



NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.019.02.2018

Ireneusz Stachowiak – Prezes Zarządu
Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Toruniu
ul. Aleksandra Fredry 8, 87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu ¹ , ul. Aleksandra Fredry 8, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Stachowiak, Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu ² , od 13 lipca 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Emilia Kawka-Płatek, Prezes Zarządu, od 18 września 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie zadań mających na celu identyfikację i usuwanie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem zdarzeń przed 1 stycznia 2014 r., mających wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Andrzej Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/135/2018 z 4 września 2018 r. 2. Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/206/2018 z 29 listopada 2018 r. (akta kontroli str.1, 479)

¹ Dalej „Wojewódzki Fundusz” lub „Fundusz”.

² Dalej: „Prezes Zarządu”.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewódzki Fundusz nie finansował remediacji historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi⁵ w postaci oddzielnego, samoistnego przedsięwzięcia i nie planował ich finansowania. Oferta programowa Wojewódzkiego Funduszu nie obejmowała bezpośrednio zagadnień hzp. Wojewódzki Fundusz informował społeczeństwo o zasadach udzielania pomocy finansowej, kryteriach wyboru przedsięwzięć, listach priorytetowych przedsięwzięć oraz swoich obowiązkach. Zakres informacji nie obejmował działań związanych z identyfikacją i usuwaniem historycznych zanieczyszczeń.

Wojewódzki Fundusz zaplanował na działalność statutową w latach 2014-2018 łącznie 726 024 tys. zł, z czego w latach 2014-2017 wydatkował 536 887 tys. zł.

Lista priorytetowych przedsięwzięć Funduszu na rok 2018 została uchwalona przez jego Radę Nadzorczą z przekroczeniem o 34 dni ustawowego terminu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

1. Planowanie i wykorzystanie środków finansowych na identyfikację i usuwanie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

Opis stanu faktycznego

Stosownie do postanowień statutu⁶ Wojewódzkiego Funduszu, celem jego działania było finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷.

(akta kontroli str. 481-502)

W okresie objętym kontrolą w Wojewódzkim Funduszu obowiązywały kolejno dwie strategie działania, uchwalane przez Radę Nadzorczą Funduszu raz na cztery lata w terminie do 30 września roku poprzedzającego pierwszy rok objęty każdą z tych strategii.

W Strategii działania Wojewódzkiego Funduszu na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r.⁸ wyznaczono cztery podstawowe priorytety : [1] ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi; [2] racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi; [3] ochrona atmosfery; [4] ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów. W ramach priorytetu [2] nie wyodrębniono problematyki związanej z hzp. W ww. Strategii podano, że w latach 2009-2011 zrealizowanych zostało 98 zadań mających na celu ochronę powierzchni ziemi, na które przeznaczono 27 456,6 tys. zł (7,9% łącznych wydatków na poszczególne

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „hzp” lub „historyczne zanieczyszczenia”.

⁶ Statut Wojewódzkiego Funduszu nadany uchwałą nr XLV/1172/10 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 kwietnia 2010 r. (ze zm.) oraz uchwałą nr XXXII/543/17 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 maja 2017 r.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 799, ze zm., dalej „Poś”.

⁸ Strategia przyjęta uchwałą nr 153/12 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 25 września 2012 r. w sprawie uchwalenia „Strategii działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r.”, zaktualizowana i ujednolicona uchwałą nr 150/15 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 25 września 2015 r.

dziedziny ochrony środowiska). Zadania te dotyczyły głównie doskonalenia systemu gospodarki odpadami i likwidacji odpadów niebezpiecznych.

(akta kontroli str. 306-440)

W Strategii działania Wojewódzkiego Funduszu na lata 2017-2020⁹ wskazano cele dziedzinowe, tj: [1] adaptacja do zmian klimatu i gospodarka wodna; [2] ochrona powietrza; [3] ochrona wód; [4] gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym gospodarowanie odpadami; [5] różnorodność biologiczna. Nie wyodrębniono problematyki hzp. Podano też, że na ochronę powierzchni ziemi w okresie 2013-2015 przeznaczono 118 773 tys. zł, co stanowiło 26,2% wydatków Wojewódzkiego Funduszu. Większość z tych środków przeznaczono na dofinansowanie modernizacji i rozbudowy regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Nie wskazano, aby w tym okresie realizowano przedsięwzięcia związane z hzp.

(akta kontroli str. 441-474)

Zastępca Prezesa Zarządu Dariusz Wrzos wyjaśnił, że treść strategii działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁰, podobnie jak listy przedsięwzięć priorytetowych i plany działalności wynika z tego, że są elementem polityki ochrony środowiska w skali regionalnej (województwa), prowadzonej przede wszystkim na podstawie wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska, o których mowa w art. 14 ust. 2 w związku z art. 13 Poś oraz na podstawie krajowych strategii i programów. Świadczy o tym m. in. powołanie w podstawie prawnej strategii i list programów priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu: Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, Polityki ekologicznej województwa kujawsko-pomorskiego, Programu ochrony środowiska województwa kujawsko-pomorskiego, Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego, Polityki ekologicznej państwa, Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, Krajowego planu gospodarki odpadami. W strategiach i listach priorytetowych wfośgw uwzględnia się oczekiwania wnioskodawców poprzez analizę składanych wniosków. W latach 2014-2015 nie było wniosków do Wojewódzkiego Funduszu o dofinansowanie działań w zakresie identyfikacji i usuwania historycznych zanieczyszczeń, zatem ujęcie ich w strategiach i listach priorytetowych byłoby – w ocenie składającego wyjaśnienie – niezasadne.

(akta kontroli str.188-189)

W okresie kontrolowanym Rada Nadzorcza Wojewódzkiego Funduszu podjęła pięć uchwał w sprawie zatwierdzenia list przedsięwzięć priorytetowych, obowiązujących na dany rok. W listach wskazywano w sposób ogólny priorytety dziedzinowe: [1] Ochrona wód i gospodarka wodna; [2] Gospodarka odpadami; [3] Ochrona powietrza; [4] Ochrona przyrody; [5] Edukacja ekologiczna; [6] Poważne awarie; [7] Monitoring. Listy nie zawierały żadnych szczegółów co do zamierzonych działań z powołaniem się na programy i plany krajowe i wojewódzkie. W żadnej z list nie wspomniano o hzp¹¹. Uchwała w sprawie zatwierdzenia listy przedsięwzięć priorytetowych na rok 2018¹² została podjęta 3 sierpnia 2017 r., a uchwała

⁹ Strategia przyjęta uchwałą nr 133/16 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 28 września 2016 r. w sprawie uchwalenia „Strategii działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu na lata 2017-2020”.

¹⁰ Dalej „wfośgw”

¹¹ W zakresie ochrony powierzchni ziemi odnoszono się wyłącznie do gospodarki odpadami

¹² Tzn. uchwała nr 82/17 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie zatwierdzenia „Listy przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu na rok 2018”.

w sprawie zatwierdzenia takiej listy na 2019 r.¹³ – 5 lipca 2018 r., tj. odpowiednio 34 dni oraz pięć dni po upływie terminu, o którym mowa w art. 400h ust. 4 pkt. 3 Poś, stanowiącym że rada nadzorcza wfośigw obowiązana jest zatwierdzić do 30 czerwca każdego roku listę przedsięwzięć priorytetowych wfośigw na rok następny.

(akta kontroli str. 22-36, 480)

Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił, że przyczyny ograniczania w listach zadań priorytetowych przedsięwzięć z zakresu ochrony powierzchni ziemi do gospodarki odpadami, bez wydzielania innych przedsięwzięć, jak usuwanie hzpz, były identyczne jak w przypadku strategii. Gospodarka odpadami była i jest priorytetem rządu i samorządów terytorialnych. Przyjęcie krajowego programu gospodarki odpadami, programu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego oraz uruchomienie środków unijnych na dofinansowanie przedsięwzięć w tym zakresie spowodowało, że Zarząd Wojewódzkiego Funduszu inicjował i rekomendował Radzie Nadzorczej ujęcie gospodarki odpadami w listach zadań priorytetowych, w szczególności zadań ujętych w Planie Gospodarki Odpadami województwa kujawsko-pomorskiego.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że niepodjęcie do 30 czerwca 2017 r. przez Radę Nadzorczą Wojewódzkiego Funduszu uchwały o zatwierdzeniu listy przedsięwzięć priorytetowych na rok 2018 było następstwem zbyt późnego podjęcia przez poprzedni Zarząd Funduszu uchwały o przyjęciu projektu tej listy i w konsekwencji zbyt późnego wystąpienia do Rady Nadzorczej o jej zatwierdzenie. Natomiast przyczyną niepodjęcia do 30 czerwca 2018 r. przez Radę Nadzorczą Wojewódzkiego Funduszu uchwały o zatwierdzeniu listy przedsięwzięć priorytetowych na rok 2019, było – według wyjaśnień Prezesa Zarządu – opóźnienie przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) w Gdańsku uzgodnienia, o którym mowa w art. 400h ust. 4 pkt. 3 Poś¹⁴. Pomimo że Zarząd Funduszu zwrócił się o to uzgodnienie 22 maja 2018 r., zostało ono ze strony RZGW w Gdańsku dokonane dopiero 4 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 22-36, 189-190, 480, 508, 510-512)

W planach działalności Wojewódzkiego Funduszu nie wyodrębniano kwot na poszczególne zadania, w tym związane z ochroną powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 37-165)

Dariusz Wrzos, Zastępca Prezesa wyjaśnił, że plany działalności sporządzane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej funduszy¹⁵ nie zakładały podziału kwot dofinansowania na poszczególne zadania lub grupy zadań. W związku z powyższym nie wyodrębniono w nim kwot przeznaczonych na finansowanie zadań z ochrony powierzchni ziemi, w tym usuwanie hzpz. W okresie 2014-2018 (III kw.) do Wojewódzkiego Funduszu wpłynęło 767 wniosków z dziedziny ochrony powierzchni ziemi na łączną kwotę 113 373 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio 13% liczby złożonych wniosków i 13% wnioskowanej pomocy finansowej. W tym okresie zawarto 610 umów na przedsięwzięcia z zakresu ochrony powierzchni ziemi. Dofinansowano m.in. zadania dotyczące unieszkodliwiania

¹³ Tzn. uchwała nr 98/18 Rady Nadzorczej Funduszu z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie zatwierdzenia „Listy przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu na rok 2019”.

¹⁴ Stosownie do powołanego przepisu prawa, rady nadzorcze wfośigw zatwierdzają listy przedsięwzięć priorytetowych wojewódzkich funduszy po uzgodnieniu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie finansowania przedsięwzięć dotyczących gospodarki wodnej na terenie regionu wodnego.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Dz. U. z 2010 r. Nr 226, poz. 1479, ze zm.

azbestu, rekultywację składowisk odpadów, zakup pojazdów do zbierania i wywozu odpadów, budowę, modernizację i doposażenie punktów zbierania odpadów, zakupu pojemników do selektywnej zbiórki odpadów, techniki i technologie do przetwarzania odpadów oraz ograniczające wytwarzanie odpadów.

Wojewódzki Fundusz nie występował o środki do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁶ w ramach programu priorytetowego nr 2.2. Ochrona powierzchni ziemi, Część 1 Rekultywacja terenów zdegradowanych.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że nie ma możliwości udostępnienia Wojewódzkiemu Funduszowi przez NFOŚiGW środków finansowych w ramach ww. programu priorytetowego 2.2 (cz. 1), gdyż beneficjentami tego programu są wyłącznie: 1) jednostki samorządu terytorialnego; 2) podmioty publiczne działające w imieniu Skarbu Państwa; 3) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, przedsiębiorstwa państwowe, spółki prawa handlowego. Fundusz Wojewódzki, zdaniem Prezesa Zarządu, „nie jest żadnym z pomiotów wymienionych w punktach 1-3, (...) tym bardziej, że wojewódzkie fundusze nie realizują, z oczywistych przyczyn statutowych, przedsięwzięć wymienionych w tym programie”, a ponadto do Funduszu „nie wpłynęły w tym zakresie żadne wnioski”.

(dowód: akta kontroli str. 190-191, 570, 644-646)

W rocznych planach finansowych Wojewódzkiego Funduszu na lata 2014-2018 podawano dane ogólne wydatków statutowych w podziale na: 1) dotacje; 2) wykorzystanie rezerwy celowej; 3) dopłaty do oprocentowania kredytów; 4) umorzenie pożyczek; 5) udzielanie pożyczek. I tak, w kolejnych latach ww. pozycje kosztów oraz pożyczek wg planu (po korektach) przedstawiały się następująco (plan/wykonanie w tys. zł):

- 2014 r.: 30 000/23 734; 4000/3742; 2000/1568; 20 000/13 984; 170 000/143 948;
- 2015 r.: 25 000/22 196; 5000/4323; 1200/1087; 16 000/12 188; 135 000/130 109;
- 2016 r.: 18 700/17 451; 4500/4275; 1200/888; 14 500/9607; 50 000/41 285;
- 2017 r.: 21 600/19 292; 5250/4988; 1100/853; 8000/7635; 70 000/73 734;
- 2018 r.: 24 364; 5110; 1000; 7500; 85 000.

(akta kontroli str. 37-165, 186)

Wojewódzki Fundusz nie alokował środków i nie ujmował w planach dofinansowania przedsięwzięć związanych z identyfikacją i usuwaniem hmpz.

Dariusz Wrzos, Zastępca Prezesa wyjaśnił, że zgodnie ze zdefiniowaną w art. 7 Poś zasadą „zanieczyszczający płaci”, plan identyfikacji i usuwania hmpz powinien sporządzić sprawca zanieczyszczenia lub inna osoba bądź podmiot, który jest do tego zobowiązany z mocy ustawy, np. władający terenem na podstawie art. 101h ust. 1 Poś, starosta w zakresie identyfikacji potencjalnych zanieczyszczeń historycznych na podstawie art. 101d Poś lub regionalny dyrektor ochrony środowiska na podstawie art. 101i Poś. Strategie działania wfośigw, podobnie jak listy przedsięwzięć priorytetowych są dostępne dla wszystkich zainteresowanych za pośrednictwem stron internetowych. Brak sygnalizacji ze strony beneficjentów potrzeb w zakresie finansowania przedsięwzięć dotyczących identyfikacji i usuwania hmpz stanowił o braku podstaw do uwzględnienia w swoich planach tego rodzaju działań. Zgodnie z art. 400a ust. 1 Poś oraz „Zasadami udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu” Wojewódzki Fundusz ma możliwość finansowania zadań z zakresu identyfikacji i usuwania hmpz, jednak liczba złożonych dotychczas wniosków w tym zakresie nie daje podstaw do włączenia tego rodzaju przedsięwzięć do strategii i list priorytetowych Funduszu.

¹⁶ Dalej: „NFOŚiGW”.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2018 r. Wojewódzki Fundusz nie poniósł wydatków na zadania związane z identyfikacją i usuwaniem hzpz.

(dowód: akta kontroli str. 16, 20-21)

2. Realizacja programów na badania i remediację historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi

Opis stanu
faktycznego

Podstawowym narzędziem ułatwiającym podejmowanie decyzji przy ocenie i wyborze wniosków o udzielanie pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu były kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu ustalane uchwałami jego Rady Nadzorczej¹⁷. Od 1 stycznia 2013 r. do 2 września 2018 r. przy wyborze przedsięwzięć do dofinansowania Fundusz kierował się kryteriami takimi m.in., jak: 1) kryterium efektywności ekologicznej (analiza i ocena wniosków w zakresie m.in. efektu ekologicznego w odniesieniu do stopnia i zakresu uciążliwości źródła zanieczyszczenia); 2) kryterium efektywności ekonomicznej (analiza m.in. kosztu przedsięwzięcia, okresu realizacji zadania, sytuacji finansowej inwestora); 3) kryterium techniczne (finansowanie m.in. zadań opartych na najlepszych dostępnych technikach, technologiach nowych urządzeniach); 4) kryterium rzeczowe (finansowanie zadań z określonych dziedzin m.in. ochrony powierzchni ziemi, w tym rekultywacji terenów zdegradowanych i składowisk odpadów oraz unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych). Od 3 września 2018 r. zaczęły obowiązywać podczas wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu kryteria, w ramach których wnioski o finansowanie poddawane były analizie i ocenie w określonych zakresach. I tak: 1) w ramach kryterium dopuszczalności – analizie i ocenie w zakresie zgodności planowanego przedsięwzięcia z przepisami art. 400a ust. 1 pkt 2, 2a, 5-9a, 11-22 i 24-42 Poś (dopuszczającymi finansowanie m.in. przedsięwzięć związanych z niepodlegającą na samooczyszczaniu remediacją hzpz¹⁸); 2) w ramach kryterium formalno-prawnego – w zakresie m.in. przedłożenia wymaganych i kompletnych dokumentów, czy też zgodności wniosku z zasadami udzielania pomocy finansowej ze środków Funduszu; 3) w ramach kryterium ekologiczno-technicznego – m.in. w zakresie wielkości planowanego efektu ekologicznego i prawidłowości jego oszacowania, stopnia zaawansowania przedsięwzięcia i okresu jego realizacji, zastosowania w wyniku realizacji przedsięwzięcia najlepszych dostępnych technik i technologii charakteryzujących się energo- i materiałoozczędnością oraz niezawodnością); 4) w ramach kryterium ekonomicznego – w zakresie m.in. kosztu przedsięwzięcia, w szczególności udziału środków Funduszu, relacji planowanych nakładów finansowych do planowanego efektu ekologicznego i sytuacji finansowej wnioskodawcy); 5) w ramach kryterium oddziaływania – w zakresie m.in. znaczenia realizowanego przedsięwzięcia dla stanu środowiska co najmniej w skali gminy i realizacji przedsięwzięcia na terenach, na których są przekroczone standardy jakości środowiska.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwalone przez Radę Nadzorczą Funduszu „Zasady udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu (...)”¹⁹, określające m.in. formy pomocy finansowej udzielanej ze środków Funduszu (pożyczki, dotacje, przekazanie środków finansowych, udostępnianie

¹⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały kryteria ustalone uchwałą nr 283/09 z 17 grudnia 2009 r. (zmieniona uchwałą nr 201/12 z 28 listopada 2012 r., która weszła w życie 1 stycznia 2013 r.) i uchwałą nr 119/18 z 30 sierpnia 2018 r. (weszła w życie 3 września 2018 r.).

¹⁸ jeżeli obowiązkiem do przeprowadzenia remediacji jest regionalny dyrektor ochrony środowiska lub władająca powierzchnią ziemi jednostka samorządu terytorialnego.

¹⁹ Tekst ujednolicony uchwałą nr 208/13 Rady Nadzorczej Funduszu Wojewódzkiego z dnia 29 listopada 2013 r. oraz zmieniony i ujednolicony uchwałą nr 127/18 ww. Rady z dnia 9 listopada 2018 r.

środków finansowych bankom) oraz zawieranie umów i porozumień z innymi podmiotami o wspólnym finansowaniu zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej.

(akta kontroli str. 573-600, 630-638)

W badanym okresie do Wojewódzkiego Funduszu zostały złożone dwa wnioski RDOŚ, których przedmiot dotyczył problematyki hzp:

1) wniosek z 5 sierpnia 2016 roku o dofinansowanie zadania pn. „Sporządzenie projektu planu remediacji składowiska odpadów przemysłowych *Zielona* na terenie byłych Zakładów Chemicznych ZACHEM S.A.”²⁰ zainicjował współpracę²¹ w ramach umowy nr DJ16015/OZ-in zawartej 20 października 2016 r. Kwota dofinansowania, pochodząca z rezerwy celowej w poz. 59, wynosiła 120,0 tys. zł²². Pomimo że we wniosku wskazano związek zadania z hzp, ostatecznie RDOŚ zakwalifikował przedstawione we wniosku zanieczyszczenie jako szkodę w środowisku. Przedsięwzięcie było ukierunkowane na jej naprawienie, a nie identyfikację czy usuwanie hzp i jako takie sklasyfikowane przez RDOŚ.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Fundusz „nie ma kompetencji w zakresie weryfikacji kwalifikacji wniosków składanych przez organy administracji w zakresie ich właściwości i kompetencji”²³.

(akta kontroli str. 16, 20-21, 200-230, 508, 510, 601-605, 611)

2) w wyniku złożenia 29 marca 2017 r. wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Sporządzanie ekspertyz z zakresu zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawie oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi” 23 marca 2018 r. zawarto umowę nr DJ18005/PO-bn. Wnioskowane dofinansowanie miało wynosić 50,0 tys. zł²⁴. Planowanym efektem rzeczowym było wykonanie ekspertyz mających zapewnić zastosowanie nowatorskich metod w projekcie, w tym innowacyjny dobór urządzeń technicznych oraz procesów i materiałów w ciągu technologicznym systemu oczyszczania skażonych wód podziemnych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych ZACHEM w Bydgoszczy. Z uwagi na fakt współfinansowania zadania ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 i warunki tego finansowania, RDOŚ pismem z 24 lipca 2018 r. poinformował Wojewódzki Fundusz o braku możliwości wykorzystania planowanej na 2018 r. kwoty 25,0 tys. zł. Skutkiem powyższego było zawarcie przez strony aneksu zmniejszającego dofinansowanie do 25,0 tys. zł na 2019 r.

(akta kontroli str. 239-282)

Zawarcie obu ww. umów zostało poprzedzone podjęciem uchwały Zarządu Wojewódzkiego Funduszu o udzieleniu wnioskodawcy dofinansowania.

²⁰ W piśmie przewodnim z 5 sierpnia 2016 r. (znak: WSI.081.1.2016.BW) do ww. wniosku Dariusz Wrzos, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (dalej: „RDOŚ”) informował Wojewódzki Fundusz m.in., że: „Niejasny stan prawny w zakresie odpowiedzialności podmiotów za zanieczyszczenie środowiska w postaci migrujących wód podziemnych, skomplikowane uwarunkowania hydrogeologiczne, zróżnicowanie własnościowe terenu, brak możliwości ustalania, które z zanieczyszczeń pochodzą z poszczególnych działek – przedmiotów własności, sprawiają, że wydanie w krótkim czasie rozstrzygnięcia ustalającego zobowiązania w zakresie opracowania jednego kompleksowego planu remediacji nie jest możliwe”.

²¹ W ramach tej współpracy RDOŚ m.in. zobowiązał się, w oświadczeniu złożonym 13 października 2016 r., że „dokona wyboru wykonawcy przedsięwzięcia (...) z zastosowaniem zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości”. Realizację tego zobowiązania RDOŚ poświadczył 2 marca 2017 r.

²² Pierwotnie efekt rzeczowy miał zostać zrealizowany do 31 grudnia 2016 r., aneksem nr 1 z 7 grudnia 2016 r. termin realizacji zadania przesunięto na 30 czerwca 2017 r. oraz zmieniono sposób dofinansowania z jednorazowego przelewu pełnej kwoty na dofinansowanie w formie dwóch transz – 36,0 tys. zł do 31 marca 2017 r. oraz 84,0 tys. zł do 30 czerwca 2017 r., aneksem nr 2 z 14 kwietnia 2017 r. termin realizacji zadania przesunięto na 31 sierpnia 2017 r., aneksem nr 3 realizację zadania przesunięto na 30 listopada 2017 r. Wszystkie aneksy zostały poprzedzone podjęciem stosownych uchwał przez Zarząd Wojewódzkiego Funduszu.

²³ Poza weryfikacją formalną wynikającą z art. 400a ust. 2 Poś.

²⁴ Pierwotnie pierwsza transza dofinansowania – 25 tys. zł miała być płatna do 7 września 2018 r., druga – 25 tys. zł – do 6 września 2019 r., a zadanie miało zostać zrealizowane do 31 grudnia 2019 r.

W obu umowach ustalono, że Wojewódzki Fundusz ma prawo kontrolować sposób wykorzystania udzielonego dofinansowania, a RDOŚ zobowiązano do zapewnienia Funduszowi wglądu w realizację zadania w każdej jego fazie. Kontroli w czasie realizacji projektu nie przeprowadzano²⁵.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Wojewódzki Fundusz kontrolował i kontroluje oraz monitoruje realizację umów poprzez weryfikację i kontrolę dokumentów przedkładanych przez beneficjentów oraz kontrolę sprawozdań potwierdzających wykonanie przedsięwzięć i osiągnięcie efektów rzeczowych i ekologicznych. Dodał też, że oprócz kontroli dokumentów prowadzone są także kontrole terenowe, których przedmiot, liczba i zakres wynikają z oceny ryzyka oraz uwarunkowań faktycznych. Stwierdził również, że w przypadku zadania pn. „Sporządzenie projektu planu remediacji składowiska *Zielona* na terenie byłych Zakładów Chemicznych ZACHEM S.A. w Bydgoszczy”, ze względu na jego specyfikę i ekspercki charakter, kontrola Wojewódzkiego Funduszu polegała na kontroli dokumentów o charakterze formalnym, a kontrolę merytoryczną zapewniały dwie, oddzielne opinie eksperckie.

Wyjaśnił ponadto, że przy ocenie wniosków o udzielenie dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych stosowano procedurę rozpatrywania takich wniosków wprowadzoną zarządzeniem Prezesa Zarządu z 20 grudnia 2016 r.²⁶. Procedurę powyższą stosowano, według wyjaśnień Prezesa Zarządu, przy rozpatrywaniu wniosku o dofinansowanie ww. sporządzenia projektu planu remediacji składowiska odpadów „Zielona”, natomiast do oceny wniosków o dofinansowanie innych podmiotów stosowano procedurę z 8 sierpnia 2014 r.²⁷

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu, w przedsięwzięciach dofinansowywanych ze środków Funduszu „stosowano wspólne mierniki efektów ekologicznych Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy oraz pozostałe mierniki stosowane w Wojewódzkim Funduszu”, np.: „W zakresie ochrony powierzchni ziemi wspólnym miernikiem Narodowego Funduszu i Wojewódzkiego Funduszu są Mg/rok, rozliczane w kontekście ograniczania mas składowanych odpadów lub ich zdeponowania na składowiskach”. W przypadku zadania polegającego na sporządzeniu projektu planu remediacji składowiska odpadów „Zielona”, miernikiem efektu ekologicznego było, zdaniem Prezesa Zarządu, „opracowanie planu remediacji”.

(akta kontroli str. 223, 246, 606-629, 569-570, 640-642, 646-647, 713-733, 1039-1085)

²⁵ W trakcie realizacji ww. projektu planu remediacji składowiska odpadów „Zielona” RDOŚ trzykrotnie: 24 października 2016 r., 9 marca 2017 r. i 31 lipca 2017 r. zwracał się do Wojewódzkiego Funduszu o zmianę terminu wykonania zadania, uzasadniając to czasem oczekiwania na odpowiedź potwierdzającą udzielenie dofinansowania (RDOŚ otrzymał z Ministerstwa Rozwoju i Finansów decyzję o zapewnieniu finansowania ww. zadania dopiero 21 grudnia 2016 r.) i wiążącym się z tym opóźnieniem wyboru wykonawców zadania oraz koniecznością uwzględnienia w ww. projekcie propozycji likwidacji zagrożeń środowiskowych z tytułu stwierdzonego na przełomie kwietnia i maja 2017 r. w jednym z kompleksów składowiska, nielegalnego zdeponowania szlamu posolankowego. Wnioskowane w powyższych pismach zmiany terminu wykonania zadania zostały zaakceptowane przez Zarząd Funduszu, co znalazło potwierdzenie w ww. trzech aneksach do umowy nr DJ16015/OZ-in. W dniu 6 października 2017 r. Maria Dombrowicz, RDOŚ poinformowała wykonawcę ww. projektu planu remediacji o naliczeniu kary umownej w wysokości 35 tys. zł w związku z przekazaniem dokumentacji III etapu przedmiotowego projektu dopiero 24 sierpnia 2017 r., tj. 70 dni po upływie umownego terminu. Kara została potrącona z wynagrodzenia wykonawcy, a pozyskane z jej tytułu środki finansowe (35 tys. zł) zostały przekazane 13 listopada 2017 r. na rachunek Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Rozwoju i Finansów jako dochody budżetowe.

²⁶ Nr 28/16, którym to zarządzeniem zmieniono i ujednolicono „Procedurę rozpatrywania przez Wojewódzki Fundusz (...) wniosków o udzielenie dofinansowania na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych oraz zawarcia, realizacji i rozliczenia umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania”.

²⁷ Wprowadzoną zarządzeniem nr 33/14 Prezesa Zarządu z dnia 8 sierpnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu (...)”.

3. Działania informacyjne o możliwości otrzymania dofinansowania badań i remediacji hmpz

Opis stanu faktycznego

Wojewódzki Fundusz informował społeczeństwo o przyjętych na poszczególne lata listach przedsięwzięć priorytetowych, kryteriach wyboru wnioskowanych działań i zasadach ich finansowania poprzez stronę internetową oraz BIP. Brak było jednak informacji dotyczących bezpośrednio działań mających na celu identyfikację i usuwanie hmpz. W BIP publikowano sprawozdania z działalności Wojewódzkiego Funduszu pozwalające na zapoznanie się z profilem dofinansowań.

Dariusz Wrzos, Zastępca Prezesa wyjaśnił, że zgodnie ze strategią działania Wojewódzkiego Funduszu na lata 2017-2020, przekazywanie informacji odbywało się przez: profil na portalu społecznościowym Facebook, zasady funkcjonowania Wojewódzkiego Funduszu udostępniano w formie broszur czy materiałów promocyjnych. Wojewódzki Fundusz udzielał informacji o swojej działalności za pośrednictwem środków masowego przekazu, poprzez współudział w organizowaniu konferencji i szkoleń, narad lub spotkań, w tym dla przedsiębiorców z terenu województwa. Zgodnie z przyjętą w Wojewódzkim Funduszu klasyfikacją planistyczno-sprawozdawczą, nie wyodrębniano kosztów przedsięwzięć polegających na identyfikacji lub usuwaniu hmpz. Tego typu działania mieściły się w kategorii ogólnej zadań związanych z ochroną powierzchni ziemi. Jak wskazał Zastępca Prezesa, brak konieczności formalnego rozróżnienia potwierdza konstrukcja przepisu art. 400a pkt 9 Poś, w którym sklasyfikowane zostały wszystkie przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi, z wyłączeniem remediacji polegających na samooczyszczaniu, realizowanych bezkosztowo. Inną podstawę formalną, wynikającą z art. 400a pkt 9a Poś, mają jedynie przedsięwzięcia związane z niepolegającą na samooczyszczaniu remediacją hmpz, jeżeli obowiązującym do przeprowadzenia remediacji jest RDOŚ lub władająca powierzchnią ziemi jednostka samorządu terytorialnego. Każdy wniosek o dofinansowanie identyfikacji lub usunięcia hmpz mógł uzyskać wsparcie finansowe na zasadach ogólnych bez konieczności przyjmowania w tym celu oddzielnych programów.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Wojewódzki Fundusz „informował społeczeństwo o przyjętych w poszczególnych latach kierunkach i zasadach finansowania zadań, w ramach których możliwe było dofinansowanie badań i remediacji historycznych zanieczyszczeń na wiele sposobów”. Do przytaczanych wyjaśnień Prezes Zarządu załączył „dokumenty potwierdzające prowadzenie działań informacyjnych w ww. zakresie”, takie m.in. jak: 1) kopie fragmentów broszur (wydanych przez Fundusz na poszczególne lata: 2014, 2015, 2016 i 2017) rozesłanych, według wyjaśnień Prezesa Zarządu, do wszystkich samorządów województwa kujawsko-pomorskiego, zawierające zasady udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu, kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych z tych środków oraz listy przedsięwzięć priorytetowych Funduszu; 2) kopię fragmentów publikacji pn. „Oferta wsparcia finansowego WFOŚiGW w Toruniu na lata 2018-2019” przedstawiającej programy priorytetowe na lata 2018-2019, w ramach których udzielane są przez Fundusz dotacje i pożyczki na szeroko rozumiane działania proekologiczne m.in. na zagospodarowanie i unieszkodliwianie odpadów; 3) wydruki zrzutów ekranów stron internetowych Funduszu potwierdzające umieszczanie na nich w okresie objętym kontrolą dokumentów pozwalających na zapoznanie się z ofertą Funduszu i aktualnymi zasadami udzielania dofinansowania z jego środków oraz składanie wniosków o takie dofinansowanie; 4) zaproszenie na konferencję (odbyła się 18 stycznia 2018 r.) dot. nowej oferty wsparcia finansowego Wojewódzkiego Funduszu dla samorządów.

Prezes Zarządu wyjaśnił ponadto, że Wojewódzki Fundusz nie przeprowadzał oddzielnych, własnych analiz statystycznych efektów prowadzonych działań

informacyjnych oraz nie zlecał ich na zewnątrz. Stwierdził natomiast, że analizowane było w każdym przypadku zainteresowanie ogłaszanymi przez Wojewódzki Fundusz programami, w postaci liczby składanych wniosków i kwot wnioskowanych dofinansowań. Analizy prowadził na bieżąco kierownik komórki organizacyjnej przeprowadzającej weryfikację i ocenę wniosków, nie były jednak dokumentowane w postaci pisemnej „z uwagi na ich dużą zmienność wynikającą z liczby wniosków składanych do Funduszu – w roku 2017 złożono 1428 wniosków”.

(akta kontroli str. 286, 508, 512-514, 517-568, 569, 642)

Wojewódzki Fundusz nie przeprowadzał analiz celem określenia, kto powinien być adresatem zagadnień związanych z możliwością finansowania identyfikacji i usuwania hmpz.

Dariusz Wrzos, Zastępca Prezesa wyjaśnił, że brak konkretnych wniosków i danych dotyczących hmpz nie pozwalał na planowanie finansowe w tym zakresie. Wojewódzki Fundusz informował zgodnie z przyjętymi wojewódzkimi i gminnymi programami z zakresu ochrony środowiska o możliwości uzyskania dofinansowania na rekultywację składowisk odpadów. Dobra znajomość składowisk, morfologii składowanych na ich terenie odpadów oraz kosztów rekultywacji sprawiły, że możliwe było ich ujęcie w strategiach i planach finansowych Funduszu, w odróżnieniu od zanieczyszczeń historycznych.

(akta kontroli str. 287)

Zarząd Wojewódzkiego Funduszu nie wydawał opinii w zakresie możliwości wspomagania z własnych środków RDOŚ, o których mowa w art. 400k ust. 1 pkt 8 Poś. W okresie objętym RDOŚ nie występował do Funduszu o zaopiniowanie harmonogramu zadań.

(akta kontroli str. 288)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Uchwała nr 82/17 Rady Nadzorczej Funduszu w sprawie zatwierdzenia „Listy przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu na rok 2018” została podjęta 3 sierpnia 2017 r. tzn. 34 dni po upływie terminu, o którym mowa w art. 400h ust. 4 pkt. 3 Poś, stanowiącym że rada nadzorcza wfośgw obowiązana jest zatwierdzić do 30 czerwca każdego roku listę przedsięwzięć priorytetowych wfośgw na rok następny.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że niepodjęcie do 30 czerwca 2017 r. przez Radę Nadzorczą Funduszu Wojewódzkiego uchwały o zatwierdzeniu ww. listy przedsięwzięć priorytetowych było następstwem zbyt późnego podjęcia przez poprzedni Zarząd Funduszu uchwały o przyjęciu projektu tej listy²⁸ i w konsekwencji zbyt późnego wystąpienia do Rady Nadzorczej o jej zatwierdzenie. Wyjaśnił też, że po powołaniu nowego Zarządu Funduszu 13 lipca 2017 r.²⁹ skierował on na najbliższe posiedzenie Rady Nadzorczej (3 sierpnia 2017 r.) projekt tej listy.

(akta kontroli str. 34-36, 508, 510-512)

²⁸ Uchwała nr 950/17 Zarządu Funduszu Wojewódzkiego z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia projektu „Listy przedsięwzięć priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu na rok 2018”.

²⁹ Uchwałami nr 28/1294/17 i nr 28/1295/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie powołania, odpowiednio, Prezesa Zarządu i Zastępcy Prezesa Zarządu.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Najwyższa Izba Kontroli, odstępując od formułowania wniosków pokontrolnych nie oczekuje od Pana Prezesa przedstawienia informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, grudnia 2018 r.

Kontroler
Wiesław Janowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis