



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.005.07.2015
P/15/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/087-Realizacja „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Jan Pawlak - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94588 z dnia 19 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sulejowie, ul. Konecka 42, 97-330 Sulejów, Regon 000524269, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Ostrowski - Burmistrz Sulejowa wyłoniony w wyborach odbytych w dniu 30 listopada 2014 r. (wcześniej funkcję tą sprawował Stanisław Baryła wybrany w wyborach przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Przedmiotem kontroli była realizacja „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy i gminy Sulejów”.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd Miejski w Sulejowie w 2006 roku przystąpił do zdiagnozowania zjawiska występowania wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy Sulejów, przeprowadził inwentaryzację oraz opracował gminny program usuwania wyrobów zawierających azbest na lata 2006-2026 („PUA”).

Inwentaryzacja nie została jednak przeprowadzona w formie spisu z natury i opierała się jedynie na informacjach pozyskanych od części mieszkańców Gminy. Inwentaryzacją nie objęto nieruchomości zawierających wyroby azbestowe u około 20% mieszkańców Gminy, a także w nieruchomościach będących własnością Gminy (wodociąg gminny, wiaty przystankowe, budynki Ośrodka Sportu i Rekreacji w Sulejowie oraz Szkoły Podstawowej w Klementynowie). W efekcie Gmina do dnia dzisiejszego nie posiada pełnej wiedzy na temat wyrobów azbestowych znajdujących się na jej terenie, pomimo że zgodnie z założeniami Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032 („POKzA”) do 2012 r. miała zakończyć się rzetelna inwentaryzacja w tym zakresie.

Urząd nie monitorował PUA oraz nie sporządzał i nie przedkładał Radzie Miasta oraz samorządowi województwa łódzkiego rocznych sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań, pomimo tego rodzaju zadań przewidzianych w tym programie. Nie podejmowano także działań w sprawie utworzenia regulaminu dofinansowania wywozu odpadów zawierających azbest, przewidzianego w ww. programie gminnym.

¹ Program wieloletni ustanowiony uchwałą nr 122/2009 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r., zmienioną uchwałą nr 39/2010 z dnia 15 marca 2010 r. opublikowaną na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki,

Od uchwalenia PUA do czasu kontroli NIK, Urząd usunął zaledwie 251 Mg wyrobów zawierających azbest, tj. 14,2% wyrobów zaklasyfikowanych w 2006 roku do bezzwłocznego usunięcia, ze względu na zagrożenie dla mieszkańców Gminy. Burmistrz nie podjął dotychczas działań na rzecz usunięcia lub zabezpieczenia wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach gminnych użyteczności publicznej, pomimo ich bardzo złego stanu.

Środki przeznaczane corocznie na utylizację wyrobów azbestowych, w wysokości średniorocznie 28,6 tys. zł, były wielokrotnie niższe od zapisanych w PUA.

Obecna dynamika usuwania wyrobów zawierających azbest, przy uwzględnieniu ilości wbudowanych w nieruchomościach gminnych nieujawnionych w inwentaryzacji z 2006 r. (405 Mg), nie gwarantuje – w ocenie NIK - terminowego (do 2032 roku) usunięcia tych wyrobów z terenu Gminy.

Ograniczenie wydatków na realizację PUA, przy jednoczesnym nałożeniu na właścicieli nieruchomości obowiązku demontażu eternitu bez zagwarantowania jego wywieżenia, przyczyniało się do wzrostu zagrożenia dla mieszkańców Gminy oraz podejmowania przez nich działań zmierzających do pozbycia się niebezpiecznego odpadu z posesji niezgodnie z prawem. Do czasu kontroli NIK, na wywieżenie oczekiwało 45,8 Mg zdemontowanych przez mieszkańców Gminy odpadów zawierających azbest, przy czym część wniosków o wywieżenie złożonych zostało jeszcze w 2012 r.

Urząd, poza kartami przekazania wytworzonych odpadów firmie posiadającej zezwolenie na transport odpadów niebezpiecznych z lat 2007-2014, nie posiadał dokumentów potwierdzających ich zdeponowanie na składowisku odpadów niebezpiecznych. Za niegospodarne Najwyższa Izba Kontroli uznała dokonywanie zapłaty firmom za usuwanie wyrobów zawierających azbest, pomimo niewywiązania się przez nie z obowiązków zapisanych w umowach w zakresie demontażu wyrobów i niewykazania, że odpady zostały przekazane uprawnionym podmiotom.

Ponadto, Burmistrz nie wywiązywał się z obowiązków nałożonych przepisami prawa w zakresie m.in. wprowadzania aktualnych danych do bazy azbestowej, przekazywania do Marszałka Województwa Łódzkiego informacji o wyrobach zawierających azbest oraz dokonywania oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w nieruchomościach gminnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.1 Przygotowanie i opracowanie programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Sulejów.

Opis stanu
faktycznego

Wypełniając obowiązek dotyczący wyeliminowania wyrobów zawierających azbest z gospodarki², władze Gminy zleciły firmie zewnętrznej już w 2006 r. przeprowadzenie inwentaryzacji wyrobów zawierających azbest oraz sporządzenie

² Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 czerwca 1997 r. w sprawie programu wycofania azbestu z gospodarki

– M.P. Nr 38 poz. 373, ustawa z dnia 19 czerwca 1997 roku o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. Nr 101, poz. 628 ze zm.), „Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski” przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 2002 r.,

„Programu Usuwania Wyrobów Zawierających Azbest z Terenu Gminy na lata 2006-2026”, zwanego dalej „PUA”.

Przeprowadzona inwentaryzacja wykazała wbudowanie łącznie ok. 154 tys. m² (2.002 Mg³) wyrobów azbestowych w postaci pokryć dachowych budynków mieszkalnych i gospodarczych (łącznie 900 budynków znajdujących się na 492 nieruchomościach).

Szacunkowy koszt usunięcia wszystkich płyt cementowo-azbestowych z dachów określony został na 2.305 tys. zł.

PUA przyjęty został uchwałą Nr XXXVI/302/2006 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 29 czerwca 2006 r.

(dowód: akta kontroli str. 18-117)

Według zapisów w PUA zły stan techniczny wyrobów zawierających azbest, wymagający natychmiastowej ich utylizacji, dotyczył 87,8% zinwentaryzowanych obiektów (790 spośród 900 budynków).

PUE zakładał pilne podjęcie przez Urząd działań zmierzających do jak najszybszej wymiany pokryć dachowych w budynkach zakwalifikowanych do bezzwłocznej wymiany, w tym także w budynkach stanowiących własność lub zarządzanych przez Gminę.

W PUA w wariantcie I określono, iż mieszkańcy Gminy dokonują na własny koszt demontażu pokrycia dachowego z płyt cementowo-azbestowych i jego zabezpieczenia zgodnie z przepisami prawa, przy czym miejsce czasowego zdeponowania płyt ma być przygotowane przez firmę dokonującą prac. Transport odpadów na składowisko odpadów niebezpiecznych miał być zorganizowany przez Gminę. Określono, iż po zdeponowaniu firma transportowa dostarczy dokumenty potwierdzające przekazanie odpadów na składowisko. Koszt prac wymienionych w wariantcie I oszacowano na 1.920,8 tys. zł (w tym koszt po stronie Gminy – 804 tys. zł), przy założeniu usunięcia wszystkich zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest (bez kosztu zakupu i montażu nowego pokrycia dachowego). Wariant II określał natomiast udział Gminy w zorganizowaniu również demontażu płyt cementowo-azbestowych. W tej wersji cały koszt (1.920,8 tys. zł) pokryty zostałby ze środków budżetu Gminy.

Obowiązek wywozu wytworzonych odpadów zawierających azbest przez koncesjonowaną firmę posiadającą zezwolenie na transport odpadów przypisany został do zadań Urzędu.

PUA zakładał dwudziestoletni okres likwidacji pokryć „eternitowych”. W I etapie, do końca 2015 r., usuniętych miało zostać 135,5 tys. m² wyrobów zawierających azbest, tj. 88,0% zinwentaryzowanej ilości. W II etapie, do końca 2026 r. pozostała ilość 18,5 tys. m² (12,0%).

Koszt usunięcia pokryć dachowych, przy założeniu jednostkowych nakładów usunięcia wyrobów zawierających azbest w wysokości 12,47 zł/m² wynieść miał 1.690 tys. zł w I etapie oraz 231 tys. zł w II etapie.

Za źródło finansowania przyjęto środki pochodzące z funduszy celowych, tj. Gminnego, Powiatowego, Wojewódzkiego i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

³ Wg założenia przyjętego w PUA, że średnia waga 1 m² płyt azbestowo – cementowych wynosiła 13 kilogramów.

W PUA opisano wskaźniki monitorowania jego realizacji, nie określając jednak ich wartości docelowych. Stanowią one miały podstawę do sporządzenia rocznego sprawozdania z realizacji PUA. Przewidywano również przygotowanie regulaminu dofinansowania wymiany płyt cementowo-azbestowych zabudowanych na budynkach mieszkańców Gminy nieprowadzących działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 18-117, 221-222)

W dniu 23 marca 2015 r. podpisana została z firmą zewnętrzną umowa na wykonanie aktualizacji PUA wraz z inwentaryzacją obejmującą nieruchomości osób fizycznych i prawnych. W umowie tej opisano szczegółowo zakres zadań, w tym m.in. sposób przeprowadzenia inwentaryzacji oraz jej wyniku (dane dotyczące osób fizycznych, przygotowanie warstwy obrysów obiektów, numery działek, numery obrębów ewidencyjnych, możliwość eksportu wyników inwentaryzacji do bazy azbestowej). Wykonawcę zobowiązano do wprowadzenia danych do bazy azbestowej oraz przygotowania danych do Urzędu Marszałkowskiego dotyczących osób prawnych wprowadzonych również do bazy azbestowej. Na wykonanie umowy Gmina otrzyma - na podstawie porozumienia zawartego w dniu 26 maja 2015 r. - dotację z Ministerstwa Gospodarki w wysokości 15,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 118-121)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

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

1. Gmina nie posiada pełnej wiedzy na temat wyrobów azbestowych znajdujących się na jej terenie, pomimo że zgodnie z założeniem POKZA do 2012 r. miała zakończyć się rzetelna inwentaryzacja w tym zakresie. Przeprowadzona w 2006 r. inwentaryzacja wyrobów zawierających azbest na terenie Gminy nie obejmowała wszystkich wyrobów znajdujących się na terenie Gminy i pochodziła ze zgłoszeń właścicieli nieruchomości, a nie z przeprowadzonego spisu z natury. Wg szacunków wykonawcy PUA, pomimo szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej, około 20% mieszkańców Gminy nie zgłosiło faktu posiadania na swoich nieruchomościach wyrobów azbestowych i nie zostali oni ujęci w PUA. Inwentaryzacja nie obejmowała również wyrobów zawierających azbest, w łącznej ilości 405 Mg, wbudowanych w nieruchomościach będących własnością Gminy w postaci wodociągu gminnego, pokrycia eternitowego na budynkach Ośrodka Sportu i Rekreacji („OSiR”), wiat przystankowych, czy szkoły podstawowej w Klementynowie.

(dowód: akta kontroli str. 18-117, 256-258)

Do czasu niniejszej kontroli NIK, PUA nie został zaktualizowany i dostosowany do aktualnie w tym zakresie obowiązujących przepisów prawa. m.in. druki oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest oraz informacji o wyrobach zawierających azbest i miejscu ich występowania – stanowiące załącznik nr 1 i nr 2 do PUA były nieaktualne, nie zawierały wszystkich wymaganych danych. Ponadto w treści PUA zapisano, iż jeden egzemplarz oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest należy przekazać do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a obowiązek ten nie jest już wymagany z dniem 18 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 273, 308)

Wg wyjaśnień Burmistrza Sulejowa brak aktualizacji PUA spowodowany był ograniczonymi środkami finansowymi, które w pierwszej kolejności przeznaczane były na sfinansowanie odbioru odpadów zawierających azbest od mieszkańców. Dwukrotnie w 2014 i 2015 r. Gmina Sulejów ubiegała się o wsparcie finansowe ze środków Ministerstwa Gospodarki w ramach Konkursu „Azbest”, uzyskując na ten cel w 2015 roku dotację w kwocie 15,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 118-121, 238-239, 240-243)

2. Burmistrz Sulejowa, wbrew postanowieniom § 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 środowiska⁴ (zwanym dalej „rozporządzeniem z dnia 23 lipca 2009 r.”⁵) oraz założeniom POKZA, nie wprowadzał do bazy azbestowej danych dotyczących posiadanych i zutylizowanych wyrobów zawierających azbest. W efekcie Marszałek Województwa Łódzkiego nie posiadał bieżącej wiedzy o ilości zinwentaryzowanych wyrobów na terenie Gminy, stwarzających zagrożenie dla środowiska, jak również o ilości już usuniętego azbestu.

Podkreślić należy, że już w listopadzie 2008 r., wg danych zamieszczonych w POKZA., loginy i hasła do WBDA posiadały 1753 gminy (70,74% wszystkich gmin w Polsce), a 811 gmin (32,73%) pracowało z wykorzystaniem tego systemu. Baza azbestowa prowadzona przez Ministerstwo Gospodarki stanowić miała obligatoryjne narzędzie informatyczne dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie inwentaryzacji i monitorowania realizacji zadań wynikających z POKZA.

Dopiero w dniu 20 marca 2015 r., po apelu skierowanym przez Ministra Gospodarki o aktywne włączenie się do walki z zagrożeniami wynikającymi z użytkowania wyrobów azbestowych, Gmina zwróciła się o przydzielenie dostępu do bazy azbestowej, uzyskując login i hasło dostępu.

W dniu 20 kwietnia 2015 r. przekazano Marszałkowi Województwa Łódzkiego informację w wersji papierowej o usuniętej w latach 2007-2014 ilości odpadów zawierających azbest. Informacja ta nie wypełnia jednak, zarówno co do formy jak i treści, obowiązku wynikającego z ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 219-220, 228, 231-233, 295-296, 308)

3. Urząd nie monitorował realizacji PUA oraz nie sporządzał i nie przedkładał Radzie Miasta i samorządowi województwa łódzkiego rocznych sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji zadań, ja również nie opracował Regulaminu dofinansowania wywozu odpadów zawierających azbest, do czego zobowiązany był postanowieniami PUA. Niewykonanie zobowiązania wynikającego z zapisów PUA spowodowane było wg wyjaśnień Burmistrza - natłokiem zajęć wynikających z zakresu obowiązków pracownika odpowiedzialnego za ww. zadania. Nieopracowanie Regulaminu (...) wyjaśnił przeznaczaniem w różnej wysokości środków finansowych na wywóz odpadów - w zależności od złożonych wniosków mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 69-70, 344-346)

Najwyższa Izba Kontroli, negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

Ocena częściowa

⁴ Dz. U. Nr 124, poz. 1033 ze zm.

⁵ Obowiązujące z dniem 21 sierpnia 2009 r.

2 Zaawansowanie realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do zapisów w PUA Burmistrz Sulejowa zobowiązany był do corocznego organizowania odbioru odpadów zawierających azbest znajdujących się na posesjach właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, zawierając porozumienia na ich odbiór oraz przekazanie do unieszkodliwiania.

W okresie od uchwalenia PUA do końca 2014 usunięto ogółem 251 Mg wyrobów zawierających azbest, tj. 12,5% zinwentaryzowanej ilości w 2006 r. (2.002 Mg).

W 2015 r. odbioru i unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest nie prowadzono z uwagi na zaangażowanie Urzędu w aktualizację PUA.

Uwzględniając 405 Mg wyrobów zawierające azbest, nieujętych w inwentaryzacji z 2006 r., a wbudowanych w obiektach należących i zarządzanych przez Gminę Sulejów, do usunięcia pozostało 2.156 Mg tego typu wyrobów.

(dowód: akta kontroli str. 14, 44-63, 153-158, 234, 256-258, 308)

Na unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest w okresie po uchwaleniu PUA Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 228,5 tys. zł, przeznaczając średniorocznie na ten cel 28,6 tys. zł.

Wydatki te obejmowały: pakowanie, załadunek, transport oraz odbiór odpadów zawierających azbest przez firmy P.H.U. JUKO z Piotrkowa Trybunalskiego, ZUK „HAK” z Piotrkowa Trybunalskiego oraz „Eko-Radomsko” z Radomska, posiadające zatwierdzone przez Marszałka Województwa Łódzkiego programy gospodarki odpadami powstającymi w wyniku prac rozbiórkowych i porządkowych, obejmującymi wyroby zawierające azbest.

Koszt unieszkodliwienia 1 Mg wyrobów zawierających azbest obniżał się w badanym okresie z 1.400 zł w 2007 r. do 289 zł w 2014 r. (dane netto).

(dowód: akta kontroli str. 14, 122-128, 149-158, 166, 179-180, 274-294, 306-309)

Część wydatków poniesionych na utylizację azbestu w latach 2007-2012 w kwocie 77,4 tys. zł pokryta została ze środków przyznanych przez Marszałka Województwa Łódzkiego na realizację projektu pn. „Poprawa funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami na terenie Gminy Sulejów” na podstawie umowy z dnia 30 czerwca 2010 r., zawartej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013. Zawarta umowa o dofinansowanie do kwoty 742,4 tys. zł (przy całkowitym koszcie projektu wynoszącym 1.115,5 tys. zł) dotyczyła zakupu oraz montażu linii sortowniczej odpadów komunalnych oraz odpadów z selektywnej zbiórki, zakupu samochodu do zbiórki i wywozu odpadów komunalnych, a także demontażu elementów zawierających azbest z 68 budynków na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 14, 181-218)

Mieszkańcy Sulejowa informowani byli przez Urząd o prowadzonej w badanym okresie, w systemie akcyjnym i miesiącach jesiennych, zbiórce odpadów zawierających azbest, za pośrednictwem portalu www.eko.sulejow.pl.

Wnioski w sprawie odbioru odpadów zawierających azbest przyjmowane były w Urzędzie lub drogą elektroniczną, pod adresem srodowisko@sulejow.pl.

Wg ogłoszeń odpady zawierające azbest powinny być ułożone na palecie i zgromadzone w jednym dostępnym dla dużych pojazdów miejscu na terenie posesji.

O terminie ich odbioru z nieruchomości informowały uprawnione firmy świadczące te usługi.

(dowód: akta kontroli str. 309)

W toku kontroli, Burmistrz wskazał na występujące bariery uniemożliwiające szybką i skuteczną utylizację azbestu: brak wystarczających środków finansowych gmin oraz brak środków finansowych mieszkańców, którzy z tych względów nie dokonują demontażu dachów z eternitu. W związku z tym, Burmistrz wskazał na potrzebę dofinansowania mieszkańcom zakupu nowego pokrycia dachowego. Burmistrz zwrócił również uwagę na zasób kadrowy w Urzędzie oraz rozważenie możliwości powierzenia jednej osobie realizacji PUA.

(dowód: akta kontroli str. 347)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanym okresie, Burmistrz nie podjął skutecznych działań zmierzających do składania przez mieszkańców Gminy Sulejów corocznych informacji o ilościach posiadanych przez nich i unieszkodliwionych wyrobów zawierających azbest. Obowiązek przedkładania powyższych informacji nałożony został w art. 162 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶, zwanym dalej „Prawo ochrony środowiska” oraz § 10 ust. 3 w związku z ust. 1 i 2 rozporządzenia 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 azbest⁷ (zwane dalej „rozporządzeniem z dnia 13 grudnia 2010 r.”),

(dowód: akta kontroli str. 234, 237-239, 244-246, 306-309)

Według wyjaśnień Burmistrza Sulejowa 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.

Udostępniane były mieszkańcom informacje podczas spotkań z nimi oraz na platformie www.eko.sulejow.pl.

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak skutecznej polityki informacyjnej i edukacyjnej Urzędu może być w głównej mierze przyczyną nieprzekazywania przez osoby fizyczne posiadające nieruchomości na terenie Gminy Sulejów corocznych informacji.

2. Urząd nie zapewnił usunięcia z terenu Gminy wszystkich wyrobów zawierających azbest zakwalifikowanych jeszcze w 2006 r. do natychmiastowej utylizacji. W okresie od uchwalenia PUA do czasu kontroli NIK usunięto zaledwie 14,2% ilości wyrobów zawierających azbest zaklasyfikowanych - ze względu na zagrożenie dla mieszkańców Gminy - do bezzwłocznego usunięcia.

W ocenie NIK podejmowane przez Urząd działania były niewystarczające i nie mobilizowały, a wręcz powstrzymywały mieszkańców od demontażu wyrobów stwarzających zagrożenie dla środowiska.

⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 8, poz. 31

Płyty eternitowych nie odebrano m.in. od mieszkańca nieruchomości w Poniatowie, pomimo jego wniosków złożonych w dniach: 18 czerwca 2008 r. oraz 25 lipca 2012 r. W przypadku nieruchomości w Witowie Kolonii zdemontowany z dachu eternit, jeszcze przed rokiem 2000, nie został odebrany do czasu zakończenia kontroli NIK. W przypadku nieruchomości w Sulejowie właściciel posesji nie mogąc doczekać się odbioru połamanych płyt eternitowych, unieszkodliwił je - jak oświadczył – w związku z konsultacją z pracownikami Urzędu, poprzez wywiezienie i zakopanie na prywatnym terenie (wał przeciwpowodziowy w miejscowości Ostrów, zwałowisko, gruzowisko). O powyższym poinformował Burmistrza Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 14, 44-63, 153-158, 176-178, 301-304, 306-311, 342-343)
W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach, Burmistrz podał, m.in. iż Urząd nie wyraził zgody na umieszczenie połamanych płyt eternitowych w wale przeciwpowodziowym, nie było to konsultowane z pracownikami urzędu, a mieszkaniec przyniósł pismo do urzędu i „postawił urząd przed faktem dokonanym”.

(dowód: akta kontroli str. 345, 347)

Według szacunków Urzędu, na koniec maja 2015 r. do odebrania pozostało 45,8 Mg zdemontowanych odpadów zawierających azbest od 36 właścicieli nieruchomości, którzy złożyli w tej sprawie wnioski w latach 2012-2015.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, brak koordynacji demontażu, sprawnego transportu i utylizacji przez Gminę wyrobów zawierających azbest, prowadziło do naruszenia przez właścicieli nieruchomości przepisów dotyczących bezpiecznego użytkowania tego rodzaju wyrobów i mogło stanowić realne zagrożenie dla zdrowia ludzi. O powyższym, świadczą przynajmniej dwa stwierdzone podczas kontroli NIK przypadki dokonania demontażu płyt eternitowych przez mieszkańców systemem gospodarczym, przy czym osoby te - wg uzyskanych od nich informacji, nie zostały w żaden sposób poinformowane przez Urząd o szkodliwości azbestu dla zdrowia, o sposobie demontażu, jak również nie wskazano katalogu wykonawców świadczących tego rodzaju usługi.

Należy podkreślić, że w POKZA określono, jako jedno z zadań dla samorządu gminnego – organizowanie szkoleń w zakresie usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu nieruchomości bez korzystania z usług wyspecjalizowanych firm (zadanie nr 3). Ponadto, zgodnie z założeniami POKZA, to gmina powinna zapewnić wywóz odpadów zawierających azbest na składowisko odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 234, 303, 310-311, 343)

3. Środki przeznaczone corocznie na utylizację wyrobów azbestowych były wielokrotnie niższe od zapisanych w PUA (dla I okresu – w latach 2007-2015 usuwania wyrobów planowano wydatkować średniorocznie ponad 187 tys. zł), a Burmistrz Sulejowa nie podjął inicjatywy uchwałodawczej w zakresie dostosowania środków budżetowych do zapisów PUA oraz zgłaszanych przez mieszkańców potrzeb w tym zakresie. Nie podjął również działań w celu pozyskania na realizację tego zadania środków z innych źródeł⁸ – również w formie dotacji z WFOŚ, mimo, że to źródło finansowania zostało wskazane w PUA.

⁸ Za wyjątkiem uzyskanego dofinansowania w ramach RPO Województwa Łódzkiego, które zostało opisane w punkcie 2 opisu stanu faktycznego

NIK odnosząc się do wyjaśnienia Pana Burmistrza, że duża ilość zinwentaryzowanych wyrobów zawierających azbest uniemożliwiała zaplanowaną w PUA realizację usuwania azbestu oraz zapewnienie, że wykonywana obecnie aktualizacja PUA pozwoli na oszacowanie zakresu i nakładów na ten cel, zwraca uwagę na negatywne skutki dla zdrowia i środowiska powodowane przez azbest i wyroby zawierające azbest.

(dowód: akta kontroli str. 237-239, 248-250, 344-348)

4. Referat Rozwoju i Ochrony Środowiska nie sprawował rzetelnego nadzoru nad unieszkodliwianiem odpadów zawierających azbest z terenu Gminy Sulejów, co przejawiało się w:

- a) nieegzekwowaniu w latach 2008-2012 od firm zajmujących się odbiorem odpadów zawierających azbest wywiązania się z obowiązku zapisanego w umowach dotyczącego demontażu eternitu oraz niewykazaniu, że odpady zostały przekazane uprawnionym podmiotom.

Kontrola NIK wykazała, że firmy te nie dokonywały demontażu pokryć dachowych i nie odbierały od mieszkańców wyrobów nieprzygotowanych do odbioru. Nie przedstawiały także Urzędowi kart przekazania odpadów na składowisko odpadów niebezpiecznych, co było warunkiem niezbędnym do dokonania zapłaty za wykonaną usługę.

Wbrew zapisom w umowach wypłacono firmom zajmującym się usuwaniem wyrobów zawierających azbest pełną stawkę określoną w umowie, pomimo niedokonywania demontażu eternitu, który ujęty był w cenie usługi, a firmy wręcz odmawiały przyjęcia niezdemontowanych płyt zawierających azbest.

Za całość usługi (pomimo niedokonania demontażu pokrycia dachowego) wypłacono firmie „JUKO” za wywóz eternitu m.in. 46,3 tys. zł w 2008 r., 30 tys. zł w 2012 r., a firmie „HAK” 44,3 tys. zł w 2009 r.

Brak rzetelnie prowadzonej i jednolitej dokumentacji potwierdzającej wywóz odpadów zawierających azbest z poszczególnych nieruchomości sprawił, że niemożliwym jest potwierdzenie spełnienia przez Gminę warunku postawionego w umowie o dofinansowanie poprawy funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami na terenie Gminy Sulejów zawartej w 2010 r. z Województwem Łódzkim, zakładającej unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest z 68 budynków.

(dowód: akta kontroli str. 14, 122-218, 240-241, 274-294, 306-309, 317-325)

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Najwyższa Izba Kontroli powyższe zaniechanie ocenia jako działanie niegospodarne.

- b) niepotwierdzaniu przez Urząd, będący stroną przekazującą odpady zawierające azbest do utylizacji, części kart przekazania odpadów, a także wykazywaniu w nich ilości przekraczających zawarte umowy i porozumienia.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

Dotyczyło to karty z dnia 18 grudnia 2013 r., przekazania firmie „Eko-Radomsko” odpadów zawierających azbest w ilości 16,28 Mg, pomimo zlecenia jej wywozu jedynie 12 Mg odpadów oraz karty przekazania (bez daty) tej samej firmie 5,66 Mg odpadów zawierających azbest.

(dowód: akta kontroli str. 135, 162)

- c) poświadczeniu nierzetelnych danych w protokole końcowym wykonania usługi przez firmę „Eko-Radomsko”, z dnia 30 września 2014 r., realizowanej na podstawie umowy nr RO.6232.14.3.AU.2014 z dnia 25 lipca 2014 r., poprzez:
- wykazanie jego sporządzenia w dniu umownego terminu wykonania prac (30 września 2014 r.), w sytuacji przekazania części odpadów zawierających azbest w dniu 28 listopada 2014 r.,
 - potwierdzenie odbioru 0,73 Mg odpadu zawierającego azbest z nieruchomości w Sulejowie przy ul. Taraszczyńskiej, w sytuacji dysponowania pismem z dnia 25 lutego 2014 r. potwierdzającym usunięcie tego odpadu przez właściciela nieruchomości,
 - potwierdzenie odbioru 1,3 Mg odpadu zawierającego azbest usuniętego z budynków Ośrodka Wczasowego Sosenska, w sytuacji nieposiadania oświadczenia właściciela nieruchomości potwierdzającego rzetelność wykonania prac.

Nadmienić należy, że w przypadku 7 nieruchomości (31,8%) odbiór odpadów zawierających azbest dokonany został z miejsc nieujętych w załączniku do zawartej umowy.

(akta kontroli str. 153-175, 242-243, 303-304, 310-311, 314-316)

W złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach, Inspektor w Referacie Rozwoju i Ochrony Środowiska stwierdziła, że Urząd posiada jedynie karty przekazania odpadów przez Gminę do wykonawcy i nie dopatrzonego się braku kart przekazania odpadów na składowisko. Burmistrz Miasta natomiast, nie wskazał przyczyn nieegzekwowania od wykonawców demontażu płyt eternitowych, stwierdził natomiast, iż demontaż płyt azbestowych związany jest z koniecznością natychmiastowego położenia nowego pokrycia, zwrócił też uwagę że mieszkańcy przesuwają termin odbioru wyrobów zawierających azbest uzależniając go od terminu położenia nowego pokrycia. Burmistrz potwierdził, że występowały błędy w dokumentowaniu czynności, m.in. załączono nieprawidłową listę mieszkańców do zlecenia, wystąpiły błędy w ilości odpadów wyszczególnionych w kartach przekazania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 248-250)

5. W umowach na odbiór i unieszkodliwienie wyrobów zawierających azbest, nie zabezpieczono w sposób należyty, stosownie do postanowień art. 483 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny¹⁰, interesu Gminy. Nie wprowadzono zapisów o karze umownej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, jak również nie nałożono na firmę „Eko-Radomsko” kary za nieterminowy odbiór wyrobów zawierających azbest – w dniu 31 października 2014 r., tj. miesiąc po terminie umownym (30 września 2014 r.).

¹⁰ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93

Protokół potwierdzający wykonanie przez firmę „Eko-Radomsko” usługi sporządzony został z datą 30 września 2014 r., pomimo wystawienia karty przekazania odpadów z datą 28 listopada 2014 r.

Powyższe, wg wyjaśnienia Burmistrza Sulejowa, wynikało z trudnego do przewidzenia terminu odbioru odpadów z uwagi na niedotrzymywanie przez właścicieli nieruchomości terminów demontażu eternitu.

(akta kontroli str. 153-165, 240-241, 260,344-348)

NIK zwraca uwagę na możliwość aneksowania terminu wykonania prac, co już uczyniono przesuwając termin realizacji powyższej umowy z dnia 30 sierpnia 2014 r. na dzień 30 września 2014 r.

6. Urząd, wbrew zapisom w PUA, nie współpracował z organizacjami społecznymi wspierającymi realizację POKZA, czy organami kontrolnymi (inspekcją sanitarną, inspekcją pracy, inspekcją nadzoru budowlanego, inspekcją ochrony środowiska).

Wg informacji uzyskanej w toku niniejszej kontroli od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Piotrkowie Trybunalskim, Okręgowego Inspektora Pracy w Piotrkowie Trybunalskim, w okresie objętym kontrolą z terenu Gminy Sulejów nie wpłynęło żadne zgłoszenie zamiaru wykonania prac polegających na usunięciu wyrobów zawierających azbest, pomimo takiego obowiązku, nałożonego na wykonawcę prac w § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 kwietnia 2004 r. Jedynie do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Piotrkowie Trybunalskim wpłynęło zgłoszenie zamiaru wykonania prac od firmy dokonującej demontażu płyt na jednej nieruchomości w Sulejowie.

(akta kontroli str. 261-268)

Ocena cząstkowa

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

3 Ocena działań właściciela nieruchomości zawierających azbest w zakresie bezpieczeństwa ich użytkowania.

Opis stanu faktycznego

Gmina Sulejów jest właścicielem oraz zarządcą obiektów użyteczności publicznej wybudowanych z wykorzystaniem wyrobów zawierających azbest – wodociągu gminnego długości około 10 km, budynku Szkoły Podstawowej w Klementynowie, budynków OSiR, OSP w Kłudzicach, wiat przystankowych w Białej, Biłskiej Woli, Kole, Kłudzicach.

(dowód: akta kontroli str. 247, 268, 298,)

Wyłączone z użytkowania, uszkodzone oraz zbędne fragmenty rur azbestowo-cementowych gminnego wodociągu, unieszkodliwiane były wg oświadczenia dyrektora MZK w Sulejowie, poprzez pozostawienie ich w ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 229)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Gmina nie realizowała obowiązków nałożonych na właściciela nieruchomości w zakresie sporządzania oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest oraz informacji o wyrobach zawierających azbest

(§ 4 rozporządzenia z dnia 2 kwietnia 2004 r. oraz § 10 rozporządzenia z dnia 13 grudnia 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 86-117, 229-230, 247)

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina jako właściciel nie dokonywała inwentaryzacji i oceny stanu oraz stopnia pilności wykonywanych prac ze względów na ograniczone środki finansowe w budżecie na ten cel, a administratorzy i zarządcy nieruchomości nie zgłaszają naglej potrzeby usunięcia odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 344-346)

2. Gmina nie podejmowała działań na rzecz usunięcia lub zabezpieczenia wyrobów azbestowych w nieruchomościach gminnych użyteczności publicznej, pomimo ich bardzo złego stanu. Treść § 2 ust 1. rozporządzenia z dnia 13 grudnia 2010 r. stanowi, iż przy wykorzystywaniu wyrobów zawierających azbest należy uwzględnić wyniki przeprowadzonych kontroli oraz oceny stanu i możliwości bezpiecznego ich użytkowania, a zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest¹¹, wyroby które w wyniku oceny otrzymały I stopień pilności¹² muszą być pilnie usunięte (wymiana na wyrób bezazbestowy) lub zabezpieczone. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny budynków będących własnością lub zarządzanych przez Gminę - OSiR, Szkoły Podstawowej w Klementynowie, wiat przystankowych w Białej, Bilskiej Woli, Kole, Klementynowie, toalety przy świetlicy wiejskiej w Białej, OSP w Kłudzicach, wykazały zły stan pokryć dachowych wykonanych z eternitu, wymagających ich natychmiastowej wymiany. Dyrekcja Szkoły Podstawowej w Klementynowie, zaplanowała wymianę pokrycia dachowego w bieżącym roku.

(dowód: akta kontroli str. 223-227, 230, 235-236, 247)

W przypadku Szkoły Podstawowej w Klementynowie, OSP w Kłudzicach oraz OSiR, użytkujący te obiekty wielokrotnie zwracali się do Burmistrza Sulejowa o wymianę uszkodzonych pokryć dachowych wykonanych z eternitu, a dzierżawca OSiR dodatkowo załączał ocenę stanu możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest w budynku OSiR z 2004 r., potwierdzającą naruszoną strukturę włókien azbestowych oraz konieczność bezzwłocznej wymiany dachów. Również wniosek OSP w Kłudzicach o przyznanie dofinansowania na odbiór odpadów zawierających azbest z 5 marca 2013 r. nie został do dnia zakończenia kontroli zrealizowany.

Burmistrz miał zatem informację o zagrożeniu dla zdrowia mieszkańców, w tym dzieci, w związku z przebywaniem w środowisku zawierającym azbest, jednak nie podejmował żadnych działań.

Odnosnie wiat przystankowych, Burmistrz nie posiadał nawet wiedzy o tym, że odpowiada za ich stan techniczny. Jak wyjaśnił Burmistrz, wiaty przystankowe nie były ujęte w ewidencji środków trwałych Gminy i w związku z tym Gmina nie ponosiła nakładów inwestycyjnych związanych z wymianą pokryć dachowych¹³.

¹¹ Dz.U. Nr. 71, poz. 649 ze zm.

¹² Powyżej 120 punktów, przy czym w okresie od 6 maja 2004 r. do 18 września 2010 r. dla tego stopnia pilności obowiązywało 65 i więcej punktów

¹³ Z pobranych w trakcie kontroli informacji z Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi Rejon Dróg Wojewódzkich w Bełchatowie oraz z Zarządu Dróg Powiatowych w Piotrkowie Trybunalskim wynika, że zadania z zakresu utrzymania wiat przystankowych należą do zadań własnych gmin i obydwa podmioty nie są właścicielami tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 251-255, 260, 271-272, 297-298, 344-346)

NIK 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. 349-357)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

- 1) uwzględnienie w realizowanej aktualizacji PUA wszystkich nieruchomości z terenu Gminy Sulejów wybudowanych z wykorzystaniem azbestu, w tym gminnej sieci wodociągowej, czy wiat przystankowych;
- 2) podjęcie działań w celu usunięcia płyt azbestowo-cementowych zakwalifikowanych do I stopnia pilności oraz przygotowanych przez mieszkańców do odbioru;
- 3) przekazywanie Marszałkowi Województwa Łódzkiego informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska z wykorzystaniem narzędzia informatycznego www.bazaazbestowa.pl;
- 4) zintensyfikowanie działań w stosunku do mieszkańców, w celu składania przez nich rocznych informacji dotyczących wyrobów zawierających azbest;
- 5) rzetelne rozliczanie firm zajmujących się demontażem, pakowaniem, transportem i przekazaniem do utylizacji wyrobów zawierających azbest z wykonania nałożonych obowiązków,

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- 6) podjęcie działań dla zapewnienia w budżecie Gminy środków finansowych w wysokości umożliwiającej pełną realizację zadania nałożonego na Gminę w zakresie usunięcia wyrobów zawierających azbest, zakwalifikowanych do I klasy pilności, a także na realizację pozostałych zadań określonych w POKZA,
- 7) przypisanie pracownikom Urzędu zadań dotyczących problematyki azbestowej oraz egzekwowanie ich właściwej realizacji.

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

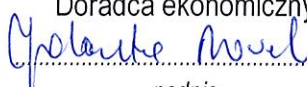
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 3 lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Koordynator kontroli
Jolanta Nowak
Doradca ekonomiczny


podpis

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis

