



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.005.01.2015

P/15/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/087 - Realizacja „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Jan Pawlak - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94572 z dnia 9 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Tuszynie, ul. Piotrkowska 2/4, 95-080 Tuszyn, Regon 000526475, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Małecki - Burmistrz Tuszyna od dnia 21 listopada 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd Miasta w Tuszynie nie realizował w latach 2009-2015 (I kwartał) zadań określonych dla samorządu gminnego w „Programie Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” („POKzA”). Urząd co prawda podjął działania mające na celu zdiagnozowanie zjawiska występowania wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy Tuszyn, jednak przeprowadzona w 2009 roku inwentaryzacja, która stanowiła podstawę do opracowania gminnego programu usuwania wyrobów zawierających azbest, sporządzona została w ocenie Najwyższej Izby Kontroli nierzetelnie. Wskazują na to m.in.: ujawnione w późniejszym terminie kolejne nieruchomości, w których zastosowany był azbest, brak szczegółowej oceny stanu zinwentaryzowanych poszczególnych wyrobów oraz występowanie przypadków niewskazania danych adresowych nieruchomości, w których zidentyfikowano tego rodzaju wyroby. Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy pełnej realizacji zawartej umowy i do dnia zakończenia kontroli Najwyższej Izby Kontroli, zinwentaryzowana ilość wyrobów zawierających azbest nie została wprowadzona do elektronicznej bazy azbestowej. Ponadto, opracowany gminny program nie został przedstawiony Radzie Miejskiej do uchwalenia i w efekcie nie był realizowany. Wydatkowanie środków publicznych w wysokości 29,5 tys. zł na sporządzenie inwentaryzacji oraz opracowanie programu usuwania wyrobów zawierających azbest bez uzyskania oczekiwanego efektu, było w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem niegospodarnym. Nie zorganizowano - do dnia zakończenia kontroli – wywozu na składowisko odpadów niebezpiecznych demontowanych płyt eternitowych (w tym leżących „luzem” na posesjach), pomimo, iż w wyniku przeprowadzonej w 2009 roku inwentaryzacji ujawniono ich zaleganie na prywatnych nieruchomościach. Urząd nie realizował obowiązków nałożonych przepisami prawa w zakresie: wprowadzania od 2013 roku do informatycznej bazy danych o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest, składania do Marszałka Województwa Łódzkiego rocznych informacji dotyczących wyrobów zawierających azbest i znajdujących się

w nieruchomościach będących własnością Gminy Tuszyń, pozyskiwania od osób fizycznych ww. informacji jednostkowych dotyczących poszczególnych nieruchomości prywatnych, dokonania oceny stanu wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach będących własnością Gminy. Prowadzona działalność informacyjno-edukacyjna, polegająca głównie na udostępnieniu mieszkańcom publikacji Ministerstwa Gospodarki oraz Federacji Zielonych GAJA, była mało skuteczna i nie spowodowała znaczącego zainteresowania problematyką azbestową. Urząd nie dofinansowywał mieszkańców w zakresie co najmniej transportu i utylizacji odpadów azbestowych, jak również nie występował o przyznanie środków finansowych na ten cel np. z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, co mogłoby znacząco przyczynić się do większego zaangażowania mieszkańców w usuwanie wyrobów zawierających azbest.

III. Wyniki kontroli

1. Przygotowanie i opracowanie programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu miasta i gminy Tuszyń.

Opis stanu
faktycznego

W celu podjęcia działań na rzecz wyeliminowania wyrobów zawierających azbest z gospodarki¹ oraz realizując Gminny Program Ochrony Środowiska i Plan Gospodarki Odpadami dla Gminy Tuszyń², w dniu 19 sierpnia 2009 r. Gmina Tuszyń zawarła z firmą zewnętrzną umowę na opracowanie Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Tuszyń wraz z ich inwentaryzacją (zwanego dalej „PUA”). Jako podstawowy zakres opracowania wymieniono m.in. sporządzenie szczegółowej inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest poprzez spis z natury, dokonanie oceny stanu tych wyrobów w warunkach terenowych oraz opracowanie harmonogramu usuwania wyrobów zawierających azbest. W umowie nie określono szczegółowych wytycznych co do wymagań i sposobu dokonania inwentaryzacji i sporządzenia PUA.

Przeprowadzona w formie spisu z natury inwentaryzacja, wykazała łącznie około 270 tys. m² (4.050 ton³) wyrobów azbestowych w postaci pokryć dachowych budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz płyt luzem leżących na posesjach osób fizycznych, co stanowiło ponad 23 m² w przeliczeniu na 1 mieszkańca Gminy. Inwentaryzacja ograniczona była do pokryć dachowych nieruchomości osób fizycznych.

(dowód: akta kontroli str. 71-73, 138, 146-281)

Koszt wykonania PUA wraz z inwentaryzacją wyrobów zawierających azbest na terenie Miasta wyniósł 29,5 tys. zł.

Część środków na to zadanie (24 tys. zł) pochodziło z dotacji przyznanej przez Ministra Gospodarki na podstawie zawartego w dniu 29 lipca 2009 r. porozumienia. Realizacja zadania objętego porozumieniem („Opracowanie gminnego planu ochrony przed szkodliwością azbestu, inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest

¹ Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1997 r. w sprawie programu wycofania azbestu z gospodarki – M.P. Nr 38 poz. 373, Program Oczyszczania Kraju z Azbestu 2009-2032 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 lipca 2009 r.

² Dokumenty przyjęte uchwałą Nr XVIII/118/04 Rady Miejskiej z dnia 18 czerwca 2004 r.

³ Przy stosownym przez wykonującą inwentaryzację przeliczniku, iż 1 m² dachu eternitowego waży około 15 kg

i programu ich usuwania") obejmowała również zobowiązanie się dotowanego do wprowadzenia danych pochodzących z inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest do wojewódzkiej bazy danych o wyrobach i odpadach zawierających azbest (WBDA) zamieszczonej na portalu www.bazazbestowa.pl w terminie do 10 października 2009 r. Ponadto zobowiązano Urząd (§ 3 porozumienia) do „przekazania w formie pisemnej sprawozdania końcowego z realizacji zadania, efektu końcowego zadania oraz jego wersji elektronicznej (CD)”. Urząd zobowiązany był do nawiązania współpracy z administratorem WBDA w celu korzystania z zasobów i wyłączenia z użytkowania utylizowanych wyrobów azbestowych (§ 10 porozumienia). Strony określiły również warunki i zasady odbioru prac i sprawozdań, przekazania środków finansowych na rachunek dotowanego oraz sankcje za wykorzystanie dotacji niezgodnie z zawartym porozumieniem.

(dowód: akta kontroli str. 64-70, 133-134)

Sporządzony w 2009 r. PUA nie był wzorowany na „Gminnym planie usuwania wyrobów zawierających azbest”, sporządzonym w 2006 roku w ramach „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski”⁴, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki i przekazany gminom - jako wzór. Nie zawarto w nim m.in. szczegółowych wyników przeprowadzonej podczas inwentaryzacji oceny stanu wyrobów zawierających azbest (podano jedynie szacunkowe wielkości dotyczące ilości tych wyrobów w podziale na poszczególne stopnie pilności), nie określono harmonogramu działań, nie określono mierników w zakresie monitorowania programu i osiągania założonych rezultatów, jak również nie wskazano sposobów działań edukacyjnych i informacyjnych. Znaczącą część PUA zajmowały opisy dotyczące ogólnej charakterystyki azbestu, zastosowania azbestu w budownictwie oraz założeń wynikających z POKZA.

Jak wyjaśnił Burmistrz Miasta Tuszyna, warunki porozumienia zawartego z Ministrem nie określały wytycznych co do formy programu, wymagań i sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji i sporządzenia programu, a Gmina Tuszyn nie otrzymała z Ministerstwa Gospodarki ww. wzoru gminnego programu. Ponadto Burmistrz wskazał na fakt, iż Ministerstwo Gospodarki przyjęło PUA bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 44-63, 284, 287)

Zarówno wynik inwentaryzacji, jak i PUA został odebrany od wykonawcy w dniu 30 października 2009 r. przez kierownika Referatu Dróg i Zieleni⁵, a sprawozdanie z realizacji zadania przyjęte zostało przez Ministerstwo Gospodarki w dniu 18 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 105-111, 133-137)

Według zapisów w PUA zły stan techniczny wyrobów zawierających azbest i wymagający natychmiastowej ich utylizacji (I stopień pilności), dotyczył 61,3 tys. m², czyli około 22,4% powierzchni zinwentaryzowanych w 2009 r. obiektów.

Do II stopnia pilności zakwalifikowano 207 tys. m², czyli około 76,6% powierzchni zinwentaryzowanych obiektów.

⁴ Przyjęty w dniu 14 maja 2002 r. przez Radę Ministrów, a następnie zastąpiony przez Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032

⁵ Faktura zatwierdzona została do wypłaty przez pełniącego obowiązki zastępcy Burmistrza Jana Bieleckiego w dniu 24 listopada 2009 r.

Do III stopnia pilności (najlepszy stan techniczny) zakwalifikowano 1,7 tys. m², czyli poniżej 1% powierzchni zinwentaryzowanych obiektów.

PUA zakładał usunięcie wszystkich zasobów azbestowych z terenu Miasta, w łącznej ilości 270 tys. m², odpowiednio:

- w procesie A (przewidującym pozyskanie zewnętrznych funduszy lub większych środków z funduszy gminnych), w terminie do końca 2016 r. (27 tys. m² w 2010 r., po 40,5 tys. m² w latach 2011 - 2013 oraz 121,5 tys. m² do 2016 r.),
- w procesie B (zakładającym brak zewnętrznych funduszy), w terminie do końca 2030 r. (po 5,4 tys. m² w latach 2010 i 2011, po 8,1 tys. m² w latach 2012 - 2013, 243 tys. m² w latach 2014-2030).

Koszt usunięcia pokryć dachowych, przy założeniu jednostkowych nakładów usunięcia azbestu w wysokości 20 zł/m² oraz stopy inflacji na poziomie 5% rocznie, miał wynieść 6.175 tys. zł w procesie A, lub 6.643 tys. zł w procesie B, licząc wg średnich cen z dnia 30 lipca 2009 r.

Podstawę do powodzenia PUA stanowić miała aktywna polityka informacyjna Urzędu, współpraca z jego uczestnikami, zaangażowanie środków finansowych pochodzących z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska w celu refinansowania poniesionych nakładów na demontaż, transport i składowanie wyrobów zawierających azbest.

(dowód: akta kontroli str. 44-63, 103-104)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wydatkowanie środków publicznych w wysokości 29,5 tys. zł na opracowanie PUA oraz na sporządzenie inwentaryzacji bez uzyskania oczekiwanego efektu było działaniem niegospodarnym. PUA nie został przedłożony Radzie Miejskiej w Tuszynie i w efekcie do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK - nie został uchwalony.

Wg wyjaśnień Burmistrza Tuszyńska nieuchwalenie PUA spowodowane było brakiem postanowień dotyczących finansowania programu z budżetu Miasta. Wpływ na nieprzedłożenie PUA Radzie Miejskiej w Tuszynie miała zmiana na stanowisku Burmistrza Tuszyńska w trakcie prac nad jego opracowaniem oraz niechęć ówczesnych władz Miasta do jego przyjęcia i realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 35, 126, 284-288)

2. Dokonana w 2009 r. inwentaryzacja nie została w ocenie Najwyższej Izby Kontroli - przeprowadzona rzetelnie. Nie obejmowała ona wyrobów zawierających azbest będących w posiadaniu mieszkańców Gminy (24,0 Mg), którzy zgłosili w latach 2010-2014 fakt posiadania płyt azbestowo-cementowych na terenie swoich gospodarstw, Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Tuszynie (około 275 mb wodociągu) oraz Gminy (13,7 Mg płyt elewacyjnych w budynkach Ośrodka Wypoczynkowo-Rekreacyjnego w Tuszynie, zwanego dalej „OWR”).

Inwentaryzacja nie zawierała także 47,7 Mg wyrobów zawierających azbest w postaci pokryć dachowych, na których unieszkodliwienie udzielone zostało w latach 2010-2015 siedmiu mieszkańcom Miasta dofinansowanie przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi („WFOŚ”), a także 7,7 Mg wyrobów zawierających azbest, unieszkodliwionych w 2014 r. przez firmę RENOWO, bez wsparcia finansowego ze strony WFOŚ. Zaznaczyć przy tym

należy, że o wielkości usuniętych wyrobów zawierających azbest Urząd podjął wiadomość dopiero na skutek działania kontrolera (pobrane informacje od WFOŚ, od firmy usuwającej tego typu wyroby oraz od inspektoratów: nadzoru budowlanego, inspekcji pracy).

(dowód: akta kontroli str. 77-79, 82- 96, 114-116, 283-284, 289-294)

Inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy z 2009 r. nie zawierała oceny ich stanu technicznego, przeprowadzonej w warunkach terenowych, co stanowiło naruszenie § 1 ust 2 umowy zawartej z jej wykonawcą.

Część zapisów inwentaryzacji nie zawierała adresu nieruchomości, na której spisano wyroby zawierające azbest, co uniemożliwiało ich lokalizację, monitoring i utylizację. Ponadto nie zawierała tak istotnego elementu, jak numery działek co uniemożliwia wprowadzenie tych danych do bazy azbestowej i następnie wykorzystania ich w Elektronicznym Systemie Informacji Przestrzennej prowadzonym na portalu internetowym Ministerstwa Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 231-281)

Wg wyjaśnień Burmistrza Tuszyna, stopień pilności prac związanych z bezpiecznym użytkowaniem wyrobów zawierających azbest określony został w PUA globalnie, w stosunku do całości wyrobów zinwentaryzowanych na terenie Miasta.

Wg Burmistrza Tuszyna kontrola stanu wyrobów zawierających azbest i bezpieczeństwa ich użytkowania należy do obowiązków właścicieli nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 35, 100-102)

Wynik przeprowadzonej inwentaryzacji nie został wprowadzony do WBDA, pomimo, iż było to warunkiem uzyskania z Ministerstwa Gospodarki dotacji. Do dnia zakończenia kontroli, Urząd Miasta w Tuszynie nie figurował w elektronicznej bazie azbestowej.

Z uwagi na wady dokumentacji z 2009 r. oraz w związku z obowiązkiem wprowadzenia danych dotyczących wyrobów zawierających azbest do bazy azbestowej, Urząd zwrócił się w lutym 2015 r. do trzech firm celem wyboru wykonawcy inwentaryzacji oraz nowego programu usuwania wyrobów azbestowych. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli umowa w tym zakresie nie została zawarta.

(dowód: akta kontroli str. 75, 138)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie podejmowanych działań obejmujących przygotowanie i opracowanie PUA.

Ocena cząstkowa

2. Zaawansowanie realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2015 Miasto, za wyjątkiem wydatków na sporządzenie PUA w kwocie 29,5 tys. zł, nie planowało, a w efekcie nie ponosiło żadnych innych wydatków na realizację zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest.

Miasto nie ubiegało się także o przyznanie środków zewnętrznych na usuwanie tych wyrobów, w tym z WFOŚ, czy Unii Europejskiej, w ramach m.in. Regionalnego Programu Operacyjnego.

(akta kontroli str. 103-104)

Wg danych Urzędu, z założonego w PUA „planu minimum”, zakładającego usunięcie z terenu Miasta do końca 2013 r. ok. 27,3 tys. m² wyrobów azbestowych, nie usunięto żadnej ilości.

Wg sprawozdań Urzędu składanych Marszałkowi Województwa Łódzkiego stan wyrobów zawierających azbest na terenie Miasta wzrósł z 276,3 tys. m² na koniec 2009 r. do 276,8 tys. m² na koniec 2014 r., tj. o 0,18%, a ilość obiektów krytych płytą falistą azbestowo-cementową wzrosła z 1.836 do 1.838 szt.

(akta kontroli str. 6-31, 44-63)

Powodem zwiększenia stanu wyrobów zawierających azbest były zgłoszenia (telefoniczne) dokonane w latach 2010 i 2011 przez mieszkańców Miasta posiadających wyroby zawierające azbest, nieujętych w przeprowadzonej inwentaryzacji z 2009 r.

(akta kontroli str. 282-283)

Wg sprawozdań przedkładanych przez Urząd Marszałkowi Województwa Łódzkiego od 2009 r. nie uległa zmianie ilość wyrobów zawierających azbest leżących luzem na prywatnych nieruchomościach, których stan określono na 5,48 tys. m².

Płyty azbestowe luzem zlokalizowane były w 19 spośród 21 miejscowości objętych inwentaryzacją z 2009 r.

(akta kontroli str. 5-33, 44-63, 139)

Urząd nie posiadał wiedzy o działaniach podjętych przez właścicieli nieruchomości, w celu utylizacji wyrobów zawierających azbest.

Pomimo, że - wg zapisów w PUA - zły stan techniczny, wymagający natychmiastowej utylizacji wyrobów zawierających azbest, dotyczył 61,3 tys. m², czyli około 22,4% powierzchni zinwentaryzowanych obiektów, Burmistrz Tuszyńska nie realizował obowiązku sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest nałożonych art. 379 Prawo ochrony środowiska.

Z informacji uzyskanej w toku niniejszej kontroli od WFOŚ, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego oraz firmy RENOVO, zajmującej się demontażem, transportem i utylizacją azbestu, w badanym okresie z terenu Miasta usunięto 289,4 Mg wyrobów zawierających azbest, co stanowiło 7,0% ilości zinwentaryzowanej w 2009 r. Usunięto również 15,7 Mg wyrobów zawierających azbest nieujętych w inwentaryzacji przeprowadzonej w 2009 r.

Na koniec 2014 r. na terenie Miasta pozostawało co najmniej jeszcze 3.858 Mg wyrobów zawierających azbest, poza wyrobami wbudowanymi w budynkach szpitalnych dla których zadania z zakresu administracji rządowej wykonywał Starosta Łódzki Wschodni (3,7 Mg), wyrobami wbudowanymi w OWR (13,7 Mg) oraz wykorzystanymi przy budowie sieci wodociągowej, o których ilości dyrektor Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Tuszyńsku nie posiadał rozeznania.

(dowód: akta kontroli str. 76-81, 112-116, 122-123)

Informacja o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska występujących na terenie Gminy, stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r., przedkładana była przez Urząd corocznie Marszałkowi Województwa Łódzkiego, lecz wyłącznie w wersji papierowej.

Nadmienić należy, że informacja o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska na terenie Miasta za 2010 r. przedłożona została Marszałkowi Województwa Łódzkiego dopiero

w dniu 22 sierpnia 2011 r., a za 2011 r. - w dniu 2 kwietnia 2012 r, podczas gdy termin jej przedłożenia określony został w § 2 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. na dzień „do dnia 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy”.

(akta kontroli str. 5-32)

Wbrew zapisom w PUA, w Urzędzie nie stosowano aktywnej polityki informacyjnej i nie współpracowano z organizacjami społecznymi wspierającymi realizację „Programu oczyszczania kraju z azbestu na lata 2009-2032”, czy organami kontrolnymi (inspekcją sanitarną, inspekcją pracy, inspekcją nadzoru budowlanego, inspekcją ochrony środowiska).

Wg informacji uzyskanej w toku niniejszej kontroli od:

- Powiatowego Inspektora Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi („PSSE”), w okresie objętym kontrolą wpłynęło 14 zgłoszeń zamiaru wykonania na terenie Miasta prac polegających na zabezpieczeniu lub usunięciu wyrobów zawierających azbest,
- Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego („PINB”), w badanym okresie wpłynęło 5 zgłoszeń od firm wykonujących prace rozbiórkowe na obiektach, w których znajdowały się wyroby zawierające azbest,
- Okręgowego Inspektora Pracy w Łodzi, w badanym okresie wpłynęły 3 zgłoszenia od firm wykonujących prace rozbiórkowe na obiektach, w których znajdowały się wyroby zawierające azbest,
- WFOŚ, dofinansowanie na unieszkodliwienie odpadów zawierających azbest przyznano 14 mieszkańcom Miasta oraz Wojewódzkiemu Zespołowi Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Tuszynie. Dofinansowaniem w kwocie łącznej 137,8 tys. zł objęto usunięcie i unieszkodliwienie 351,6 tys Mg wyrobów zawierających azbest.

O przedstawionych wyżej działaniach podejmowanych przez mieszkańców Miasta oraz firmy zajmujące się wywozem odpadów azbestowych Urząd nie posiadał żadnej wiedzy, pomimo że w PUA zawarto zapisy o współdziałaniu oraz zadbanie o przepływ informacji i współdziałania pomiędzy służbami związanymi z problematyką azbestową (punkt 12.4. PUA). Konieczność współpracy samorządu gminnego z organami kontrolnymi (inspekcja sanitarna, inspekcja pracy, inspekcja ochrony środowiska, inspekcja nadzoru budowlanego) została wskazana w POKZA jako jeden z elementów zadań realizowanych przez ten samorząd.

(akta kontroli str. 76-79, 140-145, 207-208)

W latach 2009-2015 (do czasu niniejszej kontroli) Urząd nie był kontrolowany w zakresie problematyki azbestowej oraz nie były formułowane w tym zakresie zalecenia pokontrolne

(dowód: akta kontroli str. 138)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie organizował wywozu wyrobów zawierających azbest leżących luzem, których ilość oszacowano w inwentaryzacji z 2009 r. na 5,48 tys. m² oraz z obiektów zakwalifikowanych do natychmiastowej wymiany. Zgodnie z założeniami

POKZA, koszt transportu i unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest powinien zostać pokryty ze środków własnych Miasta, przy udziale środków właścicieli nieruchomości, dotacji i pożyczek funduszy ochrony środowiska lub innych dostępnych źródeł. Udział środków właścicieli nieruchomości powinien być niewielki, ze względu na fakt, iż koszt nowego pokrycia dachowego czy elewacyjnego nie może być pokryty w ramach wsparcia finansowego z krajowych lub z unijnych funduszy ochrony środowiska.

Burmistrz Tuszyna jako powód niepodejmowania działań zmierzających do utylizacji wyrobów azbestowych zakwalifikowanych do I stopnia pilności i składowanych „luzem”, wskazał na podejmowane działania informacyjne skierowane do mieszkańców, w tym o możliwościach pozyskania środków finansowych na demontaż i utylizację wyrobów azbestowych.

(dowód: akta kontroli str. 284-288)

2. Nie zapewniono w budżecie Miasta środków finansowych na realizację zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, jak również nie ubiegano się o środki z zewnętrznych źródeł na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem azbestu, co nie stanowiło „zachęty” dla mieszkańców w celu podjęcia działań zmierzających do usunięcia wyrobów zawierających azbest ze swoich posesji.

(dowód: akta kontroli str. 103-104)

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2010-2015 nie planowano środków finansowych na zadania dotyczące usunięcia azbestu z terenu miasta i gminy Tuszyn z powodu braku takiej woli ze strony Rady Miejskiej w Tuszynie.

(dowód: akta kontroli str. 288)

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się z wyjaśnieniami Burmistrza Tuszyna, ponieważ Burmistrz nie podejmował inicjatywy uchwałodawczej w tym zakresie, jak również nie podejmował żadnych działań w celu pozyskania na realizację tego zadania środków z innych źródeł – również w formie dotacji (np. z WFOŚ).

(akta kontroli str. 103-104, 120)

3. Informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska występujących na terenie Miasta, stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r., przedkładane były przez Urząd corocznie Marszałkowi Województwa Łódzkiego, zawierały nierzetelne dane w szczególności brak było wskazania adresu i obiektu, gdzie się znajdowały wyroby oraz ich stanu (stopnia uszkodzenia), a także nie odzwierciedlały pełnego stanu faktycznego (stosownie do ustaleń zawartych w punkcie 1 niniejszego wystąpienia). Informacje z lat 2013-2015 w dalszym ciągu składane były w wersji papierowej, pomimo iż z dniem 23 stycznia 2013 r. nałożony został obowiązek bezpośredniego wprowadzania przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta tych danych do bazy azbestowej prowadzonej elektronicznie⁶.

⁶ Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska – Dz. U. Nr 124, poz. 1033 ze zm, zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 23 lipca 2009 r.”

Ponadto, sprawozdaniach za lata 2012-2014 wyroby zawierające azbest oraz wymagające natychmiastowej utylizacji (zaklasyfikowane w PUA do I klasy pilności), w łącznej ilości 61,3 tys. m², wykazane zostały jako II i III klasa pilności.

Niewykazanie wyrobów zaklasyfikowanych do I stopnia pilności w sprawozdaniach przedkładanych Marszałkowi Województwa Łódzkiego wyjaśniono pomyłką.

(akta kontroli str. 5-33, 44-63, 139, 284-288)

Dopiero w trakcie kontroli NIK – w dniu 29 kwietnia 2015 r. - Urząd wystąpił do administratora bazy azbestowej o przyznanie dostępu i nadanie loginu (login i hasło zostały przyznane w dniu 4 maja 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str.120, 132)

Podkreślić należy, że już w listopadzie 2008 r., wg danych zamieszczonych w POKZA, wprowadzonym uchwałą Nr 39/2010 Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r., loginy i hasła do WBDA posiadały 1753 gminy (70,74% wszystkich gmin w Polsce), a 811 gmin (32,73%) pracowało z wykorzystaniem tego systemu.

Wg wyjaśnienia Burmistrza Tuszyna, Urząd dołoży wszelkich starań, aby sporządzić rzetelną inwentaryzację wyrobów zawierających azbest i zamieścić te dane w bazie azbestowej.

(dowód: akta kontroli str. 120, 132)

4. Nie podejmowano skutecznych działań w stosunku do mieszkańców w zakresie wykonywania przez nich obowiązku przekazywania do Urzędu corocznych informacji o ilości wyrobów zawierających azbest. Obowiązek przedkładania burmistrzom powyższych informacji nałożony został w art. 162 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁷ oraz § 10 ust. 3 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 azbest⁸ (zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 13 grudnia 2010 r.”). W konsekwencji dane zawarte w informacjach przedkładanych Marszałkowi Województwa Łódzkiego sporządzone były na podstawie wyników inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest przeprowadzonej w 2009 r., a nie na podstawie informacji pozyskanych corocznie, w terminie do dnia 31 stycznia, od mieszkańców Miasta i były niepełne.

(dowód: akta kontroli str. 5-32, 121, 139)

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, burmistrz sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska w zakresie objętym, właściwością tego organu.

Wg wyjaśnienia Burmistrza Tuszyna, Urząd czynił starania w celu rozpropagowania wśród mieszkańców informacji dotyczących bezpiecznego użytkowania i demontażu wyrobów zawierających azbest oraz obowiązków nałożonych w tym zakresie na właścicieli nieruchomości.

Udostępniano mieszkańcom publikacje dostarczane do Urzędu przez Federację Zielonych GAJA, Fundację Łódzkie Bez Azbestu oraz wydawane przez Ministerstwo Gospodarki. Mieszkańcy informowani byli o firmach mających zezwolenie na

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 8, poz. 31

prowadzenie działalności w zakresie demontażu i usuwania wyrobów zawierających azbest.

W ocenie Burmistrza Tuszyna wyegzekwowanie od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami wymaganej informacji o ilościach posiadanych i unieszkodliwionych wyrobów zawierających azbest wiązałoby się z bardzo dużym nakładem pracy, czasu i dodatkowymi środkami finansowymi na funkcjonowanie odrębnego stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 102, 121)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nieprzekazywanie przez osoby fizyczne posiadające nieruchomości na terenie Gminy Tuszyn corocznych informacji spowodowane było brakiem skutecznej polityki informacyjnej i edukacyjnej Urzędu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zaawansowania realizacji PUA.

3. Działania właściciela nieruchomości zawierających azbest w zakresie bezpieczeństwa ich użytkowania.

Opis stanu faktycznego

Gmina jest właścicielem obiektów wybudowanych z wykorzystaniem wyrobów zawierających azbest – wodociągu gminnego długości około 275 mb oraz dwóch budynków OWR w Tuszynie.

(dowód: akta kontroli str. 83, 96, 114)

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny nieczynnych budynków hotelowych OWR wykazały dobry stan okładzin elewacyjnych oraz ścianek działowych wykonanych z płyt azbestowo-cementowych, niewymagający ich natychmiastowej wymiany (ogólna powierzchnia wyrobów zawierających azbest wynosiła około 949,54 m²). Obiekty te są wyłączone z eksploatacji i niedostępne dla osób postronnych.

(dowód: akta kontroli str. 97-99)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Urząd nie realizował obowiązku dokonywania oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach będących własnością Gminy oraz sporządzania inwentaryzacji i przekazywania stosownej informacji w tym zakresie Marszałkowi Województwa Łódzkiego.

Ww. obowiązki wynikają z § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 2010 r. oraz z § 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy oraz Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest⁹.

Wg wyjaśnień Burmistrza, Urząd nie posiadał dokumentów wskazujących na wykorzystywanie w obiektach należących do Miasta wyrobów zawierających azbest. Użycie wyrobów zawierających azbest przy budowie wodociągu gminnego oraz budynków hotelowych OWR stwierdzone zostało dopiero podczas obecnej kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 121)

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 71, poz. 649 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, iż pracownikom Urzędu nie zostały przypisane obowiązki wynikające z przepisów prawa oraz zadań określonych w POKZA, a dotyczące m.in. gromadzenia informacji o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest oraz przekazywanie jej Marszałkowi Województwa Łódzkiego, organizowania szkoleń w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości bez korzystania z usług wyspecjalizowanych firm, organizowania usuwania wyrobów zawierających azbest przy wykorzystaniu pozyskanych na ten cel środków krajowych lub unijnych, inspirowania właściwej postawy obywateli w zakresie obowiązków związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest, współpracy z marszałkiem województwa w zakresie inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest oraz opracowywania programów usuwania wyrobów zawierających azbest, w szczególności w zakresie lokalizacji składowisk odpadów zawierających azbest, współpracy z mediami w celu propagowania odpowiednich inicjatyw społecznych oraz rozpowszechniania informacji dotyczących zagrożeń powodowanych przez azbest, współpracy z organizacjami społecznymi wspierającymi realizację programu usuwania wyrobów zawierających azbest, współpracy z organami kontrolnymi (inspekcją sanitarną, inspekcją pracy, inspekcją nadzoru budowlanego, inspekcją ochrony środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 127-131)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie podejmowanych działań właściciela.

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

- 1) rzetelne rozpoznanie i gromadzenie informacji o ilości, rodzaju i miejscach występowania wyrobów zawierających azbest oraz wprowadzanie tych danych do elektronicznej bazy danych,
- 2) podjęcie działań na rzecz jak najszybszego usunięcia na składowisko odpadów płyt eternitowych leżących luzem oraz zakwalifikowanych do I stopnia pilności,
- 3) zapewnienie w budżecie Miasta środków finansowych na zadania nałożone na Miasto w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest i realizowanie innych zaplanowanych działań gwarantujących realizację założeń określonych w POKZA, w tym na rzecz pozyskania środków finansowych oraz nawiązania współpracy z organami kontrolnymi i organizacjami pozarządowymi zaangażowanymi w realizację POKZA,
- 4) przypisanie pracownikom Urzędu zadań dotyczących problematyki azbestowej oraz egzekwowanie ich właściwej realizacji.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

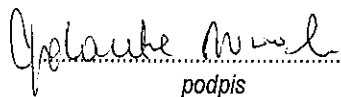
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

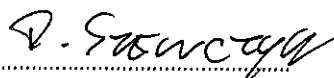
Łódź, dnia 30 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Koordinator kontroli
Jolanta Nowak
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis


.....
Podpis

