

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSR-4114-01-00/2010

Nr ewid. 143/2011/I10005/KSR

Informacja o wynikach kontroli zagospodarowania spalarni odpadów niebezpiecznych zakupionej w ramach Projektu PHARE PL 9608.02.01

Warszawa październik 2011 r.

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

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

**Informacja o wynikach kontroli
zagospodarowania spalarni odpadów
niebezpiecznych zakupionej w ramach Projektu
PHARE PL 9608.02.01**

Dyrektor Departamentu Środowiska
z up.

Anna Krzywicka
p.o. wicedyrektor

Akceptuję
Wojciech Misiąg

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 25 października 2011 r.

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Przygotowanie Projektu PHARE PL 9608.02.01 do realizacji.....	14
3.2.2. Realizacja Projektu PHARE PL 9608.02.01	15
3.2.2.1. Beneficjenci Projektu, ich przygotowanie do jego realizacji oraz podejmowane przez nich działania i uzyskane rezultaty	16
3.2.2.2. Zarządzanie realizacją Projektu PHARE PL 9608.02.01.....	22
3.2.2.3. Nadzór nad realizacją Projektu PHARE PL 9608.02.01.....	24
3.2.3. Działania podejmowane po zakończeniu realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01	25
3.2.4. Zabezpieczenie elementów spalarni składowanej w magazynach Zakładów Mechanicznych Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach po zakończeniu Projektu PHARE PL 9608.02.01.....	29
3.2.5. Stan techniczny spalarni oraz jej przydatność do użytku.....	30
3.2.6. Koszty poniesione w trakcie i po zakończeniu realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01	36
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	39
4.1. Przygotowanie kontroli	39
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	40
5. Załączniki	43
5.1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	43
5.2. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	45

Skróty i pojęcia użyte w treści Informacji

EKO-TOP	– Firma Handlowo-Usługowa „EKO-TOP” Sp. z o.o. w Rzeszowie
EUR	– Euro
IOR, Instytut	– Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu
KE	– Komisja Europejska
MOŚZNiL	– Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MSP	– Ministerstwo Skarbu Państwa
MŚ	– Ministerstwo Środowiska
NFOŚiGW, Narodowy Fundusz	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PAO	– Pełnomocnik do spraw realizacji projektu/programu
Projekt, Projekt PHARE	– Projekt PHARE PL 9608.02.01
UE	– Unia Europejska
UKiE	– Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
WFOŚiGW	– Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie
ZAT	– Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A.
ZM BUMAR	– Zakłady Mechaniczne „BUMAR-ŁABĘDY” S.A. w Gliwicach

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Zagospodarowanie spalarni odpadów niebezpiecznych zakupionej w ramach Projektu PHARE PL 9608.02.01

Numer kontroli: I/10/005

Ogólne tło badanej problematyki.

Spalarnia odpadów niebezpiecznych, zakupiona ze środków Unii Europejskiej w ramach realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 *Unieszkodliwianie odpadów toksycznych – dostawa półmobilnej spalarni odpadów niebezpiecznych*, została dostarczona do Polski w grudniu 2000 r. i złożona w magazynach Zakładów Mechanicznych „BUMAR-ŁABĘDY” S.A. w Gliwicach.

Wdrożenie ww. Projektu, były Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa powierzył Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który w tym celu zawierał kolejne umowy i porozumienia z 3 beneficjentami.

Przyczyna podjęcia kontroli: Kontrola zagospodarowania przedmiotowej spalarni została podjęta z inicjatywy własnej NIK w związku z ustaleniami, przeprowadzonych w Ministerstwie Środowiska, kontroli wykonania budżetu państwa w części 22 – Gospodarka wodna i w części 41 – Środowisko w roku 2007¹, 2008² i 2009³, oraz przeprowadzonej w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, kontroli wykonania w 2007 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴. Kontrole te wykazały, iż wobec nieosiągnięcia celów Projektu, tj. zainstalowania i uruchomienia spalarni, Komisja Europejska wystawiła Polsce notę debetową w sprawie zwrotu kwoty 1.665 tys. EUR (po przeliczeniu 6.352.141,50 zł⁵), którą to kwotę Ministerstwo Środowiska wpłaciło w dniu 30 kwietnia 2007 r. na rachunek Komisji Europejskiej. Wymienione wyżej kontrole wykazały także, iż po zapłacie noty debetowej przedmiotowa spalarnia nadal nie została zagospodarowana i w dalszym ciągu znajdowała się w magazynach ZM BUMAR, a ponadto po zakończeniu Projektu PHARE PL 9608.02.01, pomiędzy Ministrem Środowiska i Ministrem Skarbu Państwa powstał spór w sprawie określenia organu właściwego do zagospodarowania spalarni.

Celem kontroli było dokonanie oceny działań, mających na celu doprowadzenie do zagospodarowania spalarni w trakcie realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 i po jego zakończeniu, oraz dokonanie oceny skutków wynikających z niezagospodarowania omawianej spalarni przez ponad 10 lat.

¹ Informacja NIK Nr ewid. 119/2008/P07121/KSR.

² Informacja NIK Nr ewid. 74/2009/P08121/KSR.

³ Informacja NIK Nr ewid. 96/2010/P09116/KSR.

⁴ Informacja NIK Nr ewid. 117/2008/P07126/KSR.

⁵ Według kursu euro – 3,8151 zł, obowiązującego w dniu zapłaty noty, tj. w dniu 30 kwietnia 2007 r.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły:

- przygotowania Projektu PHARE PL 9608.02.01 do realizacji,
- działań podejmowanych przez jednostki administracji rządowej w okresie realizacji Projektu PHARE i po jego zakończeniu,
- przygotowania beneficjentów Projektu do zagospodarowania spalarni, podejmowanych przez nich działań i uzyskanych rezultatów,
- stanu i zabezpieczenia elementów spalarni, składowanej w magazynach ZM BUMAR.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 26 sierpnia do 7 grudnia 2010 r.

Badaniami objęto okres: 1997 r. – I półrocze 2010 r. W przypadku kontroli w Ministerstwie Środowiska badaniami objęto okres do dnia zakończenia czynności kontrolnych w tej jednostce.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁶, zwanej dalej „*ustawą o NIK*”, pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości w Ministerstwie Środowiska, Instytucie Ochrony Roślin w Poznaniu i Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 *ustawy o NIK*, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie oraz na podstawie art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 *ustawy o NIK*, pod względem legalności i gospodarności w Zakładach Azotowych w Tarnowie-Mościcach S.A.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia negatywnie działania Ministra Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Instytutu Ochrony Roślin w Poznaniu oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie, mające na celu zagospodarowanie spalarni odpadów niebezpiecznych zakupionej w ramach Projektu PHARE PL 9608.02.01.

Projekt nie został dostatecznie przygotowany do realizacji przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także wybrani przez Narodowy Fundusz i Ministra Środowiska beneficjenci Projektu nie byli przygotowani do jego realizacji.

Działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jako jednostki zarządzającej Projektem, nie doprowadziły do uruchomienia spalarni, a nadzór Ministra Środowiska nad tymi działaniami okazał się nieskuteczny.

Pomimo upływu ponad czterech lat od zakończenia Projektu PHARE, tj. od czasu dokonania, w kwietniu 2007 r., zwrotu na rachunek Komisji Europejskiej kwoty grantu w wysokości 1.665 tys. EUR (6.352.141 złotych), nie doprowadzono do zagospodarowania spalarni pozostałej po realizacji Projektu. Przez okres ponad trzech lat i ośmiu miesięcy Minister Środowiska nie podjął działań niezbędnych do zachowania spalarni w stanie niepogorszonym, a także, pozostając od października 2009 r. w sporze kompetencyjnym z Ministrem Skarbu Państwa w kwestii ustalenia organu właściwego do zagospodarowania spalarni, dopiero w styczniu 2011 r. podjął działania w celu doprowadzenia do rozstrzygnięcia tego sporu.

Łączne koszty związane z realizacją Projektu, do dnia zakończenia kontroli, wyniosły 7.689,1 tys. zł, a ponaddziesięcioletnie magazynowanie spalarni, spowodowało zmniejszenie jej wartości o ok. 50%.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pomimo zobowiązania do podjęcia czynności związanych z zakupem spalarni, nie zapewnił właściwego przygotowania realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01. Nieprzeprowadzenie przez NFOŚiGW - przed podjęciem decyzji o zakupie omawianej spalarni – pełnego rozeznania w zakresie wymagań organizacyjnych, technicznych i finansowych związanych z jej zagospodarowaniem było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym i w znacznej mierze przyczyniło się do niepowodzenia w realizacji Projektu. (str. 15)
2. Wyboru beneficjentów Projektu dokonywał NFOŚiGW wraz z Ministerstwem Środowiska w oparciu o swoją wiedzę i kontakty. Niezastosowanie powszechnie dostępnych form pozwalających na szerokie rozpropagowanie informacji o zakupionej ze środków UE spalarni i o możliwości jej zagospodarowania, znacznie ograniczyło krąg

- podmiotów zainteresowanych przystąpieniem do realizacji Projektu, posiadających równocześnie odpowiednie środki finansowe i możliwość lokalizacji spalarni. Sposób wyboru beneficjentów Projektu, a następnie zawarcie przez NFOŚiGW umowy i porozumień z beneficjentami, niewłaściwie przygotowanymi do realizacji Projektu, a także akceptowanie tego stanu rzeczy przez Ministra Środowiska było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym i miało niekorzystny wpływ na przebieg realizacji Projektu, a w konsekwencji doprowadziło do niezagospodarowania spalarni. (str. 22–23)
3. Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu, podpisując z NFOŚiGW w dniu 27 marca 2000 r. umowę, na podstawie której uzyskał status pierwszego beneficjenta Projektu, nie posiadał uzgodnionej lokalizacji omawianej spalarni oraz studium wykonalności tego przedsięwzięcia, nie był także dostatecznie przygotowany finansowo do realizacji robót i zadań związanych z budową spalarni. Zdaniem NIK, postępowanie IOR należy ocenić jako nierzetelne i niegospodarne. W okresie obowiązywania powyższej umowy, tj. do dnia 5 lutego 2004 r., Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu, w celu wywiązania się z zawartych w niej zobowiązań, rozpatrywał 26 lokalizacji spalarni, z których 9 uznał za rokujące nadzieję na pozytywny przebieg uzgodnień, a w 5 z nich podejmował działania formalne, mające na celu uzgodnienie lokalizacji spalarni. Działania te okazały się jednak nieskuteczne przede wszystkim z powodu braku akceptacji społecznej dla budowy spalarni. (str. 16–18)
 4. Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A., kolejny beneficjent Projektu, posiadały wymagane decyzje administracyjne, niezbędne do zlokalizowania i budowy spalarni, lecz – z powodu braku środków finansowych – nie doprowadziły do jej zainstalowania i uruchomienia. ZAT, zawierając w dniu 6 lutego 2004 r. porozumienie z NFOŚiGW i IOR, zobowiązały się do ponoszenia kosztów związanych z wypełnieniem zadań dotyczących realizacji omawianego Projektu PHARE, mając świadomość, iż ich ówczesna sytuacja finansowa uniemożliwiała pokrycie wydatków na ten cel. (str. 19)
 5. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie przystępując w dniu 8 września 2005 r. do porozumienia z NFOŚiGW, dotyczącego realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01, nie posiadał uzgodnionego miejsca lokalizacji spalarni. Takich uzgodnień nie posiadała także Firma Usługowo-Handlowa „EKO-TOP” Sp. z o.o. w Rzeszowie, w której WFOŚiGW miał udziały, i do której zamierzał przekazać spalarnię w formie wkładu niepieniężnego. Ponadto WFOŚiGW nie realizował zobowiązań, wynikających z ww. porozumienia, obejmujących m.in. należyte przechowywanie i ubezpieczenie spalarni, nie zawarł także umowy na składowanie spalarni ani nie regulował należności z tego tytułu. Zdaniem NIK, postępowanie WFOŚiGW należy ocenić jako nierzetelne. (str. 21-22)
 6. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – jako zarządzający realizacją Projektu, zawierając kolejno umowę i dwa porozumienia z jego beneficjentami, nie ujął w nich zapisów o odpowiednim przygotowaniu finansowym i technicznym beneficjentów do budowy spalarni, a także nie zadbał o wprowadzenie stosownych postanowień o sankcjach finansowych, w przypadku niezrealizowania Projektu PHARE PL 9608.02.01. Brak tych postanowień uniemożliwiał wyciągnięcie konsekwencji wobec

beneficjentów Projektu. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne. Ponadto Narodowy Fundusz dopuścił w trakcie realizacji Projektu do bezumownego składowania zakupionej spalarni. W ocenie NIK, postępowanie Narodowego Funduszu, upoważnionego w dniu 23 lipca 2003 r. przez Ministra Środowiska m.in. do dysponowania składnikami mienia nabytego ze środków pomocy zagranicznej, w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonania czynności wynikających z realizacji Programu PHARE PL 9608, było nierzetelne. (str. 23)

7. Minister Środowiska, pomimo otrzymywanych sygnałów o trudnościach związanych z realizacją Projektu PHARE PL 9608.02.01 i konieczności dokonania dwukrotnie zmiany jego beneficjentów, dopiero w kwietniu 2006 r. polecił przeprowadzenie kontroli NFOŚiGW w zakresie wdrażania ww. Projektu. Zdaniem NIK, brak systematycznych kontroli ze strony Ministra Środowiska, w okresie niemal 6 lat wdrażania Projektu PHARE PL 9608.02.01, a także nieegzekwowanie zalecenia pokontrolnego po jedynej przeprowadzonej doraźnie ww. kontroli, było działaniem nierzetelnym i świadczyło o niedostatecznym nadzorze Ministra nad NFOŚiGW. (str. 25)
8. Żaden z beneficjentów Projektu nie zrealizował postanowień, ujętych w zawartych z NFOŚiGW umowie i porozumieniach, tj. nie doprowadził do uruchomienia spalarni. Wobec nieosiągnięcia celów Projektu, Komisja Europejska wystawiła Polsce notę debetową z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie zwrotu kwoty 1.665 tys. EUR. W dniu 30 kwietnia 2007 r. Ministerstwo Środowiska dokonało wpłaty na rachunek KE ww. kwoty, stanowiącej w przeliczeniu 6.352.141,50 zł. Zapłata noty była równoznaczna z zakończeniem Projektu PHARE PL 9608.02.01. (str. 23–24)
9. Minister Środowiska, po zwrocie na rachunek Komisji Europejskiej środków z powodu niezrealizowania celów Projektu:
 - nie przejął dokumentacji związanej z omawianym Projektem od NFOŚiGW, realizującego ten Projekt w jego imieniu;
 - nie doprowadził do protokolarnego przejęcia spalarni, stanowiącej własność Skarbu Państwa;
 - nie doprowadził do ujęcia spalarni w ewidencji księgowej jednostki reprezentującej Skarb Państwa;
 - nie zapewnił zawarcia umowy składu z Zakładami Mechanicznymi „BUMAR-ŁABĘDY” S.A. w Gliwicach, na terenie których spalarnia była bezumownie magazynowana;
 - nie zapewnił kontynuacji ubezpieczenia bezumownie magazynowanej spalarni, które wygasło z dniem 4 kwietnia 2008 r.;
 - nie sprawował nadzoru nad przechowywaniem spalarni.

W ocenie NIK, przedstawione postępowania Ministra Środowiska, reprezentującego Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w umowie na dostawę i instalację spalarni, odpowiedzialnego za przedmiotową spalarnię zarówno w trakcie realizacji Projektu, jak również po jego zakończeniu - do czasu jednoznacznego i ostatecznego ustalenia organu właściwego do

podejmowania działań w celu jej zagospodarowania – należy ocenić jako nierzetelne i niegospodarne. (str. 25–26, 29)

10. Minister Środowiska, do czasu zakończenia kontroli, nie doprowadził do zagospodarowania spalarni jak również nie podjął działań w celu doprowadzenia do rozstrzygnięcia negatywnego sporu z Ministrem Skarbu Państwa w sprawie określenia organu właściwego do zagospodarowania spalarni. Niezwrócenie się Ministra Środowiska do Prezesa Rady Ministrów w powyższej sprawie, a tym samym zwłoka w podjęciu decyzji w sprawie zagospodarowania spalarni, było zdaniem NIK postępowaniem nierzetelnym, a także niegospodarnym. Wraz z upływem czasu postępowała dekapitalizacja wartości spalarni oraz narastały koszty związane z jej magazynowaniem. (str. 26–28)

Po zakończeniu niniejszej kontroli, Minister Środowiska poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, iż w dniu 11 stycznia 2011 r. skierował do Prezesa Rady Ministrów wniosek o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego z Ministrem Skarbu Państwa. Prezes Rady Ministrów w dniu 22 lutego 2011 r. orzekł, iż organem właściwym do zagospodarowania spalarni jest Minister Skarbu Państwa.

11. Oględziny spalarni przeprowadzone podczas kontroli NIK wykazały, że warunki jej magazynowania nie były właściwe dla długotrwałego przechowywania takiej instalacji. Niemniej jednak wyniki ekspertyz, dotyczących stanu technicznego i oceny przydatności spalarni do wykorzystania zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem, wykonanych zarówno przez eksperta NFOŚiGW (z sierpnia 2010 r.) jak też biegłego, powołanego przez NIK w trakcie kontroli (z października 2010 r.) wykazały, że spalarnia w dalszym ciągu prezentuje aktualny stan techniki w zakresie termicznego przekształcania odpadów i nadal może być wykorzystana zgodnie ze swoim przeznaczeniem. Natomiast długotrwałe magazynowanie spalarni spowodowało – w ocenie ekspertów – obniżenie jej wartości, w latach 1999–2010, do ok. 3,5 – 3,7 mln zł netto. Ponadto, zdaniem ekspertów, w momencie uruchamiania spalarni konieczne będzie poniesienie dodatkowych kosztów, związanych m.in. z wymianą tych elementów spalarni, które na skutek długiego składowania utraciły swoje pierwotne walory techniczne. (str. 30–35)
12. Do czasu zakończenia kontroli łączne koszty związane z realizacją Projektu PHARE PL 9608.02.01 wyniosły 7.689,1 tys. zł. Jednocześnie nadal nie zostały zakończone wszystkie prowadzone postępowania sądowe w sprawie kosztów związanych z magazynowaniem przedmiotowej spalarni na terenie Zakładów Mechanicznych „BUMAR-ŁABĘDY” S.A. w Gliwicach. (str. 36–37)
13. W wyniku kontroli ujawniono finansowe skutki nieprawidłowości w łącznej wysokości 6.455,0 tys. zł, w tym uszczuplenie środków w wysokości 6.352,1 tys. zł oraz kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa w wysokości 102,9 tys. zł. (str. 37–38)

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Zgodnie z informacjami Ministra Środowiska, przedstawionymi NIK w czerwcu i lipcu 2011 r., Minister Środowiska przekazał do Ministerstwa Skarbu Państwa dokumentację w sprawie spalarni, a w dniu 1 lipca 2011 r. mienie pozostałe po realizacji Projektu zostało protokolarnie przejęte przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Protokół zdawczo-odbiorczy podpisali przedstawiciele Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Skarbu Państwa. Pozostałe zainteresowane instytucje, tj. Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A., Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie oraz Instytut Ochrony Roślin – Oddział w Sośnicowicach odmówiły złożenia podpisu, nie zgłaszając roszczeń.

Minister Skarbu Państwa w sierpniu 2011 r. poinformował NIK o zawarciu w dniu 12 lipca 2011 r. przez Dyrektora Delegatury MSP w Katowicach umowy przechowania spalarni z Zakładami Mechanicznymi „BUMAR-ŁABĘDY” S.A. w Gliwicach, w wyniku której, w okresie od 1 lipca do 30 listopada 2011 r., mienie przejęte po niezrealizowanym Projekcie będzie nadzorowane i ubezpieczone. Ponadto Minister Skarbu Państwa w przekazanej informacji podał, iż w dniu 28 lipca 2011 r. zamieszczono na łamach ogólnopolskiego dziennika „Gazeta Wyborcza” oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Skarbu Państwa, publiczne zaproszenie do rokowań w sprawie sprzedaży instalacji spalarni, w którym wskazano cenę wywoławczą w wysokości 3.694,0 tys. zł netto (4.506,7 tys. zł brutto), a termin odpowiedzi na publiczne zaproszenie do rokowań określono na 16 września 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż do czasu zagospodarowania spalarni będą generowane kolejne koszty związane z jej przechowywaniem i ubezpieczeniem. W dalszym ciągu będzie również postępować dekapitalizacja jej wartości.

W związku z powyższym, zdaniem NIK, niezależnie od realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, konieczne jest kontynuowanie przez Ministra Skarbu Państwa działań w celu jak najszybszego doprowadzenia do zagospodarowania spalarni, zgodnie z jej przeznaczeniem.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Program PHARE⁷ powstał z inicjatywy Unii Europejskiej i przez pierwszy okres transformacji systemowej w Polsce był najistotniejszym programem bezzwrotnej pomocy Wspólnot Europejskich. Został utworzony *rozporządzeniem Rady (EWG) Nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. w sprawie pomocy gospodarczej dla niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej*⁸.

Program PHARE został uruchomiony w 1990 r. na podstawie Umowy Ramowej⁹ zawartej w dniu 31 maja 1990 r. pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich i Rządem Rzeczypospolitej Polskiej.

Program PHARE PL 9608 ujęty został w Memorandum Finansowania, podpisanym w dniu 2 czerwca 1997 r., pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polski a Komisją Wspólnot Europejskich. W zakresie ochrony środowiska Program PHARE na rok 1996 koncentrował się na wybranych celach związanych z regionalnymi problemami ochrony środowiska i z gałęziami przemysłu mającymi szczególnie negatywny wpływ na środowisko naturalne w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i pomocy w spełnieniu wszystkich wymogów zawartych w dyrektywach UE. Zgodnie z Memorandum Program ten obejmował m.in. projekty dotyczące zmniejszenia produkcji odpadów i poprawy zarządzania nimi.

Na podstawie powyższego Memorandum Komisja przyznała Polsce w ramach swego programu pomocowego, m.in. grant na realizację Projektu PHARE PL 9608.02.01 *Unieszkodliwianie odpadów toksycznych – dostawa półmobilnej spalarni odpadów niebezpiecznych*. Data wygaśnięcia grantu ustalona została na dzień 31 grudnia 1999 r. Komisja Europejska zastrzegła sobie prawo udzielenia zgody na odpowiednie przedłużenie tego terminu w sytuacji, gdyby otrzymujący grant wystąpił z taką prośbą i ją odpowiednio umotywował.

W Memorandum Finansowania Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązał się zapewnić udaną realizację Programu i jego części składowych.

Zgodnie z Aneksiem C do ww. Memorandum mianowanie Urzędników Zatwierdzających Program i wyznaczanie jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie Programu w poszczególnych sektorach należało do Rządu Rzeczypospolitej Polskiej. W dokumencie tym zapisano, iż Programem miały zarządzać odpowiednie struktury – Jednostki Zarządzające Programem (PMU¹⁰), działające w ramach poszczególnych ministerstw, agencji rządowych, fundacji i innych instytucji.

⁷ Poland-Hungary Assistance for Restructuring of their Economies – Polsko-Węgierski Program na rzecz Restrukturyzacji Gospodarki.

⁸ Dz. U.UE. L 375 z 23.12.1989 r., s. 11 ze zm.

⁹ Ang. - The Phare Framework Agreement.

¹⁰ Ang. - Programme Management Unit.

Ówczesny system wdrażania pomocy PHARE charakteryzował się stosunkowo dużą dowolnością, jaką miały resorty i urzędy centralne w zakresie tworzenia i kształtowania struktur PUM. Komisja Europejska nie wprowadziła w tym zakresie istotnych ograniczeń, uznając wyłączną kompetencję administracji rządowej do wdrażania projektów¹¹.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa – na podstawie porozumienia z dnia 8 sierpnia 1994 r. – przekazał Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej obsługę zadań związanych z wdrożeniem programów i projektów pomocy międzynarodowej dla Polski na ochronę środowiska, wynikających z umów zawartych przez Ministra z Bankiem Światowym i Komisją Wspólnot Europejskich, a także umów międzynarodowych i porozumień dwustronnych.

Za wdrażanie konkretnych projektów i programów odpowiedzialni byli pełnomocnicy do spraw realizacji projektu/programu (PAO¹²). Pełnomocnicy realizowali swoje zadania z pomocą poszczególnych jednostek zarządzających¹³.

W przypadku programów PHARE z sektora ochrony środowiska, pełnomocników wyznaczał Minister Środowiska¹⁴, a zatwierdzał Krajowy Urzędnik Zatwierdzający. W pierwszych latach realizacji Programu PHARE PL 9608 funkcję Pełnomocników ds. Realizacji Programu pełnili Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW. W kolejnych latach funkcję tą sprawowali głównie członkowie kierownictwa Ministerstwa Środowiska.

Efektem grantu przyznanego przez KE na realizację Projektu PHARE PL 9608.02.01, było zawarcie umowy zakupu spalarni, na kwotę 1.697,0 tys. EUR, pomiędzy jej dostawcą a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej – reprezentowanym przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, którego z kolei reprezentował Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, reprezentowany przez Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW, pełniącego równocześnie funkcję PAO. Ww. umowa została zaakceptowana przez Szefa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie.

¹¹ Źródło: opracowanie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej „PHARE w Polsce 1990-2007”, Warszawa 2007.

¹² Ang. Project/Programme Authorizing Officers.

¹³ Patrz przypis 11

¹⁴ Poprzednio Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie Projektu PHARE PL 9608.02.01 do realizacji

Zainteresowanie zakupem spalarni odpadów niebezpiecznych, według rozpoznania przeprowadzonego przez NFOŚiGW, spowodowane było m.in. potrzebą likwidacji nieprzydatnych środków ochrony roślin – odpadów pestycydowych. Zakup, a następnie uruchomienie spalarni miało wesprzeć realizację *Programu likwidacji mogilników*, opracowanego w sierpniu 1996 r. przez Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska. Zgodnie z tym dokumentem, przygotowanym m.in. w oparciu o materiały sporządzone przez Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu, przewidywano w ciągu 4 lat likwidację 272 składowisk odpadów środków ochrony roślin – mogilników. W efekcie spotkania przedstawicieli kierownictwa MOŚZNiL, NFOŚiGW i IOR, które miało miejsce w dniu 4 marca 1996 r., w sprawie m.in. działań związanych z realizacją *Programu likwidacji mogilników*, zobowiązano NFOŚiGW do podjęcia czynności związanych z zakupem, z funduszy PHARE, instalacji mobilnej plazmowej do spalania zawartości mogilników oraz instalacji przewoźnej do oczyszczania gruntu metodą wypalania.

W lipcu 1997 r. NFOŚiGW zlecił ekspertowi zewnętrznemu opracowanie wymagań technicznych dla półmobilnej wysokotemperaturowej spalarni odpadów niebezpiecznych. W opracowaniu przewidziano m.in. urządzenie trzech stanowisk dla eksploatacji spalarni rozmieszczonych w: południowej, północno-zachodniej i wschodniej części Polski. Założono, że ze względu na rozproszone rozmieszczenie mogilników na terenie kraju, spalarnia będzie przemieszczana do wybranych miejsc w miarę oczyszczania poszczególnych regionów. W pierwszych latach eksploatacji przewidywano przenoszenie instalacji spalarni w odstępach czasu nie krótszych niż 1 rok i nie dłuższych niż 2 lata.

Po weryfikacji opracowanych warunków technicznych przez firmę zewnętrzną, NFOŚiGW zwrócił się do Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce o zatwierdzenie przygotowanych materiałów przetargowych. Materiały te ostatecznie zostały zatwierdzone w maju 1999 r.

NFOŚiGW dwukrotnie przeprowadzał postępowanie przetargowe na zakup spalarni. Pierwszy przetarg, ogłoszony w czerwcu 1999 r. został unieważniony z powodu niespełnienia przez oferentów wymogów co do dostawy spalarni. Unieważnienie przetargu wynikało w części z niejednoznacznych zapisów w specyfikacji technicznej warunków dostawy spalarni.

Dostawca spalarni wyłoniony został w wyniku drugiego postępowania przetargowego na dostawę, instalację i rozruch przenośnej, wysokotemperaturowej spalarni odpadów niebezpiecznych, przeprowadzonego, podobnie jak pierwsze postępowanie, pod nadzorem Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW, pełniącego jednocześnie funkcję PAO. Członkami komisji oceny ofert złożonych do Projektu PHARE PL 9608.02.01 byli m.in. przedstawiciele IOR oraz NFOŚiGW. W dniu 12 listopada 1999 r. Komisja wybrała ofertę firmy Seiler Hochtemperatur-Trennanlagen Vertriebsges.m.b.H. w Baden z Austrii. Przygotowana przez

NFOŚiGW umowa zakupu spalarni (Destruction of toxic waste, Projekt No PL 9608.02.01, Contract NoPL/001381056/99-02.01/1), zawarta została na kwotę 1.697,0 tys. EUR, pomiędzy firmą Seiler Hochtemperatur-Trennanlagen Vertriebsges.m.b.H w Baden z Austrii a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej – reprezentowanym przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, którego z kolei reprezentował Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Umowa podpisana została przez strony: w dniu 15 listopada 1999 r. przez Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW, pełniącego równocześnie funkcję PAO oraz w dniu 30 grudnia 1999 r. przez sprzedającego, tj. przedstawiciela firmy Seiler, a także zaakceptowana przez Szefa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie, w dniu 14 grudnia 1999 r.

Narodowy Fundusz, przed przeprowadzeniem postępowania przetargowego na zakup spalarni odpadów niebezpiecznych oraz przed zawarciem kontraktu na jej zakup, nie sporządził studium wykonalności przedsięwzięcia, analizy kosztów utylizacji termicznej pestycydów zgromadzonych w mogiłnikach i porównania z alternatywnymi sposobami ich utylizacji, a także nie miał wybranych lokalizacji, dla których ustalone zostały warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, warunkujące możliwość uzyskania pozwolenia na budowę spalarni. Przy opracowaniu założeń projektu zakupu i uruchomienia spalarni nie określono rzeczywistych kosztów jej zainstalowania, nie zidentyfikowano wymogów prawnych jakim winna ona odpowiadać, przez co nie uwzględniono faktu, że jej uruchomienie wymagać będzie uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych, w tym pozwolenia na budowę. Zdaniem NIK, postępowanie NFOŚiGW było nierzetelne.

Na początku grudnia 1999 r., tj. dwa tygodnie po podpisaniu przez Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW ww. kontraktu na zakup spalarni, na powyższe braki zwróciła uwagę Sekcja Monitorowania Projektów i Sprawozdawczości Departamentu Współpracy z Zagranicą w NFOŚiGW. Wskazała także m.in. na fakt nieokreślenia harmonogramu realizacji inwestycji, źródeł finansowania przedsięwzięcia oraz nieokreślenia kompetencji zamawiającego, które zostaną przekazane Instytutowi Ochrony Roślin.

Także w 2001 r., po przeprowadzonych dwóch kontrolach wewnętrznych w NFOŚiGW, Sekcja Kontroli Wewnętrznej Funduszu informowała Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW o nieprawidłowym zarządzaniu realizacją projektu w jego fazie początkowej, jak również na etapie podpisywania kontraktu na dostawę spalarni.

Zgodnie z warunkami ww. kontraktu ustalono, że dostawa spalarni nastąpi do końca listopada 2000 r., a jej instalacja przez firmę Seiler, w ciągu 2 kolejnych miesięcy. Okres gwarancyjny przewidziany w kontrakcie (12 miesięcy) upływał w dniu 13 grudnia 2001 r., w którym powinien być spisany protokół odbioru końcowego.

3.2.2. Realizacja Projektu PHARE PL 9608.02.01

Elementy spalarni, przywiezione 18 samochodami ciężarowymi, zostały złożone w magazynie Zakładów Mechanicznych „BUMAR-ŁABĘDY” S.A. w Gliwicach, na podstawie Umowy Składu z dnia 29 listopada 2000 r., zawartej pomiędzy ww. Zakładami a Instytutem Ochrony Roślin w Poznaniu – pierwszym beneficjentem Projektu. Wstępny protokół odbioru spalarni został podpisany w dniu 13 grudnia 2000 r. przez: członków komisji akceptującej,

tj. pracowników IOR i niezależnych ekspertów, przedstawicieli dostawcy, tj. firmy Seiler oraz przedstawicieli NFOŚiGW. Za spalarnię i jej dostawę, firmie Seiler wypłacono ze środków UE łącznie 1.665,0 tys. EUR (1.018,2 tys. EUR w dniu 20 marca 2000 r. i 646,8 tys. EUR w dniu 22 grudnia 2000 r.). Zapłacone faktury nie obejmowały kwoty 32,0 tys. EUR z tytułu kosztów instalacji i uruchomienia dostarczonego urządzenia.

NFOŚiGW, po dokonaniu zakupu spalarni, w celu wdrożenia Projektu PHARE PL 9608.02.01, zawarł z beneficjentami, akceptowanymi przez Ministra Środowiska, kolejno:

- umowę z dnia 27 marca 2000 r. z Instytutem Ochrony Roślin w Poznaniu – Oddział w Sośnicowicach

oraz

- dwa porozumienia: z dnia 6 lutego 2004 r. z Zakładami Azotowymi w Tarnowie-Mościcach S.A. oraz z Instytutem Ochrony Roślin (jako współbeneficjentem) i z dnia 8 września 2005 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie.

3.2.2.1. Beneficjenci Projektu, ich przygotowanie do jego realizacji oraz podejmowane przez nich działania i uzyskane rezultaty

Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu

Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu od 1998 r., tj. jeszcze przed zakupem spalarni, był brany pod uwagę jako przyszły beneficjent Projektu PHARE i użytkownik spalarni zakupionej ze środków Programu. Przedstawiciele IOR brali aktywny udział w procesie zatwierdzania specyfikacji technicznej spalarni, a także uczestniczyli w pracach komisji przetargowej, która dokonała wyboru jej dostawcy. Ponadto w umowie zakupu spalarni Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu - Oddział w Sośnicowicach wskazany został jako jej użytkownik.

Na mocy *Umowy przekazania praw i obowiązków wynikających z realizacji procesu inwestycyjnego na podstawie kontraktu z dnia 16.12.1999 r. (Projekt PHARE PL 9608-01-02-01)*, zawartej z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w dniu 27 marca 2000 r., Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu – Oddział w Sośnicowicach uzyskał status beneficjenta Projektu PHARE PL 9608.02.01. Powyższa umowa nie przenosiła własności spalarni na rzecz IOR, ale zobowiązywała go do przygotowania terenu/placu budowy, spełnienia wymagań prawa budowlanego, dochowania aktów staranności przy odbiorze spalarni w celu realizacji kontraktu w sprawie jej zakupu.

IOR, podpisując z NFOŚiGW w dniu 27 marca 2000 r. ww. umowę, zobowiązującą beneficjenta przedmiotowej spalarni m.in. do użytkowania zakupionych urządzeń zgodnie z ich przeznaczeniem, nie posiadał - w myśl postanowień obowiązującego wówczas statutu - uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie likwidacji odpadów niebezpiecznych. W dniu 17 lipca 2000 r., tj. po ponad 3 miesiącach od zawarcia tej umowy, Kierownik Oddziału IOR w Sośnicowicach zwrócił się do Dyrektora Instytutu w Poznaniu o zmianę statutu, polegającą na rozszerzeniu działalności IOR poprzez wprowadzenie zapisu: „likwidacja odpadów niebezpiecznych w tym odpadów pestycydowych”. W ocenie NIK,

podejmowanie przez IOR zobowiązań w zakresie działalności nieobjętej statutem, było działaniem nierzetelnym.

W celu wywiązania się ze zobowiązań zawartych w powyższej umowie, IOR w okresie jej obowiązywania, tj. do dnia 5 lutego 2004 r., rozpatrywał 26 lokalizacji spalarni, z których 9 uznał za rokujące nadzieję na pozytywny przebieg uzgodnień, a w 5 z nich podejmował działania formalne, mające na celu uzgodnienie lokalizacji spalarni. Zlecał opracowanie niezbędnej dokumentacji technicznej oraz prowadził uzgodnienia, i konsultacje w planowanych miejscach lokalizacji spalarni. Niemniej jednak działania IOR, podejmowane przez okres 4 lat, okazały się nieskuteczne, w głównej mierze z powodu braku akceptacji społecznej dla tego typu inwestycji. Kontrola wykazała, że w przypadku dwóch z tych lokalizacji tj.: w Choszcznie i Jaworznie – IOR, jako wnioskodawca i strona postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie ustalenia lokalizacji i budowy spalarni, nie dołożył należytej staranności w zakresie podejmowanych działań. I tak:

- IOR, posiadając ostateczną decyzję Burmistrza Choszczna w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla spalarni, nie czekając na zakończenie prowadzonego przez Starostę Choszczeńskiego postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na budowę spalarni, pismem z dnia 17 czerwca 2002 r., wyraził zgodę na uchylenie – w trybie art. 155 Kpa¹⁵ – powyższej decyzji Burmistrza Choszczna z dnia 19 grudnia 2000 r., wyjaśniając to m.in. protestami społecznymi i związaną z tym rezygnacją Zarządu Miasta Choszczna z poparcia dla budowy spalarni;
- IOR nie uścił w terminie wpisu od skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie – Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach z dnia 8 sierpnia 2001 r. utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta Jaworzna z dnia 13 czerwca 2001 r., odmawiającą ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla projektowanej inwestycji budowy spalarni odpadów niebezpiecznych, czego skutkiem było odrzucenie przez NSA tej skargi.

W ocenie NIK, wyrażenie przez IOR zgody na uchylenie posiadanej jedynej ostatecznej decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla spalarni, w sytuacji niezakończonego postępowania przez Starostę Choszczeńskiego w sprawie pozwolenia na budowę, a także nieuiszczenie przez IOR wpisu od ww. skargi do NSA w wymaganym terminie, należy ocenić jako postępowanie nierzetelne. Zdaniem NIK, obowiązkiem IOR, jako beneficjenta Projektu PHARE PL 9608.02.01, wynikającym z umowy zawartej w dniu 27 marca 2000 r. z NFOŚiGW, było doprowadzenie do końca prowadzonych postępowań mających na celu uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych dla potrzeb zagospodarowania spalarni.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

IOR, zawierając w dniu 27 marca 2000 r. umowę z NFOŚiGW, nie posiadał studium wykonalności przedsięwzięcia spalarni, które sporządzone zostało dopiero w grudniu 2001 r., tj. po upływie ponad 1,5 roku od jej zawarcia. Instytut nie był także przygotowany do wypełnienia zobowiązań wynikających z tej umowy, dotyczących m.in. czynności związanych z: przygotowaniem robót, tj. przekazaniem terenu budowy z odpowiednią infrastrukturą, odebraniem obiektu, a także spełnieniem innych wymagań przewidzianych prawem budowlanym. IOR, przystępując do przedmiotowej umowy, nie posiadał również uzgodnionej lokalizacji omawianej spalarni odpadów niebezpiecznych. Uniemożliwiło to doprowadzenie do jej uruchomienia w okresie gwarancyjnym, który upłynął w dniu 13 grudnia 2001 r. i spisania protokołu odbioru końcowego spalarni. Instytut nie był także dostatecznie przygotowany do wypełnienia postanowień ww. umowy, w zakresie finansowania realizacji robót i zadań objętych Projektem PHARE. Wprawdzie w piśmie z dnia 11 grudnia 2000 r. poinformował NFOŚiGW, że posiada odpowiednie środki finansowe i techniczne by zrealizować omawiany Projekt, jednakże już we wrześniu 2001 r., zwrócił się do NFOŚiGW o refundację dotychczas poniesionych kosztów z tego tytułu, tłumacząc się trudną sytuacją finansową Instytutu wynikającą z licznych ograniczeń w finansowaniu instytutów naukowo-badawczych. Nie mając możliwości samodzielnego wykonania Projektu, IOR w piśmie z dnia 4 lutego 2002 r., zaproponował NFOŚiGW podjęcie działań w celu powołania spółki prawa handlowego, która przejęłaby w przyszłości eksploatację spalarni. Zdaniem NIK, postępowanie IOR było nierzetelne i niegospodarne.

Od dnia 6 lutego 2004 r. prawa beneficjenta Projektu – na mocy trójstronnego porozumienia zawartego z NFOŚiGW – oprócz IOR nabyły Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A. Udziały IOR i ZAT w realizacji Projektu ustalono na poziomie odpowiednio 10% i 90%. W ramach współpracy z ZAT Instytut zobowiązał się m.in. do przekazania znajdującej się w jego posiadaniu informacji oraz dokumentacji, a także wykonał aktualizację projekcji finansowej przedsięwzięcia budowy spalarni, zawierającą analizę jego wykonalności i opłacalności.

Jak wykazała kontrola, IOR jako beneficjent, a następnie współbeneficjent Projektu PHARE wywiązywał się z obowiązku ponoszenia kosztów za magazynowanie spalarni w okresie od zawarcia w dniu 29 listopada 2000 r. umowy składu z ZM BUMAR, aż do dnia jej wypowiedzenia w dniu 9 września 2005 r. Ponadto Instytut przeprowadzał kilkakrotne kontrole warunków magazynowania przedmiotowej spalarni.

Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A.

Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A. już w grudniu 2001 r. wykazywały zainteresowanie zagospodarowaniem spalarni i zwróciły się do Ministra Środowiska o wyrażenie zgody na jej przekazanie w celu zainstalowania, uruchomienia i eksploatacji. Realizację przedmiotowej inwestycji ZAT uznały za możliwą pod warunkiem uzyskania dodatkowego, zewnętrznego wsparcia finansowego w wysokości 2 mln zł. NFOŚiGW oraz MŚ już w 2002 r. były poinformowane o braku możliwości zaangażowania przez ZAT własnych środków w realizację Projektu. W dniu 17 grudnia 2001 r. ZAT wraz z IOR – ówczesnym samodzielnym beneficjentem Projektu PHARE PL 9608.02.01, spisały list intencyjny, w którym strony

zadeklarowały wolę współdziałania w zakresie realizacji tego Projektu. W tym celu, w dniu 19 czerwca 2002 r., Jednostka Ratownictwa Chemicznego Sp. z o.o. w Tarnowie – spółka córka ZAT, uzyskała decyzję Prezydenta Miasta Tarnowa o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji pn.: „Instalacja termicznego unieszkodliwiania odpadów”.

W dniu 2 lutego 2003 r. IOR i ZAT zawarły porozumienie w sprawie realizacji Projektu PHARE, w którym oświadczyły wolę stania się jego współbeneficjentami z udziałami: ZAT – 90 %, IOR – 10% oraz wyraziły wolę lokalizacji spalarni na terenie ZAT, zgodnie z uzyskaną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 19 czerwca 2002 r.

Po 4 latach nieskutecznych samodzielnych działań IOR w sprawie zagospodarowania spalarni, w dniu 6 lutego 2004 r. podpisane zostało trójstronne porozumienie, dotyczące realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01, przez NFOŚiGW z Zakładami Azotowymi w Tarnowie-Mościcach S.A. oraz IOR, jako współbeneficjentami ww. projektu. Przedmiotem tego porozumienia było dostarczenie, montaż i eksploatacja półmobilnej spalarni odpadów niebezpiecznych na terenach przemysłowych Zakładów Azotowych w Tarnowie-Mościcach S.A., zgodnie z uzyskaną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z dnia 19 czerwca 2002 r. Strony zobowiązały się m.in. do zawiązania spółki, której przedmiotem działalności miała być eksploatacja spalarni. W ww. porozumieniu ZAT zobowiązały się także do ponoszenia kosztów związanych z wypełnieniem zadań dotyczących realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01. Dodatkowo, w dniu 15 stycznia 2004 r., ZAT i IOR zawarły porozumienie regulujące ich szczegółowe prawa i obowiązki w zakresie montażu, zainstalowania oraz sposobu i zakresu użytkowania spalarni.

Ww. trójstronne porozumienie zawarte w dniu 6 lutego 2004 r. nie zostało zrealizowane, pomimo że ZAT od dnia 12 stycznia 2004 r. posiadały pozwolenie na budowę dla instalacji termicznego unieszkodliwiania odpadów. Jak wynika z ustaleń kontroli, Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A. nie były odpowiednio przygotowane finansowo do realizacji postanowień ujętych w trójstronnym porozumieniu. Ubiegając się o status beneficjenta Projektu, ZAT nie oszacowały rzeczywistych kosztów zainstalowania spalarni. Faktyczne koszty oszacowane zostały dopiero w styczniu 2004 r., przez Biuro Projektów Zakładów Azotowych BIPROZAT – Tarnów Sp. z o.o.

ZAT od samego początku zaangażowania w Projekt zakładały jego realizację bez udziału środków własnych. Już w piśmie z dnia 26 maja 2004 r., tj. po ponad 3 miesiącach od uzyskania statusu beneficjenta przedmiotowego Projektu, ZAT wystąpiły do NFOŚiGW z wnioskiem o udzielenie dotacji na realizację prac adaptacyjnych i modernizacyjnych, związanych z uruchomieniem półmobilnej spalarni odpadów niebezpiecznych, na kwotę 6.995 tys. zł, obejmującą całkowity koszt przedsięwzięcia. NFOŚiGW pismem z dnia 17 czerwca 2004 r. wstępnie zaproponował możliwość udzielenia na ten cel pożyczki do kwoty 4,0 mln zł oraz dotacji do wysokości 100,0 tys. EUR. ZAT nie przyjęły powyższej propozycji NFOŚiGW, uzasadniając to, w piśmie z dnia 28 czerwca 2004 r. skierowanym do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu, brakiem środków własnych na sfinansowanie zadania.

Wobec niepozyskania bezzwrotnych środków na uruchomienie spalarni ZAT i IOR, w marcu 2005 r., poinformowały NFOŚiGW o braku możliwości dalszej realizacji przedmiotowego Projektu oraz finansowania składowania i ponoszenia wszelkich innych kosztów.

ZAT, pismem z dnia 19 kwietnia 2005 r., zawiadomiły IOR o wycofaniu się z Projektu i wygaśnięciu porozumienia z dnia 6 lutego 2004 r., uznając również, że odrębne porozumienie, zawarte pomiędzy ZAT i IOR w dniu 15 stycznia 2001 r., także wygasło wraz ze wszystkimi jego postanowieniami.

Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A. nie wywiązały się z uregulowania, na rzecz IOR, zobowiązań na kwotę 57.828 zł, wynikających z przypadających na ZAT udziałów w kosztach magazynowania spalarni w okresie od 1 kwietnia do 8 września 2005 r., skutkiem czego IOR wystąpił przeciwko ZAT na drogę sądową. W wyniku postępowania sądowego, wyrokiem Sądu Rejonowego w Tarnowie z dnia 26 czerwca 2007 r., została zasądzona od ZAT na rzecz IOR należność główna w wysokości 57.828 zł, która wraz z zasądzonymi ustawowymi odsetkami i kosztami procesu – w łącznej wysokości 68.399,18 zł – uiszczona została przez ZAT przelewem w dniu 6 września 2007 r.

ZAT, posiadając status beneficjenta Projektu, dokonały ubezpieczenia spalarni w okresie od 23 maja 2004 r. do końca grudnia 2004 r.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie

Udział Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie w realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 był efektem działań NFOŚiGW oraz MŚ związanych z pilną koniecznością znalezienia kolejnego beneficjenta tego Projektu, po wycofaniu się ZAT i IOR z jego realizacji. Ponadto pozyskaniem urządzeń zakupionej spalarni zainteresowana była Firma Usługowo-Handlowa „EKO-TOP” Sp. z o.o. w Rzeszowie, której udziałowcem od 1995 r. był WFOŚiGW.

Na mocy *Porozumienia dotyczącego realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 „Unieszkodliwianie odpadów – dostawa spalarni odpadów niebezpiecznych”* zawartego w dniu 8 września 2005 r. z NFOŚiGW, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie został kolejnym beneficjentem Projektu.

Przedmiotem powyższego porozumienia, zawartego w celu zakończenia realizacji Projektu PHARE 9608.02.01, było dostarczenie, montaż i eksploatacja spalarni odpadów na terenie będącym we władaniu EKO-TOP, do której WFOŚiGW – jako jej udziałowiec – miał przekazać spalarnię w formie wkładu niepieniężnego.

Już w dniu zawarcia omawianego porozumienia zakładano, że nowy beneficjent, a także EKO-TOP nie będą w stanie samodzielnie sfinansować uruchomienia spalarni, gdyż w jego treści zawarto zapis, iż zaplanowane koszty związane z wypełnieniem zadań, określonych tym porozumieniem zostaną poniesione w oparciu o: konwersję zadłużenia EKO-TOP w stosunku do NFOŚiGW w wysokości 3 mln zł, wejście kapitałowe WFOŚiGW

do EKO-TOP w wysokości 2 mln zł oraz pożyczkę ze środków NFOŚiGW w wysokości 3 mln zł – po złożeniu odpowiedniego wniosku, na warunkach obowiązujących w NFOŚiGW.

Przed zawarciem powyższego porozumienia zarówno WFOŚiGW jak i docelowy użytkownik spalarni, tj. EKO-TOP nie posiadali ustalonego miejsca lokalizacji spalarni. W rozpatrywanych przez tą Spółkę kolejnych 7 propozycjach umiejscowienia spalarni, pomimo podejmowanych działań, nie doprowadzono do uzgodnienia jej lokalizacji i nie uzyskano pozwolenia na budowę.

Minister Środowiska w latach 2005–2006 wyraził zgodę na objęcie przez NFOŚiGW oraz WFOŚiGW udziałów w EKO-TOP na łączną kwotę ponad 5 mln zł, pomimo iż Spółka ta nie posiadała wymaganych decyzji administracyjnych, umożliwiających lokalizację spalarni. Zdaniem NIK, mając na uwadze określony w ww. porozumieniu z dnia 8 września 2005 r. cel objęcia udziałów w EKO-TOP przez Narodowy Fundusz i WFOŚiGW, wyrażenie przez Ministra Środowiska zgody na objęcie tych udziałów, w sytuacji gdy Spółka, ze względu na brak uzgodnionej lokalizacji, nie gwarantowała uruchomienia spalarni, było działaniem niegospodarnym.

Niezależnie od braku efektów realizacji Projektu PHARE 9608.02.01 przez EKO-TOP, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej udzielił jej, w 2006 r., wsparcia finansowego, obejmując w niej udziały w wysokości 3.007 tys. zł, w oparciu o konwersję zadłużenia EKO-TOP w stosunku do NFOŚiGW. Jednocześnie WFOŚiGW we wrześniu 2006 r. objął kolejne udziały w Spółce – na kwotę 750 tys. zł oraz w czerwcu 2007 r. – na kwotę 850 tys. zł i w czerwcu 2009 r. – na kwotę 400 tys. zł, uzyskując 51,94% udziału w kapitale zakładowym Spółki. Objęcie udziałów w kwocie 1.250 tys. zł (stanowiącej uzupełnienie do ww. planowanego kapitałowego wejścia WFOŚiGW do EKO-TOP) miało miejsce już po zakończeniu projektu PHARE PL 9608.02.01, tj. po 30 kwietnia 2007 r., o czym WFOŚiGW poinformowany został przez Departament Funduszy Ekologicznych Ministerstwa Środowiska pismem z dnia 23 maja 2007 r. Zdaniem NIK, jako niegospodarne należy ocenić postępowanie WFOŚiGW, polegające na dalszym zwiększaniu udziałów w EKO-TOP (do zadeklarowanej kwoty 2,0 mln zł) już po zakończeniu realizacji ww. Projektu i wygaśnięciu ww. porozumienia z dnia 8 września 2005 r. Ponadto część środków, pochodzących m.in. z objęcia udziałów przez WFOŚiGW w ramach realizacji przedmiotowego porozumienia, przeznaczona została przez EKO-TOP na inne zadania, niezwiązane z jego realizacją. Z ustaleń kontroli wynika, że WFOŚiGW nie zobowiązał EKO-TOP do przeznaczenia środków, wynikających z objęcia tych udziałów, na cele związane z zagospodarowaniem spalarni.

Kontrola wykazała także, iż WFOŚiGW nie realizował zobowiązań, wynikających z porozumienia zawartego z NFOŚiGW, obejmujących m.in. należyte przechowywanie i ubezpieczenie spalarni, w zakresie dotyczącym finansowania tych zadań. W okresie od 8 września 2005 r. do 30 kwietnia 2007 r., WFOŚiGW nie zawarł umowy na składowanie spalarni ani nie regulował należności z tego tytułu, ponoszonych głównie przez IOR.

Wyrokiem Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 20 listopada 2009 r., od WFOŚiGW zasądzono kwotę 21.146,67 zł, żadaną przez Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu – Oddział w Sośnicowicach, za okres magazynowania spalarni od 9 września do 31 października 2005 r. Kwota ta wraz z zasądzonymi ustawowymi odsetkami, kosztami procesu i kosztami zastępstwa radcowskiego w postępowaniu apelacyjnym – w łącznej wysokości 34.463,37 zł została przez WFOŚiGW uiszczona w dniu 21 grudnia 2009 r. Zdaniem NIK, nierealizowanie przez WFOŚiGW – będący beneficjentem omawianego Projektu – zobowiązań wynikających z porozumienia zawartego z NFOŚiGW, było postępowaniem nierzetelnym.

Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu – Oddział w Sośnicowicach wystąpił z kolejnym pozwem wobec WFOŚiGW w Rzeszowie – jako beneficjenta omawianego Projektu – z tytułu poniesionych kosztów składowania spalarni w kwocie 70 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli toczyło się postępowanie w ww. sprawie.

3.2.2.2. Zarządzanie realizacją Projektu PHARE PL 9608.02.01

Rolę jednostki zarządzającej Programem PHARE PL 9608, a w tym także Projektem, pełnił Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który na podstawie porozumienia zawartego w dniu 8 sierpnia 1994 r. z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, prowadził obsługę zadań związanych z wdrożeniem programów i projektów pomocy międzynarodowej dla Polski, w zakresie ochrony środowiska, wynikających z umów zawartych przez Ministra z Bankiem Światowym i Komisją Wspólnot Europejskich, a także umów międzynarodowych i porozumień dwustronnych. Zgodnie z tym porozumieniem, Minister winien upoważniać Narodowy Fundusz, w formie pełnomocnictw, do reprezentowania go wobec kontrahentów zagranicznych w sprawach obsługi powyższych zadań oraz do obsługi środków finansowych i rzeczowych związanych z przedmiotem tego porozumienia.

W przypadku Programu PHARE PL 9608, Minister udzielił NFOŚiGW takiego pełnomocnictwa, dopiero w dniu 23 lipca 2003 r. Niemniej jednak kontrola wykazała, że już w dniu 27 marca 2000 r., tj. ponad 3 lata przed uzyskaniem ww. pełnomocnictwa, NFOŚiGW reprezentowany przez Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW i Głównego Księgowego, zawarł z pierwszym beneficjentem Projektu PHARE PL 9608.02.01, tj. z Instytutem Ochrony Roślin w Poznaniu – Oddział w Sośnicowicach, *Umowę przekazania praw i obowiązków NFOŚiGW wynikających z realizacji procesu inwestycyjnego na podstawie kontraktu z dnia 16 grudnia 1999 r.* Zawarcie przez NFOŚiGW ww. umowy z IOR, a także dopuszczenie do takiej sytuacji przez Ministra Środowiska, przy braku wymaganego pełnomocnictwa, było – w ocenie NIK – postępowaniem nierzetelnym.

NFOŚiGW zawarł ww. umowę z IOR, a następnie dwa porozumienia z kolejnymi beneficjentami tego projektu, nie badając posiadanych przez nich możliwości lokalizacji i budowy spalarni oraz nie dysponując pełną analizą ich sytuacji finansowej, bądź akceptując brak możliwości samodzielnego sfinansowania przedsięwzięcia, jak w przypadku porozumień z ZAT oraz z WFOŚiGW. Wybór kolejnych beneficjentów przedmiotowego projektu dokonywany był – jak wyjaśniono w trakcie kontroli NFOŚiGW – ...wspólnie przez

NFOŚiGW i MŚ w oparciu o wiedzę i kontakty tych instytucji. Nie zastosowano przy tym powszechnie dostępnych form pozwalających na szerokie rozpropagowanie informacji o zakupionej ze środków UE spalarni odpadów niebezpiecznych i o możliwości jej zagospodarowania, co znacznie ograniczyło krąg podmiotów zainteresowanych przystąpieniem do realizacji ww. Projektu, posiadających równocześnie odpowiednie środki finansowe i możliwości lokalizacji spalarni.

Ponadto, zawierając ww. umowę i porozumienia z beneficjentami, NFOŚiGW nie zadbał o wprowadzenie w nich stosownych postanowień o sankcjach finansowych w przypadku niezrealizowania Projektu PHARE PL 9608.02.01, tj. nieuruchomienia spalarni odpadów niebezpiecznych, zakupionej ze środków Unii Europejskiej. Nie zawarto również zapisów o odpowiednim przygotowaniu finansowym i technicznym beneficjentów do budowy spalarni. Brak tych postanowień uniemożliwiał wyciągnięcie konsekwencji wobec beneficjentów z powodu niewywiązania się z realizacją Projektu.

W trakcie realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 Narodowy Fundusz, w latach 2001–2007, ponosił ze środków własnych koszty ubezpieczenia zakupionej spalarni. Ostatnia polisa na ubezpieczenie spalarni, zawarta przez NFOŚiGW, wygasła w dniu 4 kwietnia 2008 r. W okresie od listopada 2005 r. do maja 2006 r., NFOŚiGW refinansował koszty magazynowania spalarni, pomimo umownych zobowiązań kolejnych beneficjentów projektu do ponoszenia kosztów jej magazynowania.

Kontrola wykazała także, iż NFOŚiGW dopuścił do bezumownego składowania spalarni odpadów niebezpiecznych, stanowiącej majątek Skarbu Państwa, gdyż od dnia 9 września 2005 r., tj. od czasu wypowiedzenia umowy składu przez IOR, spalarnia pozostawała w magazynie ZM BUMAR bez zawartej umowy, a żaden z uczestników Projektu nie uważał się za właściwego do zawarcia umowy przechowywania spalarni i ponoszenia kosztów jej magazynowania. Skutkiem tego było ponoszenie m.in. przez jednostki sektora finansów publicznych dodatkowych kosztów związanych z bezumownym magazynowaniem spalarni, tj. odsetek i kosztów postępowań sądowych. Jednocześnie stwierdzono, że od 2006 r. magazynowana bezumownie spalarnia pozostawała bez nadzoru ze strony NFOŚiGW, pomimo funkcjonowania w tym okresie porozumienia z dnia 8 sierpnia 1994 r., zawartego z Ministrem Środowiska, obligującego NFOŚiGW m.in. do dysponowania składnikami mienia nabytego ze środków pomocy zagranicznej, w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonania czynności wynikających z realizacji Programu PHARE PL 9608.

Zdaniem NIK, opisane wyżej postępowania NFOŚiGW były nierzetelne.

Działania Narodowego Funduszu – jako jednostki zarządzającej Projektem PHARE PL 9608.02.01, nie doprowadziły do zrealizowania jego podstawowego celu, tj. uruchomienia spalarni. Żaden z beneficjentów nie zrealizował postanowień ujętych w zawartej umowie i dwóch porozumieniach. W lutym 2007 r. Komisja Europejska nie wyraziła akceptacji dla kolejnego przedłużonego harmonogramu realizacji ww. Projektu, przekazanego przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Wobec nieosiągnięcia celów Projektu, Komisja Europejska wystawiła Polsce notę debetową z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie zwrotu kwoty

1.665,0 tys. EUR. W dniu 30 kwietnia 2007 r. Ministerstwo Środowiska dokonało wpłaty na rachunek KE ww. kwoty, stanowiącej w przeliczeniu 6.352.141,5 zł.

W dniu 23 maja 2007 r. MŚ poinformowało NFOŚiGW o przekazaniu przez Komisję Europejską noty debetowej w sprawie zwrotu kwoty 1.665.000 EUR z tytułu niezrealizowania Projektu PL 9608.02.01 i dokonaniu przez Ministerstwo Środowiska wpłaty tej kwoty na rachunek KE. Jednocześnie w piśmie tym podano, że fakt uregulowania należności na rachunku Komisji Europejskiej jest jednoznaczny z zakończeniem realizacji Projektu PHARE PL9608.02.01 oraz że kierownictwo resortu podejmie decyzję dotyczącą dalszych losów półmobilnej spalarni odpadów niebezpiecznych zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego powierzonego jednostkom budżetowym, zakładom budżetowym i gospodarstwom pomocniczym*¹⁶.

3.2.2.3. Nadzór nad realizacją Projektu PHARE PL 9608.02.01

Zgodnie z porozumieniem zawartym w dniu 8 sierpnia 1994 r. pomiędzy Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa a NFOŚiGW, prowadzenie – przez NFOŚiGW – obsługi zadań związanych z wdrożeniem programów i projektów pomocy międzynarodowej dla Polski, w zakresie ochrony środowiska, wynikających z umów zawartych przez Ministra z Bankiem Światowym i Komisją Wspólnot Europejskich, a także umów międzynarodowych i porozumień dwustronnych, powinno podlegać kontroli Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionych przez niego osób. Minister zastrzegł sobie prawo udziału wyznaczonej przez niego osoby w każdej komisji wyboru firm, oceny ofert, odbioru prac, grup negocjacyjnych i sterujących. Ponadto zastrzegł sobie prawo bieżącego wglądu (poza okresową sprawozdawczością) i kontroli dokumentacji objętej ww. porozumieniem. Dodatkowo, na podstawie ww. porozumienia, NFOŚiGW zobowiązany był do przekazywania Ministrowi kwartalnych sprawozdań z realizacji tego porozumienia.

W okresie 1997 r. – 31 sierpnia 2010 r. zadania związane z realizacją ww. Projektu należały do zakresu działania kolejnych 5 departamentów Ministerstwa Środowiska. Jak wykazała kontrola, w Ministerstwie Środowiska nie zachowały się upoważnienia lub pełnomocnictwa Ministra dla osób wyznaczonych do komisji wyboru firm, oceny ofert, odbioru prac, grup negocjacyjnych i sterujących podczas realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01. Brak było także kompletnych danych w zakresie udzielonych przez Ministra pełnomocnictw i rekomendacji do pełnienia funkcji Pełnomocnika do spraw Programu PHARE PL 9608. Jak wyjaśniono w toku kontroli, tego typu pełnomocnictwa były niszczone po upływie 5 lat. Ministerstwo Środowiska nie posiadało także sprawozdań NFOŚiGW z realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 za okres od 7 sierpnia 2000 r. do dnia zakończenia Projektu w kwietniu 2007 r.

¹⁶ Dz. U. Nr 191, poz. 1957 – uchylone z dniem 1 stycznia 2010 r.

W związku z brakiem postępu w realizacji Projektu, w Ministerstwie Środowiska organizowano spotkania i konsultacje, m.in. z udziałem przedstawicieli NFOŚiGW, związane z wyborem kolejnych beneficjentów przedmiotowego Projektu. Minister Środowiska przedstawiał propozycje kolejnych beneficjentów członkom kierownictwa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, prosząc o ich akceptację, oraz o uzyskanie zgody ze strony Komisji Europejskiej.

Minister Środowiska, pomimo otrzymywanych sygnałów o trudnościach związanych z realizacją projektu PHARE PL 9608.02.01 i konieczności dokonania dwukrotnie zmiany jego beneficjentów, dopiero w kwietniu 2006 r. polecił przeprowadzenie doraźnej kontroli NFOŚiGW w zakresie wdrażania powyższego Projektu. Jej przedmiotem było ustalenie wnioskodawcy, ostatecznego beneficjenta oraz bieżącego stanu realizacji Projektu.

Po przeprowadzonej kontroli, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 sierpnia 2006 r., Minister Środowiska zobowiązał Prezesa Zarządu NFOŚiGW do podjęcia następujących działań:

1. Wzmocnienia bezpośredniego nadzoru ze strony członków Zarządu NFOŚiGW nad przebiegiem realizacji przedmiotowego Projektu w celu doprowadzenia do terminowego i pełnego wykonania harmonogramu działań, zawartego w informacji NFOŚiGW z dnia 28 lutego 2006 r. o realizacji wymienionego Projektu PHARE PL9608.01.02.01 na terenie gminy Mszczonów, przekazanej do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.
2. Zawarcia, w trybie pilnym, umowy o składowanie spalarni – gdyż w obecnym stanie spalarnia jest składowana bez umowy w Zakładach Mechanicznych „BUMAR-ŁABĘDY” S.A. w Gliwicach, chociaż NFOŚiGW pokrywa opłaty.
3. Rozważenia wyciągnięcia konsekwencji wobec Instytutu Ochrony Roślin w Poznaniu – Oddział w Sośnicowicach, w związku z niewywiązaniem się z realizacji „Umowy przekazania praw i obowiązków NFOŚiGW wynikających z realizacji procesu inwestycyjnego na podstawie kontraktu z dnia 16.12.1999 r. (Projekt PHARE PL 9608-01-02-01)”, zawartej w dniu 27.03.2000 r.”

Jak wykazała kontrola, Minister Środowiska nie egzekwował realizacji zalecenia pokontrolnego, w którym zobowiązał Prezesa Zarządu NFOŚiGW do zawarcia w trybie pilnym umowy o składowanie spalarni, magazynowanej bez umowy na terenie ZM BUMAR. W ocenie NIK, postępowanie Ministra Środowiska było nierzetelne.

3.2.3. Działania podejmowane po zakończeniu realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01

Po zapłacie noty debetowej na rzecz KE, co było równoznaczne z zakończeniem realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01, NFOŚiGW zarządzający, w imieniu Ministra Środowiska, dotychczasową realizacją tego Projektu, utracił umocowanie w sprawie działań dotyczących spalarni pozostałej po Projekcie. Niemniej jednak Minister Środowiska nie zażądał przejęcia i nie przejął od NFOŚiGW dokumentacji związanej z omawianym Projektem, nie podjął działań w celu protokolarnego przejęcia spalarni stanowiącej własność Skarbu Państwa, a także nie doprowadził do wprowadzenia jej do ewidencji księgowej.

Od grudnia 2000 r. spalarnia ujęta była na koncie pozabilansowym w ewidencji finansowo-księgowej NFOŚiGW. W dniu 31 lipca 2008 r., tj. 1,5 roku po zapłacie noty debetowej przez Polskę do KE, NFOŚiGW zdjął przedmiotową spalarnię z ewidencji księgowej, nie informując o tym fakcie Ministra Środowiska. Od tego czasu spalarnia nie była ujęta w ewidencji jakiegokolwiek jednostki reprezentującej Skarb Państwa.

W ocenie NIK, niedopuszczalną sytuacją było nieujmowanie – przez ponad 3 lata – spalarni stanowiącej własność Skarbu Państwa, w księgach rachunkowych jakiegokolwiek jednostki reprezentującej Skarb Państwa oraz niezapewnienie rzetelnego i sprawdzalnego sporządzania w tym zakresie sprawozdań finansowych.

W lipcu 2007 r. w Ministerstwie Środowiska uznano, iż organem uprawnionym do dysponowania spalarnią jest minister właściwy do spraw skarbu państwa. W dniu 11 marca 2008 r., tj. po niespełna roku od dokonania wpłaty do KE z tytułu noty debetowej, Minister Środowiska skierował do Ministra Skarbu Państwa wniosek o wniesienie omawianej spalarni aportem rzeczowym, jako majątku Skarbu Państwa, do EKO-TOP. Wskazał tę spółkę, pomimo że właśnie ona wraz z ostatnim beneficjentem Projektu PHARE PL 9608.02.01, tj. WFOŚiGW, nie wywiązała się z zadeklarowanego przez WFOŚiGW zobowiązania uruchomienia przedmiotowej spalarni z uwagi na brak decyzji administracyjnych umożliwiających jej lokalizację. Ponadto, jak wykazała kontrola, Minister Środowiska posiadał informację, że w listopadzie 2007 r. EKO-TOP otrzymała odmowę określenia przez Burmistrza Miasta Mszczonowa środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację spalarni z powodu negatywnego nastawienia mieszkańców do tego przedsięwzięcia. Zdaniem NIK, przedstawione postępowanie Ministra Środowiska należy ocenić jako nierzetelne.

Minister Środowiska, niezależnie od skierowania ww. wniosku do Ministra Skarbu Państwa w marcu 2008 r., równocześnie podjął działania w celu nieodpłatnego przekazania spalarni przedstawicielom Sił Zbrojnych RP oraz Agencji Mienia Wojskowego. Starania te okazały się nieskuteczne.

W związku z brakiem odpowiedzi Ministra Skarbu Państwa na złożony wniosek, Minister Środowiska trzykrotnie, na przełomie lipca i sierpnia 2008 r., zwracał się do Ministra Skarbu Państwa z prośbą o pilne podjęcie działań w celu zagospodarowania spalarni.

Minister Skarbu Państwa, uznając się w październiku 2008 r. za właściwego w sprawie zagospodarowania spalarni, polecił właściwej Delegaturze MSP podjęcie działań w celu przejęcia spalarni na stan ewidencji mienia Skarbu Państwa oraz opracowanie planu jej zagospodarowania. Jednakże rok później, tj. w październiku 2009 r., poinformował Ministra Środowiska, iż właściwym do zagospodarowania spalarni jest Minister Środowiska.

Według informacji uzyskanej przez NIK od Ministra Skarbu Państwa w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, w 2008 r. brak było wątpliwości, że spalarnia odpadów niebezpiecznych stanowi mienie Skarbu Państwa. W związku z tym podjęto czynności zmierzające do przejęcia jej na stan mienia Skarbu Państwa. W tym celu Delegatura MSP nawiązała kontakty z Ministerstwem Środowiska oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które były prowadzącymi Projekt. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa *sprawa nie mogła zostać sfinalizowana ze względu na brak źródłowej*

dokumentacji projektu. W opinii Departamentu Prawnego MSP, przejęcie spalarni byłoby możliwe po przedstawieniu przez właściwe organy dokumentów potwierdzających np. zdolność aportową urządzenia do spółki, takich jak opinie rzeczoznawców, aktualna wycena urządzenia, dokumentów potwierdzających kompletność (czy jest to spalarnia w rozumieniu urządzenia zdolnego do samodzielnego funkcjonowania, czy tylko jej elementy składowe), wartość (czy jest to wartość urządzenia, czy wartość złomu), sprawność i jego ostateczne przeznaczenie. Ponadto Minister Skarbu Państwa podał, iż czynności, zmierzające do dokonania powyższych ustaleń, podejmowano ponad rok. Takich informacji i dokumentów nie uzyskano, ani w Ministerstwie Środowiska¹⁷, ani w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ani w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W związku z powyższym w piśmie z dnia 15 października 2009 r. Minister Skarbu Państwa wyraził stanowisko, że do zagospodarowania spalarni właściwy jest Minister Środowiska.

Minister Środowiska podtrzymując stanowisko, iż nie jest właściwy w przedmiotowej sprawie, do dnia zakończenia kontroli, nie skorzystał z możliwości wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów, uprawnionego, zgodnie z art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁸, do ostatecznego rozstrzygnięcia sporu jaki powstał w sprawie zagospodarowania spalarni z Ministrem Skarbu Państwa. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MŚ – podjął on decyzję o niekierowaniu sprawy do Prezesa Rady Ministrów, ponieważ chciał uniknąć jej przedłużania i doprowadzić do faktycznego jej zamknięcia.

Po zakończeniu niniejszej kontroli, Minister Środowiska poinformował NIK, iż w dniu 11 stycznia 2011 r. skierował do Prezesa Rady Ministrów wnioski o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego z Ministrem Skarbu Państwa. Przekazał również, że Prezes Rady Ministrów w dniu 22 lutego 2011 r. orzekł, iż organem właściwym do zagospodarowania spalarni jest Minister Skarbu Państwa.

Po zakończeniu realizacji Projektu PHARE do Ministerstwa Środowiska w latach 2008-2010 zwróciły się trzy podmioty gospodarcze zainteresowane zakupem, wdzierżawieniem lub przejęciem pozostałej po tym projekcie spalarni. MŚ informowało zainteresowane firmy, iż po ustaleniu statusu spalarni i podjęciu decyzji co do sposobu i trybu jej zagospodarowania, powiadomi je o podjętej decyzji.

W kwietniu 2010 r. Sekretarz Stanu w MŚ zwrócił się do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o zabezpieczenie środków na wynagrodzenie eksperta, który oceni spalarnię. Jednocześnie poinformował, iż Ministerstwo Środowiska, pomimo faktu, iż nie posiada potrzebnych zasobów kadrowych i terenowych, zdecydowało o podjęciu działań mających na celu

¹⁷ Jak wykazała kontrola w Ministerstwie Środowiska, Sekretarz Stanu w MŚ pismem z dnia 7 listopada 2008 r. zwrócił się do Prezesa Zarządu NFOŚiGW o przygotowanie dokumentów umożliwiających przekazanie spalarni, a w piśmie z dnia 16 lutego 2009 r. poinformował Dyrektora Delegatury Ministerstwa Skarbu Państwa w Katowicach, m.in. iż Ministerstwo Środowiska nie jest stroną odpowiedzialną w sprawie przekazania spalarni, przechowywanej przez ZM Bumar, i że wszelką korespondencję należy kierować do NFOŚiGW, odpowiedzialnego za realizację projektu, w wyniku którego spalarnia została zakupiona.

¹⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

ostateczne zamknięcie toczącej się od wielu lat sprawy zagospodarowania spalarni odpadów, która pozostała po realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01, a przed podjęciem decyzji w przedmiocie sposobu zagospodarowania spalarni niezbędne jest dokonanie przeglądu i fachowej oceny pod kątem jej stanu technicznego, przydatności do użycia w przeznaczonym celu oraz wartości rynkowej.

We wrześniu 2010 r. Minister Środowiska otrzymał ekspertyzę dotyczącą przeglądu i oceny stanu technicznego elementów spalarni, sporządzoną na jego wniosek, ze środków i na zlecenie NFOŚiGW.

W dniu 22 października 2010 r. Ministerstwo Środowiska zorganizowało spotkanie mające na celu wymianę stanowisk zaangażowanych stron w przedmiocie dalszego postępowania w sprawie spalarni, przed ostatecznym podjęciem decyzji przez Ministra Środowiska. W spotkaniu tym uczestniczyli przedstawiciele: NFOŚiGW, IOR, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Skarbu Państwa. W trakcie spotkania przedstawiciele Ministerstwa Skarbu Państwa przekazali ostateczne stanowisko Ministra Skarbu Państwa, który uznał się za niewłaściwego w sprawie, a przedstawiciele Instytutu Ochrony Roślin w Poznaniu wyrazili chęć, by kwestia spalarni znalazła swój koniec niezależnie od rozwiązania kwestii właściwości organów administracji publicznej.

3.2.4. Zabezpieczenie elementów spalarni składowanej w magazynach Zakładów Mechanicznych Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach po zakończeniu Projektu PHARE PL 9608.02.01

Po zakończeniu Projektu, Minister Środowiska nie zapewnił zawarcia umowy składu z ZM BUMAR, na terenie których spalarnia była bezumownie magazynowana, a także nie doprowadził do określenia dalszych zasad składowania i rozliczania finansowego z tego tytułu.

W powyższej sprawie interwencje do Ministra kierowali: przedstawiciel IOR, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także Prezes Zarządu – Dyrektor Generalny ZM BUMAR. Ministerstwo Środowiska bądź nie ustosunkowywało się do otrzymywanych interwencji, bądź deklarowało dołożenie starań w celu doprowadzenia do zakończenia sprawy w sposób satysfakcjonujący wszystkie zainteresowane strony.

Jak wykazała kontrola NIK, Minister Środowiska nie zapewnił kontynuacji ubezpieczenia spalarni, które wygasło 4 kwietnia 2008 r., pomimo iż w lipcu 2008 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW zwrócił się w tej sprawie do Sekretarza Stanu w MŚ, wyrażając zaniepokojenie sytuacją braku zabezpieczenia i ubezpieczenia majątku Skarbu Państwa o wartości ponad 6 milionów złotych. Ministerstwo Środowiska nie ustosunkowało się do pisma NFOŚiGW. Natomiast Sekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił, że w związku z powyższym pismem Prezesa Zarządu NFOŚiGW, Ministerstwo Środowiska nawiązało korespondencję z Ministerstwem Skarbu Państwa.

Kontrola wykazała, że w marcu 2008 r. Sekretarz Stanu w MŚ poinformował Ministra Skarbu Państwa o terminie wygaśnięcia ubezpieczenia spalarni.

Minister Środowiska nie sprawował nadzoru nad przechowywaniem spalarni, stanowiącej własność Skarbu Państwa. Minister nie spowodował przeprowadzenia lustracji warunków jej magazynowania i nie posiadał informacji w tym zakresie aż do września 2010 r., kiedy otrzymał ekspertyzę dotyczącą przeglądu i oceny stanu technicznego elementów spalarni, sporządzoną na jego wniosek, ze środków i na zlecenie NFOŚiGW. Zdaniem NIK, postępowanie Ministra Środowiska było nierzetelne i niegospodarne.

3.2.5. Stan techniczny spalarni oraz jej przydatność do użytku

Ogłędziny spalarni przeprowadzone podczas kontroli NIK wykazały, że warunki jej magazynowania nie były właściwe dla długotrwałego przechowywania takiej instalacji. W hali, w której przechowywano spalarnię, w kilku miejscach na łączeniach ścian i stropu, widoczne były zacieki oraz zagrzybienie ścian, powstałe prawdopodobnie wskutek nieszczelności konstrukcji hali, a w jednym miejscu na betonowej posadzce hali stwierdzono kałużę wody. Woda zalegała także na kilku elementach spalarni.



Hala magazynowa – widok na nagrzewnicę oraz na łączenie ścian i stropu (widoczne zacieki i zagrzybienie ściany)



Hala magazynowa – widok ogólny

Stalowe elementy spalarni, które nie były zabezpieczone powłoką malarską, tj. m.in.: korpus pieca obrotowego, wewnętrzne ściany oruowań, wjazdu, komór i wież stalowych, pokryte były korozją powierzchniową.



Korpus pieca obrotowego



Pokrywa stalowa pieca



Wieża stalowa

Wyniki ekspertyz, dotyczących stanu technicznego i oceny przydatności spalarni do wykorzystania zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem, wykonanych zarówno przez eksperta NFOŚiGW (z sierpnia 2010 r.) jak też biegłego, powołanego przez NIK w trakcie kontroli (z października 2010 r.) wykazały, że spalarnia w dalszym ciągu prezentuje aktualny stan techniki w zakresie termicznego przekształcania odpadów i odpowiada standardom najlepszych dostępnych technik. Eksperci pozytywnie ocenili stan techniczny wielkogabarytowych segmentów spalarni, a także szeregu drobniejszych jej części, jak: rurociągi, pompy, wentylatory czy armatura.



Armatura kotła

Stwierdzono także, iż stan niektórych elementów jak np. worków tekstylnych do filtrów workowych, cegieł i kształtek ceramicznych dla wymurówki ogniotrwałej, wirników wentylatorów wyciągowych, czy systemu ciągłego pomiaru emisji zanieczyszczeń, budzi zastrzeżenia wynikające z możliwej utraty wymaganych właściwości przez te elementy, spowodowanej upływem czasu i warunkami ich składowania (szczególnie wilgocią).



Dozowniki celkowe wraz z napędami



Worki filtracyjne

Z kolei niektóre materiały jak np. zaprawa służąca do wyłożenia wymurówką ogniotrwałą wymagających tego powierzchni, utraciła wszelkie swoje wymagane właściwości.



Elementy ogniotrwałe i zaprawa murarska

Ze względu na upływ czasu, zdaniem ekspertów, należałoby jak najszybciej podjąć działania, aby w możliwie krótkim okresie instalacja została zagospodarowana, przy czym nadal ich zdaniem istnieje realna szansa uruchomienia i wykorzystania tej spalarni zgodnie z przeznaczeniem. Eksperci stwierdzili także, iż pomimo zakupu spalarni jako instalacji półmobilnej to jej mobilność wydaje się mocno wątpliwa, gdyż w praktyce spalarnia ta nie nadaje się do przewożenia i powinna pracować jako instalacja stacjonarna. Ponadto eksperci podnieśli, iż długotrwałe magazynowanie spalarni spowodowało dekapitalizację jej wartości, która w okresie lat 1999–2010 według dokonanych szacunków, przedstawionych w ekspertyzie zleconej przez NFOŚiGW - zmalała do ok. 3,7 mln zł netto, a w opinii biegłego z dziedziny termicznej utylizacji odpadów, powołanego w trakcie kontroli NIK - zmalała do ok. 3,5 mln zł netto. Eksperci zwrócili także uwagę, iż w momencie uruchamiania spalarni konieczne będzie poniesienie dodatkowych kosztów, związanych m.in. z wymianą tych elementów spalarni, które na skutek długiego składowania utraciły swoje pierwotne walory techniczne.

Według biegłego, powołanego przez NIK, szacunkowe dodatkowe koszty niezbędne dla uruchomienia spalarni, obejmujące m.in.: badania i oceny niektórych elementów spalarni, zakup nowych elementów, montaż spalarni, budowę komina, określono w granicach od ok. 2.900,0 tys. zł do ok. 3.200,0 tys. zł. Ich dokładne wyliczenie powinno wynikać z analizy finansowej projektu adaptacji przedmiotowej spalarni przy przyjęciu konkretnej lokalizacji.



Kocioł na konstrukcji stalowej

3.2.6. Koszty poniesione w trakcie i po zakończeniu realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01

Kontrola wykazała, że do czasu jej zakończenia łączne koszty związane z realizacją Projektu PHARE PL9608.02.01 wyniosły 7.689,1 tys. zł. I tak:

Ministerstwo Środowiska dokonało zwrotu na rachunek KE kwoty 1.665,0 tys. EUR za zakupioną spalarnię. Ww. kwota stanowiła w przeliczeniu 6.352,1 tys. zł.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wydatkował środki w łącznej kwocie 247,7 tys. zł, z tego:

- 85,4 tys. zł na magazynowanie spalarni (za okres od 1 listopada 2005 r. do 31 maja 2006 r.),
- 65,2 tys. zł na wykonanie ekspertyz stanu technicznego spalarni (6,0 tys. zł w 2005 r. i 59,2 tys. zł w 2010 r.),
- 97,1 tys. zł z tytułu ubezpieczenia spalarni za okres od 2001 r. do 4 kwietnia 2008 r.

Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu wydatkował środki w łącznej kwocie 1.020,7 tys. zł, z tego:

- 796,5 tys. zł stanowiły koszty związane z magazynowaniem spalarni na terenie ZM BUMAR,
- 198,2 tys. zł – koszty wykonania (w latach 2000-2002 i w 2004 r.) dokumentacji technicznych dotyczących m.in. opracowania projektu budowlanego – etap I (Choszczno), koncepcji projektowej i oceny oddziaływania na środowisko w lokalizacji Jaworzno,
- 26,0 tys. zł – koszty związane z wyjazdami w sprawach prowadzonych konsultacji i uzgodnień w wybranych lokalizacjach spalarni oraz z tytułu zakupu usług prawnych.

Jak wynika z ustaleń kontroli, koszty poniesione przez IOR w wysokości 318,1 tys. zł, związane ze składowaniem spalarni, zostały zrefundowane przez:

- NFOŚiGW – w kwocie 85,4 tys. zł,
- Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A. – w wysokości 211,6 tys. zł,
- WFOŚiGW – w kwocie 21,1 tys. zł za okres magazynowania spalarni od 9 września do 31 października 2005 r.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie w okresie od 8 września 2005 r. do 30 kwietnia 2007 r. poniósł koszty w łącznej wysokości 50,0 tys. zł, z tego:

- 15,5 tys. zł na zadania związane z realizacją Projektu PHARE, z tego w 2007 r. wydatkowano 14,6 tys. zł na wykonanie wyceny spalarni,
- 34,5 tys. zł – z tytułu zapłaty zasądzonej, wyrokiem Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 20 listopada 2009 r., od WFOŚiGW na rzecz IOR, kwoty 21,1 tys. zł, należnej za okres magazynowania spalarni od 9 września do 31 października 2005 r., wraz z zasądzonymi ustawowymi odsetkami, kosztami procesu i kosztami zastępstwa radcowskiego w postępowaniu apelacyjnym.

Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A. wydatkowały środki finansowe w łącznej wysokości 336,7 tys. zł, z tego:

- 96,7 tys. zł na opracowanie dokumentacji, niezbędnej do uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych związanych z budową spalarni,
- 5,5 tys. zł na opracowanie zestawienia kosztów dotyczącego realizacji przedmiotowego Projektu PHARE,
- 153,7 tys. zł za magazynowanie spalarni za okres luty 2004 r. – marzec 2005 r.,
- 12,4 tys. zł – z tytułu ubezpieczenia spalarni za okres od 23 maja do 31 grudnia 2004 r.,
- 68,4 tys. zł – z tytułu zapłaty zasądzonej, wyrokiem Sądu Rejonowego w Tarnowie z dnia 26 czerwca 2007 r., od ZAT na rzecz IOR, kwoty 57,8 tys. zł, należnej za magazynowanie spalarni w okresie od 1 kwietnia do 8 września 2005 r., wraz z zasądzonymi ustawowymi odsetkami i kosztami procesu.

Dodatkowo kontrola wykazała, że:

- IOR wystawił NFOŚiGW faktury z tytułu składowania spalarni w magazynie Zakładów Mechanicznych Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach, za okres czerwiec 2006 r. - kwiecień 2007 r., na łączną kwotę 134,2 tys. zł, które do czasu zakończenia kontroli nie zostały zrealizowane;
- wyrokiem sądowym w sprawie, wniesionej z powództwa Zakładów Mechanicznych „BUMAR-ŁABĘDY” S.A. w Gliwicach przeciwko IOR, zasądzono od IOR kwotę 210 tys. zł z tytułu składowania przedmiotowej spalarni odpadów w magazynie Zakładów w okresie listopad 2007 r. – lipiec 2009 r. wraz z ustawowymi odsetkami i kosztami procesu. IOR, skarżąc powyższy wyrok, utworzył rezerwę na zobowiązania dotyczące spalarni w kwocie 269,8 tys. zł. Sprawa ta, do czasu zakończenia kontroli NIK, nie została rozstrzygnięta;
- do czasu zakończenia kontroli nie została rozstrzygnięta sprawa o zasądzenie na rzecz IOR od WFOŚiGW kwoty 70 tys. zł za okres bezumownego składowania spalarni od 1 maja 2006 r. do 31 maja 2006 r. oraz od 1 lipca 2006 r. do 31 października 2007 r.

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości na kwotę ogółem 6.455,0 tys. zł, tj.:

- kwota 6.352,1 tys. zł zwrócona na rachunek KE przez Ministerstwo Środowiska – nieprawidłowość polegała na bezpowrotnej utracie środków pochodzących z budżetu Wspólnot Europejskich, wskutek nieprawidłowości i zaniechań przy realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 (str. 23–24, 36);
- kwota w wysokości 34,5 tys. zł wydatkowana przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – wskutek niezrealizowania przez WFOŚiGW zobowiązań wynikających z zawartego z NFOŚiGW porozumienia obejmującego m.in. należyte przechowywanie spalarni, w zakresie dotyczącym finansowania tego zadania. Wyrokiem Sądu Okręgowego w Rzeszowie zasądzone zostały od WFOŚiGW na rzecz IOR koszty magazynowania spalarni, ustawowe odsetki, koszty procesu i koszty zastępstwa procesowego w łącznej wysokości 34,5 tys. zł (str. 22, 36);

- kwota w wysokości 68,4 tys. zł wydatkowana przez Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A. w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – wskutek niewywiązywania się przez ZAT z uregulowania na rzecz IOR zobowiązań, wynikających z przypadających na ZAT udziałów w kosztach magazynowania spalarni. Wyrokiem Sądu Rejonowego w Tarnowie zasądzone zostały od ZAT na rzecz IOR koszty magazynowania spalarni, ustawowe odsetki i koszty procesu w łącznej wysokości 68,4 tys. zł (str. 20, 37).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą wyników dotychczasowych kontroli NIK oraz dostępnych dokumentów i opracowań. Realizacja Projektu PHARE PL 9608.02.01 nie była wprawdzie przedmiotem odrębnych kontroli NIK, niemniej jednak sprawa zwrotu środków na rachunek Komisji Europejskiej z tytułu nieosiągnięcia celów tego Projektu oraz kwestie związane z zagospodarowaniem spalarni pozostałej po niezrealizowanym projekcie były badane w toku kontroli, wymienionych w rozdziale 1 niniejszej Informacji. Ponadto kwestie związane z magazynowaniem przedmiotowej spalarni i podejmowanymi próbami jej zagospodarowania badane były w toku, przeprowadzonej w 2003 r., w Instytucie Ochrony Roślin w Poznaniu, kontroli stosowania środków chemicznych w rolnictwie¹⁹, która wykazała m.in. ponoszenie przez IOR kosztów związanych z magazynowaniem niezagospodarowanej spalarni. W skierowanych wówczas do kierowników kontrolowanych jednostek wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano m.in. do:

Dyrektora Instytutu Ochrony Roślin o:

- podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych i technicznych w kierunku zagospodarowania spalarni odpadów niebezpiecznych, eliminujących dalsze ponoszenie przez Instytut kosztów z tytułu jej składowania.

Ministra Środowiska o:

- zintensyfikowanie działań w celu zagospodarowania półmobilnej spalarni odpadów zakupionej w 1999 r.
- pilne doprowadzenie do rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego z Ministrem Skarbu Państwa w sprawie zagospodarowania półmobilnej spalarni odpadów zakupionej w 1999 r.

Wnioski nie zostały zrealizowane. Odnotowane w wyniku kontroli nieprawidłowości i zaniechania uzasadniały podjęcie przez NIK odrębnej kontroli w przedmiotowej sprawie.

Do kontroli wytypowano jednostki bezpośrednio zaangażowane w realizację Projektu PHARE PL 9608.02.01, tj.:

- Ministerstwo Środowiska – ze względu na nadzór Ministra Środowiska,
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – ze względu na powierzenie przez Ministra Środowiska zadania wdrożenia Projektu PHARE PL9608.02.01,
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie – ze względu na posiadanie statusu beneficjenta,
- Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu – ze względu na posiadanie statusu beneficjenta,

¹⁹ Informacja NIK Nr ewid. 34/2004/P/03/118/KSR.

- Zakłady Azotowe w Tarnowie-Mościcach S.A. – ze względu na posiadanie statusu beneficjenta.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola przeprowadzona została we wszystkich 5 wytypowanych jednostkach.

W toku kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, pobrano informacje w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Kontrolę przeprowadził Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK.

Sporządzono 5 protokołów kontroli. Do jednego z protokołów zgłoszono zastrzeżenia. Zostały one wniesione przez Ministra Środowiska. Po rozpatrzeniu przez kontrolera zastrzeżeń i sporządzeniu ciągu dalszego protokołu kontroli, Minister Środowiska podpisał go w dniu 7 grudnia 2010 r.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne. Kierownicy 3 kontrolowanych jednostek zgłosili zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych:

- zastrzeżenia Ministra Środowiska (w liczbie 5) zostały uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 kwietnia 2011 r. oddalone w całości,
- zastrzeżenia zgłoszone przez Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w liczbie 2) oddalone zostały w całości uchwałą Komisji Odwoławczej NIK Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, zatwierdzone postanowieniem Prezesa NIK z dnia 8 lutego 2011 r.,
- zastrzeżenia Dyrektora Instytutu Ochrony Roślin w Poznaniu nie zostały przyjęte z powodu zgłoszenia ich po terminie.

W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano do:

Ministra Środowiska o:

- bezzwłoczne objęcie nadzoru nad sposobem przechowywania spalarni, doprowadzenie do uregulowania stanu formalnoprawnego jej magazynowania oraz spowodowanie ubezpieczenia spalarni;
- podjęcie działań w celu protokolarnego przejęcia spalarni pozostałej po niezrealizowanym Projekcie PHARE PL 9608.02.01 i doprowadzenie do ujęcia jej w księgach rachunkowych właściwego organu;
- podjęcie inicjatywy mającej na celu rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego z Ministrem Skarbu Państwa w sprawie zagospodarowania spalarni;
- zintensyfikowanie działań w celu doprowadzenia do uruchomienia spalarni;

Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o:

- poinformowanie Ministra Środowiska o zdjęciu spalarni z ewidencji finansowo-księgowej NFOŚiGW i przekazanie związanych z tym dokumentów;

- opracowanie procedury wyboru beneficjentów grantów, spełniających warunki ich wykorzystania, zapewniając równocześnie szeroki dostęp do informacji o możliwości otrzymania grantu;
- podejmowanie działań w imieniu Ministra Środowiska dopiero po otrzymaniu stosowanego upoważnienia;

Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie o:

- Niepodejmowanie przez WFOŚiGW zobowiązań bez odpowiedniego przygotowania organizacyjnego, zapewniającego możliwość ich realizacji;
- Rzetelne realizowanie zobowiązań finansowych wynikających z zawartych porozumień;

Dyrektora Instytutu Ochrony Roślin w Poznaniu o:

- doprowadzenie do przekazania spalarni właściwemu organowi państwa;
- prowadzenie przez IOR działalności zgodnej z obowiązującym statutem;
- niepodejmowanie przez IOR zobowiązań bez odpowiedniego przygotowania organizacyjnego i finansowego, zapewniającego ich prawidłowe i terminowe wykonanie;

Prezesa Zarządu Zakładów Azotowych w Tarnowie-Mościcach o:

- niepodejmowanie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem majątku Skarbu Państwa, bez oszacowania kosztów i zapewnienia odpowiednich środków finansowych.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne:

Minister Środowiska poinformował NIK m.in. o: przekazaniu do Ministerstwa Skarbu Państwa dokumentacji w sprawie spalarni, a także o udzieleniu informacji na temat podmiotu zainteresowanego jej przejęciem oraz o podpisaniu w dniu 1 lipca 2011 r. protokołu zdawczo-odbiorczego spalarni.

Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej poinformował NIK m.in. o: przekazaniu Ministrowi Środowiska informacji o zdjęciu spalarni z ewidencji finansowo-księgowej NFOŚiGW oraz funkcjonującym w NFOŚiGW systemie wyboru przedsięwzięć do dofinansowania i wyboru beneficjentów realizujących te przedsięwzięcia.

Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie poinformował NIK o: niepodejmowaniu przez organy Funduszu decyzji dotyczących gospodarowania środkami Funduszu, bez przeprowadzenia oceny możliwości realizacji zobowiązań z nich wynikających oraz o trwającym postępowaniu sądowym w sprawie podmiotu właściwego do ponoszenia kosztów składowania urządzeń spalarni.

Dyrektor Instytutu Ochrony Roślin w Poznaniu poinformował NIK m.in. o: podejmowanych działaniach zmierzających do przekazania spalarni i o zamiarze wystąpienia z roszczeniami regresowymi przeciwko Ministrowi Skarbu Państwa, a także o niepodejmowaniu przez IOR jakichkolwiek zobowiązań bez odpowiedniego przygotowania organizacyjnego i finansowego, zapewniającego ich prawidłowe i terminowe wykonanie.

Prezes Zarządu Zakładów Azotowych w Tarnowie-Mościcach S.A. poinformował NIK o wdrożonych działaniach korygujących w celu doprecyzowania procesu decyzyjnego w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych poprzez przyjęcie zasady, że wniosek inwestycyjny finansowany ze środków unijnych lub z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, realizowany będzie po uzyskaniu decyzji lub promesy decyzji o przyznaniu tych środków.

5. Załączniki

5.1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą **Ministrem Środowiska** był:

- Stanisław Żelichowski w okresie od 26 października 1993 r. do 31 października 1997 r. oraz w okresie od 19 października 2001 r. do 3 marca 2003 r.,
- Jan Szyszko w okresie od 31 października 1997 r. do 19 października 1999 r., od 31 października 2005 r. do 7 września 2007 r. i od 11 września 2007 r. do 16 listopada 2007 r.,
- Antoni Tokarczuk w okresie od 19 października 1999 r. do 19 października 2001 r.,
- Czesław Śleziak w okresie od 3 marca 2003 r. do 2 maja 2004 r.,
- Jerzy Swatoń w okresie od 2 maja 2004 r. do 25 kwietnia 2005 r.,
- Marek Belka Prezes Rady Ministrów, który w okresie od 26 kwietnia 2005 r. do 24 maja 2005 r. objął zastępstwo Ministra Środowiska,
- Tomasz Podgajniak w okresie od 24 maja 2005 r. do 31 października 2005 r.,
- Jarosław Kaczyński Prezes Rady Ministrów, który w okresie od 7 września 2007 r. do 11 września 2007 r. objął zastępstwo Ministra Środowiska,
- Maciej Nowicki w okresie od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r.,
- Andrzej Kraszewski od 2 lutego 2010 r.

Prezesem Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej był/a:

- Józef Zegar w okresie od 1 października 1996 r. do 22 grudnia 1997 r.
- Jerzy Kędzierski, który w okresie od 22 grudnia 1997 r. do 9 marca 1998 r. pełnił funkcję p.o. Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Maria Zajączkowska w okresie od 9 marca 1998 r. do 7 lipca 2000 r.

- Kazimierz Kujda w okresie od 18 sierpnia 2000 r. do 26 listopada 2001 r. oraz w okresie od 20 października 2006 r. do 21 stycznia 2008 r. Ponadto w okresie od 7 lipca 2000 r. do 18 sierpnia 2000 r. oraz w okresie od 2 stycznia 2006 r. do 20 października 2006 r. Kazimierz Kujda pełnił funkcję p.o. Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Jerzy Witold Pietrewicz w okresie od 27 listopada 2001 r. do 20 marca 2003 r.,
- Jerzy Swatoń w okresie od 20 marca 2003 r. do 30 czerwca 2004 r.
- Jan Hawrylewicz w okresie od 22 marca 2005 r. do 2 stycznia 2006 r. Ponadto w okresie od 15 czerwca 2004 r. do 21 marca 2005 r. Jan Hawrylewicz pełnił funkcję p.o. Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a od 5 maja 2004 r. objął zastępstwo Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
- Jan Rączka od 21 stycznia 2008 r.

Prezesem Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie był:

- Lesław Budzisz w okresie od 12 stycznia 1999 r. do 10 marca 2010 r.,
- Robert Perlak od 10 marca 2010 r.

Dyrektorem Instytutu Ochrony Roślin w Poznaniu był:

- Marek Mrówczyński od 1 lutego 2007 r., poprzednio funkcję tę pełnił Stefan Pruszyński.

Prezesem Zarządu Zakładów Azotowych w Tarnowie-Mościcach Spółki Akcyjnej był:

- Ryszard Ścigała w okresie od 15 listopada 2001 r. do 23 czerwca 2006 r.,
- Jerzy Marciniak od 14 marca 2008 r.

5.2. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Środowiska
6. Minister Skarbu Państwa
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Minister Sprawiedliwości
9. Minister Rozwoju Regionalnego
10. Prokurator Generalny
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
17. Senacka Komisja Środowiska
18. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
19. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej