



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.002.02.2022

Pan Józef Bałos
Starosta Suski
Starostwo Powiatowe w Suchej Beskidzkiej
ul. Kościelna 5b
34-200 Sucha Beskidzka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/072 - Usuwanie wyrobów zawierających azbest

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Suchej Beskidzkiej. ul. Kościelna 5b, 34-200 Sucha Beskidzka (<i>Starostwo lub Powiat</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Bałos, Starosta Suski, od 1 grudnia 2014 r. do obecnie (<i>Starosta</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania samorządu powiatu mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-20322. Zaawansowanie realizacji ww. Programu na terenie powiatu3. Realizacja przez samorząd powiatu, jako właściciela/zarządcy nieruchomości, obowiązków w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Paweł Karbownik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/6/2022 z 12 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*,

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 na terenie powiatu suskiego skutecznie i zgodnie z założeniami „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” usuwano wyrobów zawierające azbest. Zarząd Powiatu konsekwentnie wdrażał powiatowy program usuwania azbestu, współpracując przy tym z gminami i pozyskując środki zewnętrzne na jego wykonywanie.

Powiat w uchwałach budżetowych planował środki finansowe na realizację zadań związanych z usuwaniem azbestu i wyrobów zawierających azbest, zapewniając przy tym mieszkańcom współfinansowanie części zadań ze środków samorządowych i unijnych.

W kontrolowanych latach nie udało się usunąć planowanej masy wyrobów zawierających azbest, gdyż średniorocznie usuwano 753 tony, a planowano 833 tony. Wynikało to jednak z trudności obiektywnych, niezależnych od działań Powiatu. W latach 2016-2021 podpisano i wykonano 1 890 umów z właścicielami nieruchomości, na terenie których znajdował się azbest, unieszkodliwiając 4 518 ton takich wyrobów. Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę, że dotychczasowe tempo usuwania azbestu nie pozwoli terminowo, tj. do końca 2032 r., unieszkodliwić wszystkich tego typu wyrobów znajdujących się na terenie powiatu suskiego. Osiągnięcie zakładanego celu będzie wymagało zwiększenia średniej ilości usuwanych wyrobów w kolejnych latach do poziomu 909 ton rocznie, natomiast przy zachowaniu dotychczasowego tempa zajmie to ponad 13 lat.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość, dotycząca niesporządzenia za lata 2019-2020 raportu z wykonania „Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024” i nieprzedstawienia go Radzie Powiatu Suskiego, a następnie Zarządowi Województwa Małopolskiego, nie miała wpływu na kontrolowaną działalność Powiatu.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania samorządu powiatu mające na celu realizację Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032⁴

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu suskiego funkcjonował „Program usuwania azbestu na terenie Powiatu Suskiego” (*Program*), przyjęty przez Zarząd Powiatu Suskiego w lipcu 2007 r.

Celem Programu było uszczegółowienie krajowego „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”, przyjętego przez Radę Ministrów w maju 2002 r.⁵

(akta kontroli str. 186-236)

Zadania związane z realizacją Programu określono w przyjętych w Powiecie w 2012 i 2017 roku Programach ochrony środowiska⁶, obowiązujących w okresie objętym kontrolą. W Starostwie sporządzono „Sprawozdanie z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego za lata 2017-2018”⁷.

(akta kontroli str. 238-411)

2. Program został opracowany przez pracowników Wydziału Środowiska Starostwa, na podstawie umów o dzieło. Pracownicy otrzymali wynagrodzenie z budżetu Powiatu w łącznej wysokości 3 999 zł brutto. Aktualizacja Programu została przeprowadzona własnymi siłami, bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów.

(akta kontroli str. 37)

3. Aktualizację Programu Zarząd Powiatu przyjął w październiku 2017 r.⁸. Dotyczyła ona zadań, horyzontu czasowego ich realizacji (2032 rok) oraz stopnia pilności robót w latach 2018-2023. W aneksie przyjęto zadania dotyczące edukacji ekologicznej i dofinansowania do unieszkodliwiania, demontażu wyrobów zawierających azbest, wskazując przewidywane koszty oraz okres realizacji wynikający z zapisów POKA. Aneks do Programu nie dotyczył zmian w przepisach ustawy o odpadach⁹, zadań przypisanych do realizacji przez Powiat, informacji co do ilości oraz stanu i sposobu gospodarki odpadami na jego terenie. Starosta wyjaśnił, że na stronie internetowej Powiatu (powiatsuski.pl) corocznie przedstawiane jest sprawozdanie z ilości zutylizowanych wyrobów zawierających azbest.

(akta kontroli str. 57, 237)

³ 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.

⁴ Uchwała nr 122/2009 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”; uchwała nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”

⁵ Rada Ministrów przyjęła „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski” 14 maja 2002 r.

⁶ Uchwała Nr 0007/XVIII/143/2012 Rady Powiatu Suskiego z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji „Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2012-2015 z perspektywą na lata 2016-2019 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”; uchwała Nr 0007/XXXVI/252/2017 Rady Powiatu Suskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024”.

⁷ Uchwała Nr 0007/IX/62/2019 Rady Powiatu Suskiego z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia „Sprawozdania z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego za lata 2017-2018”.

⁸ Aneks nr 1 do Programu został przyjęty 4 października 2017 r.

⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.).

4. W Programie przyjętym przez Zarząd Powiatu w lipcu 2007 r. określono w szczególności:

- szacowaną ilość wyrobów zawierających azbest, obliczoną w wyniku inwentaryzacji dokonanej w okresie kwiecień-czerwiec 2007 r. poprzez policzenie budynków pokrytych materiałem zawierającym azbest¹⁰. Na terenie powiatu suskiego znajdowało się w sumie 7 945 takich budynków. Przy założeniu przyjętym w Programie, że na jednym budynku znajduje się 2,5 tony materiału do usunięcia¹¹, oszacowano masę wyrobów zawierających azbest na ok. 19 862 tony. Dla poszczególnych gmin i miejscowości obliczono procent pokrycia budynków mieszkalnych materiałem zawierającym azbest. W przypadku gmin, współczynnik ten wahał się od 3,0% w gminie Jordanów do 45,1% w gminie Bystra-Sidzina, przy czym średnio na terenie Powiatu 17,6% budynków mieszkalnych było pokrytych materiałem zawierającym azbest;
- planowane do usunięcia wyroby zawierające azbest na poziomie 833 ton odpadów rocznie, obliczone do roku 2032, po zaokrągleniu łącznej masy wyrobów zawierających azbest do 20 000 ton;
- listę składowisk przyjmujących odpady azbestowe na terenie 12 województw, w tym trzy w Małopolsce (lista aktualna w trakcie kontroli NIK);
- zadania organów państwowych i samorządowych dotyczące prawidłowego postępowania z wyrobami zawierającymi azbest. Dla Zarządu Powiatu przewidziano zadania związane z opracowaniem powiatowego planu gospodarki odpadami, w tym niebezpiecznymi zawierającymi azbest, jak również składanie Radzie Powiatu co 2 lata sprawozdań z realizacji planu gospodarki odpadami, w tym niebezpiecznymi zawierającymi azbest. Zadania Starosty koncentrowały się na zagadnieniach administracyjnych związanych np. z: zatwierdzaniem programów gospodarki odpadami niebezpiecznymi opracowanymi przez ich wytwórców, przyjmowaniem od nich informacji o wytwarzanych odpadach oraz sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami, wydawaniem zezwoleń na prowadzenie działalności w przedmiocie unieszkodliwiania odpadów oraz zbierania lub transportu odpadów¹²;
- harmonogram działań na lata 2007-2011, uwzględniający zadania wynikające z Programu z 2002 r., zaktualizowany aneksem do Programu z października 2017 r. W wyniku aktualizacji przyjęto trzy zadania i określono horyzont czasowy dla ich realizacji do 2032 r., wskazując jednostki odpowiedzialne oraz roczne koszty. Zmiana w dotychczasowym brzmieniu Programu polegała również na określeniu stopnia pilności wykonania robót w latach 2018-2023;
- źródła finansowania, wskazując na środki publiczne oraz zewnętrzne środki pomocowe, mające służyć dofinansowaniu przedsięwzięć związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest zgodnie z przepisami prawa.

W Programie nie określono systemu ocen stopnia realizacji celów (mierników rezultatu), natomiast ujęto w nim zagadnienia odnoszące się do zagrożeń związanych z azbestem i zastosowaniem wyrobów zawierających azbest, wpływu azbestu na organizm ludzki, sposobu prowadzenia prac związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, czy procedur postępowania z wyrobami i odpadami zawierającymi azbest. Wskazano firmy zajmujące się zagospodarowaniem odpadów zawierających azbest, posiadające zezwolenie Starosty, jak również informacje o ilości, stanie i sposobie gospodarki odpadami na terenie Powiatu. Zidentyfikowano

¹⁰ Tj. budynków mieszkalnych i gospodarczych w podziale na eternit płaski i falisty oraz innych elewacji.

¹¹ Średnia ilość wykazywana na fakturach dołączanych do wniosków o dofinansowanie unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest. Przy przeliczeniu jednostki powierzchni na jednostkę masy przyjęto założenia zgodne z Bazą Azbestową prowadzoną przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii: 1 m² waży 11 kg.

¹² W tym zawierających azbest.

problemy oraz sporządzono wzory dokumentów i oznakowania w formie załączników do Programu.

(akta kontroli str. 186-236)

5. W okresie objętym kontrolą Program oraz jego aktualizacja z października 2017 r. były dostępne na stronie internetowej powiatu suskiego - powiatsuski.pl.

(akta kontroli str. 30, 537-540)

6. Regulamin Organizacyjny Starostwa¹³ określał zakres działania Wydziału Środowiska jako realizację zadań wynikających m.in. z prawa ochrony środowiska i prawa o odpadach oraz prowadzenie postępowań tego dotyczących, nie odnosząc się bezpośrednio do zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest oraz Programu.

W latach objętych kontrolą w Wydziale Środowiska realizację zadań dotyczących ustawy o odpadach oraz prawa ochrony środowiska powierzono jednemu pracownikowi. W zakresie czynności z 17 lipca 2019 r. ujęto zadanie prowadzenia spraw związanych z przyznaniem dotacji na transport i unieszkodliwianie odpadów zawierających azbest oraz ich demontaż. Wcześniejszy zakres czynności pracownika z 15 lipca 2009 r. nie odnosił się do zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest oraz z Programem.

(akta kontroli str.151-155, 180-185)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Starostwie nie sporządzono sprawozdania z wykonania „Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024” za lata 2019-2020, czym naruszono przepis art. 18 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁴. Wskazuje on, że z wykonania programów ochrony środowiska organ wykonawczy m.in. powiatu sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się radzie powiatu. Po przedstawieniu raportu radzie powiatu, jest on przekazywany przez organ wykonawczy powiatu do organu wykonawczego województwa.

Starosta Suski wyjaśnił, że Powiat obecnie nie posiada sprawozdania z ww. programu za lata 2019-2020, lecz wykonawca „Programu Ochrony Środowiska na lata 2021-2024” zobligował się do nieodpłatnego wykonania na rzecz Powiatu raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska za wskazany okres, jako rekompensaty za opóźnienie w wykonaniu Programu Ochrony Środowiska.

W konsekwencji Zarząd Powiatu nie przedstawił Radzie Powiatu Suskiego i nie przekazał Zarządowi Województwa Małopolskiego raportu z wykonania „Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024” za lata 2019-2020.

(akta kontroli str. 66, 1126)

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane w Starostwie działania mające na celu realizację „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” były zgodne z przyjętymi w nim założeniami. Zarząd Powiatu opracował i przyjął w 2007 r. „Program usuwania azbestu na terenie Powiatu Suskiego”, aktualizując go w 2017 r. i wydłużając horyzont jego realizacji do roku 2032.

¹³ Uchwała Nr 167.2015 Zarządu Powiatu Suskiego z dnia 30 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Suchoj Beskidzkiej (obowiązujący w trakcie kontroli NIK).

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

Program oparty był na wynikach inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest, przeprowadzonej na terenie Powiatu. Wskazywał m.in. zadania do realizacji, harmonogram ich wykonywania, a także źródła finansowania. Oszacowano w nim również pożądaną masę wyrobów zawierających azbest do usunięcia każdego roku, tak aby usunąć je i unieszkodliwić do roku 2032.

Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca niewykonania obowiązku sprawozdawczego, nie miała wpływu na kontrolowaną działalność Powiatu dotyczącą usuwania i unieszkodliwiania azbestu.

OBSZAR

2. Zaawansowanie realizacji Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032 na terenie Powiatu

Opis stanu faktycznego

1. W harmonogramie działań w Programie przewidziano realizację dziewięciu zadań przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁵ w latach 2007-2011.

Według wyjaśnień Starosty Suskiego, od 1 stycznia 2016 r. do 4 października 2017 r. nie opracowano harmonogramu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest, natomiast zrealizowano 100% umów podpisanych z mieszkańcami w sprawie unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest (na podstawie wniosków spełniających warunki naboru).

Zmiany wprowadzone do Programu w wyniku aktualizacji w 2017 r. przewidywały m.in. realizację przez wskazane jednostki trzech zadań do roku 2032, w tym dwóch przez Powiat:

- edukację ekologiczną;
- dofinansowanie do unieszkodliwiania, demontażu wyrobów zawierających azbest (do 90% kosztów zadania), realizowane wraz z gminami – przy udziale środków gminnych oraz środków unijnych.

Zadaniom przypisano koszty odpowiednio na poziomie ok. 2 000 zł i ok. 350 000 zł rocznie.

Zadania dotyczące edukacji ekologicznej były realizowane przez Powiat bezkosztowo, m.in. poprzez rozdawanie ulotek, które otrzymano z fundacji „Gaja”, plakaty oraz artykuły w lokalnych mediach.

Stopień realizacji przez powiat suski zadań związanych z usuwaniem azbestu i wyrobów zawierających azbest odbiegał od zakładanej w Programie utylizacji na poziomie 833 ton rocznie. W sumie zrealizowano 1 890 umów i usunięto 4 517,64 tony wyrobów zawierających azbest, przy rocznej średniej na poziomie 752,94 ton. I tak:

- w 2016 r. zrealizowano 213 umów (na 227 złożonych wniosków) i usunięto 458,51 ton wyrobów zawierających azbest,
- w 2017 r. odpowiednio – 266 umów (na 276 wniosków) i 626,66 ton,
- w 2018 r. – 322 umowy (na 324 wnioski) i 703,83 tony,
- w 2019 r. – 415 umów (na 423 wnioski) i 940,73 ton,
- w 2020 r. – 329 umów (na 349 wniosków) i 783,16 tony,
- w 2021 r. – 345 umów (na 366 wniosków) i 1 004,75 tony¹⁶.

¹⁵ Powiat w przypadku czterech zadań, gminę w przypadku trzech zadań oraz powiat/gminę w przypadku dwóch zadań.

¹⁶ W roku 2021 ze środków Powiatu i gmin zrealizowano 108 umów i usunięto 327,80 ton wyrobów zawierających azbest, natomiast ze środków pochodzących z MRPO odpowiednio 237 umów i 676,95 ton.

W latach 2018-2021 w ramach środków z MRPO¹⁷ zrealizowano 32 wnioski o dofinansowanie m.in. demontażu wyrobów zawierających azbest (na 35 złożonych): w 2018 r. – cztery (na pięć złożonych wniosków), w 2019 r. – 15 (na 16 złożonych wniosków) i w 2020 r. – 13 (na 14 złożonych wniosków)¹⁸.

W latach 2015-2016 na terenie Powiatu, w związku z programem „Demontaż i bezpieczne składowanie wyrobów zawierających azbest obszarów województwa małopolskiego”, realizowanym w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, usunięto następujące ilości wyrobów azbestowych¹⁹:

- 320,20 tony z terenu gminy Bystra-Sidzina w 2016 r. (71 podpisanych umów),
- 427,19 tony z terenu gminy Zawoja w latach 2015-2016 (174 podpisane umowy).

Łącznie w latach 2009-2021 na terenie powiatu suskiego (przy współpracy z samorządami) zrealizowano 2 882 umowy, w wyniku których unieszkodliwiono 6 843,33 ton odpadów zawierających azbest, w stosunku do około 17 000 ton pozostających do unieszkodliwienia w 2009 r. W Programie przyjętym w lipcu 2007 r. oszacowano, że na terenie Powiatu znajduje się ok. 19 862 ton wyrobów zawierających azbest, zakładając tym samym ich unieszkodliwienie na poziomie 833 ton rocznie. Dane na koniec 2015 r. wskazywały, że pozostało do usunięcia ok. 14 500 ton wyrobów zawierających azbest, i tym samym konieczne jest usuwanie w kolejnych 17 latach zwiększonej ilości wyrobów rocznie, tj. na poziomie 852 ton.

W latach 2016-2021 usunięto 4 517,64 ton wyrobów zawierających azbest, w związku z tym na koniec 2021 r. ilość tych wyrobów na terenie Powiatu kształtowała się na poziomie ok. 10 000 ton – do usunięcia i unieszkodliwienia do 2032 r., jak przewidywał POKA. Wiązało się to z koniecznością zwiększenia ilości usuwanych wyrobów zawierających azbest do poziomu ok. 909 ton rocznie.

Starosta Suski wyjaśnił, że Starostwo nie ma wpływu na to, kiedy mieszkańiec zdecyduje się na wymianę pokrycia dachowego, nie ma również instrumentów przymuszających do tego, dlatego ustalając harmonogram prac opierano się o dane z lat poprzednich, wyliczając średnią. Mieszkańcy decydują się na wymianę pokrycia dachowego w momencie, kiedy dach jest uszkodzony (np. przecieka), gdy dostali nakaz rozbiórki lub gdy mają zgromadzone odpowiednie środki na ten cel. Starostwo dofinansowuje wyłącznie utylizację wyrobów zawierających azbest, co w porównaniu do kosztów całej inwestycji jest niewielką kwotą. Starostwo zakłada, że większość mieszkańców może zwlekać z podejmowaniem takich działań, stąd prawdopodobnie będzie można zaobserwować wzmożone składanie wniosków bliżej roku 2032, co także związane jest z techniczną trwałością wyrobów zawierających azbest. Powiat stworzył możliwość dofinansowania demontażu wyrobów zawierających azbest, jak również zachęcał do składania wniosków poprzez utworzenie osobnej strony internetowej pod adresem: eko.powiatsuski.pl.

W ocenie Starostwa, kluczowe jest zapewnienie dofinansowania dla wszystkich, którzy w danym roku zgłaszają gotowość usunięcia wyrobów zawierających azbest. Przy opracowywaniu tabeli dotyczącej klas pilności ujętej w harmonogramie posłkowano się zapisami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r.²⁰ W celu określenia liczby obiektów w poszczególnych latach dla pierwszej klasy pilności, przyjęto liczbę

¹⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020.

¹⁸ Dane dotyczące wniosków o dofinansowanie m.in. demontażu wyrobów zawierających azbest w latach 2018-2020 uwzględniono w ogólnej liczbie złożonych wniosków w poszczególnych latach w okresie 2016-2021.

¹⁹ Niniejsze dane nie zostały ujęte w przedstawionych powyżej, gdyż powiat suski nie uczestniczył w tym programie.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. Nr 71, poz. 649).

wymienionych pokryć przez mieszkańców w ciągu roku dla roku opracowania, tj. 2017 r. (266 zrealizowanych umów).

Zadania związane z realizacją Programu określono w przyjętych w Powiecie w 2012 i 2017 roku Programach ochrony środowiska. Przewidziano w nich, że mieszkańcy powiatu suskiego mają możliwość otrzymania dofinansowania do transportu i unieszkodliwienia wyrobów zawierających azbest. Koszty takiego przedsięwzięcia w latach objętych kontrolą pokrywane były w zależności od sposobu dofinansowania, w następujących proporcjach²¹:

- w przypadku umów zawieranych z mieszkańcami przy dofinansowaniu ze strony Powiatu i Gmin (na poziomie różnym w różnych latach):
 - 40% lub 50% kosztów zadania było pokrywanych z budżetu gminy, do wykorzystania środków przeznaczonych na ten cel,
 - 30% kosztów zadania było pokrywanych z budżetu Powiatu, do wykorzystania środków przeznaczonych na ten cel,
 - 30% lub 20% kosztów zadania było pokrywanych przez osobę fizyczną posiadającą tytuł prawny do nieruchomości;
- w przypadku umów zawieranych z mieszkańcami przy dofinansowaniu ze środków MRPO:
 - 78,70% kosztów zadania ogółem było pokrywanych z budżetu Powiatu, do wykorzystania środków na ten cel,
 - 21,30% kosztów zadania ogółem (w tym VAT 8%) było pokrywanych przez Wnioskodawcę.

(akta kontroli str. 37, 46-47, 59-60, 66-67, 224-227, 237, 272, 328, 362, 525-536, 1002-1004)

2. W uchwałach budżetowych przyjętych na poszczególne lata objęte kontrolą powiat suski zaplanował środki finansowe na realizację zadań związanych z usuwaniem azbestu i wyrobów zawierających azbest, w tym w szczególności:

- środki własne – na dofinansowanie unieszkodliwienia i transportu odpadów zawierających azbest w latach 2016, 2017 i 2021,
- środki unijne – pochodzące z MRPO, przyznane w ramach przyjętego „Programu zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii i poprawy jakości środowiska w obrębie obszarów NATURA 2000, Powiatu Suskiego – AZBEST” w latach 2018-2021,

na rok budżetowy:

- 2016 – środki własne w wysokości 65,0 tys. zł, po zmianach 148 tys. zł, przy wykonaniu na poziomie 99,1 tys. zł (66,96% planu po zmianach),
- 2017 – środki własne w wysokości 140,0 tys. zł, przy wykonaniu na poziomie 122,8 tys. zł (87,69%),
- 2018 – środki z MRPO w wysokości 343,8 tys. zł, po zmianach 383,8 tys. zł, przy wykonaniu na poziomie 225,6 tys. zł (58,79%),
- 2019 – środki z MRPO w wysokości 341,6 tys. zł, przy wykonaniu na poziomie 284,9 tys. zł (83,41%),
- 2020 – środki z MRPO w wysokości 464,8 tys. zł, po zmianach 521,1 tys. zł, przy wykonaniu na poziomie 258,0 tys. zł (49,51%),

²¹ Na podstawie umów zawartych pomiędzy mieszkańcami a Powiatem, gminy przekazują środki finansowe. Powiat wyłania wykonawcę zadania.

- 2021 – łącznie: 320,4 tys. zł, po zmianach 471,3 tys. zł, przy wykonaniu na poziomie 357,8 tys. zł, w tym:
 - środki własne w wysokości 0,00 tys. zł²², po zmianie 150,9 tys. zł, przy wykonaniu na poziomie 123,9 zł (82,13%),
 - środki z MRPO w wysokości 320,4 tys. zł, przy wykonaniu na poziomie 249,9 tys. zł (78,00%).

(akta kontroli str. 38, 545, 549-598)

3. W okresie objętym kontrolą powiat suski ubiegał się o dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem azbestu ze środków unijnych w ramach MRPO, Oś 5 – Ochrona środowiska, Działanie 5.2 – Rozwijanie systemu gospodarki odpadami, Poddziałanie 5.2.2 – Gospodarka odpadami - SPR. Wniosek aplikacyjny Powiatu z 6 marca 2018 r. przewidywał dofinansowanie w wysokości 811 074,48 zł w formie dotacji bezzwrotnej na realizację przedłożonego do akceptacji „Programu zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii i poprawy jakości środowiska w obrębie obszarów NATURA 2000, Powiatu Suskiego – AZBEST” (Projekt). Umowę o dofinansowanie Projektu we wnioskowanej wysokości zawarto 9 marca 2018 r.; całkowitą wartość Projektu określono w niej na 1 030 161,93 zł, przy całkowitych wydatkach kwalifikowalnych na poziomie 954 205,29 zł i dofinansowaniu w kwocie nieprzekraczającej 811 074,48 zł (tj. 85% kosztów kwalifikowalnych pokrywanych ze środków unijnych). Beneficjent był zobowiązany do pokrycia wkładu własnego w kwocie 143 130,81 zł i wszelkich wydatków niekwalifikowalnych w ramach Projektu.

Program zakładał usunięcie wyrobów zawierających azbest z 798 obiektów o łącznej masie 2 000 ton, przy zaangażowaniu w Projekt na zasadzie partnerstwa dziewięciu gmin z obszaru Powiatu. W ramach Projektu mieszkańcy Powiatu w latach 2018-2021 mogli skorzystać z pomocy finansowej przy własnym zaangażowaniu na poziomie 15% kosztów unieszkodliwiania oraz dokonać wyboru spośród dwóch wariantów dofinansowania, tj. do unieszkodliwiania i transportu odpadów zawierających azbest wraz z demontażem lub bez demontażu. Opcja z demontażem wyrobów zawierających azbest nie spotkała się z zainteresowaniem wśród mieszkańców²³, w związku z tym Powiat wystąpił o zmianę w Projekcie, polegającą na przesunięciu kwoty z działań związanych z demontażem na działania związane z unieszkodliwianiem. Aneks nr 2 z 24 sierpnia 2020 r. do umowy²⁴ zakładał zwiększenie do 1 318 liczby obiektów poddanych usuwaniu wyrobów zawierających azbest i do 3 180 ton masy wycofanych z użytkowania wyrobów zawierających azbest, tj. odpowiednio o 65,16% i 65,90%, jak również zmianę daty zakończenia realizacji Projektu z 31 grudnia 2020 r. na 31 sierpnia 2021 r.

Wedle końcowego rozliczenia finansowego, całkowita wartość Projektu wyniosła 1 023 537,26 zł, przy całkowitych wydatkach kwalifikowalnych na poziomie 948 069,0 zł i dofinansowaniu 85% ze środków EFRR²⁵, tj. na poziomie 805 858,68 zł. Wkład własny wyniósł 142 210,36 zł²⁶. W ramach Projektu zawarto 1 303 umowy i przekazano do utylizacji 3 104,67 tony wyrobów zawierających azbest, przy wykorzystaniu środków unijnych w wysokości 801 849,46 zł.

²² Wydatek na ten cel nie był początkowo planowany.

²³ We wniosku aplikacyjnym do Projektu Powiat szacował, że ok. 70% wnioskodawców może zdecydować się na opcję z demontażem, która okazała się rzadko wybieraną przez mieszkańców ze względu na duże ryzyko niezgrania terminów pracy firmy demontującej stare pokrycie dachowe i firmy montującej nowe pokrycie dachowe (podpisano łącznie 32 umowy z opcją demontażu).

²⁴ W sumie zawarto trzy aneksy do umowy - aneks nr 1 do umowy z 8 marca 2019 r., a aneks nr 3 do umowy z 20 sierpnia 2021 r.

²⁵ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

²⁶ Rozliczenie obejmuje również wydatki niekwalifikowalne stanowiące montaż Projektu, które wyniosły 75 468,22 zł, natomiast koszty rozliczane ryczałtem wyniosły 4 716,76 zł.

Plan finansowy został wykonany w 99,36%, pierwotny plan rzeczowy co do liczby obiektów poddanych usuwaniu wyrobów zawierających azbest w 98,62% i w 83,73% co do ilości odpadów przekazanych do utylizacji, po zmianach odpowiednio – w 98,96% i w 97,63%.

W latach 2016, 2017 i 2021 Powiat realizował „Programu usuwania azbestu na terenie Powiatu Suskiego” współfinansowany przez gminy, natomiast osoby biorące w nim udział pokrywały ok. 30% kosztów unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie otrzymało darowizn z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem azbestu, ani na opracowanie powiatowego programu.

(akta kontroli str. 20, 30, 38, 44, 46, 412-524)

4. Starostwo w latach 2016-2021 realizowało zadania określone w POKA w następujący sposób:

- w latach 2018-2021 pozyskano środki z MRPO w wysokości 811 074,48 zł, w którym dofinansowanie wyniosło 85% kosztów netto. W tym okresie podpisano 1 303 umowy z mieszkańcami i zutilizowano 3 104,67 tony odpadów zawierających azbest;
- przy podpisywaniu umów mieszkańcy byli informowani o zasadach właściwego postępowania z wyrobami zawierającymi azbest. Przekazywane były ulotki informacyjne, płyty CD i poradniki. W Starostwie wisiały plakaty z WFOŚiGW²⁷ wydrukowane w latach wcześniejszych;
- informacje dotyczące działań Starostwa pojawiały się w artykułach dostępnych na stronach internetowych lokalnych mediów;
- w przedmiocie edukacji ekologicznej podjęto współpracę z organizacją Federacja Zielonych „Gaja”, która przygotowała i przekazała poradniki oraz płyty CD dla właścicieli i zarządców nieruchomości, dotyczące usuwania wyrobów zawierających azbest. Zadania te Powiat realizował bezkosztowo.

Starostwo nie współpracowało z organami kontrolnymi, takimi jak inspekcja sanitarna, inspekcja pracy, inspekcja nadzoru budowlanego, czy też inspekcja ochrony środowiska, ponieważ – jak wyjaśnił Starosta Suski – nie było takiej potrzeby.

Powiat corocznie sporządzał i przekazywał do gmin zestawienia dotyczące liczby podpisanych umów oraz ilości usuniętych wyrobów zawierających azbest, na podstawie których gminy mogły uzupełniać bazę azbestową dostępną na stronie www.bazaazbestowa.pl.

(akta kontroli str. 30-31, 38, 60, 469-478, 1077-1125)

5. W czasie opracowywania Programu w 2007 r. Starostwo konsultowało się z gminami. Współpraca dotyczyła weryfikacji budynków, na których znajdowały się wyroby zawierające azbest.

W okresie objętym kontrolą, jak wyjaśnił Starosta Suski, skupiono się na współpracy dla realizacji celów Programu, stworzeniu warunków do jak najprostszego, najtańszego sposobu unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest. W Programie określono wartość początkową ilości wyrobów zawierających azbest, od której odejmowana była ilość wyrobów zawierających azbest usunięta w poszczególnych latach.

Podczas postępowań przetargowych na demontaż (w latach 2018-2020), unieszkodliwianie i transport wyrobów azbestowych wymagano od wykonawcy

²⁷ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

odpowiedniego wpisu do BDO²⁸. Sprawdzanie miejsc deponowania odpadów zawierających azbest odbywało się poprzez weryfikację kart przekazania odpadów (na których podany jest adres składowiska) przedstawianych przez firmy transportujące te odpady od mieszkańca na składowisko odpadów.

(akta kontroli str. 30, 47, 59)

6. W latach objętych kontrolą w Starostwie występowały problemy z realizacją Programu w okresie pandemii, która spowodowała ograniczony dostęp do Urzędu poprzez jego czasowe zamknięcie dla mieszkańców, jak również w związku z ograniczonymi środkami finansowymi na realizację zadania. W obu przypadkach podjęto działania w celu ich wyeliminowania. W czasie pandemii umowy były wypełniane telefonicznie, a następnie mieszkańcy umawiali się na konkretną datę i godzinę w celu ich podpisania, natomiast dzięki pozyskaniu środków z MRPO oraz współpracy z gminami, Starostwu corocznie udało się zrealizować 100% złożonych wniosków, spełniających warunki naboru.

W ramach Programu oferowano dofinansowanie kosztów transportu i unieszkodliwiania wyrobów zawierających azbest. W 2018 r. zaproponowano rozszerzenie zakresu prac objętych dofinansowaniem o demontaż wyrobów zawierających azbest. W początkowym okresie dofinansowanie wypłacane było na podstawie faktur przedstawianych przez osobę fizyczną, refiansowanych częściowo przez Powiat i gminę, natomiast od 2008 r. dofinansowanie obejmowało jedynie część kosztów unieszkodliwiania stanowiących wkład własny mieszkańca. Ponadto, w wyniku ogłoszonego przetargu, wyłoniono wykonawcę na okres kilku lat i dzięki temu została zachowana ciągłość w podpisywaniu umów z mieszkańcami. Od 2008 r. w Urzędzie wprowadzono obsługę spraw związanych z usuwaniem azbestu w ramach jednego stanowiska, w tym dotyczących rozliczeń z mieszkańcami.

Barierą w realizacji Programu okazał się brak możliwości zgrania czasowego firm demontujących azbest i zakładających nowe pokrycie dachowe. Zgranie to wymagało terminowego działania także przez podmiot montujący nowe pokrycie dachowe, z którym Powiat nie miał podpisanych umów. Wobec tego, przesuwano środki przeznaczone na demontaż wyrobów zawierających azbest na działania związane z unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest.

W przyjętych przez Radę Powiatu w 2012 r. dokumentach, tj. „Aktualizacji programu ochrony środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2012-2015 z perspektywą na lata 2016-2019” oraz Prognozie oddziaływania na środowisko tej aktualizacji²⁹, zidentyfikowano następujące problemy dotyczące gospodarowania wyrobami zawierającymi azbest:

- brak wykonanych pełnych inwentaryzacji wyrobów azbestowych na terenie niektórych gmin, co skutkowało nieznaną skalą problemu na danym obszarze,
- niska świadomość ekologiczna społeczeństwa,
- nieznaną przepisów prawnych dotyczących obowiązków posiadaczy wyrobów azbestowych,
- wysokie koszty nowych pokryć dachowych,
- trudności z pozyskiwaniem środków zewnętrznych na usuwanie wyrobów azbestowych.

(akta kontroli str. 20, 31, 38, 46, 48, 274, 294)

²⁸ Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (<https://bdo.mos.gov.pl>).

²⁹ Prognoza oddziaływania na środowisko „Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2012-2015 z perspektywą na lata 2016-2019”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Stopień zaawansowania realizacji POKA przez Powiat (przy współpracy z gminami) nie zagrażał usunięciu wyrobów zawierających azbest do końca 2032 r., jednak osiągnięcie zakładanego celu będzie wymagać zwiększenia ilości usuwanych wyrobów w kolejnych latach.

W uchwałach budżetowych przyjętych na poszczególne lata objęte kontrolą powiat suski zaplanował środki finansowe na realizację zadań związanych z usuwaniem azbestu i wyrobów zawierających azbest, zapewniając mieszkańcom współfinansowanie unieszkodliwiania i transportu tych materiałów, a także ich demontażu w latach 2018-2020. Aktywnie współpracowano przy tym z gminami, jak również pozyskiwano i wykorzystywano środki europejskie. W okresie objętym kontrolą powiat suski ubiegał się i uzyskał dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem azbestu w ramach MRPO, wykorzystując 99,36% przyznanych środków finansowych i wykonując plan rzeczowy (po zmianach) co do liczby obiektów poddanych usuwaniu wyrobów zawierających azbest w 83,73%, natomiast co do ilości odpadów przekazanych do utylizacji w 97,63%.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Samorząd Powiatu nie był właścicielem, użytkownikiem lub zarządcą nieruchomości zawierających wyroby azbestowe, podobnie jak jednostki organizacyjne Powiatu.

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie w latach 2016-2021 nie przeprowadzał kontroli oraz nie sprawował nadzoru nad usuwaniem/unieszkodliwianiem azbestu na terenie powiatu suskiego.

Okręgowy Inspektor Pracy w Krakowie, w latach objętych kontrolą, nie przeprowadzał kontroli związanych z usuwaniem azbestu w powiecie suskim.

(akta kontroli str. 21, 38, 58-59, 72-73, 78-79)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Odstąpiono od sformułowania oceny cząstkowej z uwagi na ustalenia poczynione w niniejszym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Sporządzenie raportu z wykonania „Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024” za lata 2019-2020.
2. Przedstawienie Radzie Powiatu Suskiego, a następnie Zarządowi Województwa Małopolskiego raportu z wykonania „Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Suskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024” za lata 2019-2020.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania 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.

Kraków, marca 2022 r.

Kontroler
Paweł Karbownik
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis