



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Środowiska

KSI.410.004.03.2018

**Pan  
Kazimierz Kujda  
Prezes Zarządu Narodowego Funduszu  
Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej  
ul. Konstruktorska 3A  
02-673 Warszawa**

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Kontrola nr P/18/047 Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi



## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: "NFOŚiGW", „NF” lub „Fundusz”), ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu od 18 grudnia 2015 r. Poprzednio funkcję Prezesa Zarządu pełniła Małgorzata Skucha od 1 stycznia 2013 r. do 18 grudnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie zadań mających na celu identyfikację i usuwanie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 19 października 2018r., z uwzględnieniem zdarzeń przed dniem 1 stycznia 2014 r., mających wpływ na kontrolowaną działalność
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> (dalej: „ustawa o NIK”)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontroler	Dorota Winosławska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/46/2018 z 14 września 2018 r.

(akta kontroli str. 1-4)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2014–2018 (trzy kwartały) wydatki NFOŚiGW na realizację przedsięwzięć dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (dalej: „HZPZ”) w dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi* wyniosły łącznie 201,5 tys. zł, z tego w 2016 r. – 79,3 tys. zł i w 2017 r. – 122,2 tys. zł. Środki zostały przekazane państwowej jednostce budżetowej poprzez rezerwę celową budżetu państwa na realizację jednej umowy. Dla porównania w tym okresie NFOŚiGW wydał na dofinansowanie wszystkich przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej 18.907.244,0 tys. zł.

Możliwość wsparcia finansowego przedsięwzięć związanych z HZPZ, powstała w wyniku rozszerzenia uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 23 grudnia 2014 r., istniejącego programu priorytetowego 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi o Część 3) Remediacja powierzchni ziemi objętej szkodą w środowisku lub zanieczyszczeniem historycznym*. W ramach tej części programu przewidziano tylko dofinansowanie remediacji HZPZ łącznie z przeprowadzeniem badań i opracowaniem planu remediacji. Nie objęto nim natomiast badań potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

W jedynej realizowanej w badanym okresie umowie nr 516/2015/Wn-16/OZ-LZ/D z dnia 13 listopada 2015 r., dotyczącej HPZP, po jej trzeciej zmianie, nieprawidłowo określono efekt ekologiczny.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### OBSZAR

### 1. Finansowanie zadań mających na celu identyfikację i usuwanie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

#### 1.1 Planowanie i wykorzystanie środków finansowych na identyfikację i usuwanie HZPZ

### Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2018 r. NFOŚiGW działał na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*<sup>3</sup> (dalej: „Poś”) oraz statutu nadanego przez Ministra Środowiska<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 400b ust. 1 Poś celem jego działania było finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej m.in. w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 9 i 9a, tj. przedsięwzięć związanych z ochroną powierzchni ziemi, z wyłączeniem remediacji polegających na samooczyszczaniu oraz przedsięwzięć związanych z niepolegającą na samooczyszczaniu remediacją historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jeżeli obowiązującym do przeprowadzenia remediacji jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (dalej: „regionalny dyrektor”) lub władająca powierzchnią ziemi jednostka samorządu terytorialnego.

NFOŚiGW realizował dwie kolejne Strategie działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „Strategia”): na lata 2013–2016

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Dz. U. Nr 240, poz. 1609.

z perspektywą do 2020 r., aktualizowaną w lipcu 2015 r. oraz na lata 2017–2020, zatwierdzone przez Radę Nadzorczą<sup>5</sup>.

W Strategii na lata 2013–2016 r. określono cztery priorytety środowiskowe, na których koncentrowała się merytoryczna działalność Funduszu: „Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi”, „Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi”, „Ochrona atmosfery” oraz „Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów”.

Z kolei w Strategii na lata 2017–2020 przyjęto pięć kierunków finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej: „Adaptacja do zmian klimatu”, „Ochrona powietrza”, „Ochrona wód”, „Geologia, Górnictwo, Gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym gospodarowanie odpadami” oraz „Różnorodność biologiczna”.

W opisie ww. priorytetowych obszarów zawartych w Strategiach nie ujęto przedsięwzięć dotyczących HZPZ.

(akta kontroli str. 5-112)

Programy priorytetowe, planowane do dofinansowania ze środków Funduszu, umieszczano na Listach priorytetowych programów NFOŚiGW, zatwierdzanych przez Radę Nadzorczą zgodnie z art. 400h ust. 2 pkt 4 Poś.

W latach 2014–2018 (III kwartały) listy programów priorytetowych (po zmianach) zawierały: 19 programów w 2014 r. i 2016 r., 21 programów w 2015 r. i 2017 r. oraz 26 – w 2018 r. (do 30 września). W ciągu 2014 r. w obszarze „Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi” zatwierdzono cztery programy 2.1. *Racjonalna gospodarka odpadami*, 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* oraz 2.3. *Geologia i geozagrożenia* oraz 2.4. *Zmniejszenie uciążliwości wynikających z wydobycia kopalin*. W latach 2015–2016 realizowano trzy programy 2.1., 2.2. oraz 2.3. *Geologia i górnictwo*. Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r., do dotychczas obowiązujących programów dodano program pilotażowy 2.4. *Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie*.

(akta kontroli str. 113-135)

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił<sup>6</sup>, że planowanie środków na dofinansowanie przedsięwzięć prowadzone było głównie na podstawie deklarowanych i złożonych wniosków o dofinansowanie oraz realizowanych umów o dofinansowanie. W procesie planowania budżetu w ramach realizowanych programów priorytetowych w latach 2014–2018 nie były planowane w sposób szczególny środki wyłącznie na dofinansowanie przedsięwzięć dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Zagadnienia te uwzględnione zostały w programie priorytetowym 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, jednak stanowią one jedno z wielu możliwych do dofinansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach programu. W roku 2015 w ramach nowo utworzonej Części 3) *Remediacja powierzchni ziemi objętej szkodą w środowisku albo zanieczyszczeniem historycznym* programu priorytetowego 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, której beneficjentami byli regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, zaplanowano środki na dofinansowanie przedsięwzięć zarówno w zakresie szkód w środowisku jak i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Uwzględniając średnią rozpiętość kosztów rekultywacji 1 ha zanieczyszczonego terenu zaproponowano zwiększenie budżetu o 8 mln zł zakładając zwiększenie wskaźnika pn.: *Powierzchnia terenu poddanego rekultywacji/remediacji* o 3 ha. Dalsze szacowanie budżetu programu 2.2. prowadzone było na podstawie bieżącego monitorowania zapotrzebowania na

<sup>5</sup> Odpowiednio uchwałami nr 138/12 z dnia 26 września 2012 r., nr 73/15 z dnia 28 lipca 2015 r. i nr 70/16 z dnia 28 września 2016 r.

<sup>6</sup> Pismo z dnia 28 września 2018 r.

środki w ramach złożonych wniosków o dofinansowanie i zawartych umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 345-349)

Ogólna wartość środków planowanych do wydatkowania na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków NFOŚiGW i środków europejskich była określona w jego rocznych planach działalności.

Sprawozdawczość w zakresie wykonania planu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla Zarządu NFOŚiGW prowadzona była, co do zasady, w odstępach miesięcznych (dla Rady Nadzorczej NFOŚiGW w okresach kwartalnych) w ramach sprawozdań z realizacji Planu działalności NFOŚiGW za dany rok. Obejmowały one m.in. informację o realizacji poszczególnych programów priorytetowych, w tym programu 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, w ramach którego sprawozdawano wydatki poniesione na zadania w zakresie HZPZ.

Według danych zawartych w sprawozdaniach z działalności w latach 2014–2017 i informacji o realizacji planu działalności za okres I-VII 2018 r. wydatki NFOŚiGW na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniosły łącznie 18.907.244,0 tys. zł, z tego 9.737.386,0 tys. zł ze środków własnych i 9.169.858,0 tys. zł ze środków europejskich.

(akta kontroli str. 136-344)

W tym samym okresie w obszarze „Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi” na finansowanie programu priorytetowego 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* wypłacono łącznie 39.291,0 tys. zł, co stanowiło 0,4% ogółu wydatkowanych środków własnych NFOŚiGW, z tego na dotacje przeznaczono 29.565,0 tys. zł i na pożyczki 9.726,0 tys. zł. Poziom wykonania wynosił 25,1% sumy kwot zaplanowanych (156.346,0 tys. zł). W poszczególnych latach wydatki te przedstawiały się następująco:

- w 2014 r. 13.711,0 tys. zł, tj. 36,0% planu, w tym na dotacje 9.977,0 tys. zł i na pożyczki 3.734,0 tys. zł;
- w 2015 r. 15.128,0 tys. zł, tj. 41,7% planu, w tym na dotacje 10.505,0 tys. zł i na pożyczki 4.623,0 tys. zł;
- w 2016 r. 5.658,0 tys. zł, tj. 14,1% planu, w tym na dotacje 4.289,0 tys. zł i na pożyczki 1.369,0 tys. zł;
- w 2017 r. 4.348,0 tys. zł, tj. 11,1 planu, w całości na dotacje;
- w ciągu dziewięciu miesięcy 2018 r. 446,0 tys. zł, tj. 3,4% planu, w całości na dotacje.

(akta kontroli str. 1230-1238)

W latach 2014–2018 (do 30 września) NFOŚiGW poniósł wydatki na realizację przedsięwzięć dotyczących HZPZ w wysokości 201,5 tys. zł, z tego w 2016 r. – 79,3 tys. zł i w 2017 r. – 122,2 tys. zł. Były to środki własne NFOŚiGW, a formą finansowania była dotacja przekazana państwowej jednostce budżetowej poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59 na podstawie jednej umowy, zawartej w ramach programu 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*. Dofinansowaniem objęto przedsięwzięcie pn. „Poszukiwanie i usunięcie (remediacja gruntów) źródła zanieczyszczenia ujęcia podziemnej wody pitnej dla miejscowości Borne Sulinowo związkami tri i tetrachloroetanu”.

(akta kontroli str. 940-941)

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił<sup>7</sup>, że stosunkowo niewielkie wydatkowanie środków w ramach programu 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* nie wynika z braku zainteresowania programem przez potencjalnych beneficjentów lub z warunków dofinansowania przedsięwzięć wskazanych w programie, lecz barier formalno-prawnych związanych z rekultywacją i remediacją zanieczyszczonych terenów (wykraczających poza właściwość NFOŚiGW). Dotyczą one w szczególności zasady „zanieczyszczający płaci” przy rekultywacji, remediacji, usuwania odpadów (w tym ew. wykonania zastępczego) oraz zasad pomocy publicznej dla tego typu przedsięwzięć. Jeśli chodzi o zasadę „zanieczyszczający płaci”, wynikającą z dyrektywy 2004/35/WE, ma ona bezpośrednie zastosowanie w prawie polskim, a ponadto analogiczna zasada została ustanowiona w Konstytucji RP w art. 86, a także w art. 7 Poś i stanowi, że kto powoduje zanieczyszczenia środowiska jest zobowiązany do poniesienia kosztów usunięcia skutków tego zanieczyszczenia. A zatem podmiot, który wyrządził szkodę (sprawca) a nie społeczeństwo (Skarb Państwa) czy inny podmiot np. nabywca prawa pod tytułem prawnym lub odpłatnym, powinien być odpowiedzialny za skutki swego działania, w szczególności powinien ponosić koszty przywrócenia stanu poprzedniego. Jest to prawo rangi najwyższej i w Poś zostało wskazane w zasadach w części ogólnej. Wszelkie wymogi w tym zakresie dla przedsięwzięć dofinansowywanych w ramach środków NFOŚiGW muszą być bezwzględnie spełnione. Doświadczenia NFOŚiGW w zakresie analizy wniosków pod kątem dopuszczalności pomocy publicznej tego typu przedsięwzięć pokazują, iż w przypadku, kiedy znany jest zanieczyszczający, powstaje ryzyko zakwestionowania zasadności udzielenia tej pomocy. Szeroko omawianym aspektem jest finansowanie przez NFOŚiGW przedsięwzięć dotyczących niewłaściwego magazynowania odpadów, realizowanych w formie wykonania zastępczego. Jednostka samorządu terytorialnego wobec niemożności wyegzekwowania od podmiotu zobowiązanego obowiązku usunięcia odpadów, które były magazynowane niezgodnie z pozwoleniem, zmuszona jest usunąć te odpady realizując przedsięwzięcie w formie wykonania zastępczego. Wykonanie zastępcze jest środkiem egzekucyjnym zaspokajającym, prowadzącym wprost do osiągnięcia celu egzekucji, którym jest wykonanie obowiązku. Zastosowanie tego środka następuje na koszt zobowiązanego. Z uwagi na to, że obowiązek ciążyący na zobowiązanym wykonuje inny podmiot, ale na koszt zobowiązanego, dochodzi tu do powstania układu stosunków między organem egzekucyjnym, zobowiązanym i wykonawcą. Pomimo dużego zainteresowania gmin wsparciem dotacyjnym na realizację zadań w trybie wykonania zastępczego, analiza prawna tego zagadnienia wykazała, iż wsparcie dotacyjne nie jest możliwe. Udzielenie dotacji na „wykonanie zastępcze” mogłoby być postrzegane, jako przyzwolenie społeczne na działania niezgodne z prawem i sankcjonowanie tych działań poprzez finansowanie ze środków publicznych obowiązków ciążących na podmiotach łamiących prawo. W wielu przypadkach ze środków publicznych pokrywane byłyby koszty, które powinien ponieść zanieczyszczający, a zatem stanowiłyby korzyść dla podmiotu, który działa z naruszeniem prawa. Kolejną przeszkodą formalno-prawną w finansowaniu przedsięwzięć wskazanych w programie 2.2. jest brak w prawie wskazania odpowiedzialnych organów za usunięcie odpadów nawet w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia, kiedy właśnie wiadomo, że podmiot odpowiedzialny nie jest znany lub egzekucja jest niemożliwa do przeprowadzenia. Bariera w finansowaniu tych przedsięwzięć jest także prawne rozdzielenie działań związanych z usuwaniem odpadów i remediacją, jeżeli źródłem zanieczyszczenia są niewłaściwie zdeponowane odpady. Zgodnie z art. 24a ustawy z dnia 13 kwietnia

---

<sup>7</sup> Pismo z dnia 19 października 2018 r.

2017 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>8</sup> (w przypadku zanieczyszczeń historycznych pośrednio art. 101i Poś) organ ochrony środowiska zawiesza postępowanie dotyczące działań naprawczych lub zapobiegawczych do czasu usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Stanowi to zerwanie związków przyczynowo-skutkowych. Zasadnym wydaje się, by dla skuteczności działania, do spraw związanych z zanieczyszczeniem i powodującymi je odpadami właściwy był jeden organ. Tymczasem w obecnym stanie prawnym dopóki nie zostaną usunięte odpady z powierzchni, działanie organów (rdoś), nawet w przypadku zagrożenia życia, nie jest możliwe.

(akta kontroli str. 1230-1238)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## 1.2 Realizacja programów na badania i remediację HZPZ

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2014–2018 w ramach dostępnej oferty finansowej NFOŚiGW nie przewidziano odrębnego programu dla dofinansowania przedsięwzięć związanych z usuwaniem HZPZ. W ramach programu priorytetowego 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* dodano Część 3) *Remediacja powierzchni ziemi objętej szkodą w środowisku albo zanieczyszczeniem historycznym*. Nie prowadzono też odrębnej ewidencji przedsięwzięć dotyczących HZPZ.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił<sup>9</sup>, że przesądzenie czy dane zanieczyszczenie terenu stanowi HZPZ jest istotne dla procesu postępowania organów właściwych dla tego zagadnienia (w zakresie jego zgłoszenia, postępowania, potwierdzenia jego istnienia, wskazania odpowiedzialnego, przygotowania planu remediacji itd.). Z punktu widzenia NFOŚiGW, tj. przy wydatkowaniu środków, istotne jest samo usunięcie zanieczyszczenia powodującego presję na środowisko, wykazanie ile takich źródeł (przykładowo o jakiej powierzchni, jaka masa odpadów została unieszkodliwiona itp.) zostało usuniętych w kwocie wydatkowanych środków. Na etapie oceny wniosków istotniejsze jest czy potencjalny beneficjent jest zdolny i uprawniony do przyjęcia dofinansowania ze środków NFOŚiGW niż to jaki rodzaj zanieczyszczenia jest przedmiotem wniosku i kiedy ono powstało (tj. przed 2007 r., czy po tej dacie). Przedsięwzięcia w zakresie HZPZ mieszczą się w katalogu przedsięwzięć możliwych do wsparcia finansowego z programów wdrażanych przez NFOŚiGW. Zadania związane z usuwaniem HZPZ mogły być wspierane ze środków krajowych, jakimi dysponuje NFOŚiGW – w ramach programu priorytetowego 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, jak i z udziałem środków unijnych – w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) 2007–2013, działania 2.2. *Przywracanie terenom zdegradowanym wartości przyrodniczych i ochrona brzegów morskich* oraz obecnie wdrażanego POLiŚ 2014–2020, działania 2.5. *Poprawa jakości środowiska miejskiego*, typ projektu nr 1: *Wsparcie dla zanieczyszczonych lub zdegradowanych terenów* oraz typ projektu nr 3: *Inwentaryzacja terenów zdegradowanych i terenów zanieczyszczonych*.

Wraz z wejściem w życie z dniem 5 września 2014 r. nowelizacji Poś, w NFOŚiGW dokonano przeglądu oferty finansowej w obszarze ochrony powierzchni ziemi i wprowadzono zmiany programu uwzględniające ww. nowelizację. Zrezygnowano z wyodrębnionego programu dotyczącego tzw. „bomb ekologicznych”, gdyż tego

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 954; dalej: ustawa o zapobieganiu szkodom.

<sup>9</sup> Pismo z dnia 28 września 2018 r.

typu zagadnienia uregulowane zostały w przepisach prawnych w zakresie szkód i HZPZ. Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/68/16/2014 z dnia 28 grudnia 2014 r. wprowadzono zmianę programu priorytetowego 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, polegającą na dodaniu Części 3) *Remediacja powierzchni ziemi objętej szkodą w środowisku albo zanieczyszczeniem historycznym*.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił również, że propozycja rozszerzenia programu wynikała z chęci wsparcia regionalnych dyrektorów w wykonywaniu ustawowych obowiązków, dotyczących podejmowania działań naprawczych oraz remediacji w przypadku historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi w określonych sytuacjach. Dodanie Części 3) do programu priorytetowego 2.2. było wynikiem wspólnych konsultacji zarówno z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”), Ministerstwem Środowiska jak i Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska. Projekt Części 3) programu został wysłany do konsultacji do GDOŚ, który przekazał go do poszczególnych rdoś. Procedura szacowania budżetu programów (tj. zobowiązań i wypłat) nie wymaga konsultowania z innym podmiotami, w tym z GDOŚ. Treść programu (w którym wskazany jest także łączny budżet na czas jego wdrażania w podziale na dotacje i pożyczki) jest konsultowana z Ministerstwem Środowiska w zakresie merytorycznym, nie zaś wielkości środków zaplanowanych na ten cel. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w badanym okresie nie zdarzyła się sytuacja odmówienia wnioskodawcy dofinansowania ze środków krajowych (programu 2.2.) z powodu braku środków. Uchwałą Zarządu NFOŚiGW<sup>10</sup> z dnia 8 czerwca 2015 r. zmodyfikowano program 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* i usunięto Część 3) ze względu na możliwość finansowania przedsięwzięć przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz w ramach działania 2.5. POIiŚ 2014–2020. Obecnie finansowanie przedsięwzięć w zakresie HZPZ możliwe jest w ramach programu 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, jednakże z katalogu beneficjentów wyłączone zostały rdoś. Finansowanie zadań rdoś jest możliwe ze środków unijnych w ramach działania 2.5. *Poprawa jakości środowiska miejskiego* POIiŚ 2014–2020.

(akta kontroli str. 345-357)

Uchwałą z dnia 15 września 2014 r. Zarząd NFOŚiGW zatwierdził program priorytetowy 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, składający się z dwóch części: 1) *Rekultywacja terenów zdegradowanych i składowisk odpadów* oraz 2) *Przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska*. Uchwałą z dnia 23 grudnia 2014 r. Zarząd zatwierdził zmianę tego programu polegającą na dodaniu części 3) *Remediacja powierzchni ziemi objętej szkodą w środowisku albo zanieczyszczeniem historycznym*. Tak rozszerzony program obowiązywał od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r.

Celem programu 2.2. było:

- ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko poprzez remediację/rekultywację terenów zdegradowanych, w tym zamykanych składowisk oraz działań naprawczych, a także
- ochrona powierzchni ziemi poprzez wykonywanie prac dokumentacyjnych, a w dalszej kolejności stabilizujących lub zabezpieczających osuwiska.

Stopień realizacji celu mierzony był za pomocą wskaźników osiągnięcia celu:

- powierzchnia terenu poddanego rekultywacji/remediacji w ha,
- masa odpadów niebezpiecznych, gruzu i zanieczyszczonej gleby poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu w Mg,

<sup>10</sup> Nr B/25/10/2016.

- liczba wykonanych opracowań (dokumentacja, projekty, itp.) w szt.,
- powierzchnia ustabilizowana lub zabezpieczona w ha.

Budżet na realizację celu programu (po zmianie) wynosił 181.200,0 tys. zł (145.200,0 tys. zł dla bezzwrotnych form dofinansowania i 36.000,0 tys. zł dla zwrotnych form dofinansowania).

Według założeń programu Część 3 miała być realizowana w latach 2015–2023. Nabór wniosków miał się odbywać w trybie ciągłym. Beneficjentem tej części programu były wyłącznie rdoś. Formą dofinansowania było przekazanie środków finansowych na rachunek bieżący dochodów budżetowych ministra właściwego do spraw środowiska w celu dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe. Dofinansowanie obejmowało do 100% kosztów kwalifikowanych. Jako koszty remediacji lub działań naprawczych kwalifikowano: koszty badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, opracowania projektu planu remediacji oraz przeprowadzenia remediacji. Określono też szczegółowe kryteria wyboru zadań, tj. kryteria dostępu i kryteria jakościowe punktowe, tj. zasadność realizacji zadania, wykonalność zadania i efektywność kosztową.

NIK stwierdza, że w ramach programu priorytetowego 2.2. Część 3) *Remediacja powierzchni ziemi objętej szkodą w środowisku albo zanieczyszczeniem historycznym* nie ujęto finansowania badań potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, do prowadzenia których zobowiązany był regionalny dyrektor w ramach realizacji swoich zadań. Program jedynie uwzględniał finansowanie badań HZPZ, ale tylko łącznie ze sporządzeniem projektu planu remediacji wraz z jej przeprowadzeniem.

(akta kontroli str. 345-357, 540-770, 822-859, 1227-1229)

W 2015 r. w ramach Części 3) programu priorytetowego 2.2. do NFOŚiGW wpłynęło sześć wniosków o dofinansowanie, z czego cztery dotyczyły szkód w środowisku, a dwa, złożone przez RDOŚ w Szczecinie i RDOŚ we Wrocławiu na łączną kwotę dofinansowania 3.894,0 tys. zł, dotyczyły HZPZ:

- Wniosek RDOŚ w Szczecinie o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Poszukiwanie i usunięcie (remediacja gruntów) źródła zanieczyszczenia ujęcia podziemnej wody pitnej dla miejscowości Borne Sulinowo związkami tri i tetrachloroetanu” w formie przekazania środków, wpłynął do NFOŚiGW w dniu 30 stycznia 2015 r. Po pozytywnym zaopiniowaniu przez Zarząd uchwałą z dnia 2 kwietnia 2015 r. przedsięwzięcie zostało zakwalifikowane na listę zadań do dofinansowania w roku 2016 r. z dziedziny ochrona powierzchni ziemi. Uchwałą z dnia 16 października 2015 r. Zarząd NFOŚiGW postanowił o dofinansowaniu zadania do kwoty 3.000,0 tys. zł, zgodnie z wnioskiem i jego uszczegółowieniem. W dniu 13 listopada 2015 r. RDOŚ w Szczecinie zawarł z NFOŚiGW umowę na dofinansowanie wnioskowanego zadania.

(akta kontroli str. 358-402)

- Wniosek RDOŚ we Wrocławiu o dofinansowanie projektu pn. „I etap remediacji byłego lotniska Wojsk Federacji Rosyjskiej w miejscowości Krzywa, gm. Gromadka, polegający na ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi poprzez rozpoznanie środowiska gruntowo-wodnego, opracowanie projektu planu remediacji oraz przeprowadzenie monitoringu zanieczyszczenia” w formie przekazania środków wpłynął do NFOŚiGW w dniu 30 stycznia 2015 r. Planowany efekt rzeczowy i planowany efekt ekologiczny miały wynieść 25 ha

zrekultywowanego gruntu (terenów powojkowych lub zdegradowanych przez przemysł i górnictwo). Wnioskowana kwota wsparcia 894,0 tys. zł.

Uchwałą nr B/17/8/2015 z dnia 2 kwietnia 2015 r. Zarząd NFOŚiGW negatywnie zaopiniował możliwość dofinansowania zadania ze środków NFOŚiGW z uwagi na niezgodność jego zakresu z warunkami dofinansowania zawartymi w programie. Zadanie polegało na rozpoznaniu terenu, przeprowadzeniu niezbędnych badań i opracowaniu projektu planu remediacji bez przeprowadzenia remediacji. Natomiast program nie przewidywał dofinansowania zadań polegających jedynie na przeprowadzeniu badań czy tylko na opracowaniu projektu planu remediacji bez przeprowadzenia samej remediacji.

(akta kontroli str. 503-539)

Ponadto w 2018 r. w naborach do dwóch programów priorytetowych: 5.3. *Wspieranie działalności monitoringu środowiska* oraz 5.4. *Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków* złożono w sumie trzy wnioski o dofinansowanie. W ramach tych programów nie planowano wydatków na usuwanie HZPZ.

Program 5.3. *Wspieranie działalności monitoringu środowiska* (po zmianach) został uchwalony przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 3 października 2017 r.<sup>11</sup>. Celem programu było wspomaganie systemu zarządzania jakością środowiska oraz wspomaganie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa i gospodarki ze szczególnym uwzględnieniem wywiązywania się Polski z zobowiązań międzynarodowych. Program składał się z dwóch części: 1) *Monitoring środowiska* i 2) *Służba hydrologiczno-meteorologiczna*.

W ramach programu 5.3. Część 1) *Monitoring środowiska* do NFOŚiGW wpłynął wniosek RDOŚ w Bydgoszczy o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie przekazania środków pn. *Projekt i budowa zintegrowanego systemu monitoringu terenów zdegradowanych w obszarze oddziaływania Zakładów Chemicznych „Zachem” S.A. w Bydgoszczy*. Wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła 15.000,0 tys. zł. Przedsięwzięcie zostało pozytywnie zaopiniowane przez GIOŚ. We wrześniu 2018 r. Zarząd NFOŚiGW przyjął „Listę zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z dziedziny monitoring środowiska”, na której nie ujęto zadania zgłoszonego przez RDOŚ w Bydgoszczy. Jednocześnie pismem z dnia 1 października 2018 r. GIOŚ wycofał rekomendację dla wniosku z powodu zawarcia w czerwcu 2018 r. umowy pomiędzy RDOŚ w Bydgoszczy i NFOŚiGW na dofinansowanie projektu *Remediacja terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych „ZACHEM” w Bydgoszczy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych, w tym dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego*.

(akta kontroli str. 1062-1135, 1227-1229)

Program 5.4. *Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków* został uchwalony przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 20 marca 2018 r.<sup>12</sup>. Program składał się z dwóch części: 1) *Dostosowanie do zmian klimatu* i 2) *Zapobieganie i likwidacja skutków nadzwyczajnych zagrożeń*.

W ramach programu 5.4. Część 2) *Zapobieganie i likwidacja skutków nadzwyczajnych zagrożeń* w dniu 5 lutego 2018 r. do NFOŚiGW wpłynęły dwa wnioski RDOŚ w Bydgoszczy o dofinansowanie w formie przekazania środków na realizację przedsięwzięć pn.:

<sup>11</sup> Uchwała Zarządu nr B/44/12/2017.

<sup>12</sup> Uchwała Zarządu nr B/12/12/2018.

- 1) Badania środowiska gruntowo-wodnego w dolnej terasie Wisły i Brdy z analizą i oceną ryzyka zagrożeń dla zdrowia mieszkańców osiedli Łęgnowo i Piątnowo w Bydgoszczy, wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła 3.500,0 tys. zł;
- 2) Wykonanie innowacyjnej instalacji remediacyjnej dla potrzeb skutecznego powstrzymania napływu kancerogennych i mutagennych substancji na obszar cennego przyrodniczo obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły wraz z likwidacją zagrożenia dla rzeki Wisły i Morza Bałtyckiego, wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła 65.000,0 tys. zł.

Wnioski zostały pozytywnie zaopiniowane, jednak ze względu na nieujęcie ww. zadań na Liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania na rok 2019, nie zawarto umów.

(akta kontroli str. 1136-1229)

Ponadto w dniu 17 lipca 2017 r. w ramach POIiŚ 2014–2020 działanie 2.5. *Poprawa jakości środowiska miejskiego* RDOŚ w Bydgoszczy złożyła wniosek, dotyczący remediacji terenów zanieczyszczonych po byłych Zakładach Chemicznych „Zachem” w Bydgoszczy, na kwotę dofinansowania (dotacji) w wysokości 93.425,0 tys. zł. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie.

(akta kontroli str. 942-1010)

Kontrolą objęto umowę nr 516/2015/Wn-16/OZ-LZ/D z dnia 13 listopada 2015 r. na realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania pn. „Poszukiwanie i usunięcie (remediacja gruntów) źródła zanieczyszczenia ujęcia podziemnej wody pitnej dla miejscowości Borne Sulinowo związkami tri i tetrachloroetanu” zawartą przez NFOŚiGW z RDOŚ w Szczecinie. Kwota dofinansowania w ramach ww. umowy wyniosła do 3.000,0 tys. zł. Jest to jedyna umowa zawarta w ramach programu priorytetowego 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi, Część 3) Remediacja powierzchni ziemi objętej szkodą w środowisku albo zanieczyszczeniem historycznym*, w ramach którego nie przewidziano odrębnego finansowania przeprowadzenia badań gleby i ziemi. Przedmiotem przedsięwzięcia było zlokalizowanie źródła zanieczyszczenia i remediacja gruntów, przeprowadzenie badań hydrogeologicznych zarówno gruntów jak i wód gruntowych w zakresie zawartości związków tri i tetrachloroetanu, napływających do ujęcia wody pitnej. Związki te przedostały się do warstwy wody podziemnej ujmowanej przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinku dla mieszkańców Bornego Sulinowa. Zlokalizowanie źródła zanieczyszczenia (miejsce, ilość, forma) miało zdeterminować dalsze postępowanie związane z opracowaniem planu remediacji i wykonaniem samej remediacji. Z opisu przedsięwzięcia wynika więc, że założono badanie potencjalnego historycznego zanieczyszczenia ziemi (poszukiwanie i usunięcie źródła zanieczyszczenia), po potwierdzeniu którego planowano opracowanie projektu remediacji, a następnie jej przeprowadzenie. W umowie określono m.in.:

- przewidywany całkowity koszt realizacji zadania w wysokości 3.047,7 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane: 3.000,0 tys. zł i niekwalifikowane 47,7 tys. zł,
- datę zakończenia realizacji zadania – 31.12.2020 r.,
- oznaczenie efektu rzeczowego: powierzchnia terenu poddanego remediacji 1 ha i dokumentacja pn. Plan remediacji 1 szt.,
- oznaczenie efektu ekologicznego: powierzchnia terenu poddanego remediacji 1 ha,
- termin osiągnięcia efektu rzeczowego i efektu ekologicznego – 31.12.2020 r.,

- termin potwierdzenia osiągnięcia efektu rzeczowego – 01.04.2021 r.,
- rodzaj dokumentów i termin potwierdzenia osiągnięcia efektu rzeczowego i efektu ekologicznego zadania – 28.02.2021 r.

W okresie do września 2018 r., zgodnie z wnioskami RDOŚ w Szczecinie, strony zawarły trzy aneksy do umowy.

Aneksem nr 1/347 z dnia 23 maja 2016 r. dokonano zmiany terminu wypłaty zaliczki w 2016 r. (z III na II kwartał) w kwocie 200,0 tys. zł oraz wydłużono terminu rozliczenia zaliczki z 30.11.2016 r. na 31.12.2016 r.

Aneksem nr 2/135 z dnia 21 marca 2017 r. dokonano zmiany harmonogramu wypłat zaliczkowych m.in. poprzez wprowadzenie czterech (zamiast trzech) terminów wypłat środków, zmniejszenie kwoty pierwszej zaliczki z 200,0 tys. zł do 79,3 tys. zł po jej rozliczeniu i zmianę terminu wypłaty drugiej zaliczki w kwocie 200,0 tys. zł.

Podpisanie aneksu nr 3/469 z dnia 19 września 2018 r. spowodowało m.in. zmniejszenie kosztu całkowitego realizacji przedsięwzięcia do 249,2 tys. zł, w tym kosztów kwalifikowanych do 201,5 tys. zł i skrócenie terminu zakończenia realizacji przedsięwzięcia do 30.08.2018 r. Zmieniono zakres umowy, ograniczając go tylko do wykonania badania zanieczyszczeń, rezygnując z projektu planu remediacji i jej przeprowadzenia. Zmiany wprowadzono także w oznaczeniu efektu rzeczowego i efektu ekologicznego przedsięwzięcia. W miejsce efektu rzeczowego określonego w umowie jako „1 ha powierzchni terenu poddanego remediacji i dokumentacja pn. Plan remediacji (1 szt.)” wprowadzono „dokumentację z badania zanieczyszczonej powierzchni ziemi w celu ustalenia lokalizacji źródła zanieczyszczenia (1 szt.)”. Efekt ekologiczny określony według umowy „powierzchnią terenu poddanego remediacji (1 ha)” został zmieniony na „dokumentację z badania zanieczyszczonej powierzchni ziemi w celu ustalenia lokalizacji źródła zanieczyszczenia (1 szt.)”.

(akta kontroli str. 345-357, 403-502)

W dniu 22 czerwca 2018 r. zawarto umowę na dofinansowanie projektu „Remediacja terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych „ZACHEM” w Bydgoszczy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych, w tym dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego” do kwoty 93.425,0 tys. zł. Dofinansowanie zostanie przeznaczone na pokrycie 100% wydatków kwalifikowanych poniesionych na jego realizację. Okres kwalifikowania wydatków trwa od 1 lipca 2018 r. do 31 marca 2023 r. Do 30 września 2018 r. nie poniesiono wydatków z tytułu realizacji tej umowy.

(akta kontroli str. 1011-1061)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na zdefiniowaniu w umowie na dofinansowanie zadania, zawartej z RDOŚ w Szczecinie, w sposób niewłaściwy efektu ekologicznego.

Aneksem nr 3/469 z dnia 19 września 2018 r. zmieniającym umowę nr 516/2015/Wn-16/OZ-LZ/D z dnia 13 listopada 2015 r., zawartą pomiędzy NFOŚiGW i RDOŚ w Szczecinie na dofinansowanie zadania „Poszukiwanie i usunięcie (remediacja gruntów) źródła zanieczyszczenia ujęcia podziemnej wody pitnej dla miejscowości Borne Sulinowo związkami tri i tetrachloroetanu”, dokonano zmiany miernika efektu ekologicznego z „powierzchni terenu poddanego remediacji (1 ha)” na „dokumentację z badania zanieczyszczonej powierzchni ziemi w celu ustalenia lokalizacji źródła zanieczyszczenia (1 szt.)”, będącą miernikiem efektu rzeczowego realizacji ww. zadania.

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił<sup>13</sup>, że zgodnie z informacją przekazaną przez beneficjenta, popartą przedłożonymi sprawozdaniami z przeprowadzonego rozpoznania stanu środowiska i poszukiwania źródła zanieczyszczenia, szukanie pierwotnego zanieczyszczenia w gruncie wydaje się być niecelowe. Na podstawie dotychczas wykonanych badań terenu objętego projektem nie stwierdzono przekroczeń dopuszczalnych norm dla tri i tetrachloroetanu w gruncie, nie zlokalizowano w gruncie też żadnego konkretnego źródła zanieczyszczenia. Beneficjent – RDOŚ w Szczecinie przedstawił stanowisko, zgodnie z którym nie ma możliwości ani celowości przystąpienia do kolejnych etapów zadania, o których mowa w umowie o dofinansowanie (tj. opracowania projektu planu remediacji oraz fizycznego przeprowadzenia remediacji gruntów). Beneficjent w dniu 28 listopada 2017 r. wystąpił do Ministerstwa Środowiska z prośbą o interpretację zapisów Poś oraz wskazanie właściwego trybu postępowania ze stwierdzonym zanieczyszczeniem wód podziemnych w Bornym Sulinowie. Wątpliwości wynikają z faktu, że w Poś brak jest podstaw prawnych do prowadzenia postępowania w związku z zanieczyszczeniem wód podziemnych. Remediacja, o której mowa w ww. przywołanym akcie, odnosi się wyłącznie do gleby i ziemi. Niewykrycie źródła zanieczyszczenia w gruncie skutecznie wyklucza możliwość przeprowadzenia remediacji gleby i ziemi. Mając na uwadze powyższe oraz w związku z faktem, że beneficjent podjął czynności zmierzające do wyjaśnienia sprawy zanieczyszczenia ujęcia wody w Bornym Sulinowie – poprosił o wycofanie (anulowanie) uproszczonego wniosku, złożonego w dniu 30 stycznia 2018 r. o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie przekazania środków oraz o rozwiązanie umowy nr 516/2015/Wn-16/OZ-LZ/D z dnia 13.11.2015 r., bez konsekwencji finansowych – państwowej jednostki budżetowej – RDOŚ w Szczecinie. Zgodnie z paragrafem 12 ust. 6 warunków ogólnych umowy: *„W przypadku realizacji Zadania, która nie kończy się w pierwszym roku kalendarzowym, w którym Państwowa jednostka budżetowa uzyskała Dofinansowanie, niezłożenie przez Państwową jednostkę budżetową wniosku o przekazanie środków (uproszczonego) w terminie wskazanym w Warunkach Szczególnych lub brak Zadania na uzgodnionej z właściwym dysponentem części budżetowej liście zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, w kolejnych latach, Strony poczytują za rezygnację przez Państwową jednostkę budżetową z wykonania pozostałej części Umowy. W takim przypadku NFOŚiGW może skwitować dotychczasowe wykonanie Umowy i uznać ją za wykonaną w niepełnym zakresie Efektu rzeczowego i Efektu ekologicznego.”* Mając na uwadze, że stroną umowy jest państwowa jednostka budżetowa zdecydowano się na zmianę warunków umownych uwzględniających nowe okoliczności powstałe w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Zmiany określone w aneksie nr 3/469 w zakresie efektu rzeczowego i ekologicznego odnoszą się do obecnego stanu faktycznego przedsięwzięcia. RDOŚ w Szczecinie przejęła odpowiedzialność za przeprowadzenie remediacji terenu zgodnie z art. 101i Poś i podjęła czynności zmierzające do wyjaśnienia sprawy zanieczyszczenia ujęcia wody w Bornym Sulinowie z należytą starannością. Pomimo, iż założono przeprowadzenie kompleksowych badań oraz remediację zanieczyszczonego terenu (co znalazło odzwierciedlenie w zapisach umownych), w trakcie realizacji przedsięwzięcia, po przeprowadzonych badaniach gruntu, okazało się, że nie jest możliwe ustalenie źródła zanieczyszczenia. Mając na względzie wykazaną przez beneficjenta należytą staranność i zaangażowanie oraz fakt, że zaistniałe okoliczności (tj. brak możliwości realizacji II etapu zadania - remediacji powierzchni ziemi) nie są skutkiem zaniechania beneficjenta, lecz wynikają z przyczyn niezależnych od RDOŚ w Szczecinie uznano, że w tym przypadku podjęcie

---

<sup>13</sup> Pismo z dnia 19 października 2018 r.

jakichkolwiek sankcji wobec Skarbu Państwa – RDOŚ w Szczecinie byłoby bezpodstawne. Dodatkowo należy podkreślić, że umowy NFOŚiGW zawierane z beneficjentami mają charakter cywilnoprawny, co oznacza, że ich realizacja oparta jest na przepisach prawa cywilnego. Zgodnie ze stanem faktycznym przedstawionym przez beneficjenta nastąpiła tu niemożność świadczenia, za którą nie odpowiada żadna strona (art. 495 K.C.). „NFOŚiGW nie odstąpił od umowy, ponieważ wykonanie częściowe (prowadzone badania) miało tu istotne znaczenie dla realizacji całego przedsięwzięcia. Ani umowa ani przepisy prawa nie przewidują innych sankcji niż odstąpienie od umowy, za niemożność spełnienia świadczenia przez beneficjenta, która nastąpiła bez jego winy. Odstąpienie od umowy jest fakultatywne i NFOŚiGW jako strona mógłby z niego skorzystać, w przypadku gdy wykonanie częściowe nie miałoby znaczenia ze względu na właściwości zobowiązania albo ze względu na zamierzony cel umowy, wiadomy stronie, której świadczenie stało się częściowo niemożliwe. Z powyższego wynika, że uznanie przez NFOŚiGW umowy za częściowo wykonaną bez wykonania prawa odstąpienia bądź wypowiedzenia było właściwym sposobem zakończenia realizacji przedsięwzięcia na podstawie przedmiotowej umowy.”

W ocenie NIK, zmiana efektu ekologicznego w aneksie nr 3/469 z dnia 19 września 2018 r. do umowy nr 516/2015/Wn-16/OZ-LZ/D z dnia 13 listopada 2015 r. z „powierzchni terenu poddanego remediacji (1 ha)” na „dokumentację z badania zanieczyszczonej powierzchni ziemi w celu ustalenia lokalizacji źródła zanieczyszczenia (1 szt.)” jest działaniem nierzetelnym, a także niezgodnym z przyjętymi warunkami dofinansowania zadań określonych w programie priorytetowym 2.2. cz. 3).

W umowie efekt ekologiczny został oznaczony właściwie jako „powierzchnia terenu poddanego remediacji (1 ha)”. Natomiast po zmianie zakresu umowy aneksem nr 3/469 efekt ekologiczny zdefiniowano nieprawidłowo, w sposób tożsamy z efektem rzeczowym. Efekt ekologiczny przy ocenie projektu środowiskowego powinien być rozumiany jako wskaźnik, który określa w sposób mierzalny pozytywny wpływ projektu na środowisko. Natomiast w badanym przypadku za efekt ekologiczny i zarazem efekt rzeczowy uznano po zmianie „dokumentację z badania zanieczyszczonej powierzchni ziemi w celu ustalenia lokalizacji źródła zanieczyszczenia (1szt.)”.

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach po kontrolach wykonania planu finansowego NFOŚiGW za 2016 r. i 2017 r. zwracała już uwagę na nieprawidłowości w zakresie definiowania efektów ekologicznych i rzeczowych.

(akta kontroli str. 358-502, 621-741, 1230-1238)

### **1.3 Działania informacyjne o możliwości otrzymania dofinansowania badań i remediacji HZPZ**

Opis stanu faktycznego

NFOŚiGW w ramach przekazywanych informacji o ofercie finansowej, informował również o finansowaniu przedsięwzięć w zakresie HZPZ. Informacje o możliwościach finansowania oraz harmonogram naboru wniosków były jawne i publikowane na stronie internetowej Funduszu. Również informacje o ogłaszanych naborach oraz zmianie oferty finansowej były umieszczane na stronie internetowej Funduszu i były dostępne dla wszystkich potencjalnych beneficjentów. Oferta finansowa w szerokim kontekście, w tym również w zakresie HZPZ, była promowana w folderach promocyjnych i w *Przewodniku po programach priorytetowych NFOŚiGW (2014–2015)*.

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił<sup>14</sup>, że w badanym okresie do NFOŚiGW wpłynęły zapytania w zakresie możliwości wsparcia przedsięwzięć związanych z usuwaniem zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz generujących je odpadów w ramach programu 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*. Jednak z ich treści nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie, które z nich dotyczyły HZPZ. NFOŚiGW nie prowadził analiz, do jakiej grupy odbiorców powinna zostać przekazana informacja, jaki powinna mieć zasięg lub jaka forma informacji przyniesie oczekiwane efekty. Nie analizował także efektów prowadzonych działań informacyjnych. NFOŚiGW współpracował z Ministerstwem Środowiska w zakresie opiniowania programu 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* i kryteriów wyboru, w ramach którego możliwe było dofinansowanie m.in. HZPZ. W latach 2014–2018 NFOŚiGW prezentował swoją ofertę finansową podczas Międzynarodowych Targów Ochrony Środowiska POL-EKO SYSTEM w Poznaniu, a w latach 2014–2015 organizował Forum „Dobre praktyki w gospodarce odpadami i rewitalizacji środowiska”.

(akta kontroli str. 860-863)

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił<sup>15</sup> także, że wśród działań związanych z promocją programu 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* należy m.in. wymienić czynny udział NFOŚiGW w powołanym przez Ministra Środowiska Zespole do spraw terenów zdegradowanych, który obejmuje działaniem analizę i przedstawianie propozycji rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie:

- remediacji terenów, na których występują HZPZ;
- postępowania z miejscami nagromadzenia odpadów, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi;
- rekultywacji terenów, na których występują niekorzystne zmiany naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Na jednym z pierwszych posiedzeń Zespołu omawiana była oferta NFOŚiGW w zakresie rekultywacji i remediacji terenów zdegradowanych.

W piśmie z dnia 12 stycznia 2015 r., skierowanym do Generalnego dyrektora Ochrony Środowiska i 16 regionalnych dyrektorów, Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi NFOŚiGW poinformował o obowiązku opracowania harmonogramów zadań regionalnych dyrektorów dotyczących: bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku, szkód w środowisku, HZPZ oraz zasięgnięcia opinii Zarządu NFOŚiGW i właściwego wfośiGW w zakresie możliwości wspomagania ze środków tych funduszy zadań, objętych harmonogramem. W ww. piśmie podano również, że NFOŚiGW będzie finansował wyłącznie zadania wskazane w harmonogramie rdoś, które zostały pozytywnie zaopiniowane przez Zarząd i są zgodne z wymaganiami określonymi w programie priorytetowym nr 2.2 *Ochrona powierzchni ziemi Część 3) Remediacja powierzchni ziemi objętej szkodą w środowisku lub zanieczyszczeniem historycznym*. Podając link do programu zwrócono uwagę na rodzaje zadań możliwe do sfinansowania oraz na to, że program nie przewiduje dofinansowania zadań polegających jedynie na przeprowadzeniu badań, lub tylko na opracowaniu projektu planu remediacji bez przeprowadzenia samej remediacji lub bez wykonania działań naprawczych przez regionalnych dyrektorów. Do pisma załączono wzór harmonogramu zawierającego pełen zakres informacji niezbędnych do zaopiniowania nadsyłanych harmonogramów zadań celem ułatwienia przygotowania przez regionalnych dyrektorów swoich harmonogramów i ich ujednoczenia.

---

<sup>14</sup> Pismo z dnia 1 października 2018 r.

<sup>15</sup> Pismo z dnia 19 października 2018 r.

W nawiązaniu do ww. pisma, do NFOŚiGW wpłynęło pięć harmonogramów zadań Regionalnych Dyrektorów w Gdańsku, Wrocławiu, Poznaniu, Katowicach i Szczecinie, które były przedmiotem opinii Zarządu NFOŚiGW wydanej w drodze uchwały nr B/17/8/2015 z dnia 2 kwietnia 2015 r. Na podstawie art. 400k ust. 1 pkt 8 Poś Zarząd NFOŚiGW zaopiniował 10 zadań regionalnych dyrektorów w zakresie możliwości ich wspomagania ze środków NFOŚiGW w zakresie HZPZ, o których mowa w art. 101j ust. 1 Poś, z tego trzy pozytywnie i 7 negatywnie.

- 1) Harmonogram zadań w zakresie HZPZ, przekazany pismami z 5 i 26 stycznia 2015 r. przez Regionalnego Dyrektora w Gdańsku, zawierał dwa pozytywnie zaopiniowane zadania:
  - „Teren przemysłowy (postoczniowy) przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową, działki nr 151/15 i 151/16 obręb 68 o powierzchni odpowiednio 0,1610 ha i 0,6848 ha w Gdańsku” – termin realizacji zadania 2015–2022, koszt zadania i przewidywana kwota dofinansowania łącznie 3.140,0 tys. zł;
  - „Teren położony przy ul. Żaglowej 2 w Gdańsku, działki nr 114/25 i 114/26 obręb 58 o powierzchni odpowiednio 0,0962 ha i 2,0042 ha” – termin realizacji zadania 2017–2022, koszt zadania i przewidywana kwota dofinansowania łącznie 1.650,0 tys. zł.
- 2) Harmonogram zadań w zakresie HZPZ, przekazany pismem z 22 stycznia 2015 r. przez Regionalnego Dyrektora w Szczecinie zawierał dwa zadania:
  - „Zanieczyszczenie ujęcia wody podziemnej w Bornym Sulinowie związkami tri i tetrachloroetenu – poszukiwanie źródła zanieczyszczenia” – termin realizacji zadania 2016–2020, koszt zadania i przewidywana kwota dofinansowania łącznie od 2.200,0 tys. zł do 3.200,0 tys. zł. Zadanie uzyskało pozytywną opinię Zarządu NFOŚiGW;
  - „Baza MPO Sp. z o. o. ul. Gdańska 12B, Szczecin – Prace naprawcze prowadzone przez RDOŚ – szczyrpywanie produktu ropopochodnego” – termin rozpoczęcia realizacji zadania – 2016 r., brak terminu zakończenia zadania, koszt zadania i kwota dofinansowania 22.032 zł rocznie. Zadanie zaopiniowano negatywnie z powodu braku kompleksowych danych dotyczących zakresu przedsięwzięcia, kosztów oraz terminu realizacji, co uniemożliwiało odniesienie się do możliwości jego dofinansowania.
- 3) Harmonogram zadań w zakresie HZPZ, przekazany pismem z dnia 7 stycznia 2015 r. przez Regionalnego Dyrektora w Poznaniu, zawierał trzy zadania:
  - „Badania zanieczyszczenia gleby i ziemi na terenach, na których występuje potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi” – obejmujące m.in. pobieranie próbek gleby i ziemi, przeprowadzenie badań laboratoryjnych gleby i ziemi, termin realizacji zadania 2016 r., szacunkowy koszt 90,0 tys. zł;
  - „Opracowanie planów remediacji dla terenów, dla których potwierdzono historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi” – termin realizacji zadania 2016 r., szacunkowy koszt 40,0 tys. zł;
  - „Przeprowadzenie remediacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, o których mowa w art. 101i Poś” – termin realizacji zadania 2016 r., szacunkowy koszt rekultywacji 3.840,0 tys. zł (8000 m<sup>2</sup> powierzchni na głębokości ok. 1 m, tj. 8000 m<sup>3</sup> gruntu).

Zarząd NFOŚiGW negatywnie zaopiniował ww. trzy zadania z powodu:

- niezgodności zakresu dwóch pierwszych zadań z warunkami programu priorytetowego nr 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* Część 3), który nie przewidywał dofinansowania zadań polegających jedynie na przeprowadzeniu badań lub tylko na opracowaniu projektu planu remediacji bez przeprowadzenia samej remediacji lub bez wykonania działań naprawczych przez RDOŚ,
  - braku podstawowych danych dotyczących zakresu przedsięwzięcia, kosztów oraz wnioskowanej kwoty dofinansowania.
- 4) Harmonogram zadań w zakresie HZPZ, przekazany pismami z dnia 5 i 30 stycznia 2015 r. przez Regionalnego Dyrektora we Wrocławiu, zawierał jedno zadanie „I etap zadań remediacji byłego lotniska Wojsk Federacji Rosyjskiej w miejscowości Krzywa, gm. Gromadka, polegający na ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi poprzez rozpoznanie środowiska gruntowo-wodnego, opracowanie projektu planu remediacji oraz przeprowadzenie monitoringu zanieczyszczenia” – okres realizacji zadania 2016 r. –2020 r., koszt zadania brutto i przewidywana kwota dofinansowania 894,0 tys. zł. Zadanie to zostało zaopiniowane negatywnie z powodu niezgodności zakresu zadań z warunkami programu priorytetowego nr 2.2 *Ochrona powierzchni ziemi* Część 3), który nie przewidywał dofinansowania zadań polegających jedynie na przeprowadzeniu badań lub tylko na opracowaniu projektu planu remediacji bez przeprowadzenia samej remediacji lub bez wykonania działań naprawczych przez RDOŚ.
- 5) Harmonogram zadań w zakresie HZPZ, przekazany pismem z 5 stycznia 2015 r. przez Regionalnego Dyrektora w Katowicach, zawierał dwa zadania, które zostały negatywnie zaopiniowane:
- „Rozpoznanie zanieczyszczenia powierzchni ziemi spowodowanego przez Zakłady Chemiczne Organika Azot w Jaworznie wraz z określeniem działań naprawczych w celu przeprowadzenia remediacji” – koszt zadania 2.219,0 tys. zł. Przyczyną negatywnej opinii była niezgodność zakresu zadań z warunkami programu priorytetowego nr 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi* Część 3), który nie przewidywał dofinansowania zadań polegających jedynie na przeprowadzeniu badań lub tylko na opracowaniu projektu planu remediacji bez przeprowadzenia samej remediacji lub bez wykonania działań naprawczych przez RDOŚ;
  - „Remediacja powierzchni ziemi zanieczyszczonej przez Zakłady Chemiczne Organika Azot w Jaworznie”. Przyczyną negatywnej opinii był brak danych dotyczących zakresu przedsięwzięcia, kosztów oraz terminu jego realizacji. (akta kontroli str. 863-924, 929-939)

Pismem z dnia 18 kwietnia 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska zwrócił się do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o stworzenie w ramach programów priorytetowych możliwości finansowania przedsięwzięć polegających na badaniu gleby i ziemi na zanieczyszczonym terenie. W odpowiedzi z dnia 4 maja 2016 r. Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że wraz z wejściem w życie z dniem 5 września 2014 r. ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1101) wprowadzono nowe regulacje prawne w zakresie szkód i zanieczyszczeń historycznych, czego następstwem było przeanalizowanie i zmiana oferty NFOŚiGW w obszarze powierzchni ziemi. Zakres rzeczowy i ekologiczny Części 3) programu 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, którego beneficjentami byli rdoś, obejmował działania mające na

celu remediację w przypadku historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, o której mowa w art. 101i Poś oraz działania naprawcze w przypadku szkody w środowisku w powierzchni ziemi, o których mowa w art. 16 ustawy o zapobieganiu szkodom. Jako koszty remediacji lub działań naprawczych w ramach części 3) programu kwalifikowano podstawowe koszty badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, opracowania projektu planu remediacji oraz przeprowadzenia remediacji. Koszty badań zanieczyszczenia gleby i ziemi uznano za kwalifikowane wyłącznie w sytuacji, gdy stanowią one element szerszego zakresu przedsięwzięcia, jakim jest późniejsza remediacja i działania naprawcze. Takie podejście wynikało z faktu, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej także zostały wyznaczone do finansowania tego typu zadań oraz to, że koszt przeprowadzenia badań zanieczyszczenia gleby i ziemi co do zasady jest niewielki w porównaniu z kosztami przeprowadzenia właściwej remediacji lub działań naprawczych. W związku z analizą oferty finansowej NFOŚiGW, w tym warunków dofinansowania programu priorytetowego 2.2. *Ochrona powierzchni ziemi*, oraz planowanym odstępianiem od finansowania rdoś w zakresie remediacji lub działań naprawczych Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska o wskazanie szacunkowych danych dotyczących liczby przedsięwzięć, wielkości terenu jakiego dotyczą oraz szacunkowych kosztów badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, jeśli uważa on za zasadne finansowanie rdoś i starostów zarówno przez NFOŚiGW jak i wfośigw. NFOŚiGW nie otrzymał odpowiedzi na pismo i nie prowadzono w tej sprawie dalszej korespondencji.

(akta kontroli str. 925-928)

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił<sup>16</sup>, że NFOŚiGW jest w stałym kontakcie z Ministerstwem Środowiska, któremu przedstawia możliwości wsparcia przedsięwzięć objętych programem oraz swoje stanowisko z propozycją rozwiązań w zakresie usprawnienia procesu ich realizacji i dofinansowania ze środków publicznych. Do dodatkowych działań NFOŚiGW promujących program Zastępca Prezesa Zarządu zaliczył m.in. przygotowanie Informacji pn.: *„Wybrane aspekty dofinansowania likwidacji tzw. bomb ekologicznych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”*, którą pismem z dnia 18.08.2016 r. przekazano Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Środowiska. Informacja przedstawia ona złożony charakter przedsięwzięć związanych z zanieczyszczeniem i degradacją terenów oraz odpadów pozostawionych w miejscach do tego nieprzeznaczonych, które oddziałują na te tereny.

(akta kontroli str. 1230-1276)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## IV. Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia poniższy wniosek:

Wniosek

– prawidłowe definiowanie efektów ekologicznych i rzeczowych w zawieranych umowach o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW.

<sup>16</sup> Pismo z dnia 19 października 2018 r.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. 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 uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 23 listopada 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska  
p.o. Dyrektor

Kontroler

Anna Krzywicka

Dorota Winosławska-Mrówka  
Główny specjalista kontroli  
państwowej