



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.003.04.2022

URZĄD MIEJSKI W NASIELSKU
Wpłynęło dnia 04.04.2022
Nr 3283 zał. R
BIURO OBSŁUGI INTERESANTA

Pan
Bogdan Ruszkowski
Burmistrz Miasta Nasielsk
ul. Elektronowa 3,
05-190 Nasielsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/072 – Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nasielsku ¹ , ul. Elektronowa 3, 05-190 Nasielsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Ruszkowski – Burmistrz Nasielska ² od 29.07.2013 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 tym okresem
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
Kontroler	Paweł Krawczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/18/2022 z dnia 12 stycznia 2021 r.

¹ Dalej: „UM”

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania gminy Nasielsk⁵ związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest w ograniczonym zakresie spełniały założenia przyjęte w „Programie usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Nasielsk na lata 2010-2032”⁶. Pomimo zmieniających się uwarunkowań mających wpływ na realizację tego programu, nie dokonywano jego aktualizacji. Nie przeprowadzono rzetelnej inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, a informacje zawarte w bazie azbestowej nie odzwierciedlały faktycznego stanu w tym zakresie. Nieskutecznie egzekwowano również realizację obowiązków wynikających z użytkowania wyrobów azbestowych przez podległe gminne jednostki organizacyjne.

Dotacje przekazane z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie⁷ były właściwie wykorzystywane, natomiast w ograniczonym zakresie przyczyniły się do zmniejszenia masy wyrobów zawierających azbest na terenie gminy. Istnieje zatem ryzyko, że określony w ww. programie termin usunięcia wyrobów zawierających azbest na terenie gminy nie zostanie dotrzymany, gdyż istniejące mechanizmy finansowe niewystarczająco motywują mieszkańców gminy do podejmowania działań w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałą Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 27 kwietnia 2010 r.⁹, gmina przyjęła „Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Nasielsk na lata 2010-2032”.

(akta kontroli str. 4-44)

1.2. Projekt programu usuwania azbestu, opracowany przez firmę zewnętrzną za kwotę 3,3 tys. zł, został w całości sfinansowany ze środków własnych gminy.

(akta kontroli str. 45)

1.3. W programie usuwania azbestu stwierdzono m.in., że całościowa jego realizacja jest procesem długoterminowym i dlatego należy brać pod uwagę potrzebę aktualizacji programu „w celu dostosowania do zmieniających się warunków i wymogów prawnych, technicznych i technologicznych oraz finansowych”. Niezbędna aktualizacja następować będzie w razie stwierdzenia niezgodności z w/w warunkami”. Program nie był przez gminę aktualizowany oraz nie sporządzano sprawozdań z jego wykonania.

(akta kontroli str. 28,45)

1.4. W programie przedstawione zostały wyniki przeprowadzonej w gminie inwentaryzacji oraz oceny stanu możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest. Inwentaryzacja dotyczyła jedynie pokryć dachowych. W ocenie stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest, wykazano m.in., że „większość pokryć dachowych określona jako II stopień pilności,

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

⁵ Dalej także: „gmina”.

⁶ Dalej: „program usuwania azbestu” lub „program”.

⁷ Dalej: WFOŚiGW.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Nr XVLI/334/10

stanowi około 63% zinwentaryzowanych wyrobów, III stopień pilności stanowi około 32%, natomiast 5% stanowią wyroby dla których określony został I stopień pilności¹⁰. W harmonogramie realizacji programu założono, że w pierwszej kolejności należy usunąć wyroby azbestowe pierwszego stopnia pilności, w szczególności z obiektów użyteczności publicznej (szkół, przedszkoli, urzędów).

W programie oszacowano, że przybliżona ilość wyrobów zawierających azbest znajdujących się na terenie gminy wynosiła 7 312 354 kg. Szacunkowy koszt całkowity usunięcia zinwentaryzowanej ilości azbestu – 434 388,50 m² został określony na 8 687 770 zł (netto)¹¹.

W programie usuwania azbestu przedstawiono: ogólną charakterystykę wyrobów zawierających azbest, zastosowanie i występowanie azbestu, omówienie szkodliwości azbestu dla zdrowia człowieka, warunki BHP podczas usuwania azbestu, opis postępowania z wyrobami i odpadami zawierającymi azbest, warunki i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest. Program zakładał, że finansowanie usuwania azbestu ma być realizowane ze środków własnych właścicieli nieruchomości, z możliwością uzyskania pomocy z budżetów gminnych i środków WFOŚiGW. W podsumowaniu wskazano, iż niezbędne jest rozpowszechnianie informacji o negatywnych skutkach zdrowotnych oraz szkodach środowiskowych powodowanych przez wyroby zawierające azbest. W załącznikach do tego dokumentu przedstawiono program szkolenia w zakresie bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest oraz wykaz podmiotów zajmujących się rozbiórką elementów zawierających azbest, posiadających decyzje administracyjne wydane przez Starostę Nowodworskiego.

(akta kontroli str. 4-45)

1.5. Program usuwania azbestu nie był aktualizowany, pomimo wystąpienia okoliczności uzasadniających jego aktualizację. W latach 2016-2021 w bazie azbestowej wystąpiły bowiem znaczne zmiany w ilości wyrobów zinwentaryzowanych i pozostałych do unieszkodliwienia, co dodatkowo wiązało się z koniecznością aktualizacji szacunku kosztów ich usunięcia.

Według danych bazy azbestowej (na dzień 14 stycznia 2022 r.), w gminie zinwentaryzowano 6 483,0 tys. kg wyrobów zawierających azbest, w tym 44,3 tys. kg (0,68%) w obiektach będących w posiadaniu osób prawnych. Masa zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest, w okresie objętym kontrolą, systematycznie rosła. W 2016 r. wynosiła ona 6 129,1 tys. kg, a na koniec 2021 r. 6 483,0 tys. kg, tj. była większa o 353,9 tys. kg. W latach 2016-2021 unieszkodliwiono łącznie 704,6 tys. kg wyrobów zawierających azbest. Masa wyrobów, pozostałych do unieszkodliwienia (według danych gminy), wzrosła jednak o 121 8,9 tys. kg.

W powyższym okresie nie unieszkodliwiano wyrobów zawierających azbest w obiektach będących w posiadaniu osób prawnych.

Na koniec 2021 r. na terenie gminy pozostało do unieszkodliwienia 5 378 003 kg tych wyrobów, tj. 73,55% masy zinwentaryzowanej w 2010 r.

Kierownik Wydziału Środowiska i Rozwoju Obszarów Wiejskich wyjaśniła, że do Marszałka Województwa Mazowieckiego nie zostały przekazane dane dotyczące zutylizowania: 4,8 tys. kg wyrobów zawierających azbest w Szkole Podstawowej w Dębinkach, 1,6 tys. kg wyrobów zawierających azbest w Samorządowym

¹⁰ Jeżeli z oceny wynika, że wyroby z azbestem otrzymały stopień pilności: I – należy bezzwłocznie przystąpić do organizowania ich usunięcia i zakończenia wykorzystywania; II – należy w czasie do 1 roku ponownie dokonać przeglądu i oceny dalszego bezpiecznego użytkowania; III – należy w czasie do 5 lat ponownie dokonać przeglądu i oceny stanu i możliwości dalszego bezpiecznego użytkowania.

¹¹ Do dokonania szacunkowej kalkulacji kosztów całości przedsięwzięcia został przyjęty koszt demontażu i utylizacji 1 m² oraz koszt odbioru i utylizacji 1 m² zdemontowanego pokrycia dachowego zawierającego azbest na poziomie 20 zł + 7% VAT.

Przedszkolu w Starych Pieścirogach, 15,6 tys. kg z rozebranego w 2015 r. budynku Samorządowego Przedszkola w Nasielsku.

(akta kontroli str. 49, 170, 208-209)

1.6. Burmistrz wyjaśnił, że mieszkańcy informowani są o obowiązku składania „Informacji o wyrobach zawierających azbest” poprzez stronę internetową oraz rozdawanie ulotek”. Ponadto złożenie aktualnej ww. informacji jest warunkiem uzyskania dofinansowania do odbioru i utylizacji wyrobów zawierających azbest.

Komendant Komisariatu Policji w Nasielsku poinformował, że w latach 2016-2022, na terenie działania Komisariatu Policji w Nasielsku, nie wystawiono żadnego mandatu karnego w związku z art. 346 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹² oraz że nie wpłynęło żadne zawiadomienie dotyczące azbestu.

(akta kontroli str. 45, 191)

1.7. „Program usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Nasielsk na lata 2010-2032” był dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej UM.

(akta kontroli str. 46)

1.8. Zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, tj.: przedkładanie Marszałkowi Województwa Mazowieckiego informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, przygotowywanie projektów gminnych programów usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, przygotowywanie dokumentów zatwierdzających program oraz przeprowadzanie jego aktualizacji, koordynowanie i wykonywanie zadań określonych w gminnym programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, sporządzanie obowiązujących sprawozdań z wykonania powyższego programu, zostały powierzone Wydziałowi Środowiska i Rozwoju Obszarów Wiejskich¹³. Zadania te zostały określone w zakresie czynności jednego pracownika tego Wydziału, zatrudnionego na stanowisku głównego specjalisty.

(akta kontroli str. 46, 178, 240)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku aktualizacji przyjętego w 2010 r. programu usuwania azbestu, pomimo zmieniającej się ilości wyrobów pozostałych do unieszkodliwienia oraz kosztów z tym związanych. Niewykonanie aktualizacji było niezgodne z zapisami programu krajowego (strona 36, sekcja „samorząd gminny”, pkt 2¹⁴), w którym wskazano, że zadaniem samorządu gminnego jest m.in. przygotowywanie i aktualizacja programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Burmistrza działania mające na celu realizację programu usuwania azbestu w ograniczonym zakresie realizowały założenia określone w przyjętym programie usuwania azbestu. Pomimo zmieniających się uwarunkowań związanych m.in. z ilością zinwentaryzowanego azbestu na terenie gminy, program ten nie był aktualizowany. Wprawdzie w okresie od 2016 do 2021 r. unieszkodliwionych zostało 705,0 tys. kg wyrobów zawierających azbest, to jednak w tym samym okresie zinwentaryzowano na terenie gminy dodatkowo 354,0 tys. kg tych wyrobów.

¹² Dz. U. z 2921 r., poz. 1973 r. ze zm.

¹³ Zarządzenie Nr 112/17 Burmistrza Nasielska z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Nasielsku i Zarządzenie Nr 148/21 Burmistrza Nasielska z dnia 28 grudnia 2021 w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Nasielsku.

¹⁴ Uchwałą Rady Ministrów nr 122 /2009 z dnia 14 lipca 2009 r., zmienioną uchwałą nr 39/2010 z dnia 15 marca 2010 r. przyjęty został „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”; dalej także „program krajowy”

2. Zaawansowanie realizacji programu na terenie gminy

2.1. W programie usuwania azbestu określony został harmonogram działań na lata 2010-2032, w którym ustalono, że w pierwszej kolejności należy usunąć wyroby azbestowe, dla których został określony pierwszy stopień pilności. Wskazano, iż zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej, w pierwszej kolejności należy usunąć materiały azbestowe z obiektów użyteczności publicznej (szkół, przedszkoli, urzędów). Proces utylizacji odpadów zawierających azbest został podzielony na trzy etapy:

- etap I, obejmujący lata 2010-2015, w którym przewidziano usunięcie 20% odpadów azbestu,
- etap II, obejmujący lata 2016-2024 – usunięcie 40% odpadów azbestu,
- etap III, obejmujący lata 2025-2032 – usunięcie 40% odpadów azbestu.

Harmonogram nie zawierał innych, szczegółowych zadań przewidzianych do realizacji.

Według danych bazy azbestowej, w 2016 r. na terenie gminy zinwentaryzowano 6 129 120 kg wyrobów zawierających azbest, co oznacza, że w latach 2010-2015 (I okres liczący 6 lat) unieszkodliwionych zostało 1 183 234 kg tych wyrobów, co stanowiło 16,18% wyrobów zinwentaryzowanych w 2010 r.¹⁵ W kolejnych latach 2016-2021, tj. w trakcie II etapu liczącego 9 lat (2016-2024 r.), unieszkodliwionych zostało 704 957 kg wyrobów zawierających azbest, co stanowiło 9,64% masy wyrobów zinwentaryzowanych w 2010 r. Dla pełnej realizacji II etapu harmonogramu usuwania azbestu, tj. do 2024 r., powinno zostać unieszkodliwionych co najmniej 2 499 221 kg wyrobów zawierających azbest. Zgodnie z danymi zawartymi w programie i zamieszczonymi w bazie azbestowej, w trakcie 12 lat realizacji programu unieszkodliwionych zostało 1 888 191 kg tych wyrobów¹⁶.

(akta kontroli str. 4-44, 49)

2.2. Gmina jest użytkownikiem internetowej bazy azbestowej od 2007 r. Pierwsza adnotacja w bazie została dokonana 10 grudnia 2007 r. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie przedkładał Marszałkowi Województwa Mazowieckiego informacji, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska¹⁷. W okresie objętym kontrolą, źródłem informacji gminy o występowaniu wyrobów zawierających azbest na nieruchomościach prywatnych były wyłącznie dane zawarte w oświadczeniach mieszkańców o zamiarze usunięcia azbestu z budynków, ubiegających się o dofinansowanie ze środków WFOŚiGW kosztów demontażu z dachów i odbioru tych wyrobów. Do UM wpłynęły informacje dotyczące usunięcia wyrobów zawierających azbest w ilości: 145,27 Mg (w 2016 r.), 162,51 Mg (w 2017 r.), 162,23 Mg (w 2018 r.), 176,90 Mg (w 2019 r.), 228,08 Mg (w 2020 r.) i 64,45 Mg (w 2021 r.).

(akta kontroli str. 171-174,214,)

2.3. W związku z realizacją umów dotacji na dofinansowanie realizacji zadania pn. „Usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest z terenu miasta i gminy Nasielsk” zawieranych z WFOŚiGW w Warszawie, w latach 2016-2020 gmina

¹⁵ Przyjęto założenie wynikające z programu, iż w 2010 r. na terenie gminy znajdowało się 7 312 354 kg wyrobów zawierających azbest.

¹⁶ Przy utrzymaniu dotychczasowego tempa unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest, całkowite jego usunięcie z terenu gminy nastąpiłoby za ok. 86 lat, a tym samym nie byłoby możliwe osiągnięcie celu wyznaczonego w programie krajowym.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1450; dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

zapewniała odbiór i utylizację wyrobów zawierających azbest przez firmę posiadającą stosowne zezwolenia, wyłonioną w drodze zapytania ofertowego, którego wartość nie przekraczała 30 000 euro. Zapytania ofertowe dotyczyły:

- ceny demontażu wyrobów zawierających azbest wraz z ich odbiorem, transportem i utylizacją,
- odbioru wyrobów zawierających azbest (bez demontażu) wraz z transportem i utylizacją.

Oferent był zobowiązany do dostarczenia do UM karty przekazania odpadów oraz danych dotyczących ilości odpadów odebranych z danej posesji. Źródłem finansowania zadania były środki dotacji otrzymanej z WFOŚiGW w Warszawie oraz środki właścicieli nieruchomości, w wysokości wynikającej z umowy o dotację. W 2021 r. gmina nie otrzymała dotacji z WFOŚiGW, w związku z czym nie organizowała odbioru materiałów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 52-169,174-175, 245-266)

2.4. W sprawozdaniach z wykonania dochodów gminy (Rb-27 S), jako planowane dochody wykazywano środki dotacji z WFOŚiGW w Warszawie, na podstawie zawartych umów dotyczących usuwania i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest. W poszczególnych latach objętych kontrolą było to: 25,2 tys. zł (2016 r.), 31,5 tys. zł (2017 r.), 29,6 tys. zł (2018 r.), 46,0 tys. zł (2019 r.), 45,1 tys. zł (2020 r.). W sprawozdaniach Rb-28 S z wykonania wydatków, nie wyodrębniano wydatków związanych z usuwaniem azbestu. Według danych gminy, wydatki te wyniosły: 32,0 tys. zł (2016 r.), 40,1 tys. zł (2017 r.), 40,0 tys. zł (2018 r.), 67,0 tys. zł (2019 r.), 50,0 tys. zł (2020 r.). W 2021 r. nie zaplanowano wydatków na ten cel.

(akta kontroli str. 210-211,286-308)

2.5. Gmina ubiegała się w WFOŚiGW w Warszawie o dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem azbestu, składając corocznie, w latach 2016-2021, wnioski o udzielenie dotacji. Łączna kwota (netto) dotacji otrzymanych w latach 2016-2020 wyniosła 177 537,70 zł¹⁸. Gmina w całości wykorzystwała przyznane środki i nie była zobowiązana do dokonywania zwrotu dotacji. Złożony w 2021 r. wniosek o udzielenie dotacji w wysokości 30 000 zł, z przeznaczeniem na demontaż i utylizację azbestu, został pozostawiony bez rozpatrzenia przez WFOŚiGW z uwagi na wyczerpanie środków.

Analiza pięciu umów¹⁹ dotacji na dofinansowanie realizacji zadania pn.: „Usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta i Gminy Nasielsk” wykazała, że gmina w trakcie każdego roku dwukrotnie składała wnioski o udzielenie dotacji. Pierwotny wniosek był uaktualniany i dostosowywany do wysokości przyznanej dotacji. Wysokość dofinansowania zadania była zróżnicowana i wynosiła: w 2017 r. – 85% kosztu kwalifikowanego, w 2018 r. – 80%, w 2019 r. – 50% i 100% (drugi nabór), w 2020 r. – 100% kosztu kwalifikowanego. Gmina składała sprawozdania finansowe z realizacji zadania oraz karty efektu ekologicznego przedsięwzięcia. W wyniku realizacji badanych umów dot. dotacji, stwierdzono, że w gminie odebrano i zutylizowano łącznie 538,12 Mg wyrobów zawierających azbest oraz zdemontowano i zutylizowano 46,77 Mg tych wyrobów.

(akta kontroli str. 52-169)

2.6. Kierownik Wydziału Środowiska i Rozwoju Obszarów Wiejskich wyjaśniła, że realizując zadania określone w krajowym programie, gmina informowała

¹⁸ W poszczególnych latach kwoty przyznanej dotacji wynosiły: w 2016 r. – 25 151,59 zł, w 2017 r. – 31 537,73 zł, w 2018 r. – 29 663,76 zł, w 2019 r. – 46 048,72 zł, w 2020 r. – 45 135,90 zł.

¹⁹ Nr 0213/17/OZ/D z 18.10.2017 r., nr 0159/18/OZ/D z 29.08.2018 r., nr 0207/19/OZ/D z 18.07.2019 r., nr 0653/19/OZ/DA z 23.10.2020 r., nr 1724/20/OZ/DA z 24.07.2020 r.

mieszkańców o szkodliwości dla zdrowia wyrobów z azbestem, możliwości otrzymania dofinansowania do utylizacji wyrobów zawierających azbest poprzez cykliczne informacje na rządowej stronie internetowej oraz na portalu społecznościowym UM. O możliwości ubiegania się o dofinansowanie do utylizacji azbestu, gmina informowała mieszkańców również poprzez artykuły w prasie lokalnej oraz w trakcie szkoleń i spotkań organizowanych dla sołtysów.

(akta kontroli str. 320)

2.7. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że podstawowym problemem związanym z realizacją programu usuwania azbestu jest brak wystarczających środków na ten cel. Gmina Nasielsk nie dysponuje środkami budżetowymi, które mogłyby przeznaczyć na realizację tego zadania, co rok występuje o przyznanie na nie dotacji WFOŚiGW w Warszawie, jednakże oferowane przez ten Fundusz środki finansowe nie są wystarczające do utylizacji wszystkich wyrobów zgłoszonych do gminy.

(akta kontroli str. 198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzedkładaniu Marszałkowi Województwa Mazowieckiego informacji, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska.

OCENA CZĄSTKOWA

Mając na względzie dotychczasowe tempo usuwania wyrobów zawierających azbest na terenie gminy, ustalony w przyjętym programie termin ich unieszkodliwienia obarczony jest ryzykiem niedotrzymania, na co wpływ mają istniejące mechanizmy finansowe, niewystarczająco motywujące mieszkańców gminy do podejmowania działań w tym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Gmina, jako właściciel obiektów budowlanych, jak również zarządcy i użytkownicy takich obiektów, nie przeprowadzali, w okresie objętym kontrolą, inwentaryzacji w drodze spisu z natury wyrobów zawierających azbest i nie przekazywali marszałkowi województwa, w terminie do 31 stycznia, jej wyników w postaci „Informacji o wyrobach zawierających azbest”.

Przeprowadzony 2 marca 2022 r., w trakcie kontroli NIK, spis z natury wyrobów zawierających azbest w obiektach będących we władaniu gminy wykazał, że w czterech z nich znajdowało się 422,8 m² (6,342 Mg) wyrobów zawierających azbest. Były to:

- budynek gospodarczy przy Szkole Podstawowej w Popowie Borowym pokryty płytą falistą 96 m², tj. 1,44 Mg,
- budynek gospodarczy przy Samorządowym Przedszkolu w Starych Pieściorogach pokryty płytą falistą 16,8 m², tj. 0,25 Mg,
- budynek mieszkalny w Chrcynnie, należący do Nasielskiego Budownictwa Mieszkaniowego Sp. z o.o., pokryty płytą falistą 140 m², tj. 2,10 Mg,
- wiata na terenie Ochotniczej Straży Pożarnej w Nunie pokryta płytą falistą 170 m², tj. 2,55 Mg. W 2021 r. 90 m² wyrobów zawierających azbest zostało zdemontowanych i ma być przekazane do utylizacji, pozostała ilość znajduje się na wiacie.

Stwierdzono natomiast, że w bazie azbestowej nadal są zaewidencjonowane obiekty należące do gminy Nasielsk, na których znajdowały się wyroby zawierające azbest, pomimo że zostały one już zdemontowane i zutylizowane, bądź przekazane do utylizacji. Były to:

- budynek Samorządowego Przedszkola w Nasielsku, który w 2015 r. został całkowicie rozebrany (w bazie azbestowej nadal zaewidencjonowane są wyroby azbestowe w ilości 15 600 kg);
- budynek Szkoły Podstawowej w Dębinkach z którego wyroby zawierające azbest, w ilości 8 185 kg, zostały w 2018 r. usunięte i zutylizowane (w bazie nadal wykazane jest 4 800 kg wyrobów azbestowych);
- budynek Zarząd Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Nasielsku, z którego 21 lutego 2022 r. wyroby zawierające azbest, w ilości 6 770 kg, zostały przekazane do utylizacji (w bazie nadal zaewidencjonowanych jest 2 430 kg wyrobów azbestowych).

(akta kontroli str. 208, 267-268)

Dla wszystkich obiektów budowlanych zawierających azbest, wykazanych w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2022 r., zostały sporządzone arkusze oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania tych wyrobów, sporządzone według wzoru stanowiącego załącznik 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 azbest. Wszystkie ww. wyroby zostały zakwalifikowane do III stopnia pilności ich usunięcia²⁰.

(akta kontroli str. 269-284)

3.2. Oceny stanu wyrobów zawierających azbest dokonywano w trakcie spisu z natury przeprowadzonego w 2022 r., także w odniesieniu do czterech obiektów będących we władaniu gminy. W żadnym z obiektów objętych spisem nie wystąpił I stopień pilności usunięcia tych wyrobów.

(akta kontroli str. 267-268)

3.3. Według danych gminy, przekazanych w trakcie kontroli NIK, które nie znajdowały odzwierciedlenia w zapisach dokonanych w bazie azbestowej, w obiektach należących do samorządu gminy w latach 2016-2018, znajdowało się 21,3 tys. kg wyrobów zawierających azbest. W sierpniu 2018 r. zostało przekazanych do unieszkodliwienia 8,2 tys. kg odpadów azbestowych ze Szkoły Podstawowej w Dębinkach (nie przekazano informacji na ten temat marszałkowi województwa). W lutym 2022 r. zostało przekazanych do utylizacji 6,8 tys. kg materiałów budowlanych zawierających azbest. Pozostałe 6 342 kg wyrobów zawierających azbest znajduje się w czterech obiektach budowlanych, o których mowa w pkt 3.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 218-230, 306-310, 318)

3.4. W związku z realizacją umów zawieranych z WFOŚiGW, wykonawcę prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest wybierano w trybie zapytania ofertowego. Zapytania ofertowe kierowane były do podmiotów posiadających uprawnienia do prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami. W zawieranych umowach dotyczących demontażu, odbioru, zabezpieczenia, transportu i utylizacji wyrobów zawierających azbest zawarty był warunek, że przedmiot zamówienia należy wykonać zgodnie z obowiązującymi (wskazanymi w umowach) przepisami. Wykonawca był zobowiązany przekazać zamawiającemu dokumentację fotograficzną prac przeprowadzonych na każdej posesji. Przedstawiciel gminy miał prawo uczestniczyć w charakterze obserwatora

²⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 71, poz. 649; dalej rozporządzenie w sprawie sposobu i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest.

podczas wykonywania prac związanych z umową. Wybrana firma dokonywała odbioru i przekazania do utylizacji wyrobów zawierających azbest zarówno z posesji prywatnych jak i będących we władaniu gminy.

(akta kontroli str. 321-332)

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Oddział w Ciechanowie poinformował, że w latach 2016-2021 nie prowadził kontroli, ani nie sprawował nadzoru nad unieszkodliwianiem azbestu na terenie gminy Nasielsk.

Okręgowy Inspektorat Pracy w Warszawie, Oddział w Ciechanowie poinformował, że w latach 2016-2021 przeprowadził jedną kontrolę na terenie gminy Nasielsk, której przedmiotem było usuwanie, unieszkodliwianie i zabezpieczanie wyrobów zawierających azbest. Kontrola była przeprowadzona w miejscowości Nuna, na terenie Ochotniczej Straży Pożarnej (były obiekt Spółdzielni Kółek Rolniczych w Nunie). W wyniku kontroli ustalono, że na posesji znajduje się wiata, której dach pokryty jest falistymi płytami eternitowymi zawierającymi azbest. Płyty te zostały częściowo usunięte przed przybyciem na miejsce inspektora pracy, a prace polegające na ich demontażu zostały wykonane przez pracowników Zakładu Usług Wodnych dla Potrzeb Rolnictwa w Mławie²¹. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że:

- Zakład Usług Wodnych dla Potrzeb Rolnictwa w Mławie, jako wykonawca prac polegających na usunięciu wyrobów zawierających azbest, nie zgłosił zamiaru przeprowadzenia tych prac właściwemu okręgowemu inspektorowi prac,
- pracownicy wykonujący prace nie zostali przeszkoleni przez uprawnioną instytucję w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy przy zabezpieczaniu i usuwaniu wyrobów zawierających azbest oraz przestrzegania procedur dotyczących bezpiecznego postępowania,
- wykonawca prac nie sporządził, przed ich rozpoczęciem, szczegółowego planu prac usuwania wyrobów zawierających azbest,
- w strefie prac w widocznym miejscu nie umieszczono tablic informacyjnych o zagrożeniu azbestem,
- pracownicy podczas prac demontażowych nie nawilżali elementów zawierających azbest – jak wyjaśniono inspektorowi pracy warstwa mchu porastającego zewnętrzną powierzchnię płyt w wystarczający sposób utrzymywała ją w stanie wilgotnym (dach znajdował się w bezpośrednim sąsiedztwie sosnowego lasu),
- pracowników dokonujących demontażu pokrycia dachowego nie wyposażono w odzież ochronną z materiału uniemożliwiającego przenikanie pyłu azbestu,
- zdemontowane płyty eternitowe ułożono na trzech paletach, które nie zostały szczelnie opakowane w folię polietylenową,
- zdemontowane wyroby i odpady zawierające azbest nie zostały odpowiednio oznakowane.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami inspektor pracy podjął działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości, wszczynając postępowanie w sprawie o wykroczenie.

(akta kontroli str. 212-213, 244)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- nie przeprowadzono inwentaryzacji w drodze spisu z natury wyrobów zawierających azbest i nie przekazywano marszałkowi województwa, w terminie do 31 stycznia, wyników inwentaryzacji w postaci „Informacji o wyrobach

²¹ Roboty wykonano 21 lipca 2021 r.

zawierających azbest”, pomimo że obowiązek taki wynikał z § 10 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania wyrobów zawierających azbest oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których były lub są wykorzystywane wyroby zawierające azbest²²,

- nie sporządzono oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest, co było wymagane § 4 rozporządzenia w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest.

Kierownik Wydziału Środowiska i Rozwoju Obszarów Wiejskich wyjaśniła, że zadanie takie nie było realizowane ze względu na brak kompetencji. Burmistrz informował zarządców obiektów pokrytych wyrobami zawierającymi azbest o konieczności składania Marszałkowi Województwa Mazowieckiego informacji o wyrobach zawierających azbest.

(akta kontroli str. 285)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina jako właściciel/zarządca nieruchomości nie egzekwowała od użytkowników obiektów budowlanych obowiązków w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest i skutecznego usuwania tych wyrobów. Do czasu kontroli nie były dokonywane spisy z natury wyrobów zawierających azbest oraz nie określano stopnia pilności usuwania azbestu. Wprowadzone do bazy azbestowej dane nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Gmina nie sprawowała też należytego nadzoru nad podległymi sobie jednostkami wykorzystującymi azbest w zakresie wywiązania się przez nie z obowiązków wymaganych przepisami prawa.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) aktualizację „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy Nasielsk na lata 2010-2032”,
- 2) zapewnienie realizacji obowiązków wynikających z posiadania i usuwania wyrobów zawierających azbest przez jednostki organizacyjne gminy.

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 Warszawie. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

²² Dz. U. z 2011 r. Nr 8, poz. 31.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 30 marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler:

Paweł Krawczak

doradca ekonomiczny



podpis

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.


Wiesława Bronisz

p.o. Wicedyrektora

podpis