne usunęły i przekazały do unieszkodliwienia następujące ilości odpadów zawierających azbest:

- MZD – 2 712,00 m² oraz 2 700,00 kg,
- Szpital w Płocku – 1 470,34 mb,
- Szpital w Siedlcach – 13,67 Mg;
- MZN – 5,3 Mg.

(akta kontroli tom III, str. 23, 55-59, 71, 75, 204)

Urząd nie posiadał dokumentów potwierdzających uzyskanie przez ww. jednostki organizacyjne odpowiednich decyzji (zezwoleń/pozwoleń) – stosownie do § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sposobu i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest oraz wykonaniu obowiązków, określonych w § 6 ust. 2 ww. i § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia¹⁰¹.

(akta kontroli tom III, str. 24-58, 60, 73, 78)

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił, m.in., że ww. proces nie podlega nadzorowi w ramach zadań związanych z monitorowaniem usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu województwa mazowieckiego, a przepisy rozporządzenia w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest nie zobowiązują ani nie uprawniają Marszałka do egzekwowania dokumentów poświadczających usunięcie i przekazanie do unieszkodliwienia ww. wyrobów.

(akta kontroli tom III, str. 24-58, 60, 73, 78)

Informacje przekazywane głównemu koordynatorowi z realizacji programu krajowego zawierały również dane na temat wyrobów zawierających azbest wykorzystywanych przez osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami.

W okresie od września 2016 r. do połowy stycznia 2018 r. przeprowadzono kompleksową weryfikację danych dotyczących wyrobów zawierających azbest, wykorzystywanych przez

⁹⁸ Ogółem 28 ocen, w tym Szpital w Płocku – dwie oceny, Szpital w Siedlcach – trzy, Szpital Bródnowski – cztery, Zespół Szkół w Garbatce-Letnisku – cztery, MZN-15. ZUW w Mławie nie przekazał ocen w odpowiedzi na pismo NIK, natomiast oceny MZD przekazywane były wcześniej do Urzędu wraz z informacjami o wyrobach zawierających azbest.

⁹⁹ Obowiązujących przed zmianą w 2010 r. rozporządzenia w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest.

¹⁰⁰ Dane na podstawie danych z BA oraz informacji o wyrobach zawierających azbest przekazanych przez wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne – dane aktualne na 15.03.2022 r.

¹⁰¹ Urząd dysponował następującymi dokumentami dotyczącymi przekazania odpadów do unieszkodliwienia:

- Karta przekazania odpadów z 19 grudnia 2017 r. oraz z dnia 29 czerwca 2018 r. (Szpital w Płocku);
- karta przekazania odpadu z 30 listopada 2018 r. i 28 stycznia 2021 r. oraz Protokół odbioru odpadów z 1 grudnia 2021 r. (MZD).

ww. podmioty, w ramach której m.in. wysłano ogółem 806 pism do podmiotów, które nie złożyły do września 2016 r. „Informacji o wyrobach zawierających azbest”, w tym także do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych¹⁰².

Wg informacji z realizacji POKZA za 2017 r., odnotowany wzrost ilości formularzy „Informacji o wyrobach zawierających azbest” o 25%, w stosunku do roku 2016, był efektem działań podjętych przez UM.

Urząd w pismach kierowanych do wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, oprócz obowiązku przekazywania „Informacji o wyrobach zawierających azbest” przypominał o okresowym sporządzaniu „Oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest”, zaznaczając, że ww. ocen nie należy przysyłać do Marszałka.

(akta kontroli tom II, str. 80, 111, 117, 128, 166, 301-330)

Zarząd Województwa¹⁰³ kieruje, koordynuje i kontroluje działalność wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, natomiast do zadań departamentów należy wykonywanie czynności z zakresu sprawowanego przez Zarząd Województwa nadzoru nad działalnością statutową wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych¹⁰⁴.

Sekretarz Województwa–Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że nadzór nad działalnością tych jednostek wykonywany jest m.in. poprzez kontrole i audyty oraz za pośrednictwem departamentów właściwych merytorycznie.

(akta kontroli tom III, str. 267-273, 337)

W regulaminie wewnętrznym Departamentu PZ podano, że do zadań Wydziału Gospodarki Odpadami należy m.in. zbieranie informacji i prowadzenie rejestru rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

(akta kontroli tom I, str. 539)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego i jego delegatury bezpośrednio nie wykorzystywały wyrobów zawierających azbest.

Wyroby takie, w badanym okresie, były wykorzystywane (wg danych z bazy azbestowej), przez 16 wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, których działalność statutową nadzoruje Zarząd Województwa.

Na 52 badane informacje ww. jednostek o wyrobach zawierających azbest, które złożono marszałkowi, 20 sporządzonych było nierzetelnie, natomiast osiem złożono po terminie określonym w § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 13 grudnia 2010 r.

W latach 2016-2018 Urząd przeprowadził kompleksową weryfikację danych dotyczących wyrobów zawierających azbest wykorzystywanych przez osoby prawne, w tym przez wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne, w wyniku której m.in. odnotowano wzrost o 25% ilości przekazanych do Marszałka „Informacji o wyrobach zawierających azbest” za 2017 r., w stosunku do roku 2016.

¹⁰² Mazowieckiego Szpitala Specjalistycznego Sp. z o.o. z siedzibą w Radomiu (pismem z 13 października 2016 r.), Mazowieckiego Centrum Rehabilitacji STOCER Sp. z o.o. z siedzibą w Konstancinie-Jeziorna (pismem z 13 października 2016 r. oraz 12 maja 2017 r.); SPZOZ „Meditrans Ostrołęka” Stacja Pogotowia Ratunkowego i Transportu Sanitarnego w Ostrołęce (pismem z 17 października 2016 r.); Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie (pismem z 20 października 2016 r.); Szpitala Mazowieckiego w Garwolinie Sp. z o.o. (pismem z 12 maja 2017 r.); Zakładu Usług Wodnych dla Potrzeb Rolnictwa w Mławie (pismem z 7 grudnia 2017 r.), Szpital Bródnowski w Warszawie, Mazowiecki Zarząd Nieruchomości (pismo z października 2016 r.).

¹⁰³ Zgodnie § 63 pkt 7 Statutu Województwa Mazowieckiego uchwalonego uchwałą nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego będącego załącznikiem do Obwieszczenia Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 1460).

¹⁰⁴ Zgodnie § 21 pkt 6 Regulaminu organizacyjnego Urzędu wprowadzonego uchwałą Zarządu Województwa Mazowieckiego nr 550/43/19 z dnia 30.04.2019 r., ze zm.

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

IV. 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 Warszawie. 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.

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.

Warszawa, 4 kwietnia 2022 r.

Kontrolerzy

Paweł Piotrowski

Główny specjalista kontroli państwowej



podpis


Mariusz Malewski

Starszy inspektor kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up. 
Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora

