

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W RZESZOWIE

LRZ-4101-01-00/2011

Nr ewid. 165/2011/P/11/162/LRZ

Informacja o wynikach kontroli działalności związanej z unieszkodliwianiem odpadów medycznych na terenie województwa podkarpackiego

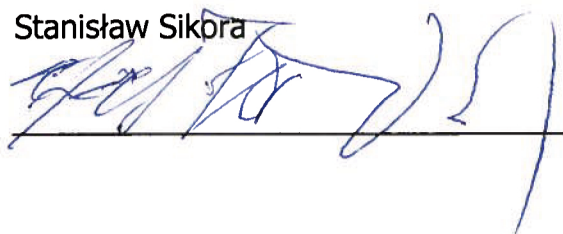
Rzeszów grudzień 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury:

Stanisław Sikora



Zatwierdzam:

Marian Cichosz



22.12.2011 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	7
1.1. Temat i numer kontroli	7
1.2. Cel kontroli i jednostki objęte kontrolą	7
1.3. Główne zagadnienia objęte kontrolą.....	8
1.4. Okres objęty kontrolą i czas jej przeprowadzenia	8
1.5. Udział innych jednostek w kontroli	8
2. Podsumowanie wyników kontroli	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	14
3.2.1. Działalność prowadzona w Urzędzie Marszałkowskim	14
3.2.2. Działalność prowadzona w Starostwie Powiatowym w Dębicy.....	22
3.2.3. Działalność WFOŚiGW	22
3.2.4. Działalność przedsiębiorców dotycząca unieszkodliwiania odpadów medycznych w ramach zamówień publicznych.....	23
3.2.5. Realizacja wniosków z wcześniejszych kontroli	27
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	29
4.1. Przygotowanie kontroli	29
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	29
5. Załączniki	33
5.1. Wykaz rodzajów odpadów medycznych	33
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów i osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, a także ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych ..	34
5.3. Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego w zakresie skontrolowanej działalności	35
5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności.....	41
5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	42

WYKAZ ZASTOSOWANYCH SKRÓTÓW

Mg – megagram (1.000 kg), dawniej tona

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

ustawa o NIK – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.);

ustawa o odpadach – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm)

ustawa zmieniająca – ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 28, poz. 145)

POŚ – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

Zarząd Województwa – Zarząd Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie

Marszałek Województwa – Marszałek Województwa Podkarpackiego

Urząd Marszałkowski – Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie

Wojewoda – Wojewoda Podkarpacki

WIOŚ – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie

WFOŚiGW – Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie

PUW – Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie

EKO-TOP – Firma Handlowo-Usługową EKO-TOP Spółka z o.o. w Rzeszowie

Spółka SERWIMED – Spółka z o.o. SERWIMED z siedzibą w Krakowie

SERWIMED – przedsiębiorca prowadzący działalność pod nazwą SERWIMED

WSO – Wojewódzki System Odpadowy

Zezwolenie – decyzja Marszałka Województwa Podkarpackiego z dnia 28 kwietnia 2008 r., znak RŚ.III.7628/M/10/3/08

SŁOWNICZEK WAŻNIEJSZYCH POJĘĆ¹

odpady – każda substancja lub przedmiot należący do jednej z kategorii, określonych w załączniku nr 1 do *ustawy o odpadach*, których posiadacz odpadów pozbywa się, zamierza pozbyć lub do ich pozbycia jest zobowiązany

odpady medyczne – odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny;

odpady weterynaryjne – odpady powstające w związku z badaniem, leczeniem zwierząt lub świadczeniem usług weterynaryjnych, a także w związku z prowadzeniem badań naukowych i doświadczeń na zwierzętach;

gospodarowanie odpadami – zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów;

odzysk – wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania, określone w załączniku nr 5 do *ustawy o odpadach*;

posiadacz odpadów – każdy, kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości;

spalarnia odpadów – zakład lub jego część przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych;

¹ W przypadku definicji z *ustawy o odpadach* - według ich aktualnie obowiązującego brzmienia.

termiczne przekształcanie odpadów – a) spalanie odpadów przez ich utlenianie b) inne procesy termicznego przekształcania odpadów, w tym piroliza, zgazowanie i proces plazmowy, o ile substancje powstające podczas tych procesów termicznego przekształcania odpadów są następnie spalane;

współspalarnia odpadów – zakład lub jego część, których głównym celem jest wytwarzanie energii lub produktów, w których wraz z paliwami są przekształcane termicznie odpady w celu odzyskania zawartej w nich energii lub w celu ich unieszkodliwiania, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów, instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych;

unieszkodliwianie odpadów – poddanie odpadów procesom przekształceń biologicznych, fizycznych lub chemicznych, określonym w załączniku nr 6 do *ustawy o odpadach* w celu ich doprowadzenia do stanu, który nie stwarza zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska;

wytwórca odpadów – każdy, kogo działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów, oraz każdego, kto przeprowadza wstępne przetwarzanie, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów.

instalacja (prowadzona) w Dębicy – instalacja do unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych, prowadzona na podstawie decyzji Marszałka Województwa z dnia 28 kwietnia 2008 r. znak RŚ.III.7628/M/10/3/08 przez Spółkę z o.o. SERWIMED z siedzibą w Krakowie, zlokalizowana w Dębicy przy ul. Jana Pawła II 19 B, składająca się z dwóch niezależnych urządzeń, w których zastosowano technologię dezynfekcji termicznej z wykorzystaniem dwutlenku chloru lub podchlorynu sodu.

1. Wprowadzenie

Kluczowym problemem gospodarowania odpadami medycznymi jest zapewnienie ich prawidłowego unieszkodliwiania, przede wszystkim w sposób, który będzie bezpieczny dla ludzi i środowiska. Służyć temu powinny – w ramach obowiązujących przepisów – zarówno działania administracji publicznej, jak i podmiotów dokonujących unieszkodliwiania odpadów. Delegatura Najwyższej Izby Kontroli otrzymywała informacje wskazujące na możliwość występowania na terenie województwa podkarpackiego istotnych nieprawidłowości w tym zakresie. Uzasadniło to podjęcie i przeprowadzenie kontroli, z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

1.1. Temat i numer kontroli

Kontrola nr P/11/162 *Działalność związana z unieszkodliwianiem odpadów medycznych na terenie województwa podkarpackiego.*

1.2. Cel kontroli i jednostki objęte kontrolą

Celem kontroli była ocena gospodarowania odpadami medycznymi w województwie podkarpackim w zakresie związanym z ich unieszkodliwianiem. Ocena ta dotyczyła w szczególności:

- prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych związanych z unieszkodliwianiem odpadów medycznych oraz skuteczności nadzoru i kontroli nad działalnością przedsiębiorców w tym zakresie – w związku z czym przeprowadzono kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie oraz Starostwie Powiatowym w Dębicy, na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy o NIK*;
- prawidłowości sprawowania nadzoru właścicielskiego nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów medycznych oraz efektywności działań podejmowanych na rzecz bezpiecznego dla środowiska postępowania z odpadami medycznymi oraz gospodarności wykorzystania środków publicznych na realizację tych działań – w związku z czym, na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy o NIK*, przeprowadzono kontrolę w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie (WFOŚiGW);
- realizowania zamówień publicznych dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych poprzez kontrolę trzech przedsiębiorców prowadzących na terenie województwa

działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów medycznych, na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 2 *ustawy o NIK*.

Z uwagi na niewydawanie przez starostów decyzji administracyjnych, dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych, odstąpiono od zaplanowanej kontroli w kolejnym starostwie powiatowym.

1.3. Główne zagadnienia objęte kontrolą

W Urzędzie Marszałkowskim i Starostwie Powiatowym w Dębicy zbadano wydawanie i egzekwowanie decyzji administracyjnych dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych oraz sprawowanie nadzoru i kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców prawa i decyzji administracyjnych dotyczących postępowania z takimi odpadami. W WFOŚiGW zbadano sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad podmiotem prowadzącym działalność w zakresie unieszkodliwiania odpadów medycznych oraz podejmowanie działań na rzecz bezpiecznego postępowania z nimi. W kontroli przedsiębiorców zbadano realizowanie zamówień publicznych dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych.

1.4. Okres objęty kontrolą i czas jej przeprowadzenia

Kontrolą objęto lata 2007-2010, a w Urzędzie Marszałkowskim lata 2008-2010. Została ona przeprowadzona od stycznia do sierpnia 2011 r.

1.5. Udział innych jednostek w kontroli

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) *ustawy o NIK*, zasięgano informacji lub wyjaśnień od pracowników łącznie z 57 jednostek niekontrolowanych. W przypadku 48 jednostek, dotyczyło to zasięgania informacji w publicznych zakładach opieki zdrowotnej jako zamawiających usługi związane z zagospodarowaniem odpadów medycznych. W toku kontroli w Urzędzie Marszałkowskim, na podstawie art. 49 ustawy o NIK, powołano biegłego z zakresu ochrony środowiska

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności²

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które wykazano w Urzędzie Marszałkowskim oraz w kontroli jednego z przedsiębiorców, zbadaną działalność dotyczącą gospodarowania odpadami medycznymi na terenie województwa podkarpackiego w zakresie związanym z ich unieszkodliwianiem.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia natomiast negatywnie wydanie decyzji Marszałka Województwa Podkarpackiego z 28 kwietnia 2008 r., udzielającej Spółce z o.o. SERWIMED Kraków, zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów medycznych i weterynaryjnych w instalacji prowadzonej w Dębicy.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Zadania Marszałka Województwa jako organu ochrony środowiska, w zakresie odpadów medycznych w Urzędzie Marszałkowskim wykonywał *Oddział gospodarki odpadami* w Departamencie Rolnictwa i Środowiska. **Obsada kadrowa tego oddziału okazała się niewystarczająca w stosunku do faktycznych potrzeb.** Było to związane m.in. nieprzekazaniem, mimo przejęcia zadań od Wojewody, pracowników Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, którzy wykonywali tego typu zadania przed 31 grudnia 2007 r. (str. 14-15)

2.2.2. W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa wydał jedną decyzję - zezwolenie na unieszkodliwianie odpadów medycznych i weterynaryjnych oraz dwukrotnie prawidłowo zmienił decyzję Wojewody dotyczącą takiej działalności. **Poważne nieprawidłowości, które wystąpiły w związku z wydawaniem powyższego zezwolenia (decyzja z dnia 28 kwietnia 2008 r.) uzasadniają ocenę, że decyzja ta wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Polegało ono przede wszystkim na dopuszczeniu do unieszkodliwiania odpadów zakaźnych inną metodą niż poprzez ich spalenie w spalarni odpadów. Było to sprzeczne z wyrażonym wówczas w art. 42 ust. 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach bezwzględnym zakazem unieszkodliwiania zakaźnych**

² W kontroli miała zastosowanie czterostopniowa skalę ocen kontrolowanej działalności: (a) ocena pozytywna, (b) ocena pozytywna mimo stwierdzonych uchybień, (c) ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości (d) ocena negatywna.

odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych w inny sposób niż spalanie w spalarniach odpadów.

Przyjęcie niezasadnego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli jako niezgodnego z treścią powyższego przepisu, poglądu o dopuszczalności „wstępnego unieszkodliwiania” stanowiło nie tylko przyczynę wydania decyzji z dnia 28 kwietnia 2008 r., lecz również powód umorzenia postępowania o stwierdzenie jej nieważności. W imieniu Ministra Środowiska zadecydowała o tym dyrektor Departamentu Instrumentów Środowiskowych Ministerstwa Środowiska, pomimo iż wcześniej dwukrotnie podpisała decyzje Ministra Środowiska potwierdzające niezgodność decyzji Marszałka Województwa z zakazem zawartym w art. 42 ust. 1a ustawy o odpadach.

Prowadzenie działalności przez przedsiębiorcę na podstawie decyzji z dnia 28 kwietnia 2008 r. wywołało ogromne niezadowolenie i poczucie zagrożenia mieszkańców położonego w pobliżu miejsca prowadzenia działalności osiedla „Słoneczne” w Dębicy, mimo iż uzyskane przez Marszałka Województwa wyniki badań i kontroli dotyczących funkcjonowania instalacji w Dębicy nie potwierdziły występowania zagrożeń mikrobiologicznych lub uciążliwości zapachowej. Podejmowane przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego działania (postępowania administracyjne zmierzające do wyeliminowania *Zezwolenia*, kontrole, rozpatrywanie skarg) nie przekonały mieszkańców co do braku zagrożeń. (str. 15-21)

2.2.3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła skontrolowaną działalność WFOŚiGW oraz Starosty Dębickiego. Z trzech przedsiębiorców, u których - stosownie do kompetencji Najwyższej Izby Kontroli - zbadano realizację zamówień publicznych związanych z unieszkodliwianiem odpadów medycznych, w dwóch przypadkach działalność tę oceniono pozytywnie.

Działalność trzeciego z przedsiębiorców oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Nieprawidłowości te polegały na ubieganiu się o zamówienia publiczne na unieszkodliwianie odpadów medycznych w roku 2010, w sytuacji braku możliwości realizacji zamówień we własnej instalacji, wskazanej jako miejsce wykonania tej usługi. Okoliczności te wskazują, że przedsiębiorca nie spełniał wówczas wymogu art. 22 ust. 1 pkt 3 *Prawa zamówień publicznych*³, dotyczącego dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym do wykonania zamówienia. (str. 22-26)

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

W toku postępowania kontrolnego właściciel SERWIMED przedstawiał uwagi dotyczące funkcjonowania *ustawy o odpadach*, w szczególności dotyczące trudności związanych z niejasnością i niestabilnością jej przepisów, w tym art. 9 wyrażającego tzw. *zasadę bliskości*. Ustalenia kontroli u tego przedsiębiorcy, uzasadniają ocenę, że sformułowania przepisów *ustawy o odpadach*, jak i wielokrotne zmiany tej ustawy mogły utrudniać prowadzenia działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów medycznych. Z kolei nieprawidłowości stwierdzone w Urzędzie Marszałkowskim wskazują, że stosowanie tej ustawy stanowiło problem także dla organów administracji. (str. 16-19,26-27)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Z przeprowadzonej kontroli wynika, że niestabilność i niejasność przepisów dotyczących gospodarowania odpadami medycznymi – przede wszystkim określających warunki prowadzenia tej działalności – niekorzystnie wpływa na prowadzoną działalność w tym zakresie. Dotyczy to przedsiębiorców, którzy napotykają na przeszkody w prowadzeniu takiej działalności, ale również organów administracji, narażonych na ryzyko nieprawidłowego działania, w szczególności w obszarze wydawania decyzji administracyjnych.

Poważnym problemem jest również konieczność godzenia wymogów *ustawy o odpadach* oraz *Prawa zamówień publicznych*. Sformułowania art. 9 *ustawy o odpadach* określające tzw. *zasadę bliskości* w gospodarowaniu odpadami, w kontekście wymogów określonych przepisami *Prawa zamówień publicznych* prowadzą do poważnych trudności w jednoczesnym przestrzeganiu obu tych ustaw. W szczególności związane są one z faktem, że najbliższe miejsca powstania odpadów może znajdować się tylko jedna instalacja do unieszkodliwiania odpadów. Konieczność zachowania wymogów określonych w art. 9 *ustawy o odpadach*, nie powinna przecież eliminować założeń *Prawa zamówień publicznych*, dotyczących zachowania konkurencji pomiędzy wykonawcami ubiegającymi się o zamówienie.

Wyniki kontroli wskazują także, że w umowach dotyczących gospodarowania wytworzonymi przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej odpadami medycznymi zawieranych z przedsiębiorcami, występowało także określenie „*utylizacja*”. Jest to termin, którego nie przewiduje *ustawa o odpadach*. **Umowa, w której przedmiot zamówienia, opisano z użyciem pojęcia „*utylicacji*”, może być różnie interpretowana. W takich sytuacjach nie zostało dostatecznie precyzyjnie określone, jaka usługa powinna zostać wykonana.**

Zaistniała podczas kontroli sytuacja, w której działalność przedsiębiorcy powołującego się na zniszczenie dokumentacji dotyczącej gospodarowania odpadami

medycznymi w związku ze zdarzeniem losowym (powodzią), zostaje w związku z tym praktycznie wyłączona spod kontroli, prowadzi do wniosku, że *ustawa o odpadach* powinna przewidywać rozwiązania na wypadek utraty takiej dokumentacji.

Wobec powyższego, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Środowiska o rozważenie możliwości przygotowania nowelizacji *ustawy o odpadach* dotyczącej postępowania w przypadku utracenia przez posiadacza odpadów prowadzonej przez niego ewidencji.

Wnioski pokontrolne, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, zawarte w trzech wystąpieniach pokontrolnych, przedstawiono w pkt 4.2 niniejszej Informacji.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Podstawowym aktem prawnym, dotyczącym gospodarowania odpadami, w tym medycznymi, jest – wielokrotnie nowelizowana – **ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach**⁴.

Szczegółowa analiza stanu prawnego dotyczącego przedmiotu kontroli, z uwzględnieniem zmian ustawy o odpadach oraz przepisów wykonawczych, zamieszczona została w załączniku nr 5.3 do Informacji.

W okresie objętym kontrolą województwo podkarpackie stanowiło teren, na którym Spółka z o.o. SERWIMED (prowadząca instalację do unieszkodliwiania odpadów medycznych w Dębicy), oraz przedsiębiorca prowadzący działalność pod nazwą SERWIMED⁵ (prowadzący takie instalacje w Rzeszowie oraz Tarnobrzegu) - będące odrębnymi podmiotami, lecz powiązanymi poprzez osobę właściciela (wspólnika) - konkurowały z Firmą Handlowo-Usługowa EKO-TOP Spółka z o.o. w Rzeszowie. Informowały o tym również lokalne media⁶.

Zmiany w *ustawie o odpadach* spowodowały, że część podmiotów prowadzących działalność na terenie województwa podkarpackiego w marcu 2011 r. straciło możliwość dalszego prowadzenia instalacji w zakresie unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych. Dotyczyło to w szczególności Spółki SERWIMED (instalacja w Dębicy) oraz SERWIMED (instalacja w Rzeszowie). Według doniesień prasowych, firmy te rozważały wniesienie pozwów przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie⁷.

Zakres kontroli Najwyższej Izby Kontroli w podmiotach prywatnych (przedsiębiorcy) wyznacza art. 2 ust. 3 *ustawy o NIK*. Zgodnie z tym przepisem, obszarem gospodarowania odpadami medycznymi przez przedsiębiorców, na którego zbadanie pozwalały kompetencje Izby było wykonywanie zamówień publicznych na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego. **Wobec powyższego, działania kontrolne dotyczące przedsiębiorców nie obejmowały całokształtu ich działalności związanych z unieszkodliwianiem odpadów medycznych.**

⁴ Obecnie opublikowana w Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.; poprzedni tekst jednolity tej ustawy opublikowany był w Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.

⁵ W ramach przeprowadzonej kontroli skontrolowano działalność przedsiębiorcy (osoba fizyczna) prowadzącego działalność pod nazwą SERWIMED (dalej w treści Informacji określanego jako **SERWIMED**). W kontroli w Urzędzie Marszałkowskim zbadano natomiast wydawanie w okresie objętym kontrolą decyzji dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych, w tym jedynego udzielonego zezwolenia – dla Spółki z o.o. SERWIMED (dalej określanej jako **Spółka SERWIMED**) oraz decyzji zmieniających decyzję Wojewody, wydanych dla SERWIMED.

⁶ Np. A.Płęs, *Podkarpacka wojna o rynek poszpitalnych śmieci*, Nowiny 22-24 października 2010 r.

⁷ A.Moraniec, *Poniesli nakłady, a stracili rynek*, Supernowosci.24.pl, 17 marca 2011 r.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Działalność prowadzona w Urzędzie Marszałkowskim

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Marszałkowskim zadania Marszałka Województwa jako organu ochrony środowiska, dotyczące odpadów medycznych, przypisane zostały *Oddziałowi gospodarki odpadami* w Departamencie Rolnictwa i Środowiska (DRŚ), w ramach prowadzenia spraw związanych z odpadami⁸. Na koniec roku 2010, sprawami dotyczącymi odpadów medycznych zajmowało się 10 pracowników tego oddziału, posiadających stosowne kwalifikacje. **Wobec wzrastającej liczby zadań oraz działalności podmiotów konkurujących ze sobą na terenie województwa - EKO-TOP, Spółki SERWIMED oraz przedsiębiorcy prowadzącego działalność pod nazwą SERWIMED - obsada kadrowa Oddziału gospodarki odpadami nie była wystarczająca w stosunku do faktycznych potrzeb.** Niedostateczna liczba pracowników skutkowałą szeregiem stwierdzonych w kontroli uchybień, w szczególności dotyczących terminowości załatwiania spraw.

Przykładowo: *Odwołanie od decyzji Marszałka Województwa z dnia 29 kwietnia 2010 r. organ przekazał do Ministra Środowiska (organu odwoławczego) w pięć dni po upływie siedmiodniowego terminu przewidzianego na tą czynność przepisem art. 133 k.p.a. Decyzję Marszałka Województwa z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zmiany decyzji dla SERWIMED, wydano w 22 dniu po upływie terminu wyznaczonego przez organ w trybie art. 36 § 1 k.p.a. Wyjaśniając to opóźnienie, zastępca dyrektora DRŚ podniósł m.in. że: „rozpatrywanych sprawom towarzyszyła presja związana z konfliktem interesów podmiotów zajmujących się unieszkodliwianiem odpadów medycznych i weterynaryjnych”.*

W tych warunkach, wydanie przez zastępcę dyrektora DRŚ pisemnych poleceń udzielania pomocy pracownikom *Oddziału gospodarki odpadami* przy prowadzeniu spraw, było w ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem właściwym, lecz jedynie doraźnym.

Obsada kadrowa DRŚ wpłynęła również na niewielki zakres przeprowadzonych w imieniu Marszałka Województwa kontroli dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych, których przewidziano w latach 2008-2010 trzy, a przeprowadzono dwie.

Na sposób realizacji zadań Marszałka Województwa, znacząco wpłynął fakt, że przejmując z dniem 1 stycznia 2008 r. kompetencje dotyczące odpadów, w tym odpadów medycznych, na podstawie art. 20 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o zmianie niektórych ustaw*

⁸ W trakcie kontroli, w związku ze zmianą Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego, z dniem 15 kwietnia 2011 r. zadania te przejął *Oddział gospodarki odpadami* w Departamencie Ochrony Środowiska.

w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.) nie przekazano, w trybie art. 34 i 36 tejże ustawy, przed 1 stycznia 2008 r. odpowiedniej liczby pracowników z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (PUW) do wykonywania przejętych zadań. Spośród siedmiu przekazanych z PUW pracowników żaden nie wykonywał takich zadań. Przekazaniu doświadczonych pracowników przeszkodził fakt, że we właściwości Wojewody pozostała nadal część zadań z zakresu ochrony środowiska, a pracownicy właściwego wydziału PUW nie wykonywali wyłącznie zadań wynikających z *ustawy o odpadach*. Ponadto, ze względu na treść art. 44 przywołanej ustawy z dnia 29 lipca 2005 r., który przewidywał przekazanie jedynie dokumentacji toczących się postępowań, Marszałek Województwa nie otrzymał dokumentacji spraw zakończonych.

Na dzień 1 stycznia 2008 r., obowiązywało osiem decyzji Wojewody, dotyczących gospodarowania odpadami medycznymi, w tym jedno pozwolenie zintegrowane⁹, co do których kompetencje przejął Marszałek Województwa. Spośród tych decyzji, siedem dotyczyło unieszkodliwiania odpadów medycznych. W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa wydał jedną decyzję udzielającą zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów medycznych (przedstawioną poniżej) oraz dwie decyzje zmieniające decyzję Wojewody udzielającą pozwolenia na wytwarzanie odpadów oraz unieszkodliwianie odpadów medycznych. Nie były wydawane decyzje zatwierdzające program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, uwzględniające także unieszkodliwianie odpadów medycznych. Odnośnie jednej decyzji organ stwierdził jej wygaśnięcie z uwagi na zaprzestanie prowadzenia działalności.

Jedyną decyzją Marszałka Województwa udzielającą zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów medycznych była decyzja z 28 kwietnia 2008 r. znak RŚ.III.7628/M/10/3/08, wydana Spółce SERWIMED odnośnie instalacji prowadzonej w Dębicy (dalej także jako: *Zezwolenie*). Na jej podstawie organ zezwolił Spółce SERWIMED na unieszkodliwianie wymienionych w niej odpadów medycznych, w tym niebezpiecznych (o kodach 18 01 02* - 30 Mg/rok, 18 01 03* - 2.100 Mg/rok 18 01 80* 50 Mg/rok i 18 01 82* 68 Mg/rok) metodą D 16 w dwóch niezależnych urządzeniach z zastosowaniem technologii dezynfekcji termicznej z wykorzystaniem dwutlenku chloru lub podchlorynu sodu. Według *Zezwolenia* proces ten miał obejmować: *rozdrobnienie i mikrogranulację odpadów stałych powodując zmniejszenie jej*

⁹ Problematyka pozwoleń zintegrowanych uregulowana została przepisami art. 201-219 POŚ. W ramach kontroli **nie badano** zagadnień związanych z wydawaniem bądź zmianą pozwoleń zintegrowanych.

objętości, odparowanie rozdrobnionej masy oraz sterylizację termiczną, chemiczną poprzez rozbicie protein, bakterii, wirusów i grzybów a także form przetrwalnikowych, które mogą znajdować się w odpadach. Decyzja miała obowiązywać do dnia 27 kwietnia 2018 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydanie *Zezwolenia* nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. *Zezwolenie*, którego projekt opracował inspektor z *Oddziału gospodarki odpadami* pod nadzorem kierownika tego oddziału, podpisał z upoważnienia Marszałka Województwa ówczesny dyrektor DRŚ.

Rażące naruszenie prawa przy wydawaniu *Zezwolenia* polegało przede wszystkim na dopuszczeniu do unieszkodliwiania odpadów zakaźnych z zastosowaniem technologii dezynfekcji termicznej z wykorzystaniem dwutlenku chloru lub podchlorynu sodu, tj. w sposób inny niż spalanie w spalarni odpadów. Było to sprzeczne z wyrażonym w ówczesnym stanie prawnym w art. 42 ust. 1a *ustawy o odpadach* bezwzględnym zakazem unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych w inny sposób niż spalanie w spalarniach odpadów. Stosowanie jakichkolwiek innych sposobów unieszkodliwiania takich odpadów było wówczas bezprawne oraz stanowiło wykroczenie z art. 77a *ustawy o odpadach*. Wobec powyższego, zachodziła przesłanka do odmowy udzielenia zezwolenia, określona w art. 29 ust. 1 pkt 1 *tejże ustawy*.

Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła poglądu, zawartego w udzielonych w toku kontroli wyjaśnieniach, zarówno ówczesnego dyrektora DRŚ, jak i dyrektor Departamentu Instrumentów Środowiskowych Ministerstwa Środowiska, opierającego się na wypowiedziach przedstawicieli Ministerstwa Środowiska¹⁰, o dopuszczalności „wstępnego unieszkodliwiania” zakaźnych odpadów medycznych, pod warunkiem przekazania powstających w wyniku tego odpadów do spalania w spalarni odpadów. Powyższa interpretacja jest niezgodna z literalnym brzmieniem przywołanego przepisu i stanowi próbę obejścia wyrażonego w nim zakazu. Należy także podkreślić, że *ustawa o odpadach* nie zawiera pojęcia „wstępnego unieszkodliwiania”.

Udzielając *Zezwolenia*, naruszono także warunek określony w art. 27 ust. 3 *ustawy o odpadach*. Decyzja ta została wydana, pomimo nieprzeprowadzenia przez wojewódzkiego

¹⁰ Zawartych w odpowiedziach na interpelacje poselskie, przywołanych w przypisie 31.

inspektora ochrony środowiska, kontroli funkcjonowania instalacji i urządzeń służących do unieszkodliwiania odpadów, która była wymagana powyższym przepisem.

W postępowaniu w sprawie udzielenia *Zezwolenia*, w związku z ówczesnym brzmieniem art. 27 ust. 3 *ustawy o odpadach* nie wyjaśniono kwestii istnienia wymogu uzyskania przez wnioskodawcę pozwolenia na użytkowanie obiektu lub zakończenia postępowania w sprawie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stanowiło to nie tylko naruszenie, wyrażonej w art. 7 k.p.a. zasady prawdy materialnej, ale świadczyło także o nierzetelnym załatwieniu sprawy.

Zagadnienie powyższe organ wyjaśnił dopiero w późniejszym okresie, uzyskując stanowisko Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie z dnia 19 lipca 2010 r. iż *mającą być prawny zgoda właściwego organu (w formie decyzji lub zgłoszenia) uprawnia do użytkowania obiektu w sposób określony w decyzji (lub zgłoszeniu) każdorazowy podmiot korzystający z tego obiektu (...).*

Zezwolenie zawierało formalne elementy określone przepisem art. 27 ust. 2 *ustawy o odpadach* i było zgodne z wnioskiem Spółki SERWIMED. **Jednakże, jak wynika to z opinii i sprawozdania biegłego, dane zawarte we wniosku były niespójne i nie zawierały wszystkich informacji pozwalających na wydanie decyzji.** Wskutek powyższego, nie było możliwe określenie, czy przewidziana we wniosku, a w konsekwencji w *Zezwoleniu*, metoda doprowadzi do skutecznego pozbawienia odpadów cech odpadu niebezpiecznego i właściwości zakaźnych. Opinia biegłego wskazuje na możliwość powstawania w wyniku zastosowania tej metody odpadów niebezpiecznych o kodzie 19 02 09* *Stale odpady palne zawierające biologicznie substancje niebezpieczne*. Zastosowanie metody według technologii przewidzianej we wniosku i *Zezwoleniu* nie wykluczało także możliwości powstawania uciążliwości zapachowej. Brak wyjaśnienia w toku postępowania powyższych, istotnych dla udzielenia *Zezwolenia* okoliczności, Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako zaniechanie należytej staranności w działaniu organu, m.in. z uwagi na treść art. 29 ust. 1 pkt 2 *ustawy o odpadach*, według którego podstawą odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów jest sytuacja, w której zamierzony sposób gospodarki odpadami mógłby spowodować zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska.

Uzyskane przez Marszałka Województwa po udzieleniu *Zezwolenia* wyniki badań i kontroli dotyczących funkcjonowania instalacji Spółki SERWIMED w Dębicy **nie potwierdziły występowania zagrożeń mikrobiologicznych lub uciążliwości zapachowej.**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w przypadku *Zezwolenia* zachodziły przesłanki stwierdzenia jej nieważności określone art. 156 § 1 k.p.a. w pkt 2, tj. rażące naruszenie przepisów prawa oraz pkt 6, tj. jej wykonanie wywoływało czyn zagrożony karą, w postaci wykroczenia określonego w art. 77 a ustawy o odpadach. Zasadnym było zatem wystąpienie w czerwcu 2008 r. przez Marszałka Województwa do Ministra Środowiska o stwierdzenie nieważności *Zezwolenia*. Działanie to początkowo przyniosło rezultat w postaci stwierdzenia nieważności tej decyzji. Nastąpiło to na podstawie decyzji Ministra Środowiska z dnia 7 sierpnia 2008 r., utrzymanej w mocy decyzją z dnia 5 listopada 2008 r. W decyzjach tych organ wyższego stopnia potwierdził niezgodność *Zezwolenia* z zakazem zawartym w przepisie art. 42 ust. 1a ustawy o odpadach. Decyzją z dnia 8 grudnia 2008 r., wydającą w imieniu Ministra wszystkie powyższe decyzje dyrektor Departamentu Instrumentów Środowiskowych Ministerstwa Środowiska, uchyliła decyzję z 5 listopada 2008 r. i umorzyła postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności *Zezwolenia*. Decyzja Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2008 r. została wydana przez ten organ w wyniku zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego decyzji z 5 listopada 2008 r., bez rozpatrywania sprawy przez ten sąd¹¹.

W złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach przyczyn umorzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *Zezwolenia* dyrektor Departamentu Instrumentów Środowiskowych Ministerstwa Środowiska podała m.in. że *stosowanie tej metody (D 16) – wstępnego unieszkodliwiania omawianych odpadów było możliwe, pod warunkiem, że odpady powstające po tym procesie, są następnie przekazywane do spalania. Warunek ten został zawarty w pkt V.1 omawianej decyzji.*

Powyższych ocen, dotyczących wydawania *Zezwolenia* nie zmienia, wprowadzona z dniem 12 marca 2010 r. zmiana brzmienia art. 42 ust. 1a ustawy o odpadach. Oceny dotyczyły działania w stanie prawnym obowiązującym w czasie wydawania tej decyzji. Ponadto, jak przedstawiono w załączniku nr 5.3 (str. 37 Informacji), pomimo powyższej zmiany, warunek wyrażony w znowelizowanym art. 42 ust. 1a ustawy o odpadach, spełniają procesy wysokotemperaturowe.

Negatywnym skutkiem społecznym udzielenia *Zezwolenia* były ogromne niezadowolenie i protesty mieszkańców położonego w pobliżu jej zakładu Osiedla „Słoneczne” w Dębicy,

¹¹ Art. 54 ust. § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) stanowił wówczas, że: *organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy.*

związane z poczuciem zagrożenia wywołanego funkcjonowaniem instalacji Spółki SERWIMED. Wyrazem tego był m.in. szereg skarg, skierowanych do organów szczebla wojewódzkiego i centralnego. Wymagało to podejmowania w Urzędzie pracochłonnych działań (postępowania administracyjne zmierzające do wyeliminowania *Zezwolenia*, współpraca z innymi organami w szczególności z WIOŚ, kontrole w Spółce SERWIMED, rozpatrywanie skarg), które jednak nie przekonały mieszkańców co do braku zagrożeń.

Wskutek udzielenia *Zezwolenia*, w latach 2008-2010 Spółka SERWIMED unieszkodliwiła (według danych ze zbiorczych zestawień, o których mowa w art. 37 ust. 1 *ustawy o odpadach*) łącznie 1.470,756 Mg odpadów medycznych, w tym 1.455,085 Mg odpadów niebezpiecznych.

Postępowanie administracyjne zakończone udzieleniem *Zezwolenia* prowadzono i nadzorowano **w sposób nierzetelny**, z naruszeniem przepisów prawa, co uzasadniają nieprawidłowości:

- wezwanie do uzupełnienia wniosku zostało przekazane bez potwierdzenia odbioru, tj. w sposób uniemożliwiający sprawdzenie zachowania terminu na dokonanie tej czynności, o którym mowa w art. 64 § 2 k.p.a.,
- po wydaniu decyzji wezwanie to przekazano ponownie (za potwierdzeniem odbioru), chociaż czynność taka była wówczas zupełnie zbędna,
- uzupełnienie wniosku przyjęto w DRŚ bez odnotowania w rejestrze (dzienniku korespondencji) i pisemnej dyspozycji co do sposobu załatwienia sprawy, co naruszało przepisy § 8 ust. 1 i § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa (Dz. U. Nr 160 poz. 1073 ze zm.).
- po zebraniu materiału dowodowego w sprawie, nie został zrealizowany obowiązek, określony art. 10 § 1 k.p.a., zapewnienia stronie udziału w postępowaniu.

W ocenie Najwyższej Izba Kontroli w Urzędzie Marszałkowskim podejmowano odpowiednie działania w związku z sygnałami o możliwości występowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu instalacji prowadzonej na podstawie *Zezwolenia*. Prowadzone postępowania administracyjne nie dały organowi podstaw do uchylenia *Zezwolenia* lub nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wydanie przez Marszałka Województwa decyzji z dnia 16 września 2010 r. oraz 23 grudnia 2010 r., w sprawie

zmiany decyzji Wojewody udzielającej SERWIMED pozwolenia na wytwarzanie odpadów oraz unieszkodliwianie odpadów medycznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, organizację i przeprowadzanie w imieniu Marszałka Województwa, kontroli dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych, w trybie art. 379 ust. 1 POŚ¹². Stwierdzone uchybienia polegały na:

- określeniu zakresu kontroli w sposób uniemożliwiający zweryfikowanie jakie były założenia kontroli i czy zostały zrealizowane;
- braku jednoznacznego wskazania w wynikach kontroli sprawdzającej, czy osiągnięto jej cel;
- błędach w treści zawiadomienia o kontroli skierowanego do EKO-TOP w sierpniu 2010 r., dotyczące wymogów art. 79 ust. 6 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*¹³, które spowodowały, że kontrola nie doszła do skutku¹⁴.

Zbiorsche zestawienia, o których mowa w art. 37 ust. 1 *ustawy o odpadach*, w DRŚ weryfikowano jeszcze przed wprowadzeniem, z dniem 12 marca 2010 r., takiego obowiązku na mocy art. 37 ust. 3a tejże ustawy¹⁵. Badanie w kontroli próby zbiorczych zestawień Spółki SERWIMED, SERWIMED, EKO-TOP, RAF-EKOLOGIA Spółka z o.o. oraz Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Dębicy (PSSE) za lata 2007-2010, wykazało, że przeprowadzona w DRŚ weryfikacja zbiorczego zestawienia SERWIMED za rok 2009 nie stwierdziła wykazanych w tym zestawieniu przekroczeń limitów odpadów o kodach 18 01 06* oraz 18 01 08*, określonych temu podmiotowi w decyzji dla instalacji w Tarnobrzegu¹⁶. Było to związane z ograniczeniami Wojewódzkiego Systemu Odpadowego (WSO), który nie zawsze wykazywał dane o limitach.

¹² Przepis ten stanowi, że: *marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.*

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

¹⁴ Było to związane z faktem, że gdy EKO-TOP zakwestionował powyższe zawiadomienie, to prawidłowe zawiadomienie sporządzono dopiero po upływie miesiąca od otrzymania opinii prawnej w tej sprawie, a doręczono gdy w EKO-TOP trwała już inna kontrola.

¹⁵ Według treści art. 37 ust. 1 *ustawy o odpadach* posiadacz odpadów prowadzący ewidencję odpadów jest obowiązany sporządzić na formularzu zbiorcze zestawienie danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów.

¹⁶ Okoliczności związane z wykazaniem powyższych przekroczeń były badane podczas kontroli prowadzonej w SERWIMED. Według właściciela tej firmy, ich wykazanie mogło być wynikiem pomyłki pisarskiej, czego nie można było zweryfikować w trakcie kontroli ze względu na brak dokumentacji źródłowej.

W Urzędzie Marszałkowskim nie podjęto również żadnych działań w związku z wykazaniem przez dwa podmioty unieszkodliwiania odpadów medycznych w latach 2007-2008 (odpowiednio 0,416 i 0,965 Mg), w sytuacji gdy nie posiadały one stosownych zezwoleń. Unieszkodliwianie odpadów medycznych bez zezwolenia stanowiło w ówczesnym stanie prawnym wykroczenie z art. 70 pkt 6 *ustawy o odpadach*. Z wyjaśnień udzielonych w kontroli przez pracowników jednego z tych podmiotów wynika, że brak reakcji, m.in. ze strony Urzędu Marszałkowskiego, utwierdził ich w przekonaniu o prawidłowości postępowania. Z tego względu, zaniechanie powyższe Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie. Należy mieć na uwadze, że Marszałek Województwa, przyjmując zbiorcze zestawienia i prowadząc na ich podstawie wojewódzką bazę danych, o której mowa art. 37 ust. 6 *ustawy o odpadach*, powinien reagować na sygnały o nieprawidłowym gospodarowaniu odpadami na terenie województwa.

Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelne oceniła przyjęte przez Zarząd Województwa *Sprawozdanie z realizacji planu gospodarki odpadami dla Województwa Podkarpackiego za lata 2007-2008* w zakresie dotyczącym instalacji do unieszkodliwiania odpadów medycznych. Stwierdzone w kontroli błędy w tym sprawozdaniu polegały m.in. na wskazaniu, niezgodnie z rzeczywistością, że podstawą unieszkodliwiania odpadów medycznych były także decyzje starostów oraz na przypisaniu podmiotom innych decyzji niż faktycznie dotyczące danej instalacji. Na niewłaściwy sposób prezentacji danych w ww. sprawozdaniu wpływ miały również sposób funkcjonowania WSO i wytyczne Ministra Środowiska co do sposobu sporządzania tego sprawozdania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, złożone do Marszałka Województwa skargi związane z unieszkodliwianiem odpadów medycznych, zostały co do zasady rozpatrzone należycie. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że organizacja rozpatrywania skarg w Urzędzie Marszałkowskim, w tym obieg dokumentów pomiędzy departamentami, wpłynęła na uchybienia w ich rozpatrywaniu. polegające na nieznacznych opóźnieniach, a w jednym przypadku (na 12 skarg rozpatrywanych przez Departament Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego) na niezawiadomieniu skarżącego, wbrew obowiązкови określönemu w art. 237 § 3 k.p.a.¹⁷.

¹⁷ Dotyczyło to sytuacji, w której odpowiedź Marszałka Województwa pracownicy Urzędu przekazali osobie, która była nadawcą przesyłki, w której dostarczono „Protest” mieszkańców Osiedla „Słoneczne”, natomiast pominięto osobę, która jako jedyna spośród 11 podpisujących ww. skargę podała imię, nazwisko i adres.

3.2.2. Działalność prowadzona w Starostwie Powiatowym w Dębicy

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność Starosty Powiatu Dębickiego. Ustalono, że organ ten nie wydawał zezwoleń na unieszkodliwiania odpadów medycznych, natomiast rzetelnie zorganizował prowadzenie spraw dotyczących gospodarowania odpadami. Otrzymując informacje o możliwości występowania nieprawidłowości w działalności Spółki SERWIMED, wobec braku kompetencji do własnego działania w tym zakresie, organ ten zawiadomił organy inspekcji ochrony środowiska i sanitarnej.

3.2.3. Działalność WFOŚiGW

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność WFOŚiGW w zakresie związanym z unieszkodliwianiem odpadów medycznych.

WFOŚiGW sprawował bieżący nadzór nad działalnością spółki EKO-TOP, która unieszkodliwiała odpady medyczne. Wysokość posiadanych przez WFOŚiGW udziałów w EKO-TOP zwiększyła się w okresie objętym kontrolą z 31,96 % do 51,94 %. W latach 2007-2010 WFOŚiGW był zawsze reprezentowany przez dwóch przedstawicieli w Radzie Nadzorczej Spółki EKO-TOP. WFOŚiGW nie dysponował jednak procedurami precyzującymi tryb wyłaniania swoich przedstawicieli do tej Rady oraz stawiane wobec nich wymagania.

W związku ze skargą SERWIMED na działalność EKO-TOP otrzymaną 27 stycznia 2009 r. WFOŚiGW wprowadził zobowiązał zarząd EKO-TOP do udzielenia wyjaśnień w tej sprawie, lecz do czasu kontroli nie uzyskał odpowiedzi.

WFOŚiGW prawidłowo określił regulacje wewnętrzne dotyczące szczegółowych zasad przekazywania środków na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, odnoszące się również do gospodarowania odpadami medycznymi. Unormowania przyjęte przez Radę Nadzorczą WFOŚiGW, tj. *Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie* oraz *Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie*, pozwalają w szczególności na zapewnienie przejrzystości przy przydzielaniu pomocy przeznaczonej na działania w wymienionym zakresie.

W latach 2007-2010 WFOŚiGW nie udzielał pożyczek i dotacji na cele związane z unieszkodliwianiem odpadów medycznych. Jedyne złożony w tym zakresie wniosek

(przez SERWIMED) ze względów formalnych (zadanie ukończone przed dniem złożenia wniosku, co było niezgodne z zasadami WFOŚiGW) nie został uwzględniony. Prezes WFOŚiGW jako przyczynę znikomego zainteresowania środkami tego funduszu na wsparcie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów medycznych wskazał m.in. na konieczność posiadania specjalistycznych urządzeń oraz spełniania wysokich wymagań formalnych.

3.2.4. Działalność przedsiębiorców dotycząca unieszkodliwiania odpadów medycznych w ramach zamówień publicznych

Realizacja zamówień publicznych dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych – przez dwóch z trzech kontrolowanych przedsiębiorców, tj. EKO-TOP oraz RAF-EKOLOGIA Spółka z o.o. – prowadzona była na podstawie posiadanych decyzji administracyjnych w prowadzonych przez nich instalacjach (spalarniach odpadów), z zachowaniem warunków określonych w umowach. W związku z realizacją przez tych przedsiębiorców zamówień publicznych nie zostały przekroczone limity unieszkodliwiania odpadów medycznych, zawarte w decyzjach administracyjnych określających warunki prowadzenia działalności.

Przedsiębiorca prowadzący działalność pod nazwą SERWIMED prowadził dwie instalacje do unieszkodliwiania odpadów medycznych – w Rzeszowie i Tarnobrzegu. Decyzje dotyczące instalacji w Tarnobrzegu zezwalały na unieszkodliwianie w 2007 r. odpadów medycznych w łącznej ilości 100 Mg/rok, zaś począwszy od 2008 r. – w ilości 442 Mg/rok, zaś sposób ich unieszkodliwiania określały jako proces D10. W przypadku instalacji w Rzeszowie maksymalna łączna ilość odpadów, które mogły być unieszkodliwiane w okresie objętym kontrolą, wynosiła 868,8 Mg/rok, zaś sposób ich unieszkodliwiania określono jako proces D9.

Ustalenia dotyczące ilości odpadów medycznych przejmowanych przez SERWIMED opierały się na informacjach uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit f) *ustawy o NIK* od publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Zamawiających), które udzielały temu przedsiębiorcy firmie zamówień publicznych. **Pozyskanie danych w powyższym trybie było konieczne z uwagi na podniesioną w kontroli przez SERWIMED utratę dokumentacji, w związku z powodzią, która wystąpiła w czerwcu 2010 r.**

Zawierając w 2007 r. umowy z Zamawiającymi SERWIMED zobowiązał się do odebrania odpadów medycznych w ilościach przekraczających limity unieszkodliwiania odpadów

medycznych określone w posiadanych decyzjach. Przekroczenia te dotyczyły wszystkich miesięcy 2007 r. i wynosiły od 5,4 do 17,6 Mg.

W 2008 r. ilości odpadów medycznych wynikające z umów z Zamawiającymi nie przekraczały wprowadzone limitów określonych w obowiązujących decyzjach, ale począwszy od lipca 2008 r. ilości te przekraczały wydajność instalacji zlokalizowanych w Tarnobrzegu i Rzeszowie. Instalacje te, według postanowień decyzji, umożliwiały unieszkodliwienie od 106 Mg do 109,6 Mg odpadów miesięcznie, zaś ilości umowne przekraczały wydajność tych instalacji od 6,7 Mg w lipcu do 22,8 Mg w listopadzie 2008 r.

Podobne sytuacje występowały w 2009 r., w którym ilości wynikające z umów zawartych z Zamawiającymi przekraczały wydajność miesięczną instalacji określoną w decyzji nawet o 50,8 Mg, a jeszcze większe przekroczenia dotyczyły 2010 r., w którym wynosiły po kilkadziesiąt Mg miesięcznie, a w listopadzie i grudniu już ponad 100 Mg.

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich miesiącach 2007 r. wystąpiły przekroczenia ilości faktycznie odebranych odpadów w stosunku do limitów unieszkodliwiania odpadów określonych w obowiązujących SERWIMED decyzjach. Wielkość przekroczeń wahała się od 18,5 Mg we wrześniu do 57,3 Mg w marcu 2007 r.

Informacje uzyskane od Zamawiających wskazywały, że w latach 2008 – 2010 ilość faktycznie odebranych przez SERWIMED odpadów medycznych znacząco – maksymalnie nawet trzykrotnie – przekraczała możliwości ich unieszkodliwienia przez instalacje zlokalizowane w Rzeszowie i w Tarnobrzegu. Ilości odebranych odpadów w tych latach były w porównaniu do wydajności instalacji wyższe maksymalnie o 72,2 Mg w październiku 2008 r., 71,0 Mg w lipcu 2009 r. oraz aż 113,8 Mg w grudniu 2010 r.

Powyższe było związane z faktem, że niektóre umowy zawarte pomiędzy Zamawiającymi a SERWIMED nie określały jednego konkretnego miejsca unieszkodliwiania odpadów. W związku z treścią art. 25 *ustawy o odpadach*, umożliwiało to SERWIMED, jako posiadaczowi odpadów, nie tylko unieszkodliwienie ich we własnym zakresie, ale również przekazywanie do unieszkodliwiania w instalacjach innych podmiotów posiadających stosowne zezwolenia¹⁸. Z kolei przedmiot zamówienia, bardzo różnorodnie określany w zawieranych

¹⁸ Art. 25 *ustawy o odpadach* stanowi, że: 1. Wytwórca odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami innemu posiadaczowi odpadów. 2. Posiadacz odpadów może je przekazywać wyłącznie podmiotom, które uzyskały zezwolenie właściwego organu na prowadzenie gospodarowania odpadami, chyba że działalność taka nie wymaga uzyskania zezwolenia. 3. Jeżeli posiadacz odpadów, w tym wytwórca odpadów, przekazuje odpady następnemu posiadaczowi odpadów, który ma zezwolenie właściwego

umowach (m.in. jako: „odbiór, transport i utylizacja odpadów”, „wywóz odpadów”, „unieszkodliwianie odpadów”, „utyliczacja odpadów”, „transport odpadów do miejsca utylizacji”, „zagospodarowanie odpadów”, „gospodarowanie odpadami”, „wykorzystanie odpadów”, „usługa gospodarowania odpadami”) stwarzał problemy interpretacyjne, czy i w jakim zakresie SERWIMED był zobowiązany do unieszkodliwienia odpadów wyłącznie we własnych instalacjach.

W związku z powyższym, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, umowy dotyczące gospodarowania odpadami medycznymi powinny być bardziej precyzyjnie, a w szczególności, niezdefiniowane ustawowo określenie „utyliczacja”, nie powinno być w nich stosowane¹⁹. Przedmiot zamówienia zawierający pojęcie „utyliczacji” nie określa bowiem dostatecznie jednoznacznie, jaka usługa miała zostać wykonana.

Wobec powyższego, w sytuacjach w których umowy zobowiązywały SERWIMED do unieszkodliwienia odpadów medycznych, z wyłączeniem podwykonawców, działalność ta powinna być wykonana przez tego właśnie wykonawcę, a nie inne podmioty, nawet jeżeli były z nim powiązane i posiadały stosowne uprawnienia. W takich przypadkach Zamawiający, udzielając SERWIMED zamówienia, którego przedmiotem było unieszkodliwianie odpadów medycznych i płacąc za takie zamówienie środkami publicznymi, mieli prawo wymagać, aby to właśnie ten wykonawca wykonał usługę, w prowadzonej przez siebie instalacji.

Ponadto, kontrola wykazała, że przystępując do niektórych postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych SERWIMED w roku 2010, jako miejsce realizacji zamówienia wskazał własną spalarnię w Tarnobrzegu, mimo że realizacja umów w takim zakresie wiązałaby się z przekroczeniem wydajności tej instalacji. Dotyczyło to 14 Zamawiających, w przypadku których umowy przewidywały,

organu na zbieranie, odzysk, unieszkodliwianie odpadów lub koncesję na składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, posiada decyzję, o której mowa w art. 31 lub w art. 32, lub jest wpisany do rejestru, o którym mowa w art. 33 ust. 5, odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami przenosi się na tego następnego posiadacza odpadów. 4. Zlecający usługę transportu odpadów jest obowiązany wskazać prowadzącemu transport odpadów miejsce odbioru odpadów oraz posiadacza odpadów, do którego należy dostarczyć te odpady. 5. Prowadzący transport odpadów jest obowiązany dostarczyć te odpady do posiadacza odpadów, który został mu wskazany przez zlecającego usługę. 6. Prowadzący transport odpadów komunalnych jest obowiązany dostarczyć je do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania wskazanych w zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na konsekwencje art. 25 ustawy o odpadach, w szczególności przejęcie odpowiedzialności od wytwórcy odpadów (zamawiającego) oraz możliwość dalszego przekazywania odpadów następnemu posiadaczowi wskazywał, mające znaczenie również przy realizacji zamówień publicznych, wskazywał w toku postępowania kontrolnego właściciel SERWIMED.

¹⁹ Utylizacja «Wykorzystanie odpadów jako surowców wtórnych do dalszego przerobu» Słownik języka polskiego, www.sjp.pwn.pl.

że począwszy od lutego 2010 r. ilości odpadów, które miały być unieszkodliwione w spalarni w Tarnobrzegu, z uwzględnieniem wcześniej zawartych umów, przekraczały górną granicę wydajności tej instalacji określoną w decyzji Wojewody Podkarpackiego z dnia 5 grudnia 2007 r., tj. 1,2 Mg/dobę. Przekroczenia te w poszczególnych miesiącach roku 2010 wynosiły od 2.072 kg do 19.430 kg. **Okoliczności powyższe wskazują, że SERWIMED nie spełniał w tej sytuacji wymogu art. 22 ust. 1 pkt 3 *Prawa zamówień publicznych*, dotyczącego dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym do wykonania zamówienia.**

Właściciel SERWIMED również i w tej sprawie powoływał się na uprawnienia wynikające z art. 25 *ustawy o odpadach*. Jednakże, jak wynika z informacji uzyskanych od Zamawiających, w tych przypadkach wskazano wyłącznie jedno miejsce unieszkodliwiania odpadów, tj. instalację w Tarnobrzegu. **Wobec powyższego, przedsiębiorca nie powinien ubiegać się o zamówienia publiczne na unieszkodliwianie odpadów medycznych ponad limity określone dla tej spalarni.**

W udzielonych informacjach Zamawiający wskazali na prawidłowe wykonywanie przez SERWIMED podstawowych warunków umów w tym m.in. dotyczących terminowości świadczonych usług, przestrzegania wymogów BHP oraz sposobu odbioru odpadów do unieszkodliwienia. Tylko jeden spośród 47 zamawiających wykazał istotne naruszenie umowy przez wykonawcę, przy czym zasadność podjętych w związku z tym działań stała się przedmiotem sporu sądowego.

SERWIMED przyjmował do unieszkodliwienia na terenie województwa podkarpackiego odpady medyczne pochodzące także z innych województw (małopolskie i lubelskie oraz, w przypadku jednego zamawiającego, śląskie). Jednakże uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit f) *ustawy o NIK* informacje, nie pozwalają na dokonanie jednoznacznej oceny, że naruszone zostały w związku z tym reguły postępowania, wyrażone w art. 9 *ustawy o odpadach*, określającym w gospodarowaniu odpadami tzw. zasadę bliskości. Wykazanie ewentualnego naruszenia reguł określonych tym przepisem wymagałoby potwierdzenia wynikami kontroli przeprowadzonych u poszczególnych wytwórców odpadów.

W toku postępowania kontrolnego właściciel SERWIMED przedstawiał uwagi dotyczące funkcjonowania *ustawy o odpadach*, w szczególności dotyczące trudności związanych z niejasnością i niestabilnością jej przepisów. Dotyczyły one m.in. interpretacji art. 9 i jego relacji do przepisów *Prawa zamówień publicznych* oraz ograniczeń wynikających z art. 42 ust. 1a. Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli u tego przedsiębiorcy, Najwyższa Izba Kontroli

stwierdziła w wystąpieniu pokontrolnym, że sformułowania przepisów *ustawy o odpadach*, jak i wielokrotne zmiany tej ustawy mogły utrudniać prowadzenia działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów medycznych.

3.2.5. Realizacja wniosków z wcześniejszych kontroli

W kontroli zbadano realizację wniosków pokontrolnych z wcześniejszych kontroli NIK, związanych z jej zakresem, i tak:

1. w WFOŚiGW – o rozliczenie związanej z zakresem niniejszej kontroli dotacji w kwocie 450 tys. zł, przyznanej w ramach umowy nr 248/02/R/D, a w przypadku nieuzasadnionych opóźnień skorzystanie z przysługującego WFOŚiGW prawa do jej zwrotu²⁰ – wniosek został w całości zrealizowany.
2. w EKO-TOP – o zapewnienie ograniczenia możliwości powstawania uciążliwych zapachów w pobliżu kruszarki odpadów przy instalacji, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 45 ust. 1 *ustawy o odpadach*²¹ – wniosek został w całości zrealizowany.

Powyższy wniosek do EKO-TOP został zawarty w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 13 stycznia 2011 r. Informacja Zarządu EKO-TOP o sposobie realizacji powyższego wniosku została przedstawiona w 31 dni po upływie terminu określonego na tę czynność na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*. Opóźnienie to było spowodowane, według udzielonych wyjaśnień, zaangażowaniem Zarządu EKO-TOP w przygotowanie sprawozdań finansowych za rok 2010.

Ponadto, w trakcie kontroli w Urzędzie Marszałkowskim zbadano, czy i w jaki sposób w jednostce tej zagospodarowano spalarnię odpadów, która była przedmiotem inwestycji prowadzonej przez Szpital Wojewódzki w Przemyśle (dalej: Szpital) w latach 1994-2000. Było to związane z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli zawartym w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 5 lutego 2004 r. o: *podjęcie decyzji o sposobie zakończenia budowy Spalarni odpadów, ewentualnie przedstawienie organowi założycielskiemu koncepcji zagospodarowania istniejącego obiektu ze wskazaniem, iż realizacja tej koncepcji wykracza poza możliwości Szpitala*. W odpowiedzi Szpital poinformował że: *w programie restrukturyzacyjnym na rok 2004 znajduje się propozycja zakończenia inwestycji – spalarnia odpadów i oddania jej do dyspozycji Urzędu Marszałkowskiego*. Pomimo powyższej

²⁰ Kontrola P/03/115 pt. *Działalność wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2000-I półrocze 2003*.

²¹ Kontrola K/10/033 dotycząca sprawdzenia wykonania wniosków z kontroli dotyczącej prawidłowości powstania i funkcjonowania spalarni odpadów niebezpiecznych na terenie miasta Rzeszowa.

deklaracji, Szpital nie zwrócił się w tej sprawie do Urzędu i nie przekazał tej instalacji do jego dyspozycji. Wobec upływu czasu i zmian kadrowych w Szpitalu, w trakcie kontroli dyrektor tej jednostki nie był w stanie wyjaśnić przyczyn odstąpienia od tego zamiaru. W 2009 r., w związku z brakiem możliwości zagospodarowania spalarni we własnym zakresie, Szpital uzyskał zgodę na oddanie jej budynku w dzierżawę, przy czym nie otrzymał żadnej oferty w tej sprawie.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W ramach przygotowania kontroli wzięto pod uwagę w szczególności wyniki kontroli *Postępowania z odpadami medycznymi* (P/06/108), dane zawarte w przekazywanych do Delegatury NIK w Rzeszowie materiałach (skargach), informacje o unieszkodliwianiu odpadów medycznych na terenie województwa zawarte w *Sprawozdaniu z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego* Zarządu Województwa za lata 2007-2008, jak również informacje medialne. Dobór jednostek do kontroli dokonany został na podstawie powyższych materiałów, z uwzględnieniem ustawowych zadań (jednostki samorządowe, w tym WFOŚiGW) lub skali prowadzonej działalności (przedsiębiorcy). W ramach przygotowania kontroli przeanalizowano również możliwości prawne przeprowadzenia przez NIK kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność dotyczącą unieszkodliwiania odpadów medycznych. Podstawę prawną stanowi, wyznaczając jednocześnie zakres takiej kontroli, art. 2 ust. 3 pkt 2 *ustawy o NIK*.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola została przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Rzeszowie. Z siedmiu planowanych do kontroli jednostek, kontrolę przeprowadzono w sześciu. Odstąpiono od kontroli kolejnego starostwa powiatowego, z uwagi na niewydawanie przez starostów decyzji dotyczących unieszkodliwiania odpadów medycznych²². W trakcie kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) *ustawy o NIK*, zasięgano informacji lub wyjaśnień od pracowników łącznie z 57 jednostek niekontrolowanych. Wyjaśnienia uzyskano w szczególności od dyrektora Departamentu Instrumentów Środowiskowych Ministerstwa Środowiska oraz dyrektora Szpitala Wojewódzkiego w Przemyślu w przypadku kontroli przeprowadzanej w Urzędzie Marszałkowskim. Największą grupę podmiotów, z których zasięgano informacji - łącznie 48, (w tym od trzech takich jednostek w dwóch kontrolach) stanowiły publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Zasięganie informacji aż od 47 zakładów opieki zdrowotnej, udzielających zamówień publicznych SERWIMED wynikało z braku możliwości uzyskania danych

²² Informacje o decyzjach, które miały być wydawane przez starostów w tym zakresie, pochodziły ze *Sprawozdania z realizacji planu gospodarki odpadami dla Województwa Podkarpackiego za lata 2007-2008*. Jak wykazała kontrola w Urzędzie Marszałkowskim, informacje te były nierzetelne.

koniecznych do realizacji zakresu kontroli, z uwagi na podnoszoną przez kontrolowaną jednostkę utratę dokumentacji w związku z powodzią w czerwcu 2010 r.

W kontroli Urzędu Marszałkowskiego, na podstawie art. 49 *ustawy o NIK*, powołany został biegły z zakresu ochrony środowiska w celu sporządzenia szczegółowego sprawozdania z przeprowadzonych badań i wydania na ich podstawie opinii w sprawie zgodności założeń przyjętych we wniosku o wydanie zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów medycznych i weterynaryjnych Spółki SERWIMED, oraz w udzielonej na jego podstawie decyzji Marszałka Województwa z dnia 28 kwietnia 2008 r., znak RŚ.III.7628/M/10/3/08, z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności zawartymi w *ustawie o odpadach* i aktach wykonawczych do niej.

W związku z rozpoczęciem kontroli, właściciel SERWIMED zgłaszał uwagi co do możliwości i podstaw jej przeprowadzenia. W trakcie kontroli kwestionował celowość i zasadność jej przeprowadzenia, zakres oraz niektóre z badanych zagadnień. W szczególności dotyczyło to zasadności porównywania ilości odpadów medycznych – przewidzianych do przekazania i faktycznie przekazywanych przez Zamawiających – do limitów określonych w decyzjach wydanych dla SERWIMED. Istotą problemu jest to gdzie kończy się „wykonywanie zamówień publicznych” (a zatem dokąd sięgają uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli), zwłaszcza w sytuacji, gdy postanowienia zawartych umów nie są precyzyjne.

Z uwagi na różne możliwe interpretacje zakresu kontroli dotyczącej wykonywania przez przedsiębiorców zamówień publicznych (art. 2 ust. 3 pkt 2 *ustawy o NIK*) oraz fakt, że kontrola w ww. firmie została przeprowadzona, Najwyższa Izba Kontroli nie traktuje zgłaszania powyższych wątpliwości jako przypadków utrudniania kontroli w rozumieniu art. 98 *ustawy o NIK*.

Kierownicy pięciu kontrolowanych jednostek podpisali protokoły bez składania zastrzeżeń. Właściciel SERWIMED odmówił podpisania protokołu kontroli, podnosząc w szczególności, że: *protokół zawiera błędne wnioski stanowiące konsekwencje błędów w koncepcji i programie prowadzonej kontroli*, na które wskazał w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach, a także kwestionując rzetelność informacji przekazanych przez Zamawiających.

Wystąpienia pokontrolne przekazano kierownikom kontrolowanych jednostek, a także – w związku z wynikami kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim – Ministrowi Środowiska oraz Prokuratorowi Rejonowemu w Dębicy.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył Marszałek Województwa oraz właściciel SERWIMED. Spośród trzech zastrzeżeń Marszałka Województwa, dwa zostały oddalone, a jedno uwzględnione. Uchwała Komisji Odwoławczej w tej sprawie została zatwierdzona postanowieniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 września 2011 r. Z czterech zastrzeżeń właściciela SERWIMED, trzy zostały uwzględnione w części, a jedno oddalone w całości. Uchwała Komisji Odwoławczej w tej sprawie została zatwierdzona postanowieniem z dnia 30 listopada 2011 r.

Wnioski pokontrolne – łącznie siedem – sformułowano w trzech wystąpieniach pokontrolnych. Wnioski zawarte w wystąpieniu do Marszałka Województwa dotyczyły:

1. zapewnienia należytej weryfikacji wniosków o udzielenie zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów medycznych oraz prawidłowości i terminowości wydawania decyzji administracyjnych w tych sprawach;
2. zapewnienia planowania, organizowania i przeprowadzania kontroli unieszkodliwiania odpadów medycznych, w sposób i w zakresie odpowiadającym uprawnieniom marszałka województwa, określonym przepisem art. 379 ust. 1 *POŚ*;
3. rzetelnego weryfikowania zbiorczych zestawień oraz reagowania na przypadki naruszenia prawa w zakresie unieszkodliwiania odpadów medycznych, w szczególności wynikające z danych zawartych w *zbiorczych zestawieniach danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do unieszkodliwiania tych odpadów*;
4. skorygowania *Sprawozdania z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego* za lata 2007-2008 w zakresie danych o instalacjach do unieszkodliwiania odpadów medycznych oraz zapewnienia rzetelności sporządzenia sprawozdania z realizacji planu gospodarki odpadami za lata 2009-2010;
5. podjęcia działań w celu wyeliminowania uchybień w funkcjonowaniu Wojewódzkiego Systemu Odpadowego.

Wniosek do Prokuratora Rejonowego w Dębicy – w związku z dokonaną przez Najwyższą Izbę Kontroli oceną negatywną wydania *Zezwolenia* – dotyczył rozważenia możliwości podjęcia na nowo, w trybie art. 327 § 1 *Kodeksu postępowania karnego* zakończonych postępowań przygotowawczych, w sprawach prowadzonych lub nadzorowanych przez Prokuraturę Rejonową w Dębicy, dotyczących działalności Spółki SERWIMED.

W wystąpieniu do właściciela SERWIMED zawarto wniosek o uwzględnianie i przestrzeganie limitów unieszkodliwiania odpadów medycznych określonych w obowiązujących decyzjach oraz limitów określonych możliwościami technicznymi instalacji należących do SERWIMED, przy ubieganiu się o zamówienia publiczne dotyczące unieszkodliwiania odpadów medycznych.

Marszałek Województwa poinformował o przyjęciu do realizacji wniosków oraz wykorzystaniu uwagi dotyczącej rozpatrywania skarg.

Prokurator Rejonowy w Dębicy udzielił odpowiedzi, że nie znajduje podstaw do podjęcia postępowania, w sprawie nieprawidłowości w Spółce SERWIMED w związku ze składowaniem i przetwarzaniem odpadów medycznych, zakończonego postanowieniem o jego umorzeniu. W szczególności stwierdził przy tym, że uwagi zawarte w wystąpieniu pokontrolnym: *„nie mają żadnego znaczenia dla prawnie karnej oceny przedmiotowego śledztwa”*, a negatywna ocena Najwyższej Izby Kontroli nie może stanowić podstawy do podjęcia prawomocnie umorzonego śledztwa ponieważ: *„osoby odpowiedzialne za działalność spółki SERWIMED działały wówczas na podstawie decyzji wydanych przez odpowiednie organy państwowe i miały pełne przeświadczenie, iż wszystkie decyzje [tych organów] zostały wydane zgodnie z obowiązującym prawem.”*. W udzielonej odpowiedzi odniesiono się wprawdzie wprost tylko do jednego z prowadzonych i zakończonych postępowań przygotowawczych, lecz z uwagi na to że przedstawiona argumentacja mogła dotyczyć także innych spraw, związanych z prowadzeniem działalności na podstawie *Zezwolenia*, Najwyższa Izba Kontroli przyjęła ją jako informację o przyczynach niepodjęcia działań, przewidzianą przepisem art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*.

W związku z nieprawidłowościami przy wydawaniu decyzji Marszałka Województwa z dnia 28 kwietnia 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli skieruje do prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa.

5. Załączniki

5.1. Wykaz rodzajów odpadów medycznych²³

18 01	<i>Odpady z diagnozowania, leczenia i profilaktyki medycznej</i>
18 01 01	<i>Narzędzia chirurgiczne i zabiegowe oraz ich resztki (z wyłączeniem 18 01 03)</i>
18 01 02*	<i>Części ciała i organy oraz pojemniki na krew i konserwanty służące do jej przechowywania (z wyłączeniem 18 01 03)</i>
18 01 03*	<i>Inne odpady, które zawierają żywe drobnoustroje chorobotwórcze lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do sądenia, że wywołują choroby u ludzi i zwierząt (np. zainfekowane pieluchomajtki, podpaski, podkłady), z wyłączeniem 18 01 80 i 18 01 82</i>
18 01 04	<i>Inne odpady niż wymienione w 18 01 03</i>
18 01 06*	<i>Chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, zawierające substancje niebezpieczne</i>
18 01 07	<i>Chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, inne niż wymienione w 18 01 06</i>
18 01 08*	<i>Leki cytotoksyczne i cytostatyczne</i>
18 01 09	<i>Leki inne niż wymienione w 18 01 08</i>
18 01 10*	<i>Odpady amalgamatu dentystycznego</i>
18 01 80*	<i>Zużyte kąpiele lecznicze aktywne biologicznie o właściwościach zakaźnych</i>
18 01 81	<i>Zużyte kąpiele lecznicze aktywne biologicznie inne niż wymienione w 18 01 80</i>
18 01 82*	<i>Pozostałości z żywienia pacjentów oddziałów zakaźnych</i>

²³ Według załącznika do rozporządzenia z dnia rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. Nr 112, poz. 1206).

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów i osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, a także ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych

Nazwa kontrolowanego podmiotu	Imię i nazwisko	Stanowisko/Funkcja	Okres pełnienia funkcji	Ocena kontrolowanej działalności
Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie	Mirosław Karapyta Zygmunt Cholewiński	Marszałek Województwa Podkarpackiego	30.11.2010 -nadal 25.11.2006- 29.11.2010	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna w zakresie wydania decyzji z 28.04.2008
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie	Robert Perlak Lesław Budzisz	Prezes Zarządu WFOŚiGW	10.03.2010- 21.02.2011 12.03.1993- 09.03.2010	Pozytywna
Starostwo Powiatowe w Dębicy	Władysław Bielawa	Starosta Powiatu Dębickiego	27.11.2006- nadal	Pozytywna
EKO-TOP Spółka z o.o. Rzeszów	Czesław Sanetra	Prezes Zarządu	W okresie objętym kontrolą i podczas jej prowadzenia	Pozytywna
SERWIMED Arkadiusz Tulecki, Dębica	Arkadiusz Tulecki	Właściciel		Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
RAF-EKOLOGIA Spółka z o.o., Jedlicze	Janusz Nagnajewicz	Prezes Zarządu		Pozytywna

5.3. Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego w zakresie skontrolowanej działalności

Ustawa o odpadach określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub **unieszkodliwiania** odpadów. Odnośnie odpadów medycznych stosuje się – z modyfikacjami w zakresie tych właśnie odpadów – ogólne przepisy dotyczące postępowania z odpadami. W szczególności dotyczy to określonej w art. 9 *ustawy o odpadach* tzw. *zasady bliskości*, która ma na celu ograniczanie przemieszczania odpadów.

Odpady medyczne są grupą odpadów związanych z ochroną zdrowia ludzkiego. Powstają w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny²⁴. Do odpadów medycznych należą m.in. części ciała i organy, pojemniki na krew i konserwanty do jej przechowywania, odpady zawierające drobnoustroje lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego (wywołujące lub mogące wywołać choroby u ludzi i zwierząt), chemikalia zawierające substancje niebezpieczne, leki cytotoksyczne i cytostatyczne, pozostałości z żywienia pacjentów oddziałów zakaźnych. Zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi, stwarzane przez odpady medyczne, wynika z ich zróżnicowanego składu morfologicznego i możliwości skażenia biologicznego.

Odpady medyczne wraz z weterynaryjnymi wchodzi w skład **grupy 18** według katalogu odpadów określonego przez Ministra Środowiska²⁵. Stanowią one podgrupę 18 01 *Odpady z diagnozowania, leczenia i profilaktyki medycznej*. Większość rodzajów odpadów medycznych została zaliczona do odpadów niebezpiecznych, oznaczanych według tego katalogu symbolem „*”²⁶ przy kodzie rodzaju odpadów. Rodzaje odpadów medycznych wymieniono w załączniku nr 2 do niniejszej Informacji.

Ustawa o odpadach wyróżnia **zakaźne odpady medyczne** przy czym ich nie definiuje. Zgodnie z załącznikiem Nr 4 do *ustawy o odpadach* właściwość H9 „zakaźne” wykazują substancje zawierające żywe mikroorganizmy lub ich toksyny, o których wiadomo

²⁴ Art. 3 ust. 3 pkt 5 *ustawy o odpadach*.

²⁵ Por. § 2 pkt 18 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. Nr 112, poz. 1206) oraz załącznik do tego rozporządzenia.

²⁶ Zob. § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.

lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do przyjęcia, że powodują choroby człowieka lub innych żywych organizmów²⁷.

Pojęcie **gospodarowania odpadami** zdefiniowano w art. 3 ust. 3 pkt 1 *ustawy o odpadach* jako zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie odpadów, w tym również nadzór nad takimi działaniami oraz nad miejscami unieszkodliwiania odpadów. **Unieszkodliwianie odpadów** zdefiniowano w *ustawie o odpadach* (art. 3 ust. 3 pkt 21) jako poddanie odpadów procesom przekształceń biologicznych, fizycznych lub chemicznych, określonym w załączniku nr 6 do ustawy w celu ich doprowadzenia do stanu, który nie stwarza zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska.

Dopuszczalne **sposoby unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych** określone zostały przepisem art. 42 ust. 1a *ustawy o odpadach*. Od czasu wejścia w życie tego przepisu (13 października 2005 r.)²⁸ zakazane zostało unieszkodliwianie zakaźnych odpadów medycznych w inny sposób niż spalanie w spalarniach odpadów²⁹.

Jak podkreślono w literaturze, zakaz ten miał charakter bezwzględny i oznaczał, że zakaźne odpady medyczne nie mogły być poddane odzyskowi, unieszkodliwiane w inny sposób niż spalanie oraz spalane poza spalarniami odpadów, czyli także we współspalarniach odpadów³⁰. W związku z wejściem w życie przepisu art. 42 ust. 1a *ustawy o odpadach* pojawiła się także interpretacja tego przepisu, dopuszczająca stosowanie innych metod („alternatywnych”) jako sposobów „wstępnego unieszkodliwiania” zakaźnych odpadów medycznych. Podstawą takiej interpretacji były wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Środowiska, udzielane

²⁷ Określenie, które odpady medyczne są **odpadami zakaźnymi**, zawierał przepis § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie *szczególne sposoby postępowania z odpadami medycznymi* (Dz. U. Nr 162, poz. 1153). Były to odpady niebezpieczne o kodach 18 01 02*, 18 01 03*, 18 01 80* i 18 01 82 *, zawierające żywe mikroorganizmy lub ich toksyny, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do przyjęcia, że wywołują choroby zakaźne u ludzi lub innych żywych organizmów. Ww. rozporządzenie wyróżniało również odpady specjalne (§ 2 pkt 2) oraz odpady pozostałe (§ 2 pkt 3). Rozporządzenie to z dniem 19 sierpnia 2010 r. zostało uchylone przez rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie *szczególne sposoby postępowania z odpadami medycznymi* (Dz.U. Nr 139, poz. 940), które **nie przewiduje** przedstawionej powyżej klasyfikacji.

²⁸ Przepis art. 42 ust. 1a został dodany przez art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie *ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 175, poz. 1458).

²⁹ W związku z wejściem w życie art. 42 ust. 1a *ustawy o odpadach* Minister Środowiska przedstawił stanowisko z dnia 27 września 2005 r. w sprawie zezwoleń w zakresie unieszkodliwiania m.in. odpadów medycznych, wydanych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów, które zezwalały na unieszkodliwianie m.in. odpadów medycznych w inny sposób niż spalanie odpadów. Według treści tego stanowiska, z uwagi na brak przepisów przejściowych i ochronę praw nabytych, uprawnienia osób, które uzyskały zezwolenia przed wejściem w życie nowelizacji podlegają ochronie jako prawa nabyte. Jednak, według tego stanowiska, w związku ze zmianą podstawy prawnej, jakkolwiek zmiana sposobu lub ilości odpadów unieszkodliwianych na podstawie takiego zezwolenia wymagać miała wystąpienia o nowe zezwolenie uwzględniające zmieniony stan prawny.

³⁰ W. Radecki, komentarz do art. 42 *ustawy o odpadach* [w] W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, ABC, 2008, wyd. II (stan prawny na dzień 1 maja 2008 r.).

w odpowiedzi na interpelacje poselskie³¹. Według przyjętej w nich argumentacji, ustawa nie zabroniła autoklawowania czy innych alternatywnych metod unieszkodliwiania, które mogą być również stosowane do „wstępnej dezaktywacji” zakaźnych odpadów medycznych (pod warunkiem aby ostatecznie odpady te trafiły do spalania w spalarniach), a nakaz spalania odpadów zakaźnych dotyczyć miał ich ostatecznego sposobu unieszkodliwienia.

Od dnia 12 marca 2010 r. przepis art. 42 ust.1a *ustawy o odpadach* brzmi: zakazuje się unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych innymi metodami niż te, które prowadzą do obniżenia zawartości ogólnego węgla organicznego do 5 % w tych odpadach. Zakazuje się unieszkodliwiania tych odpadów przez ich współspalanie. Aktualne brzmienie przepisu określone zostało na podstawie art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 28, poz. 145), zwanej dalej *ustawą zmieniającą*.

Zmiana art. 42 ust. 1a *ustawy o odpadach* była poprzedzona wielomiesięcznymi pracami, zainicjowanymi podczas posiedzenia Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej „Przyjazne Państwo” w marcu 2008 r. Pracom parlamentarnym towarzyszyły oskarżenia o uleganie przez parlamentarzystów niedozwolonym działaniom lobbingsowym³². Istotą planowanych zmian miało być dopuszczenie do unieszkodliwiania odpadów medycznych metodami innymi niż spalanie (tzw. „metody alternatywne”). Zmieniony przepis art. 42 ust. 1a *ustawy o odpadach* nadal nie zezwala na stosowanie metod takich jak autoklawowanie, co potwierdziła wypowiedź przedstawiciela Ministerstwa Środowiska³³.

Ustawa zmieniająca rozszerzyła zakres upoważnienia (wytyczne) do wydania rozporządzenia dotyczącego unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych, zawarte w art. 42 ust. 3 *ustawy o odpadach*. Pomimo tego, iż art. 16 *ustawy zmieniającej* określał termin ogłoszenia nowego rozporządzenia na 6 miesięcy od jej wejścia w życie (tj. do dnia 12 września 2010 r.), rozporządzenie to nie zostało wydane³⁴. Należy zatem

³¹ Treść interpelacji nr 3651 i 3652 oraz udzielonych odpowiedzi dostępna jest poprzez stronę <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf>

³² Na temat prac nad ustawą oprócz materiałów z prac sejmowych zob. m.in. K.Forowicz *Odpady – sprawa narodowa*, Odpady i środowisko Nr 5(59)/09, G.Łakowski, *Wojna o odpady*, Wprost Nr 15(1419) z 2010 r., M.Bujara *Podkarpackim lobbieniem ekologicznym zajmie się CBA* Gazeta Wyborcza Rzeszów, 9.12.2009 r., A.Włodarski, R.Zasuń, *Podskórna walka o odpady medyczne* Gazeta Wyborcza Biznes, 23.12.2009 r.

³³ W odpowiedzi z dnia 22 października 2010 r. na interpelację nr 18258 podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska (dostępna poprzez stronę <http://ork2a.sejm.gov.pl/IZ6.nsf>) podał m.in., że: *instalacje, które mogą spełnić warunek określony w art. 42 ust. 1a ustawy o odpadach, to przeważnie instalacje prowadzące procesy wysokotemperaturowe, których głównym przedstawicielem jest termiczne przekształcanie*.

³⁴ Stosownie do art. 42 ust. 3 *ustawy o odpadach* rozporządzenie to ma wydać minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska. Według informacji ze stron

przyjąć, że obowiązuje nadal rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie *dopuszczalnych sposobów i warunków unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych* (Dz. U. z 2003 r. Nr 8, poz. 104 ze zm.), lecz jedynie w zakresie niesprzecznym z *ustawą o odpadach*³⁵. Niezgodność przepisów tego rozporządzenia z przepisem art. 42 ust. 1a *ustawy o odpadach* wykazała - jeszcze w stanie prawnym sprzed *ustawy zmieniającej* - przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola *Postępowania z odpadami medycznymi* (P/06/108)³⁶.

Ustawa zmieniająca wprowadziła szereg innych zmian, dotyczących postępowania z odpadami medycznymi³⁷. Nie uległy zmianie ogólne reguły dotyczące wyrażone w art. 9 *ustawy o odpadach*, określającym tzw. *zasadę bliskości*. Uszczegółowiono natomiast wymagania zawarte w ust.3-4 tego artykułu; poprzez wprowadzenie ust. 3a. Przepis ten, mający odpowiednie zastosowanie do zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych, zawiera **zakaz przywozu na teren województwa** odpadów pochodzących z terenu innego województwa.

Pomimo zawarcia w art. 9 *ustawy o odpadach* sformułowań odnoszących się do zakaźnych odpadów medycznych, zakres ich stosowania w praktyce może budzić wątpliwości³⁸. Wynikają one w szczególności z konstrukcji samego art. 9 *ustawy o odpadach*. W szczególności, ust. 2 art. 9 zawiera ogólny nakaz uwzględnienia przy przekazywaniu odpadów do unieszkodliwienia uwzględnienia najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 POŚ. Oznacza to, że miejsca, w których odpady mają być unieszkodliwiane powinny spełniać dwa kryteria, tj. techniczno-technologiczne oraz odległościowe³⁹. Aktualne orzecznictwo Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych wskazuje, że stosowanie przepisów art. 9 ust. 3-5 wymaga uwzględnienia ogólnej zasady wyrażonej w art. 9 ust. 2 *ustawy o odpadach*⁴⁰.

internetowych Ministerstwa Zdrowia, projekt rozporządzenia przekazano do uzgodnień zewnętrznych w dniu 24 stycznia 2011 r., a w dniu 27 kwietnia 2011 r. na spotkaniu roboczym w Ministerstwie Środowiska podjęto decyzję o powołaniu zespołu roboczego, którego celem będzie opracowanie nowego projektu rozporządzenia.

³⁵ Por. M.Duczmał, *Odpady medyczne i weterynaryjne* (komentarz praktyczny), ABC nr 68603.

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego *Informacja o wynikach kontroli postępowania z odpadami medycznymi* Warszawa, grudzień 2007 str. 8 i 26-27.

³⁷ Omówienie wprowadzonych tą ustawą zmian zawiera *Informacja o zmianach przepisów dotyczących zasad i procesów zagospodarowania odpadów wprowadzonych ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach* (Dz.U. Nr 28, poz. 145) z dnia 27 maja 2010 r., opracowana w Ministerstwie Środowiska i dostępna na jego stronach internetowych (www.mos.gov.pl).

³⁸ Np. wyrażone w interpelacji poselskiej nr 18258 z dnia 22 września 2010 r.

³⁹ Por. M.Górski, *Komentarz do art. 9 ustawy o odpadach* str. 159-161 [w:] *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Komentarz*. M.Bar, M.Bojarski, M.Duczmał, M.Górski, J.Jerzmański Wrocław 2002.

⁴⁰ Por. wyroki z 13 lipca 2011 r. nr KIO1419/11 oraz z 15 lipca 2011 r. KIO 1398/11.

Zasady udzielania zamówień publicznych określa ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴¹. Należy mieć przy tym na uwadze, że w przypadku zamówień na unieszkodliwianie odpadów medycznych w trybie *Prawa zamówień publicznych*, powstają trudności w jej stosowaniu, w sposób uwzględniający reguły postępowania z odpadami, wyrażone w art. 9 *ustawy o odpadach*. W szczególności związane są one z faktem, że najbliższe miejsca powstania odpadów może znajdować się tylko jedna instalacja do unieszkodliwiania odpadów.

Ustawowe kompetencje marszałka województwa w zakresie gospodarowania odpadami do dnia 31 grudnia 2007 r. należały do wojewody. Ich przeniesienie, jako zadań z zakresu administracji rządowej, nastąpiło z dniem 1 stycznia 2008 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej* (Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).

Tryb wydawania **zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów**, w tym także medycznych określają przepisy art. 26 i 27 *ustawy o odpadach*. Należy mieć jednak na uwadze, że według treści art. 31 ust. 1 *ustawy o odpadach*, wytwórca odpadów, który prowadzi unieszkodliwianie odpadów zwolniony jest z obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie tej działalności, jeżeli posiada pozwolenie na wytwarzanie odpadów lub decyzję zatwierdzającą program gospodarki odpadami niebezpiecznymi.

Organami właściwymi dla wydania zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów są (art. 26 ust. 3 *ustawy o odpadach*⁴²): **marszałek województwa** - dla przedsięwzięć i zdarzeń, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁴³ (POŚ), **regionalny dyrektor ochrony środowiska** - dla przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych albo **starosta** - dla pozostałych przedsięwzięć.

Z uwagi na treść art. 378 ust. 2a POŚ oraz fakt, że instalacje do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych stanowią przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać

⁴¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴² W brzmieniu określonym przepisem art. 1 pkt 17 lit. a) *ustawy zmieniającej*.

⁴³ Dz.U.z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. Art. 378 ust. 2a tej ustawy stanowi (w brzmieniu obowiązującym od dnia 15 listopada 2008 r.) że: *marszałek województwa jest właściwy w sprawach: 1)przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; 2)przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, realizowanego na terenach innych niż wymienione w pkt 1.*

na środowisko⁴⁴, organem właściwym do wydawania zezwoleń w tym zakresie (poza terenami zamkniętymi) jest marszałek województwa. Decyzje wydawane przez starostów mogą zatem dotyczyć wyłącznie zezwoleń na unieszkodliwianie odpadów innych niż niebezpieczne. Zezwolenie wydawane jest na wniosek strony, na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, w trybie określonym przepisem art. 27 *ustawy o odpadach*. W szczególności, w przypadku zezwoleń na unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych, wydaje się je po kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska funkcjonowania instalacji i urządzeń służących do unieszkodliwiania odpadów (art. 27 ust. 3 *ustawy o odpadach*)⁴⁵. Zezwolenie jest **decyzją administracyjną**, w związku z czym dotyczą go wymogi *Kodeksu postępowania administracyjnego* (k.p.a)⁴⁶.

W myśl art. 10 *ustawy zmieniającej* posiadacze odpadów, którzy przed dniem wejścia w życie tej ustawy (czyli do dnia 11 marca 2010 r.) prowadzili działalność w zakresie unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych innymi metodami niż termiczne przekształcanie odpadów, obowiązani byli **dostosować warunki techniczne** prowadzenia działalności do przepisów ustawy i **uzyskać niezbędne decyzje** w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 12 marca 2011 r.). Dotychczasowe zezwolenia, pozwolenia lub decyzje zatwierdzające program gospodarki odpadami niebezpiecznymi w zakresie dotyczącym unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych innymi metodami niż termiczne przekształcanie odpadów zachowały moc na czas, na który zostały wydane, ale nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Ustawa o odpadach nie przewiduje regulacji na wypadek utraty (zniszczenia) prowadzonej przez posiadacza ewidencji odpadów.

Zasady funkcjonowania **wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej**, w tym dysponowanie zgromadzonymi środkami i wspierania działalności w zakresie

⁴⁴ Por. § 2 ust. 1 pkt 41 rozporządzenia z dnia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie *przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. Nr 213, poz. 1397), obowiązującego od dnia 15 listopada 2010 r. Poprzednio obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie *określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko* (Dz. U. nr 257 poz. 2573 ze zm.) traktowało (§ 2 ust. 1 pkt 39) instalacje do unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

⁴⁵ Do dnia 11 marca 2010 r. przepis ten określał także, że zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów wydaje się po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu lub po zakończeniu postępowania w sprawie zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane*, jeżeli są wymagane.

⁴⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

ochrony środowiska określa POŚ, przede wszystkim art. 411 ust. 1 tejże ustawy. Z dniem 1 stycznia 2010 r., weszły w życie przepisy⁴⁷ zmieniające tę ustawę, w tym istotnie zmieniające organizację i funkcjonowanie tych funduszy.

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 28, poz. 145)
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 175, poz. 1458).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. *w sprawie katalogu odpadów* (Dz.U. Nr 112, poz. 1206)
11. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. *w sprawie dopuszczalnych sposobów i warunków unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych* (Dz. U. z 2003 r. Nr 8, poz. 104 ze zm.)

⁴⁷Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. *o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 215, poz. 1664).

12. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2010 r. w *sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi* (Dz. U. Nr 139, poz. 940) – weszło w życie w dniu 19 sierpnia 2010 r. i uchyliło poprzednio obowiązujące;
13. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 sierpnia 2007 r. w *sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi* (Dz. U. Nr 162, poz. 1153), które obowiązywało od 23 września 2007 r. do 18 sierpnia 2010 r.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
2. Komisja do spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
3. Komisja Środowiska Senatu RP
4. Rzecznik Praw Obywatelskich
5. Minister Środowiska
6. Minister Zdrowia
7. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
8. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
9. Wojewoda Podkarpacki
10. Przewodniczący Sejmiku Województwa Podkarpackiego
11. Marszałek Województwa Podkarpackiego
12. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie
13. Posłowie i Senatorowie z województwa podkarpackiego
14. Posłowie do Parlamentu Europejskiego z województwa podkarpackiego
15. Prezydenci Miast i Starostowie z województwa podkarpackiego