



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.004.02.2022

Pan
Łukasz Kmita
Wojewoda Małopolski
Małopolski Urząd Wojewódzki

ul. Basztowa 22
31-156 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/039 – Postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Małopolski Urząd Wojewódzki ¹ , ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Kmita – Wojewoda Małopolski ² od 8 sierpnia 2020 r. (akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	Uwarunkowania prawne, organizacyjne i informacyjne w zakresie gospodarki zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytwarzanymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do 1 września 2022 r.).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Barbara Madejska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/43/2022 z 28 marca 2022 r. oraz LKR/116/2022 z 27 lipca 2022 r. (akta kontroli str. 1 i 656)

¹ Dalej: *MUW* lub *Urząd*.

² Dalej: *Wojewoda*. Wcześniej, w okresie od 3 czerwca 2017 r. do 7 sierpnia 2020 r., funkcję sprawował Piotr Ćwik.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda Małopolski zapewniał odpowiednie warunki do prawidłowej gospodarki zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Stwierdzone nieprawidłowości, o charakterze formalnym, nie miały negatywnego wpływu na kontrolowaną działalność.

Wojewoda posiadał wiedzę o problemach związanych z zagospodarowaniem odpadów medycznych, w tym wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, analizował możliwości techniczne i organizacyjne dla zagospodarowania wytworzonych odpadów, organizował spotkania z przedstawicielami różnych instytucji, wskutek czego wydawał spółkom przetwarzającym odpady na terenie Małopolski polecenia/decyzje dotyczące gospodarowania odpadami medycznymi, które następnie przekazywał do właściwego ministra. Kontrole realizacji postanowień zawartych w przedmiotowych poleceniach/decyzjach prowadzili pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska⁵.

Wojewoda powołał Zespół do spraw koordynacji działań w związku z zagrożeniem wystąpienia koronawirusa COVID-19, który na bieżąco analizował sytuację w kraju i w województwie oraz opracowywał propozycje działań Wojewody i rządowej administracji zespolonej w województwie.

Wojewoda współpracował z wieloma podmiotami, informował je o sytuacji w kraju, przekazywał wytyczne, odpowiadał na pytania i zgłaszane problemy, opiniował wnioski składane w ramach programu finansowania unieszkodliwiania skażonych odpadów medycznych.

Urząd prawidłowo postępował z wnioskami dotyczącymi selektywnego zbierania odpadów, analizując ich zasadność. Na osiem złożonych wniosków, Wojewoda wydał jedno przedmiotowe zarządzenie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1.1.-1.3. Zgodnie z obowiązującym w okresie kontroli regulaminem organizacyjnym MUW⁶ zadania dotyczące ochrony zdrowia, wynikające z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi [...] należały do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego⁷.

Zadania dotyczące zakaźnych odpadów medycznych, w tym wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 w praktyce wykonywał Wydział Rolnictwa, do zadań którego należały m.in. *sprawy rolnictwa i infrastruktury wsi*. Z regulaminu organizacyjnego wynikało również, że do zadań wymienionego Wydziału należały *sprawy kontroli realizacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, w tym w szczególności określonych w ustawach [...] o odpadach*. Zgodnie z obowiązującym statutem⁸, Wydział realizował w szczególności *zadania Wojewody objęte działaniami administracji rządowej w zakresie administracji*

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

⁵ Dalej: WIOŚ.

⁶ Zarządzenie Wojewody z 18 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MUW, ze zm.; dalej *regulamin lub regulamin organizacyjny*.

⁷ Sprostowanie fragmentu zamieszczone na końcu wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Zarządzenie Wojewody z 27 lutego 2020 r. w sprawie nadania statutu MUW w Krakowie; Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2835.

publicznej dotyczące przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych oraz środowiska. W żadnym ze wskazanych wyżej dokumentów nie wyodrębniono spraw związanych z zakaźnymi odpadami medycznymi, lecz ogólnie wskazano zadania wynikające z ustawy o odpadach.

(akta kontroli: 8-159)

Powierzenie realizacji przedmiotowych zadań pracownikom wymienionego Wydziału wynikało, zgodnie z wyjaśnieniami Wojewody, z faktu, iż *podjęte postępowanie nie miały charakteru standardowego, wpisującego się w ramy procedur regulujących działania o charakterze systemowym. Realizacja przedmiotowych działań wynikała z konieczności przedsięwzięcia pilnych kroków w warunkach kryzysowych, wywołanych zdarzeniami mającymi znamiona sytuacji nadzwyczajnej, nie mającej precedensu w dotychczasowym funkcjonowaniu tut. Urzędu. W związku z powyższymi okolicznościami, kierownictwo Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego podjęło decyzję o powierzeniu realizacji tego zadania Wydziałowi Programów Infrastrukturalnych i Rolnictwa, który zgodnie z regulaminem organizacyjnym MUW, jest wydziałem wiodącym do współpracy z Wojewódzką Inspekcją Ochrony Środowiska, właściwą w kwestii realizacji zadań związanych z kontrolą gospodarki odpadami [...]*.

(akta kontroli: 737-768)

Zadania związane z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wykonywało w latach 2020-2022 dwoje pracowników Wydziału Rolnictwa MUW⁹. W zakresach czynności pracownicy nie mieli przypisanych zadań związanych z odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

(akta kontroli: 160-169)

W MUW zostały określone warunki pracy zdalnej, a przyjęte zasady pracy w okresie stanu epidemii – jak wyjaśniła Kierownik Oddziału w Wydziale Administracji i Logistyki – zostały oparte o unormowania zawarte w ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁰. W MUW nie opracowano odrębnych procedur w tym zakresie. Zlecenie pracownikom pracy zdalnej dokonywane było poleceniem służbowym świadczenia pracy zdalnej, a sposób realizacji zadań uregulowano w Zasadach bezpieczeństwa podczas pracy zdalnej. Pracownikom przekazano harmonogramy pracy zdalnej. Dokumenty zostały udostępnione pracownikom poprzez system EZD¹¹. Pracownicy byli zobowiązani do potwierdzania pozostawania do dyspozycji pracodawcy, utrzymania technicznej gotowości komunikowania się z pracodawcą, przyjmowania i wykonywania poleceń i zadań przesyłanych przez przełożonego oraz sporządzania codziennych raportów.

(akta kontroli: 170-193)

2.1.-2.5. W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie wydawał zarządzeń w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej, w odniesieniu do spraw związanych z odpadami medycznymi. Nie dokonywał identyfikacji ryzyk w odniesieniu do celów i zadań, w sposób szczególny w sytuacji ogłoszenia w Polsce stanu epidemii COVID - 19, co zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli: 737-768)

⁹ W tym kierownik Oddziału Rolnictwa i Infrastruktury Wsi w Wydziale Rolnictwa.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

¹¹ Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją.

Wojewoda powołał Zespół do spraw koordynacji działań w związku z zagrożeniem wystąpienia koronawirusa COVID-19¹², w skład którego weszli m.in. przedstawiciele MUW, Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Urzędu Marszałkowskiego i Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej. Do zadań Zespołu należała koordynacja działań w związku z zagrożeniem wystąpienia COVID-19, w szczególności bieżące analizowanie sytuacji w kraju i w województwie oraz opracowanie propozycji działań Wojewody i rządowej administracji zespolonej w województwie. W trakcie spotkań Zespołu, w których uczestniczyli przedstawiciele wymienionych wyżej podmiotów, omawiano problemy związane z sytuacją w województwie w związku z COVID-19, m.in. w szpitalach (np. informacja dotycząca zmiany klasyfikacji odpadów medycznych powstałych przy leczeniu osób zakażonych COVID z A do B), uzdrowiskach, aptekach, na przejściach granicznych, osób przebywających na kwarantannie.

(akta kontroli: 657-702; 718-736)

Ponadto Wojewoda powołał Zespół do spraw koordynowania zadań wojewody w zakresie gospodarki odpadami w związku z przeciwdziałaniem COVID-19¹³, w skład którego powołano m.in. dyrektorów wybranych wydziałów MUW, przedstawicieli: UMWM¹⁴, Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz WIOŚ. Do zadań Zespołu należało koordynowanie prac związanych z opracowaniem [...] m.in. decyzji administracyjnych Wojewody zawierającego polecenia dotyczące gospodarowania odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych, wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 i zarządzeń Wojewody zmieniających lub wyłączających wymagania dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych [...]. Zadania powyższe miały być realizowane przez WIOŚ we współpracy z dyrektorem Departamentu Środowiska UMWM oraz Małopolskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym.

(akta kontroli: 657-702)

3.1.-3.4. W związku z epidemią COVID-19, do MUW wpłynęło 15 wniosków od dwóch podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przetwarzania na terenie województwa małopolskiego odpadów medycznych, tj. spółek w Krakowie i Chrzanowie¹⁵. Podmiotom tym Wojewoda wydał 15 decyzji/poleceń. Wydanie polecenia było uzasadniane brakiem możliwości technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania na terenie województwa małopolskiego, zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpadów medycznych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. W poleceniach/decyzjach określano m.in. podmiot, miejsce, okres obowiązywania polecenia, dopuszczalną metodę i warunki unieszkodliwiania, obowiązek prowadzenia ewidencji odpadów. Polecenia były wydawane we współpracy m.in. z WIOŚ oraz UMWM. Przedmiotowe decyzje zawierały zapis, że wydane zostały po „stwierdzeniu braku na obszarze województwa małopolskiego technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania, zgodnie

¹² Zarządzenie Wojewody Małopolskiego nr 93/20 z 6 marca 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw koordynacji działań w związku z zagrożeniem wystąpienia koronawirusa COVID-19, ze zm. Zarządzenie nie zostało uchylone do czasu zakończenia niniejszej kontroli.

¹³ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego nr 148/20 z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw koordynowania zadań wojewody w zakresie gospodarki odpadami w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, ze zmianami. Zarządzenie zostało uchylone z dniem 22 października 2020 r.

¹⁴ Dalej: *UMWM*.

¹⁵ Nie wydawano poleceń podmiotom nieprowadzącym działalności w zakresie gospodarowania odpadami.

z obowiązującymi przepisami, odpadów medycznych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”.

(akta kontroli: 216-383)

W sprawie źródeł czerpania wiedzy o skali problemu przed wydaniem polecenia/decyzji, Wojewoda wyjaśnił, że: *Zgodnie z pismem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska znak: DI/0703/58/2020/MJ z 30 marca 2020 r. na terenie województwa małopolskiego uruchomiono system dobowego raportowania o identyfikowanych problemach oraz o podejmowanych działaniach mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom. Na podstawie dobowych raportów stwierdzono, iż na terenie województwa pojawił się problem z magazynowaniem odpadów, ze względu na znaczący wzrost ilości odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych wytwarzanych w związku z epidemią, przez szpitale i inne podmioty medyczne (wykraczające poza ilości określone w zawartych umowach). Świadczą o tym również wnioski przekazywane zarówno przez gminy z terenu województwa, jak i jednostki medyczne. Natomiast w sprawie ewentualnych zidentyfikowanych ryzyk związanych z wydaniem polecenia oraz przeprowadzania analizy zidentyfikowanych ryzyk, Wojewoda wyjaśnił, że nie stwierdzono wystąpienia ryzyk w związku z wydaniem poleceń [...]on w zakresie zwiększenia masy magazynowanych odpadów medycznych oraz zwiększenia mocy przerobowych. W przypadku poleceń dla KHK zidentyfikowano następujące ryzyka: potencjalna możliwość zwrotu części dotacji uzyskanej na budowę ZTPO z uwagi na możliwość naruszenia trwałości projektu (projekt współfinansowany z NFOŚiGW – obawa o naruszenie warunków umowy); możliwość utraty korzystania z systemów wsparcia określonych przepisami ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, w tym w szczególności dotacji w zakresie świadectw pochodzenia udzielonych przez URE; trudności z określeniem wysokości potencjalnych kosztów do zabezpieczenia/pokrycia z budżetu państwa związanych z wydaniem polecenia dla KHK; logistyka w zakresie dostaw odpadów medycznych do KHK; zwiększone ryzyko wystąpienia zakażeń COVID-19 u pracowników KHK.*

(akta kontroli: 737-768)

Oprócz wymienionych wyżej poleceń, Wojewoda wydał w kwietniu 2021 r. holdingowi komunalnemu w Krakowie decyzję¹⁶ *pozostawiania w gotowości do przyjmowania od spółek przetwarzających odpady w Krakowie i Chrzanowie [...] zakaźnych odpadów medycznych. Decyzja była wydana wobec gwałtownego przyrostu ilości odpadów medycznych w placówkach medycznych zaangażowanych w realizację zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, skutkujących brakiem technicznych i organizacyjnych możliwości unieszkodliwiania, zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpadów medycznych o właściwościach zakaźnych, wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Decyzja była wydana na czas określony, tj. z dniem wydania do 31 lipca 2021 r.*

W przedmiotowej sprawie Wojewoda współpracował z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Ministerstwem Zdrowia, Prezydentem Miasta Krakowa, Urzędem Regulacji Energetyki, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, WIOŚ, UMWM.

Wydanie decyzji poprzedziło spotkanie w dniu 18 marca 2021 r., Wojewody z przedstawicielami m.in. holdingu komunalnego, spółek prowadzących działalność polegającą na przetwarzaniu odpadów medycznych działających w Krakowie i Chrzanowie, UMWM, WIOŚ, które było poświęcone *omówieniu technicznych i organizacyjnych rozwiązań umożliwiających rytmiczny odbiór odpadów*

¹⁶ Decyzja nr 170/2021 (Polecenie nr 170/2021) Wojewody Małopolskiego z 29 kwietnia 2021 r.

medycznych ze szpitali oraz utylizację prawdopodobnej nadwyżki odpadów w holdingu [...]»¹⁷. Na spotkaniu przedstawiciel spółki przetwarzającej odpady w Krakowie, odpowiadając na pytanie czy działając komercyjnie, przyjmują do unieszkodliwienia inne odpady dopuszczone decyzją UMWM oraz czy spalane odpady pochodzą wyłącznie z województwa małopolskiego, oświadczył, że „przetwarzane odpady pochodzą wyłącznie z terenu województwa małopolskiego”, a przedstawiciel spółki z Chrzanowa udzielił informacji, że „około 25% unieszkodliwionych odpadów pochodzi spoza województwa małopolskiego”.

(akta kontroli: 216-383)

Wojewoda wyjaśniając, czy przed wydaniem wyżej wymienionej decyzji miał wiedzę, czy i jakie ilości tych odpadów wyżej wymienione podmioty sprowadzają spoza granic województwa małopolskiego w celu ich przetworzenia w instalacjach, napisał: *Informacje o ilości zakaźnych odpadów medycznych sprowadzanych przez [...] spoza granic województwa małopolskiego w celu ich przetworzenia w instalacjach KHK, zawarte są w „Informacji ze spotkania, które odbyło się 18 marca 2021 roku w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w sprawie omówienia technicznych i organizacyjnych rozwiązań umożliwiających rytmiczny odbiór odpadów medycznych z szpitali oraz utylizację prawdopodobnej nadwyżki odpadów w Zakładzie Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych Krakowskiego Holdingu Komunalnego SA Zgodnie z oświadczeniem firmy [...] w zakładzie w 99,9 % spalane są odpady medyczne a inne odpady stanowiące domieszkę są spalane tylko w przypadku konieczności obniżenia temperatury spalania. Ponadto około 25% unieszkodliwianych odpadów pochodzi spoza województwa małopolskiego co wynika z racjonalizacji kosztów transportu”. Natomiast przedstawiciel [...] oświadczył, iż przetwarzane odpady pochodzą wyłącznie z terenu województwa małopolskiego.*

(akta kontroli: 737-768)

Rozpoczęcie przyjmowania odpadów nastąpiło z dniem 30 kwietnia 2021 r., na podstawie pisma Wojewody, w którym zwrócił się do holdingu komunalnego o *pilne rozpoczęcie przyjmowania zakaźnych odpadów medycznych, o których mowa w przedmiotowym poleceniu [...]*. W związku z koniecznością uruchomienia dodatkowego źródła wymienionego wyżej, MUW poniósł koszty w wysokości 128 tys. zł¹⁸.

(akta kontroli: 216-383; 715-717)

4. Przed wydawaniem poleceń, analizowano możliwości techniczne i organizacyjne dla zagospodarowania odpadów wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, w podmiotach specjalistycznych uprawnionych do unieszkodliwiania odpadów medycznych na terenie województwa małopolskiego. Ponadto przeprowadzono rozeznanie możliwości unieszkodliwiania odpadów w cementowniach.

(akta kontroli: 216-383; 384-391; 401-435; 436-549; 607-655)

Kierownik Oddziału Rolnictwa wyjaśnił, że w związku z *gwałtownym przyrostem ilości odpadów medycznych w placówkach medycznych zaangażowanych w realizację zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz*

¹⁷ Wcześniejsze spotkanie zostało zorganizowane w komunalnym holdingu 17 stycznia 2021 r., z udziałem przedstawicieli MUW, WIOŚ, Sanepid, UMWM, w rezultacie którego zidentyfikowano uwarunkowania możliwości wdrożenia spalania odpadów zakaźnych w holdingu, a także ustalono, że należy podjąć próbę określenia ram decyzji/poleceń Wojewody, opracować sposoby i działania umożliwiające spełnienie zidentyfikowanych uwarunkowań w celu wdrożenia spalania zakaźnych odpadów medycznych w holdingu komunalnym.

¹⁸ Z tego 64 392,90 zł dotyczyło spółki z siedzibą w Krakowie.

brakiem wystarczających mocy przerobowych zakładów posiadających uprawnienia do utylizacji odpadów medycznych [...] wobec braku rozstrzygnięcia możliwości spalania odpadów medycznych w krakowskim holdingu [...] przeprowadzono rozeznanie w zakresie utylizacji ww. odpadów w cementowniach zlokalizowanych a terenie ościennych województw. Ich celem było uzyskanie informacji czy przedmiotowe firmy mogą zgodnie z wytycznymi dla wojewodów [...] unieszkodliwić w swoich zakładach odpady medyczne o właściwościach zakaźnych. W wyniku przeprowadzonego rozeznania ustalono brak możliwości unieszkodliwiania tych odpadów w cementowniach.

(akta kontroli: 705-706)

W sprawach podejmowanych przez Wojewodę działań pod kątem identyfikacji problemów związanych z ewentualnymi problemami dotyczącymi braku technicznych i organizacyjnych możliwości zagospodarowania odpadów wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, Wojewoda wyjaśnił m.in., że wydawał w drodze decyzji administracyjnej polecenia dotyczące gospodarowania odpadami przez odpowiednie podmioty. Ponadto, dokonano analizy technicznych możliwości utylizacji odpadów medycznych na terenie województwa małopolskiego, w wyniku której stwierdzono, że utylizacja tych odpadów jest możliwa jedynie w dwóch spółkach, z siedzibami w Krakowie i Chrzanowie i ewentualnie w komunalnym holdingu, bowiem na terenie województwa nie funkcjonuje żadna cementownia. Ponadto podjął decyzję o powołaniu Zespołu nadzorującego prowadzenie [...] gospodarki odpadami, w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 [...]. Współpraca specjalistów w zakresie odpadami [...] umożliwiła wypracowanie decyzji, pozwalających na dokonywanie unieszkodliwiania odpadów medycznych. Brak wydania poleceń umożliwiających utylizację powstałej nadwyżki odpadów medycznych, co skutkowało by nagromadzeniem odpadów stanowiących potencjalne zagrożenie rozprzestrzeniania epidemii COVID-19 w miejscach do tego nieprzystosowanych np. przy szpitalach, czy też skierowanie strumienia odpadów medycznych bezpośrednio do pojemników na odpady komunalne.

(akta kontroli: 737-768)

MUW nie posiadał wiedzy na temat aktualnej bazy odpadów medycznych, w tym odpadów wytworzonych, zarówno w zakładach opieki zdrowotnej, jak i przez osoby przebywające w izolacji, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Kierownik Oddziału Rolnictwa wyjaśnił, że Urząd zajmował się globalnym zakresem zagospodarowania nadwyżki odpadów zgromadzonych przez dwie specjalistyczne jednostki, które posiadają uprawnienia do utylizacji odpadów medycznych [...]. Zgodnie z wytycznymi, odpady wytwarzane w miejscach kwarantanny lub izolacji [...] stanowią odpady komunalne [...]. Urząd posiada dane o wydajnościach i przerobie odpadów medycznych przez specjalistyczne firmy.

(akta kontroli str. 703-704)

Kontrole w podmiotach wytwarzających i przetwarzających odpady niebezpieczne były prowadzone przez WIOŚ. Przedstawiciele WIOŚ uczestniczyli m.in. w spotkaniach w MUW, w tym w pracach Zespołu do spraw koordynowania zadań wojewody w zakresie gospodarki odpadami oraz opiniowali projekty decyzji.

(akta kontroli: 110; 158-159; 202-205; 216-383; 567; 569; 594-602; 637-638; 658-663; 676-681)

W sprawie sposobu nadzorowania postępowania z odpadami medycznymi niebezpiecznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, Wojewoda wyjaśnił, że jako organ prowadzący rejestr jest uprawniony do kontroli

podmiotów wykonujących działalność leczniczą w zakresie zgodności wykonywanej działalności z przepisami określającymi warunki wykonywania działalności leczniczej. Wojewoda nie posiada zatem uprawnień nadzorczych w odniesieniu do ww. grupy podmiotów.

(akta kontroli: 737-768)

5.1.-5.3. W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał jedno zarządzenie dotyczące selektywnego zbierania odpadów na terenie części województwa, tj. zarządzenie w sprawie zmiany częstotliwości odbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych na terenie Miasta i Gminy Myślenice¹⁹. Zarządzenie było wydane na wniosek Burmistrza Miasta i Gminy Myślenice²⁰ o wydanie zarządzenia zmieniającego wymagania określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Myślenice w zakresie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych w okresie od 1 kwietnia do 31 maja 2020 r. Zgodnie z zarządzeniem, odbiór odpadów miał następować co cztery tygodnie. Uzgodnienie zostało uzasadnione wprowadzeniem przez podmiot świadczący na rzecz Gminy Myślenice usługi odbioru odpadów komunalnych rotacyjnego systemu pracy, mającego na celu ochronę pracowników przedsiębiorstwa przed zakażeniem COVID -19. Zarządzenie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego 23 kwietnia 2020 r.²¹

(akta kontroli str. 384-391)

Wojewoda wyjaśnił, że *nadzór nad realizacją postanowień przedmiotowego zarządzenia, na zasadach ogólnych, należy do WIOŚ.*

(akta kontroli str. 737-768; 769-770)

Oprócz wymienionego wyżej wniosku, do MUW wpłynęło siedem wniosków o zastosowanie art. 11b lub 11c ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID -19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych . Wnioski dotyczyły m.in. składowania odpadów komunalnych bez jakichkolwiek wstępnych procesów przetwarzania, wyłączenia wymagań dotyczących selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zamknięcia punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych lub zmiany jego sposobu świadczenia usług. Wnioski te zostały rozpatrzone negatywnie. Wnioskujące podmioty zostały poinformowane, że w związku z ukazaniem się Wytycznych Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywołaną przez niego chorobę COVID-19 Wojewoda nie zgadza się na zastosowanie powołanych przepisów. W większości przypadków występowało o zajęcie stanowiska do WIOŚ, Sanepid oraz występowało o opinię do Departamentu Środowiska UMWM.

(akta kontroli: 550-593)

6.1.-6.3. MUW przekazywał wydane przez Wojewodę polecenia/decyzje do Ministra Klimatu i Środowiska w terminach od 0 do 5 dni od daty wydania polecenia. Realizacja zapisów przedmiotowych decyzji była przedmiotem kontroli WIOŚ.

(akta kontroli: 216-383; 594-602)

¹⁹ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego (nr poz.rej.142/20) z 3 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany częstotliwości odbierania wybranych frakcji odpadów komunalnych na terenie Miasta i Gminy Myślenice; Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2701.

²⁰ Wniosek z 1 kwietnia 2020 r.

²¹ Nr poz. rej. 142/20.

7.1.-7.3. MUW współpracował z podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie przetwarzania odpadów medycznych na terenie województwa małopolskiego, szpitalami i innymi podmiotami medycznymi, jednostkami samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do naboru wniosków o dofinansowanie szpitali tymczasowych z terenu województwa małopolskiego z Programu finansowania unieszkodliwiania skażonych odpadów medycznych współpracowano z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie. Planowana alokacja środków w ramach ww. programu wynosiła 300 000 zł.

Współpraca prowadzona była również z WIOŚ i dotyczyła m.in. konsultacji projektów decyzji/poleceń Wojewody, a także nadzoru ich stosowania.

Problemy z zagospodarowaniem odpadów były zgłaszane do MUW/Wojewody m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego, szpitale i inne podmioty prowadzące działalność medyczną, podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie przetwarzania odpadów medycznych, Okręgową Radę Lekarską w Krakowie. W odpowiedzi na pismo Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Wojewoda poinformował o problemach z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów medycznych powstających w związku z przeciwdziałaniem COVID-19²².

W związku z pozyskiwanymi informacjami Wojewoda m.in. wydawał decyzje/polecenia krakowskiemu holdingowi, organizował spotkania z przedstawicielami szpitali, udzielał odpowiedzi na zapytania wójtów, burmistrzów, przekazywał wytyczne i informacje w sprawie sposobu postępowania.

(akta kontroli: 216-383; 401-435; 436-549; 594-602; 607-655; 657-702)

8.1.-8.3. W okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące nieprawidłowości w gospodarowaniu zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

(akta kontroli: 603-606)

9.1.-9.2. W ramach działań informacyjnych przesyłano do m.in. gmin i wyznaczonych szpitali na terenie województwa małopolskiego: Wytyczne Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-COV-2 [...], informację WIOŚ dotyczącą sposobu postępowania ze ściekami z oddziałów zakaźnych i dotyczącą m.in. zasad zapotrzebowania, przekazywania i rozliczania środków na dopłaty do czynszu przyznawanych najemcom, którzy utracili dochody w wyniku epidemii COVID-19.

(akta kontroli: 194-215; 607-655; 657-702)

Wojewoda wyjaśnił, że podjęte przez Urząd wymienione wyżej działania informacyjne *były prawie bezkosztowe (koszt wysłanej korespondencji do dyrektorów szpitali, który był finansowany ze środków urzędowych)*.

(akta kontroli: 737-768)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności MUW stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

1) niedokonywaniu co najmniej raz w roku identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, w sposób szczególny w sytuacji ogłoszenia w Polsce stanu epidemii z powodu COVID-19, co wynikało ze Standardów kontroli zarządczej cz. II Standardy kontroli zarządczej pkt B Cele i zarządzanie ryzykiem, ppkt 7 Identyfikacja ryzyka. Ponadto,

²² Pismo z 1 kwietnia 2021 r. znak: WR-II.7015.10.2021.MG, skierowane do Wydziału Odpadów Poużytkowych w Departamencie Gospodarki Odpadami.

w MUW wprowadzono Procedury kontroli zarządczej²³, zgodnie z którymi miała być prowadzona identyfikacja, analiza i reakcja na ryzyko. Weryfikacji i aktualizacji ryzyk mieli dokonywać corocznie do końca października dyrektorzy wydziałów na arkuszach.

Wojewoda wyjaśnił, że dyrektor wydziału może odstąpić (np. z uwagi na znaczną pracochłonność takich działań) od dokumentowania przy pomocy wydziałowego arkusza ryzyk, zidentyfikowanych ryzyk o mniejszej istotności dla Urzędu. W takim przypadku powinien ustalić inny, bardziej efektywny i dostosowany do charakterystyki pracy kierowanego przez siebie wydziału, sposób dokumentowania tych działań. Wyjaśnił również, że w okresie ogłoszenia epidemii COVID-19, podejmowane działania nie miały charakteru standardowego, wpisującego się w ramy procedur regulujących działania o charakterze systemowym. Realizacja przedmiotowych działań wynikała z konieczności przedsięwzięcia pilnych kroków w warunkach kryzysowych, wywołanych zdarzeniami mającymi znamiona sytuacji nadzwyczajnej. Wyjaśnił ponadto, że kwestia dokumentowania zidentyfikowanych ryzyk w zakresie dotyczącym spraw związanych z odpadami medycznymi, przy pomocy systemowego narzędzia jakim jest wydziałowy arkusz ryzyk, nie była w chwili ich przetwarzania priorytetowa [...] i mając na względzie okoliczności i dynamikę zagadnienia odstąpiono od dokumentowania, przy użyciu wydziałowego arkusza ryzyk, zidentyfikowanych ryzyk. Poprzez bieżące raportowanie, informowanie Kierownictwa Urzędu, organizowanie spotkań i narad oraz uzgodnienia z WIOŚ, WSSE, Urzędem Marszałkowskim wypracowano i stosowano na bieżąco skuteczne mechanizmy zabezpieczające;

2) nieprzypisaniu zadań związanych z zakaźnymi odpadami medycznymi, pracownikom wykonującym te zadania, w ich zakresach czynności. Załącznik do Standardów kontroli zarządczej, cz. II Standardy kontroli zarządczej pkt A Środowisko wewnętrzne ppkt 3 Struktura organizacyjna wskazuje m.in., że aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Wojewoda wskazał, że zadania te, z uwagi na ich obiektywnie trudny do przewidzenia w przeszłości charakter, należy uznać za incydentalne. Były one podejmowane w reakcji na pojawienie się trudności w unieszkodliwianiu odpadów medycznych uznanych za zakaźne, co wymagało podjęcia szybkich, niestandardowych decyzji. W związku z powyższym wykonanie poszczególnych czynności, składających się na realizację całości zadania, zostało powierzone konkretnym pracownikom na zasadzie polecenia ustnego. Znajduje to uzasadnienie w zakresach czynności pracowników realizujących przedmiotowe zadania, które zawierają zapis obligujący do wykonywania "innych czynności zleconych przez Dyrektora Generalnego Urzędu, Dyrektora Wydziału, Zastępcę Dyrektora Wydziału lub Kierownika Oddziału". Skuteczne wywiązanie się z powierzonego zadania, którego realizacja przebiegała w warunkach pracy zdalnej, było pierwszoplanowym celem, wobec którego zmiana zakresów czynności pracowników, nie miała istotnego znaczenia. Należy przy tym zauważyć, że przy uwzględnieniu wszystkich unormowań prawnych, organizacyjnych i formalnych, procedowanie powyższych zadań (objętych zakresem kontroli), w warunkach normalnego funkcjonowania urzędu, miałoby charakter długofalowy i mogłoby trwać nawet kilka miesięcy.

(akta kontroli: 8-159; 160-169; 737-768)

²³ Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z 24 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia Procedury kontroli zarządczej w MUW w Krakowie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż niewskazanie w zakresach czynności pracowników, powierzonych im zadań, może utrudniać egzekwowanie ich wykonania w przyszłości.
- Wnioski
1. Dokonywanie co najmniej raz w roku identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej.
 2. Aktualizacja zakresów czynności pracowników przy powierzaniu im nowych obowiązków, zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwagi i wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, września 2022 r.

Kontroler

Barbara Madejska

Główny specjalista kontroli państwowej

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście wystąpienia dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej.

Na str. 4 w Opisie ustalonego stanu faktycznego w akapicie pierwszym zapis: *Zgodnie z obowiązującym w okresie kontroli regulaminem organizacyjnym MUW zadania dotyczące ochrony zdrowia, wynikające z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi [...] należały do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.*

zastępuje się zapisem: *Zgodnie z obowiązującym w okresie kontroli regulaminem organizacyjnym MUW zadania dotyczące ochrony zdrowia, wynikające z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi [...] należały do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (do 30 kwietnia 2020 r.) oraz do Wydziału Zdrowia (od 1 maja 2020 r.).*