



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia 24 września 2009 r.

**Pan
Władysław Husejko
Marszałek Województwa
Zachodniopomorskiego**

LSZ-410-04-04/2009

P/09/134

tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (ustawa o NIK), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie przeprowadziła kontrolę działalności Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie (Urząd) w latach 2006-2008 w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu. 14.08.2009 r. stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Urząd zadań związanych z planowaniem i monitorowaniem w Województwie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny.

1. Urząd nie zrealizował 8 z 15 zadań ujętych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (plan). W okresie objętym kontrolą w województwie obowiązywał plan I edycji uchwalony w dniu 30.06.2003 r. Plan ten został opracowany przez firmę RAMBOLL wybraną i opłaconą przez Duńską Agencję Ochrony Środowiska w ramach programu przedakcesyjnego DANCEE². Z 15 zadań objętych powyższym planem 8 zadań nie zrealizowano, w tym bez wskazania przyczyny i bez propozycji rozwiązania alternatywnego nie zrealizowano 5 zadań:

- Opracowanie i wdrożenie strony internetowej forum odpady,
- Pomoc w tworzeniu zakładów do przetwarzania odpadów,
- Budowa 2 zakładów recyklingu samochodów,

¹ Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Współpraca Danii na Rzecz Ochrony Środowiska w Europie Wschodniej

- Opracowanie programu doskonalenia kadr i rozpoczęcie szkoleń oraz opracowanie kompleksowego programu edukacji ekologicznej mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami,
- Kampanie na rzecz społecznej świadomości w zakresie gospodarki odpadami.

Pozostałe niezrealizowane 3 zadania dotyczyły:

- ekozarządzania³, które nie zrealizowano w związku ze zmianą prawodawstwa;
- budowy stacji przeładunkowych odpadów niebezpiecznych⁴, z której wycofano się i zastosowano inne rozwiązanie,
- tworzenia związków gmin, które niezrealizowano z uwagi na prawodawstwo nie dające Województwu uprawnień w tym zakresie.

Natomiast spośród 7 planowanych zadań wykonanych w terminie⁵, 1 zadanie realizowane było przez inny organ - opracowanie wojewódzkiego planu zostało wykonane przez firmę wybraną i sfinansowaną przez Duńską Agencję Ochrony Środowiska. Pozostałe zadania⁶ zrealizowano w ramach ustawowych obowiązków Województwa i jego organów.

W okresie objętym kontrolą żaden z pracowników Urzędu, realizujących zadania związane z gospodarką odpadami komunalnymi nie miał przypisanych obowiązków związanych z jej planowaniem i monitorowaniem.

2. Urząd nie dopełnił obowiązku aktualizacji planu w ustawowym terminie. Zgodnie z art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach⁷ wojewódzki plan powinien być aktualizowany nie rzadziej niż co 4 lata. Tymczasem II edycja planu uchwalona została dopiero w dniu 26.05.2009 r., tj. blisko 6 lat po przyjęciu I edycji (30.06.2003 r.). Zarząd Województwa odpowiedzialny za opracowanie projektu planu, jego uzgodnienie z MŚ i przedłożenie Sejmikowi Województwa do zatwierdzenia nie podjął działań w celu dochowania ww. terminu. Zgodnie z decyzją Zarządu projekt II edycji planu został opracowany przez wykonawcę zewnętrznego, jednak

³ Zadanie: Podjęcie działań w celu udzielenia pomocy w zdobywaniu certyfikatów ISO 14000 i EMAS oraz na rzecz zwiększania świadomości u wytwórców, premiowania pozytywnych postaw producentów poprzez stosowanie zachęt ekonomicznych; wprowadzania nowych technologii (BAT), wdrażania dyrektywy IPPC oraz idei „czystej produkcji”.

⁴ Zadania: Opracowanie studium lokalizacyjnego oraz wybudowanie 2-3 stacji przeładunkowych odpadów niebezpiecznych. Wycofano się z realizacji. Zamiennie zastosowano bezpośredni transport na składowiska odpadów niebezpiecznych.

⁵ Opracowanie wojewódzkiego planu - zadanie wymienione w harmonogramie krótko i długoterminowym; Utworzenie wojewódzkiej bazy danych z zakresu opłat za odpady; Koordynacja planów gospodarki odpadami na poziomie administracji w województwie, obejmująca przegląd planów i przygotowanie opinii zgodnie z ustawą o odpadach; Budowa i wdrożenie centralnej i wojewódzkiej bazy danych w zakresie gospodarki odpadami; Podjęcie działań zmierzających do likwidacji wszystkich mogilników; Rejestracja zgłoszeń producentów dot. recyklingu odpadów opakowaniowych.

⁶ dotyczące: rejestracji zgłoszeń producentów zajmujących się recyklingiem odpadów opakowaniowych, zbiórka opłat za produkty oraz przekazanie ich do NFOSiGW, stworzenie systemu monitorowania, rejestracji sprawozdań i opracowywania rocznych sprawozdań wojewódzkich

⁷ Ustawa z dnia 27.04.2001 r. o odpadach (j.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.

postępowanie w sprawie jego wyłonienia rozpoczęto dopiero w dniu 20.08.2007 r., tj. ponad 4 miesiące po ustawowym terminie aktualizacji planu.

Opracowania projektu II edycji planu, zlecono Akademii Rolniczej w Szczecinie (AR). Koszt zadania obejmującego opracowanie sprawozdania z realizacji I edycji planu oraz projektu planu II edycji wynosił łącznie 93 tys. zł brutto. Zadanie zostało zrealizowane w terminie określonym umową, jednak do projektu zgłoszono liczne uwagi. Projekt 2-krotnie otrzymał negatywną ocenę MŚ, uwagi zgłosił również WIOŚ i samorządy terytorialne Województwa. NIK negatywnie ocenia działania Urzędu podczas opracowania projektu. Urząd nie wykorzystał postanowień umowy dających możliwość ingerowania w opracowanie planu na etapie jego powstawania, a także zobowiązujących wykonawcę do sukcesywnego przedstawiania zamawiającemu poszczególnych rozdziałów opracowania, prezentowania sprawozdania z postępu prac na posiedzeniach właściwej Komisji Sejmiku oraz uwzględniania bieżących uwag zamawiającego. Jednocześnie Zarząd Województwa nie uwzględnił w umowie z wykonawcą konieczności uzgodnienia projektu planu z MŚ. Na skutek nienależytego przygotowania umowy na wykonanie projektu II edycji planu oraz niewykorzystania możliwych wynikających z umowy uprawnień Urzędu, od przekazania projektu przez wykonawcę (2.01.2008 r.) do jego przyjęcia przez Sejmik (16.06.2009 r.) upłynęło ponad półtora roku.

3. Do I edycji planu opracowane zostały w Urzędzie 3 sprawozdania obejmujące: okres od dnia 1.07.2003 r. do 30.06.2005 r. - sprawozdanie opracowane przez pracowników Urzędu, okres od dnia 1.07.2003 r. do 31.12.2006 r. - sprawozdanie opracowane przez AR oraz sprawozdanie za okres 2002-2006 opracowane przez Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej w Szczecinie (RBGP) - będące wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną. Sprawozdania sporządzone przez Urząd i AR były przyjęte przez Zarząd Województwa i przedłożono je Sejmikowi oraz MŚ. Sprawozdanie to zostało opracowane na podstawie Porozumienia podpisanego 6.10.2006 r. pomiędzy Zarządem a RBGP, które dotyczyło wykonania „*Monitoringu realizacji Programu Ochrony Środowiska Województwa Zachodniopomorskiego i Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego*”. Wartość zadania określono na 100 tys. zł (płatne po 50 tys. zł ze środków Województwa oraz z dotacji celowej WFOŚiGW⁸). Część zadań objętych Porozumieniem⁹ miała zostać wykonana do dnia 15.12.2006 r., a wykonanie m.in.

⁸ Na realizację zadania objętego Porozumieniem wydatkowano kwotę 82.502 zł, w tym Województwo-41.770,50 zł i WFOŚiGW - 40.731,50 zł. Rozliczenia nastąpiły w terminach zgodnych z umową.

⁹ W ramach Porozumienia miały zostać wykonane zadania dotyczące Programu Ochrony Środowiska (wykonanie analizy i weryfikacji przyjętych wskaźników, opracowanie projektu monitoringu, wykonanie oprogramowania w postaci baz danych, monitoring w okresie obejmującym sprawozdawczość za lata 2002-2006 i wykonanie raportu za okres 2004-2006) oraz dotyczące planu (wykonanie oprogramowania w postaci bazy,

sprawozdania z realizacji planu określono na 31.08.2007 r. NIK negatywnie ocenia sposób finansowania zadania objętego Porozumieniem. Stworzony przez Województwo i RBGP mechanizm finansowania jego realizacji pozwalał na zapłatę niezależnie od skali i jakości wykonania zadań nim objętych. Warunki Porozumienia nie zawierały żadnych form zabezpieczenia interesów Urzędu i nie zapewniały możliwości bieżącego monitorowania przebiegu prac.

Ponadto umowa o przyznaniu dotacji ze środków WFOŚiGW na sfinansowanie tych zadań została przez Urząd podpisana w dniu 20.10.2006 r. na warunkach odmiennych od wcześniej ustalonych w Porozumieniu. Zgodnie z treścią umowy (i aneksem podpisanym z WFOŚiGW) przedmiot Porozumienia miał zostać zrealizowany do dnia 15.10.2007 r. tj. 10 miesięcy po terminie określonym w Porozumieniu, a rozliczenie dotacji miało nastąpić do 31.10.2007 r. - 2 miesiące później niż termin sporządzenia sprawozdania z realizacji planu.

Urząd nie egzekwował od RBGP właściwej i terminowej realizacji wszystkich warunków Porozumienia. W terminie określonym umową dotacji sporządzono tylko część przedmiotu zamówienia – tj. *„Monitoring realizacji Programu Ochrony Środowiska Województwa Zachodniopomorskiego i Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego”*. Pierwszą wstępną wersję sprawozdania z realizacji planu RBGP przekazało dopiero 2.10.2007 r., tj. po terminie określonym w Porozumieniu (31.08.2007 r.). Ponieważ opracowanie to nie spełniało wymagań Urzędu przystąpiono do jego modyfikacji i ostateczną wersję sprawozdania wykonano dopiero po ponad 12 miesiącach tj. 12.11.2008 r.

Dyrektor Wydziału Wojciech Kuźmiński, w protokole zdawczo-odbiorczym z dnia 15.10.2007 r. potwierdził, że odebrane opracowania spełniały wymogi Porozumienia, mimo braku między innymi sprawozdania z realizacji założeń planu oraz wykonania oprogramowania informatycznego. Tym samym Urząd potwierdził wykonanie zadania. Natomiast według wyjaśnień Jarosława Rzepy obecnego Dyrektora Wydziału, przekazane w październiku 2007 r. opracowanie dotyczące Monitoringu realizacji Programu nie odpowiadało przyjętym standardom i było nieprzydatne w formie zaproponowanej w opracowaniu, a zleceniobiorca RBGP nie wywiązał się z warunków Porozumienia i nie dostarczył baz danych służących do monitorowania wykonania zarówno Programu jak i planu. Na podstawie sporządzonego protokołu zdawczo - odbiorczego, w dniu 23.11.2007 r. dokonano rozliczenia II ostatniej raty dotacji, co w ocenie NIK - w świetle ww. wyjaśnień - stanowiło niegospodarne wydatkowanie środków publicznych.

Ponadto, NIK negatywnie ocenia fakt, iż przed upływem terminu wykonania przez RBGP sprawozdania z realizacji planu, Urząd podjął działania w celu wyłonienia kolejnego

monitoring w okresie obejmującym sprawozdawczość za lata 2003-2006 i wykonanie sprawozdania za okres 2003-2006). Do Porozumienia nie podpisywano aneksów.

wykonawcy sprawozdania obejmującego ten sam okres. Termin odbioru opracowania od RBGP upływał w dniu 31.08.2007 r., a ogłoszenie o przetargu, które wygrała AR opublikowano już 20.08.2007 r., a w dniu 26.09.2007 r. podpisano umowę z AR na sporządzenie sprawozdania. W dniu 15.10.2007 r., w którym podpisano protokół odbioru sprawozdania RBGP, sprawozdanie przekazała również AR, które w dniu 8.11.2007 r. zostało przyjęte przez Zarząd, a w dniu 20.11.2007 r. przez Sejmik Województwa.

4. Roczne raporty wojewódzkie dotyczące gospodarki odpadami były terminowo przekazywane przez Wydział do MŚ, a większość korekt tych raportów (3 z 4) złożono z inicjatywy Pana Marszałka w celu uaktualnienia zawartych w nich danych.

W okresie objętym kontrolą nie wydano żadnej decyzji zobowiązującej posiadacza odpadów lub prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów do przedłożenia dokumentów ewidencji odpadów, na podstawie których sporządzane są zbiorcze zestawienia, pomimo że uprawnienie takie określone jest w art. 36 ust. 12 ustawy o odpadach. Mimo, iż w latach 2006-2008 wystąpiły przypadki nieterminowego złożenia zestawienia, Pan Marszałek ani razu nie wystąpił (na podstawie przepisu art. 76 ust. 6 ustawy o odpadach) o nałożenie grzywny wobec podmiotów, które nie dopełniły obowiązku złożenia zestawienia lub złożył je nieterminowo.

W latach 2006-2008 Wydział prowadził korespondencję z podmiotami zobowiązanymi do składania zbiorczych zestawień. W tym okresie było blisko 400 wystąpień o złożenie korekty bądź zaległego zestawienia, a podstawą do ich skierowania były wyniki analizy zapisów bazy lub wyniki kontroli przeprowadzanych przez WIOŚ. NIK ocenia pozytywnie fakt podejmowania takich działań przez Wydział.

Według rozeznania Urzędu na terenie Województwa zmalała ilość wytworzonych odpadów komunalnych, w 2005 r. wytworzono łącznie 542.600 Mg odpadów, a w latach następnych wytworzono od 697.470 Mg w 2006 r. do 625.942 Mg odpadów w 2008 r. Zmalała również ilość odpadów komunalnych odebranych w sposób zorganizowany z 90,1 % odpadów wytworzonych w 2005 r. do 85,5 % odpadów w 2008 r.

5. W ocenie NIK, służby Pana Marszałka nie realizowały należycie zadań związanych z monitoringiem gospodarki odpadami w Województwie. Zarząd terminowo opiniował I edycję powiatowych planów. Natomiast spośród 21 sprawozdań z realizacji I edycji powiatowych planów, 17 wpłynęło z opóźnieniem od 2 dni do ponad 16 miesięcy po terminie ustalonym art. 14 ust. 13 pkt 2 ustawy o odpadach. NIK negatywnie ocenia fakt, iż w związku z tymi opóźnieniami Wydział nie podejmował żadnych działań. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w działalności Zarządu w odniesieniu do projektów powiatowych planu II edycji. W przypadku 10 (z 12) takich projektów kierowano do wnioskodawców informacje

o braku możliwości przystąpienia do ich opiniowania, w związku z brakiem II edycji planu wojewódzkiego. W 1 przypadku Zarząd wydał postanowienie zawierające negatywną opinię o projekcie. Natomiast w przypadku przekazanego projektu planu sporządzonego przez miasto Koszalin, Zarząd w ustawowym terminie 2 miesięcy nie wydał opinii, co według postanowień art. 14 ust. 8 ustawy o odpadach oznaczało pozytywne zaopiniowanie projektu. Od dnia 10.03.2008 r. projekt planu miasta Koszalina uznawany jest za zaopiniowany pozytywnie przez Zarząd.

6. NIK negatywnie ocenia brak terminowej realizacji przez Kierownictwo Wydziału zaleceń kontroli wewnętrznych. Wydział był kontrolowany przez kontrolę wewnętrzną Urzędu, która m.in. zaleciła powierzenie do dnia 31.07.2008 r. nadzoru księgowego nad Funduszem Ochrony Środowiska (FOŚ). Mimo, iż w dniu 28.07.2008 r. Jarosław Rzepa Dyrektor Wydziału poinformował Pana Marszałka, że zadanie to zostało powierzone pracownikowi Wydziału, to jednak zadania tego nie zrealizowano. Dopiero 23.07.2009 r., w związku z ustaleniami niniejszej kontroli NIK, a więc blisko rok po upływie terminu zaleconego przez kontrolę wewnętrzną, powierzono pracownikowi to zadanie. Kontrola wewnętrzna zaleciła również wprowadzenie zasad rachunkowości dla FOŚ. Podejmowane przez Wydział próby realizacji tego zalecenia trwały ponad 9 miesięcy. Dopiero w toku kontroli NIK, w dniu 8.05.2009 r., Wydział uzyskał opinię Biura Radców Prawnych Urzędu, zgodnie z którą ustanowienie takich zasad „*jest nieuzasadnione*”.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Rzetelne i terminowe planowanie oraz monitorowanie realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz jego terminowe aktualizowanie.
2. Zabezpieczenie interesów Urzędu w zawieranych umowach zapewniających skuteczne i terminowe egzekwowanie wykonania przedmiotu zamówienia oraz prawidłowe wykorzystanie środków publicznych,
3. Terminową realizację wykonania i egzekwowanie zaleceń kontroli wewnętrznej oraz rzetelne informowanie o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych,
4. Dokonanie analizy spójności zapisów aktualnego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami z planem Miasta Koszalin i w przypadku stwierdzenia różnic doprowadzenie do zgodności ich założeń.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie oczekuje od Pana Marszałka, w terminie miesięcznym od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania

wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń.