



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.004.02.2015
P/15/087

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze.
Kontroler	Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 93405 z dnia 10.04.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Kargowej (ul. Rynek 33, 66-120 Kargowa), zwany dalej <i>Urzędem</i> lub <i>Gminą</i> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Fabiś, Burmistrz Kargowej (od 1.12.2014 r.) ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Gmina prawidłowo zdiagnozowała zagadnienie dotyczące występowania na jej terenie wyrobów zawierających azbest. W oszczędny sposób (bez dodatkowych kosztów) przeprowadzono ich inwentaryzację. Gmina uchwaliła³ i wdrożyła program usuwania azbestu i wyrobów azbestowych, a jego realizacja przebiega sprawnie, zgodnie z założeniami. W efekcie skutecznie i zgodnie z przepisami usuwano azbest. Aktywnie pozyskiwano bezzwrotne środki finansowe na realizację zadań w zakresie usuwania azbestu, które wydatkowano oszczędnie, zgodnie z przeznaczeniem.

Stwierdzone formalne nieprawidłowości nie miały negatywnego wpływu na wykonanie zadań oraz środowisko.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032

1.1. Przygotowanie i opracowanie programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Stosownie do uchwały Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032”⁴, Urząd zdiagnozował zagadnienie dotyczące występowania na terenie Gminy wyrobów zawierających azbest. Corocznie, począwszy od 2009 r. była prowadzona inwentaryzacja takich wyrobów (poprzez

¹ Poprzednio:
- od 3.12.2010 r. Sebastian Sylwester Ciemnoczłowski,
- od 6.11.2002 r. Janusz Kłys.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Do marca 2011 r. nie było uchwalonego gminnego programu.

⁴ Uchwała Nr 122/2009.

m.in. wizję terenową). Dokonywano w formie zestawienia spisu gospodarstw domowych, budynków gospodarczych, obiektów przemysłowych, na których znajdowały się wyroby zawierające azbest. Inwentaryzację przeprowadzał pracownik Urzędu w ramach obowiązków służbowych (bez dodatkowych kosztów). W jej wyniku:

- stwierdzono obecność tylko płyt falistych (kod wyrobu W02),
- nie stwierdzono pustostanów, na których znajdowałyby się wyroby azbestowe.

Na terenie Gminy nie zlokalizowano żadnego wysypiska odpadów. Staż Miejska ujawniła nielegalne wysypisko, na których znajdowały się odpady azbestowe. W ramach postępowania ustalono właściciela odpadów oraz zobowiązano go do uprzątnięcia odpadów azbestowych (odpady zostały zabrane przez firmę specjalistyczną na koszt właściciela nieruchomości).

(dowód: akta kontroli str. 103, 203-212)

1.1.2. Gmina posiada gminny program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest. Został on uchwalony⁵ przez Radę Gminy 29 marca 2011 r.⁶.

Przed uchwaleniem został on zaopiniowany, m.in. przez:

- Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim (w zakresie odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko),
- Zarząd Powiatu Zielonogórskiego⁷, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Marszałek Województwa Lubuskiego poinformował 16.03.2011 r., że brak jest uregulowań prawnych dotyczących opiniowania programu przez Zarząd Województwa.

Program został opublikowany na stronach Biuletynu Informacji Publicznej bip.kargowa.pl. i został w całości sfinansowany ze środków własnych Gminy (wykonany w ramach obowiązków służbowych pracowników).

(dowód: akta kontroli str. 90-155)

Program zawiera zasadnicze elementy, m.in.: wyniki przeprowadzonej inwentaryzacji, harmonogram działań, określenie działań edukacyjnych i informacyjnych, sposób system usuwania wyrobów, sposób finansowania zadań. Jako miernik rezultatu określono roczną ilość (3.324,4 m²) azbestu do usunięcia z terenu Gminy.

W gminnym programie określono nieaktualne w chwili uchwalenia programu: załączniki: nr 3 i nr 4.

(dowód: akta kontroli str. 103-155)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W „Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Kargowa na lata 2011-2032” zawarto, m.in.: załącznik nr 3 oraz załącznik nr 4, które były niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami w czasie uchwalenia ww. programu (29 marca 2011 r.). I tak:

⁵ Uchwała Nr 00007.26.2011. Nie był on aktualizowany.

⁶ W 2009 r. brak było środków zewnętrznych na usuwanie azbestu. Gmina sporządziła inwentaryzację, posiadała wiedzę, ile jest do usunięcia azbestu. Zamierzała dopłacać do usuwania azbestu z Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska, ale w styczniu 2010 r. Fundusz ten został zlikwidowany. W związku z powyższym uchwalenie programu zostało przesunięte w czasie. Jak uzyskano informację o możliwości uzyskania dofinansowania z WFOŚiGW, gmina bezzwłocznie uchwaliła przygotowany program i przystąpiła do realizacji usuwania azbestu.

⁷ Powiat nie posiada planu powiatowego w zakresie azbestu.

- wzór *Oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest* - zał. nr 3 do gminnego programu był niezgodny (m.in. nie zawierał numeru działki ewidencyjnej, nr obrębu ewidencyjnego, a ocena stopnia pilności odbywać się miała według innej metodyki niż w rozporządzeniu) z zał. 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 azbest⁸,
- wzór *Informacji o wyrobach zawierających azbest i miejscu ich wykorzystywania* – zał. nr 4 do gminnego programu był niezgodny (m.in. nie zawierał stopnia pilności) z zał. nr 3 do 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 azbest⁹.

(dowód: akta kontroli str. 152-155)

Z wyjaśnień pracownika Urzędu, zatrudnionego na stanowisku do spraw rolnictwa i ochrony środowiska (przygotowujący projekt gminnego programu) oraz zastępcy Burmistrza¹⁰ wynika, że przyczyną powyższego było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 6, 8-30, 156, 158)

1.2. Zaawansowanie realizacji programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest

Opis stanu faktycznego

1.2.1. W badanym okresie, nie wszystkie zobowiązane osoby fizyczne¹¹ niebędące przedsiębiorcami złożyły Burmistrzowi Informacje o wyrobach zawierających azbest. od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami. W celu uzyskania informacji Urząd przekazywał ankiety do wypełnienia oraz dostarczał mieszkańcom ulotki o szkodliwości azbestu. Właściciele nieruchomości usuwający azbest uwzględnili w informacji dane w tym zakresie.

Burmistrz nie przeprowadzał kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie azbestu i wyrobów azbestowych, ani nie podejmował działań w związku z art. 346 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹².

(dowód: akta kontroli str. 162-170)

1.2.2. Urząd wyegzekwował, m.in. aby usuwający azbest:

- posiadał decyzję zatwierdzającą program gospodarowania odpadami niebezpiecznymi - § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest,
- posiadał plan prac usuwania wyrobów azbestowych - § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia oraz plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia - § 8 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia oraz art. 21a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹³,
- złożył pisemne oświadczenia o prawidłowości wykonania prac oraz o oczyszczeniu terenu z pyłu azbestowego art. 8 ust. 3 ww. rozporządzenia oraz dostarczył karty

⁸ Dz. U. Nr 71, poz. 649 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 8, poz. 31.

¹⁰ Jednocześnie, kierownik referatu rozwoju infrastruktury technicznej i zamówień publicznych.

¹¹ Złożono 30% (68 z 225) informacji (30%) o wyrobach zawierających azbest.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

przekazania odpadów na składowisko przyjmujące tego typu odpady, stanowiące potwierdzenie przekazania odpadów na odpowiednie składowisko. Usuwający azbest dokonali każdorazowo zgłoszeń (§ 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest), o zamiarze przeprowadzenia prac do: organu nadzoru budowlanego, inspektora pracy oraz państwowego inspektora sanitarnego.

(dowód: akta kontroli str. 162-168, 172-185)

1.2.3. Od 2009 r. Urząd posiada dostęp do narzędzia informatycznego (baza azbestowa) administrowanego przez Ministra Gospodarki (na stronie internetowej www.bazaazbestowa.gov.pl). Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska¹⁴, Burmistrz przedkładał terminowo informację o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu do dnia 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy, wg stanu na dzień 31 grudnia, dochowując formy określonej w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, tj. formy elektronicznej (przy użyciu systemu informatycznego).

(dowód: akta kontroli str. 170-171)

1.2.4. Gminny program usuwania azbestu i wyrobów zawierających był realizowany zgodnie z harmonogramem. Według danych Urzędu ilość azbestu znajdująca się na obiektach stanowiących własność osób:

- fizycznych uległa zmniejszeniu z 512.985 kg (2009) do 388.087 kg (15.04.2015) – usunięto 124.898 kg,
- prawnych pozostała bez zmian – 254.947 kg.

Pomiędzy danymi w bazie azbestowej, a danymi będących w posiadaniu Urzędu występują różnice.

(dowód: akta kontroli str. 142, 160-161)

Od 2011 r. do 2014 r. (4 lata) usunięto¹⁵ 24,3% (124.898 kg/512.984 kg) azbestu znajdującego się u osób fizycznych, w sytuacji gdy gminny program usuwania azbestu przewidywał usunięcie ok. 4,7% rocznie (100:21) w latach 2011-2032. Usuwanie azbestu następowało z uwzględnieniem zasad zawartych w gminnym programie przez firmy wybrane w ramach prowadzonych przez Urząd postępowań. Oceniając oferty wykonawców, dbano o zabezpieczenie wykonania prac zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym każdorazowo (corocznie) o zabezpieczenie transportu odpadów na składowisko do tego przeznaczone. W kontrolowanym okresie do Burmistrza nie wpływały informacje o występowaniu uszkodzonych wyrobów azbestowych mogących negatywnie oddziaływać na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 169-185)

1.2.5. Zadania związane z usuwaniem wyrobów zawierających azbest nie były finansowane ze środków pochodzących z wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych. Koszty realizacji zadań wynosiły:

- 2011 r. – 17.183,10 zł. Poza dofinansowaniem ze środków własnych Gminy (2.577,47 zł), otrzymano dofinansowanie z NFOŚiGW (8.591,55 zł) i WFOŚiGW (6.014,08 zł),
- 2012 r. – 35.775,66 zł, z udziałem dofinansowania z NFOŚiGW (17.887,83 zł) i WFOŚiGW (17.887,83 zł),
- 2013 r. – 10.030,33 zł, z udziałem dofinansowania z NFOŚiGW (5.015,17 zł) i WFOŚiGW (5.015,17 zł),

¹⁴ Dz. U. Nr 124, poz.1033 ze zm.

¹⁵ Przyjęto przelicznik: 1m² = 11 kg.

- 2014 r. – 18.898,68 zł, z udziałem dofinansowania z NFOŚiGW (9.449,34 zł) i WFOŚiGW (9.449,34 zł).

W 2014 r. średni jednostkowy koszt unieszkodliwienia 1.000 kg azbestu wyniósł w Gminie 475 zł przy średnim dla województwa lubuskiego 504 zł.

(dowód: akta kontroli str. 169-171,186-197, 213)

Pozyskane środki wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem w całości na usuwanie azbestu. Na 2015 r. Gmina złożyła w WFOŚiGW wniosek o dofinansowanie zadań w kwocie 21.271,68 zł. Fundusz pismem z dnia 25.02.2015 r. poinformował beneficjenta o przyznaniu kwoty 14.222 zł (dokonując proporcjonalnego zmniejszenia wnioskowanej kwoty z uwagi na złożone przez zainteresowanych zapotrzebowanie w wysokości 148% dostępnej kwoty dotacji).

(dowód: akta kontroli str. 169-171,186-197)

1.2.6. Działania informacyjno-edukacyjne, mające na celu:

- uświadomienie mieszkańcom problemu szkodliwości azbestu dla zdrowia,

- wskazaniu sposobu usunięcia azbestu,

- możliwości uzyskania dofinansowania na usunięcie azbestu,

skierowano do wszystkich gospodarstw domowych posiadających wyroby azbestowe. Polegały one, m.in. na dostarczaniu ulotek dotyczących azbestu, współpracowano z mediami oraz z organizacjami społecznymi (Federacja Zielonych Gaja). Nie organizowano lokalnych szkoleń w zakresie usuwania azbestu.

Urząd nie był kontrolowany w zakresie realizacji usuwania azbestu.

(dowód: akta kontroli str. 170-171).

1.2.7. W trakcie realizacji programu usuwania azbestu zidentyfikowano ograniczenie dotyczące niewystarczających źródeł finansowania realizacji zadań oraz brak prawnych możliwości sfinansowania zakupu materiału i usług na pokrycie dachów, z których usuwane są wyroby azbestowe.

(dowód: akta kontroli str. 171).

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Stosownie do § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, został określony obowiązek wprowadzania do bazy azbestowej, (administrowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki - www.bazaazbestowa.gov.pl) informacji dotyczącej wyrobów zawierających azbest.

Pomiędzy danymi będącymi w posiadaniu Urzędu (z inwentaryzacji), a zamieszczonymi na www.bazaazbestowa.gov.pl, występowały (do czasu zakończenia kontroli) różnice, m.in. w zakresie dotyczącym ilości azbestu będącego w posiadaniu osób fizycznych:

- zinwentaryzowanej ilości azbestu - odpowiednio: 512.985 kg – 553.202 kg,

- unieszkodliwionej ilości azbestu - odpowiednio: 124.898 kg – 98.178 kg,

(dowód: akta kontroli str.160-161, 203-212)

Z wyjaśnień pracownika Urzędu, zatrudnionego na stanowisku do spraw rolnictwa i ochrony środowiska (wprowadzającego dane do bazy azbestowej) oraz zastępcy Burmistrza¹⁶ wynika, że przyczyną powyższego było błędne wprowadzenie danych do bazy azbestowej.

(dowód: akta kontroli str. 6, 8-30, 156-159)

¹⁶ Jednocześnie, kierownik referatu rozwoju infrastruktury technicznej i zamówień publicznych.

2. Urząd nie wyegzekwował od wszystkich zobowiązanych (osób fizycznych) złożenia informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzającej zagrożenie dla środowiska, tj. azbestu i wyrobach azbestowych – art. 162 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz nie skorzystał z kompetencji określonych w art. 379 ust. 1 ww. ustawy do prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie azbestu i wyrobów azbestowych.

(dowód: akta kontroli str. 169, 198-199)

Z wyjaśnień pracownika Urzędu, zatrudnionego na stanowisku do spraw rolnictwa i ochrony środowiska (odpowiedzialnego za egzekwowanie złożenia informacji i prowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska) oraz zastępcy Burmistrza¹⁷ wynika, że przyczyną powyższego było samodzielne przeprowadzenie przez Urząd inwentaryzacji azbestu w drodze wizji lokalnej oraz uznanie przez pracownika braku konieczności prowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 6, 8-30, 156-159)

Do Urzędu złożono 68 powyższych informacji z 225 (wg inwentaryzacji), które powinny do końca 2014 r. wpłynąć.

(dowód: akta kontroli str. 169)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Obowiązki właściciela nieruchomości, w zakresie posiadanych wyrobów zawierających azbest

Opis stanu faktycznego

W gminnych obiektach¹⁸, w okresie objętym kontrolą, nie było azbestu bądź wyrobów zawierających azbest.

Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. dysponuje siecią wodociagową (azbestowo-cementową) o łącznej długości 2.179 mb. W gminnym programie przewidziano, zastąpienie rur azbestowo-cementowych *rurami spełniającymi aktualne normy*.

(dowód: akta kontroli str. 140, 200-202)

Ocena cząstkowa

Biorąc pod uwagę, brak azbestu w gminnych obiektach, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny działalności w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do doprowadzenia danych w bazie azbestowej do zgodności z wynikami inwentaryzacji dokonywanej przez Urząd.

¹⁷ Jednocześnie, kierownik referatu rozwoju infrastruktury technicznej i zamówień publicznych.

¹⁸ Właściciel, użytkownik wieczysty, zarządca nieruchomości.

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. Egzekwowanie od wszystkich zobowiązanych osób fizycznych składania informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu i wyrobów azbestowych.
3. Prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie azbestu i wyrobów azbestowych.

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 Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 28 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 1 czerwca 2015 r.

Kontroler
Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis

.....
podpis