



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 17 lutego 2011 r.

**Pan
Andrzej Kraszewski
Minister Środowiska**

KSR-4114-01-01/2010
I/10/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Środowiska, zwanym dalej „Ministerstwem”, kontrolę w zakresie zagospodarowania spalarni odpadów niebezpiecznych zakupionej w ramach projektu PHARE PL 9608.02.01.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra Środowiska w zakresie zagospodarowania spalarni odpadów niebezpiecznych zakupionej w ramach projektu PHARE PL 9608.02.01.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - na podstawie porozumienia z dnia 8 sierpnia 1994 r. - przekazał Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) 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.

Na podstawie Memorandum Finansowania, zawartego w dniu 2 czerwca 1997 r. pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, przyznany został Polsce - w ramach programu pomocowego - m.in. grant na realizację w sektorze ochrony środowiska 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.

Umowa zakupu spalarni (Destruction of toxic waste, Projekt No PL9608.02.01, Contract NoPL/001381056/99-02.01/1), zawarta na kwotę 1.697,0 tys. EUR, pomiędzy firmą Seiler Hochttemperatur-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, podpisana została przez strony odpowiednio: w dniu 15 listopada 1999 r. przez Zastępcę Prezesa NFOŚiGW pełniącego równocześnie funkcję PAO¹ oraz w dniu 30 grudnia 1999 r. przez sprzedającego, tj. przedstawiciela ww. firmy Seiler, a także zaakceptowana przez Szefa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie, w dniu 14 grudnia 1999 r. Spalarnia, zakupiona w ramach realizacji ww. umowy, dostarczona została do Polski w listopadzie 2000 r. i złożona w magazynach Zakładów Mechanicznych Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach.

Dla wdrożenia omawianego projektu, NFOŚiGW zawarł z beneficjentami, akceptowanymi przez Ministra Środowiska, kolejno umowę oraz dwa porozumienia:

- w dniu 27 marca 2000 r. z Instytutem Ochrony Roślin w Poznaniu (IOR) - Oddział Sośnicowice - *Umowę przekazania praw i obowiązków NFOŚiGW wynikających z realizacji procesu inwestycyjnego na podstawie kontraktu z dnia 16.12.1999 r. (Projekt PHARE PL9608-01-02-01);*
- w dniu 6 lutego 2004 r. z Zakładami Azotowymi w Tarnowie-Mościcach S.A. (ZAT S.A.) oraz IOR - Oddział Sośnicowice (jako współbeneficjentem) - *Porozumienie dotyczące realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01. Unieszkodliwianie odpadów toksycznych - dostawa półmobilnej spalarni odpadów niebezpiecznych;*
- w dniu 8 września 2005 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie (WFOŚiGW w Rzeszowie) - *Porozumienie dotyczące realizacji projektu PHARE PL 9608.02.01. Unieszkodliwianie odpadów - dostawa spalarni odpadów niebezpiecznych.*

Żaden z beneficjentów nie zrealizował postanowień ujętych w ww. umowie i porozumieniach, tj. nie doprowadził do uruchomienia spalarni. Wobec nieosiągnięcia celów Projektu, Komisja Europejska (KE) 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 na PLN 6.352.141,5 zł.

Jak ustaliła NIK, do czasu zakończenia kontroli, przedmiotowa spalarnia w dalszym ciągu znajdowała się w magazynach ZM Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach.

Kontrola wykazała, że:

1. Minister Środowiska dopiero w dniu 23 lipca 2003 r., tj. po ponad 3 latach od podpisania ww. umowy z dnia 27 marca 2000 r. przez NFOŚiGW z IOR - Oddział Sośnicowice, udzielił NFOŚiGW stosownego pełnomocnictwa do realizacji programu PHARE PL 9608. Dokument ten jednak nie zachował się w archiwach Ministerstwa Środowiska.

¹ Ang. Programme Authorising Officer.

Obowiązek udzielenia pełnomocnictwa wynikał z postanowień § 4 ww. porozumienia z dnia 8 sierpnia 1994 r., według którego Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa winien upoważniać NFOŚiGW w formie pełnomocnictw do reprezentowania go wobec kontrahentów zagranicznych w sprawach obsługi zadań związanych z wdrożeniem programów i projektów pomocy międzynarodowej dla Polski na ochronę środowiska, wynikających z zawartych przez Ministra umów m.in. z Komisją Wspólnot Europejskich oraz do obsługi środków finansowych i rzeczowych związanych z przedmiotem porozumienia. Zgodnie z ww. porozumieniem, prowadzenie - przez NFOŚiGW - spraw nim objętych powinno podlegać kontroli Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionych przez niego osób. Dopuszczenie przez Ministra Środowiska do zawarcia przez NFOŚiGW ww. umowy, w sytuacji braku wymaganego pełnomocnictwa, było - w ocenie NIK - postępowaniem nierzetelnym.

2. Minister Środowiska akceptował kolejnych beneficjentów projektu PHARE PL 9608.02.01, pomimo iż nie byli oni dostatecznie przygotowani organizacyjnie i finansowo do jego realizacji. I tak:
 - IOR - Oddział Sośnicowice, pierwszy beneficjent, przez okres ponad 3 lat nie doprowadził do zrealizowania przedmiotowego projektu z powodu braku wymaganych decyzji administracyjnych, umożliwiających lokalizację spalarni;
 - ZAT S.A. (współbeneficjent z udziałem 90%) oraz IOR - Oddział Sośnicowice (współbeneficjent z udziałem 10%) - wprawdzie dysponowały wymaganymi decyzjami administracyjnymi na budowę spalarni, ale nie posiadały środków na sfinansowanie projektu;
 - WFOŚiGW w Rzeszowie, jako udziałowiec Firmy Usługowo-Handlowej „EKO-TOP” Sp. z o.o. w Rzeszowie, miał do niej przekazać spalarnię w formie wkładu niepieniężnego. Spółka ta nie posiadała jednak wymaganych decyzji administracyjnych, umożliwiających lokalizację spalarni, ani odpowiednich środków finansowych. Objęcie, za zgodą Ministra Środowiska, udziałów w tej spółce przez WFOŚiGW w Rzeszowie, w kwocie 2.000 tys. zł, i przez NFOŚiGW, w wysokości 3.007 tys. zł, w zamian za wierzytelności NFOŚiGW z tytułu pożyczek udzielonych tej spółce, miało stanowić wsparcie finansowe inwestycji związanej m.in. z realizacją projektu PHARE PL 9608.02.01.

Zdaniem NIK krytycznie należy ocenić akceptowanie przez Ministra Środowiska kolejnych beneficjentów projektu, nieprzygotowanych do jego realizacji. Ponadto, w świetle powyższego, jako niegospodarne należy ocenić udzielenie zgody przez Ministra Środowiska na objęcie udziałów w Spółce „EKO-TOP” przez NFOŚiGW i WFOŚiGW w Rzeszowie.

3. 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. Przedmiotem kontroli było ustalenie wnioskodawcy, ostatecznego beneficjenta oraz bieżącego stanu realizacji projektu.

Jak stwierdziła NIK, Minister nie egzekwował realizacji zalecenia pokontrolnego, w którym zobowiązał Prezesa Zarządu NFOŚiGW *do zawarcia w trybie pilnym umowy o składowanie spalarni, składowanej bez umowy na terenie Zakładów Mechanicznych Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach*. 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 doraźnie, jednorazowo przeprowadzonej kontroli, świadczy o niedostatecznym nadzorze Ministra nad NFOŚiGW.

4. Minister Środowiska, do czasu zakończenia kontroli, nie doprowadził do rozstrzygnięcia sporu w sprawie określenia organu kompetentnego do reprezentowania Skarbu Państwa w stosunku do spalarni odpadów, pozostałej po niezrealizowanym projekcie Phare PL 9608.02.01. Po zapłacie, w dniu 30 kwietnia 2007 r., ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, noty debetowej, wystawionej przez Komisję Europejską, Ministerstwo Środowiska w lipcu 2007 r. uznało, że organem uprawnionym do dysponowania spalarnią jest minister właściwy do spraw skarbu państwa. Minister Skarbu Państwa, pomimo że w IV kwartale 2008 r. uznał się za właściwego w sprawie zagospodarowania spalarni, rok później, tj. w październiku 2009 r., poinformował Ministra Środowiska, iż właściwym do zagospodarowania spalarni jest Minister Środowiska. Minister Środowiska podtrzymując stanowisko, iż nie jest właściwy w przedmiotowej sprawie, nie skorzystał jednak z możliwości wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów, uprawnionego, zgodnie z art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów², do ostatecznego rozstrzygnięcia tego sporu. Niezwrócenie się Ministra Środowiska do Prezesa Rady Ministrów w ww. sprawie, a tym samym zwłoka w podjęciu decyzji w sprawie zagospodarowania spalarni, było zdaniem NIK postępowaniem nierzetelnym oraz generowało kolejne koszty związane z magazynowaniem niezagospodarowanej instalacji spalarni.
5. Po zwrocie na rachunek Komisji Europejskiej, w dniu 30 kwietnia 2007 r., środków z powodu niezrealizowania celów ww. projektu PHARE PL 9608.02.01, co było równoznaczne z jego zakończeniem, Minister Środowiska:
 - nie zażądał przejęcia i nie przejął dokumentacji związanej z omawianym projektem od NFOŚiGW, realizującego ten projekt w jego imieniu;
 - nie doprowadził do protokolarnego przejęcia spalarni, pozostałej w wyniku niezrealizowanego projektu, stanowiącej własność Skarbu Państwa;
 - nie doprowadził do ujęcia spalarni w ewidencji księgowej jednostki reprezentującej Skarb Państwa. Konsekwencją przedstawionego zaniechania było nieustalenie stanu rzeczywistego majątku trwałego Skarbu Państwa i prowadzenie ksiąg rachunkowych z naruszeniem zasady rzetelności, określonej w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³. Tym samym nie zapewniono rzetelnego i sprawdzalnego sporządzenia sprawozdania finansowego w części dotyczącej majątku trwałego w jednostce reprezentującej Skarb Państwa;

² Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

- nie zapewnił zawarcia umowy składu z Zakładami Mechanicznymi Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach, na terenie których spalarnia była bezumownie magazynowana. Minister nie doprowadził do rozstrzygnięcia problemu magazynowania spalarni, tj. dalszych zasad składowania i rozliczania finansowego z tego tytułu, pomimo interwencji w tej sprawie, kierowanych przez: IOR - Oddział Sośnicowice, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także przez Prezesa Zarządu, Dyrektora Generalnego ZM Bumar-Łabędy S.A. 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;
- nie zapewnił kontynuacji ubezpieczenia bezumownie magazynowanej spalarni, które wygasło 4 kwietnia 2008 r.;
- nie sprawował nadzoru nad przechowywaniem spalarni, stanowiącej własność Skarbu Państwa. 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. Powyższa ekspertyza sporządzona została na wniosek Ministra Środowiska, ze środków i na zlecenie NFOSiGW. Oględziny spalarni przeprowadzone podczas kontroli NIK wykazały, że warunki jej magazynowania nie były właściwe dla długotrwałego przechowywania takiej instalacji.

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.

6. Wyniki ekspertyz, dotyczących stanu technicznego i oceny przydatności spalarni do wykorzystania zgodnie z jej pierwotnym przeznaczeniem, wykonanych zarówno przez eksperta NFOSiGW (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. Jednak ze względu na upływ czasu, zdaniem ekspertów, należałoby jak najszybciej podjąć działania, aby w możliwie krótkim okresie instalacja została zagospodarowana. Długotrwałe magazynowanie spalarni spowodowało dekapitalizację jej wartości, która w okresie lat 1999-2010 według dokonanych szacunków, przedstawionych w ekspertyzie zleconej przez NFOSiGW - 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. Ponadto, eksperci zwrócili uwagę, że 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.

7. Do dnia zakończenia kontroli, Minister Środowiska nie doprowadził do zagospodarowania spalarni, pomimo deklarowanego podjęcia działań w tym zakresie. Nie zostały też podjęte stosowne decyzje, po otrzymaniu we wrześniu 2010 r., ww. ekspertyzy spalarni wykonanej na zlecenie NFOŚiGW, od realizacji której Minister uzależniał dalsze postępowanie. Przedłużające się przechowywanie elementów spalarni w niewłaściwych warunkach powoduje ich dalszą dekapitalizację, a ponadto generuje kolejne koszty związane z jej składowaniem. W ocenie NIK opóźnianie podjęcia decyzji o sposobie zagospodarowania spalarni, należy ocenić jako postępowanie nierzetelne i niegospodarne.

Ponadto kontrola wykazała, że 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 wnioski o wniesienie omawianej spalarni aportem rzeczowym, jako majątku Skarbu Państwa, do „EKO-TOP” Sp. z o.o. w Rzeszowie. Wskazał tę spółkę, pomimo że właśnie ona wraz z ostatnim beneficjentem ww. projektu PHARE PL 9608.02.01, tj. WFOŚiGW w Rzeszowie, nie wywiązała się z zadeklarowanego zobowiązania uruchomienia przedmiotowej spalarni z uwagi na brak decyzji administracyjnych umożliwiających jej lokalizację. Ponadto, jak ustaliła NIK, Minister Środowiska posiadał informację, że w listopadzie 2007 r. „EKO-TOP” Sp. z o.o. otrzymała odmowę wydania przez Burmistrza Miasta Mszczonowa *decyzji o środowiskowych oddziaływaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*. W ocenie NIK, wystąpienie Ministra Środowiska do Ministra Skarbu Państwa o wniesienie przedmiotowej spalarni aportem rzeczowym, jako majątku Skarbu Państwa, do ww. spółki niespełniającej warunków gwarantujących jej zagospodarowanie, było działaniem nierzetelnym.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Bezzwłoczne objęcie nadzoru nad sposobem przechowywania spalarni, doprowadzenie do uregulowania stanu formalnoprawnego jej magazynowania oraz spowodowanie ubezpieczenia spalarni.
2. 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.
3. Podjęcie inicjatywy mającej na celu rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego z Ministrem Skarbu Państwa w sprawie zagospodarowania spalarni.
4. Zintensyfikowanie działań w celu doprowadzenia do uruchomienia spalarni.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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