



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska,
Rolnictwa i Zagospodarowania
Przestrzennego**

Warszawa, dnia 30 grudnia 2010 r.

**Pan
Jan Rączka
Prezes
Narodowego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej**

KSR-4114-01-02/2010
I/10/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego przeprowadziła w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwanym dalej „NFOŚiGW” lub „Narodowym Funduszem”, 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 Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej mające na celu doprowadzenie do zagospodarowania spalarni odpadów niebezpiecznych, zakupionej w ramach Projektu PHARE PL 9608.02.01.

Narodowy Fundusz, 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

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

zagranicznych w sprawach obsługi ww. zadań oraz do obsługi środków finansowych i rzeczowych związanych z przedmiotem tego porozumienia.

Projekt PHARE PL 9608 ujęty został w Memorandum Finansowania, podpisanym w dniu 2 czerwca 1997 r., pomiędzy Rządem RP a Komisją Wspólnot Europejskich. Na podstawie 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.

Zainteresowanie zakupem spalarni odpadów niebezpiecznych, według rozpoznania przeprowadzonego przez NFOŚiGW, spowodowane było m.in. potrzebą likwidacji nieprzydatnych środków ochrony roślin - odpadów pestycydowych, których wielkość oszacowana w 1997 r. przez Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu - Oddział Sośnicowice (IOR), wynosiła 60 tys. ton. Instytut wskazał też Narodowemu Funduszowi, że spalanie ww. odpadów jest jedyną, w pełni skuteczną metodą ich likwidacji².

Dostawca spalarni wyłoniony został w wyniku postępowania przetargowego na dostawę, instalację i rozruch przenośnej, wysokotemperaturowej spalarni odpadów niebezpiecznych, przeprowadzonego pod nadzorem Zastępcy Prezesa NFOŚiGW pełniącego jednocześnie funkcję Pełnomocnika do spraw Programu PHARE (PAO³). 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 Vertriebsgesellschaft M.B.H. Austria. Przygotowana przez NFOŚiGW umowa zakupu spalarni (Destruktion of toxic waste, Projekt No PL 9608.02.01, Contract NoPL/001381056/99-02.01/1), podpisana została przez strony odpowiednio: w dniu 15 listopada 1999 r. przez Zastępcę Prezesa NFOŚiGW - pełniącego równocześnie funkcję PAO, a w dniu 30 grudnia 1999 r. przez sprzedającego, tj. przedstawiciela ww. firmy SEILER. W dniu 14 grudnia 1999 r. umowę zaakceptował Szef Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Warszawie. Kwota realizacji kontraktu, ze środków ww. grantu Unii Europejskiej (UE), określona została na 1.697,0 tys. EUR.

Zgodnie z warunkami 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.

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. Zostało ono 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 IOR.

² Opracowanie pt. „Likwidacja odpadów pestycydowych metodami termicznymi – wymagania ekologiczne i technologiczne” Stanisław Stobiecki, Andrzej Iłowiecki – Instytut Ochrony Roślin w Poznaniu - Oddział Sośnicowice, 1997 r.

³ Programme Authorising Officer

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. Z powodu nieuruchomienia spalarni nie doszło do podpisania protokołu odbioru końcowego, co zgodnie z warunkami kontraktu powinno było nastąpić do dnia 13 grudnia 2001 r.

Dla wdrożenia ww. Projektu, NFOŚiGW zawarł z beneficjentami kolejno umowę i dwa porozumienia:

- w dniu 27 marca 2000 r. z Instytutem Ochrony Roślin w Poznaniu - Oddział Sońnicowice - *Umowę 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)*. Umowa zobowiązywała beneficjenta m.in. do przygotowania robót, tj. przekazania terenu budowy z odpowiednią infrastrukturą, a także spełnienia innych wymagań przewidzianych prawem budowlanym. Umowa, która obowiązywała do 5 lutego 2004 r., nie przenosiła praw własności spalarni na rzecz IOR;
- w dniu 6 lutego 2004 r. z Zakładami Azotowymi w Tarnowie - Mościcach S.A. (ZAT S.A.) oraz IOR (jako współbeneficjentem) - *Porozumienie dotyczące realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 Unieszkodliwianie odpadów toksycznych - dostawa półmobilnej spalarni odpadów niebezpiecznych*. Przedmiot porozumienia obejmował dostarczenie oraz montaż i eksploatację półmobilnej spalarni odpadów niebezpiecznych na terenie Zakładów Azotowych w Tarnowie-Mościcach S.A. Przeniesienie praw własności spalarni miało nastąpić na podstawie odrębnej umowy przekazania praw własności, po akceptacji Ministra Środowiska. Porozumienie obowiązywało do dnia 7 września 2005 r.;
- w dniu 8 września 2005 r. z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie (WFOŚiGW) - *Porozumienie dotyczące realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01 Unieszkodliwianie odpadów - dostawa spalarni odpadów niebezpiecznych*. Przedmiot porozumienia obejmował dostarczenie oraz montaż i eksploatację spalarni odpadów na terenie będącym we władaniu Eko-Top Sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie. WFOŚiGW w Rzeszowie, jako udziałowiec spółki Eko-Top, miał przekazać spalarnię w formie wkładu niepieniężnego do tej spółki. Porozumienie obowiązywało do 30 kwietnia 2007 r., tj. do dnia zapłaty przez Polskę noty debetowej wystawionej przez Komisję Europejską.

Kontrola wykazała, że:

1. Działania Narodowego Funduszu - jako jednostki zarządzającej podprogramem PHARE PL 9608.02.01 - nie doprowadziły do zrealizowania podstawowego celu Projektu, tj. uruchomienia spalarni. Żaden z beneficjentów nie zrealizował postanowień ujętych w ww. umowie i porozumieniach. Wobec nieosiągnięcia celów Projektu, Komisja Europejska (KE) 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 na PLN 6.352.141,5 zł.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób wyboru kolejnych beneficjentów przez NFOŚiGW, dokonywany - jak wyjaśniono w trakcie kontroli – *...wspólnie przez NFOŚiGW i MŚ w oparciu o wiedzę i kontakty tych instytucji*. Niezastosowanie powszechnie dostępnych form pozwalających na szerokie rozpropagowanie informacji o zakupionej ze środków UE spalarni odpadów niebezpiecznych i o możliwości jej zagospodarowania, znacznie ograniczyło krąg podmiotów zainteresowanych przystąpieniem do realizacji ww. Projektu, posiadających równocześnie odpowiednie środki finansowe i możliwości lokalizacji spalarni. Miało to niekorzystny wpływ na przebieg realizacji Projektu, a w konsekwencji doprowadziło do niezagospodarowania spalarni, niezrealizowania Projektu i nieplanowanego wydatkowania środków z budżetu państwa, poniesionych na zapłacenie ww. noty debetowej, wystawionej przez KE.

2. Narodowy Fundusz, reprezentowany przez Zastępcę Prezesa Zarządu NFOŚiGW i Głównego Księgowego, zawarł w dniu 27 marca 2000 r., z pierwszym beneficjentem, 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.*, pomimo braku stosownego pełnomocnictwa do reprezentowania b. Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Dopiero w dniu 23 lipca 2003 r., tj. po ponad 3 latach od podpisania ww. umowy, Minister Środowiska udzielił NFOŚiGW, na podstawie ww. porozumienia z dnia 8 sierpnia 1994 r., pełnomocnictwa do reprezentowania go wobec wszelkich urzędów administracji publicznej oraz dysponowania składnikami mienia nabytego ze środków pomocy zagranicznej, w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonania czynności wynikających z realizacji programu PHARE PL 9608.
3. Narodowy Fundusz, przed przeprowadzeniem postępowania przetargowego na zakup spalarni odpadów niebezpiecznych oraz przed zawarciem kontraktu na jej zakup, nie posiadał studium wykonalności przedsięwzięcia. Przy opracowaniu założeń Projektu zakupu i uruchomienia spalarni nie określono rzeczywistych kosztów jej zainstalowania oraz nie uwzględniono faktu, że jej uruchomienie wymagać będzie uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych wynikających z prawa budowlanego, w tym pozwolenia na budowę. Dopiero w piśmie z dnia 7 grudnia 2000 r., skierowanym do NFOŚiGW, tj. rok po podpisaniu ww. kontraktu z firmą SEILER, IOR poinformował m.in., że: *Przygotowanie terenu do lokalizacji półmobilnej spalarni wymaga spełnienia wszystkich przepisów prawnych zgodnie z prawem budowlanym. Na miejscu, stworzona być musi również odpowiednia infrastruktura (wiaty, zbiorniki, utwardzenie dróg itp.) oraz wysokiej klasy fundamenty*.

Nie kwestionując potrzeby zakupu omawianej spalarni, NIK zwraca uwagę na fakt niedostatecznego przygotowania do realizacji Projektu. 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.

4. Narodowy Fundusz zawarł umowę i porozumienia z beneficjentami przedmiotowego Projektu bez analizy ich sytuacji finansowej oraz możliwości technicznych realizacji przedsięwzięcia, tj.:

- Umowę z IOR z dnia 27 marca 2000 r. podpisano pomimo braku uzgodnionego miejsca lokalizacji spalarni. Działania formalne w tym zakresie, podjęte przez IOR dopiero po podpisaniu umowy, nie doprowadziły do ustalenia lokalizacji spalarni i uzyskania pozwolenia na budowę. Narodowy Fundusz, przed podpisaniem ww. umowy, nie dokonał także rzetelnego rozeznania w sprawie możliwości finansowych beneficjenta. Z ustaleń kontroli wynika, że oparł się jedynie na informacji, zawartej w piśmie IOR z dnia 11 grudnia 2000 r., iż beneficjent Projektu dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi i technicznymi gwarantującymi prawidłowe uruchomienie spalarni. IOR dopiero w piśmie do NFOŚiGW z dnia 20 września 2001 r. poinformował o trudnej sytuacji, wynikającej z ograniczeń w finansowaniu instytutów naukowo-badawczych i zwrócił się o refundację wydatków w kwocie 260.971 zł, poniesionych w związku z realizacją Projektu. Wobec zagrożenia dotrzymania terminu realizacji umowy, IOR w dniu 5 lutego 2003 r. zawarł porozumienie z Zakładami Azotowymi w Tarnowie-Mościcach S.A. (ZAT S.A.), w celu zawiązania spółki, której przedmiotem miała być eksploatacja spalarni;
- Przed podpisaniem, w dniu 6 lutego 2004 r., porozumienia z dwoma beneficjentami, którymi były: Zakłady Azotowe w Tarnowie - Mościcach S.A. (w 90%) oraz Instytut Ochrony Roślin - Oddział Sońnicowice (w 10%), NFOŚiGW nie posiadał informacji o kondycji finansowej ZAT S.A. Wprawdzie ZAT S.A. posiadały pozwolenie na budowę spalarni, nie były jednak w stanie sfinansować tej inwestycji z własnych środków i już po dwóch miesiącach od podpisania ww. porozumienia, zwróciły się do NFOŚiGW z wnioskiem o przyznanie dotacji w wysokości 6.995 tys. zł na pokrycie kosztów uruchomienia spalarni. Narodowy Fundusz ze względu na obowiązujące przepisy dotyczące dopuszczalności pomocy publicznej, nie przyznał wnioskowanej dotacji, proponując w zamian niskooprocentowaną pożyczkę. ZAT S.A. nie skorzystała z tej możliwości;
- Podpisanie w dniu 8 września 2005 r. porozumienia z kolejnym beneficjentem - WFOŚiGW w Rzeszowie, także nie gwarantowało zrealizowania podstawowego celu Projektu, tj. uruchomienia spalarni. Przedmiot porozumienia obejmował uruchomienie spalarni nie bezpośrednio przez beneficjenta, a poprzez Eko-Top Sp. z o.o., w której WFOŚiGW w Rzeszowie posiadał udziały. Docelowy użytkownik spalarni, tj. Eko-Top Sp. z o.o. nie posiadała odpowiednich środków finansowych oraz ustalonego miejsca lokalizacji spalarni i pozwolenia na jej budowę. W rozpatrywanych przez Eko-Top Sp. z o.o. propozycjach umiejscowienia spalarni nie doprowadzono do uzgodnienia jej lokalizacji i nie uzyskano pozwolenia na budowę. Pomimo tego w 2006 r. NFOŚiGW udzielił wsparcia finansowego Eko-Top Sp. z o.o., obejmując w niej udziały w wysokości 3.007 tys. zł, w oparciu o konwersję zadłużenia Eko-Top Sp. z o.o. w stosunku do NFOŚiGW. Jednocześnie WFOŚiGW w Rzeszowie dokapitalizował Eko-Top Sp. z o.o. kwotą 750 tys. zł. Środki te Spółka miała przeznaczyć na inwestycje, w tym uruchomienie spalarni zakupionej w ramach realizacji Projektu PHARE

PL 9608.02.01. Pomimo zaangażowania kapitałowego NFOŚiGW i WFOŚiGW w Rzeszowie w spółce Eko-Top nie doprowadzono do osiągnięcia podstawowego celu porozumienia zawartego pomiędzy NFOŚiGW a WFOŚiGW w Rzeszowie.

Zawarcie przez NFOŚiGW umowy i porozumień z ww. beneficjentami, niewłaściwie przygotowanymi do realizacji postanowień w nich zawartych, było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym. W efekcie, przez okres ponad 7 lat, nie doprowadzono do zrealizowania podstawowego celu Projektu, tj. do uruchomienia spalarni, co skutkowało wydatkowaniem nieplanowanych środków budżetowych na zapłatę noty debetowej wystawionej przez Komisję Europejską. Dodatkowo magazynowanie i ubezpieczenie niezagospodarowanej instalacji spalarni generowało kolejne wydatki.

5. Przy zawieraniu ww. umowy i porozumień 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 uniemożliwił wyciągnięcie konsekwencji wobec beneficjentów z powodu niewywiązania się z realizacji Projektu. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniach w tej sprawie, przedstawionych w toku kontroli przez Zastępców Prezesa NFOŚiGW, że: *Procedury realizacji programów PHARE nie przewidywały nakładania kar na beneficjentów oraz, w przypadku umowy z IOR, że: Nie stwierdzono złej woli, czy też zaniechania po stronie beneficjenta, który poniósł znaczące wydatki związane z projektem.* Należy jednak zauważyć, że KE wystawiła Polsce notę debetową z powodu niezrealizowania Projektu.
6. Narodowy Fundusz dopuścił do bezumownego składowania elementów spalarni odpadów niebezpiecznych, stanowiącej majątek Skarbu Państwa, nabytej w ramach realizacji Projektu PHARE PL 9608.02.01. Od dnia 9 września 2005 r., tj. od czasu wypowiedzenia Umowy Składu przez IOR, spalarnia pozostawała w magazynie Zakładów Mechanicznych Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach bez zawartej umowy i bez nadzoru NFOŚiGW. Narodowy Fundusz, upoważniony 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, po zwrocie środków do KE akceptował sytuację nieuiszczania opłat, należnych za przechowywanie w ww. magazynie elementów spalarni, przyjmując, że od dnia zakończenia realizacji Projektu spalarnią dysponuje właściciel, czyli Skarb Państwa. Urządzenia spalarni, do zakończenia kontroli NIK, składowane były w ww. magazynie ZM Bumar-Łabędy S.A. w Gliwicach.
7. Przedmiotowa spalarnia ujęta w ewidencji finansowo-księgowej na koncie pozabilansowym NFOŚiGW w grudniu 2000 r., o wartości 6.516.199,4 zł, została zdjęta z tej ewidencji w dniu 31 lipca 2008 r., tj. 1,5 roku po zapłacie noty debetowej przez Polskę do Komisji Europejskiej. Narodowy Fundusz nie poinformował Ministra Środowiska o fakcie zdjęcia spalarni z ewidencji finansowo-księgowej NFOŚiGW, co było w ocenie NIK postępowaniem nierzetelnym.

Kontrola wykazała również, że w badanym okresie Narodowy Fundusz wydatkował: 85.400,0 zł na składowanie spalarni (za okres od 1 listopada 2005 r. do 31 maja 2006 r.) oraz 65.170,0 zł na wykonanie ekspertyz stanu technicznego spalarni (6.000,0 zł w 2005 r. i 59.170,0 zł w 2010 r.), a ponadto poniósł koszty w wysokości 97.072,1 zł z tytułu ubezpieczenia spalarni za okres od 2001 r. do 4 kwietnia 2008 r. (ostatnia polisa na ubezpieczenie spalarni przez NFOŚiGW została zawarta 4 kwietnia 2007 r.).

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

1. Poinformowanie Ministra Środowiska o zdjęciu spalarni z ewidencji finansowo-księgowej NFOŚiGW i przekazanie związanych z tym dokumentów.
2. Opracowanie procedury wyboru beneficjentów grantów, spełniających warunki ich wykorzystania, zapewniając równocześnie szeroki dostęp do informacji o możliwości otrzymania grantu.
3. Podejmowanie działań w imieniu Ministra Środowiska dopiero po otrzymaniu stosownego upoważnienia.

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 14 dni od daty 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. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego 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 właściwej komisji NIK.