



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W ŁODZI

Nr ewidencyjny: 173/2006/P06140/LLO

Informacja o wynikach kontroli realizacji Wojewódzkiego Programu PILICA

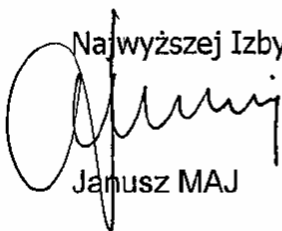
ł ó d ź s t y c z e ń 2 0 0 7 r .

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*

Dyrektor Delegatury

Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi



Janusz MAJ

Łódź, dnia 17 stycznia 2007r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210

90-980 Łódź

tel. 042 683-11-00

1.	Wprowadzenie	1
1.1.	Charakterystyka kontroli	1
2.	Podsumowanie wyników kontroli	2
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	2
2.2.	Synteza wyników kontroli	2
2.3.	Uwagi końcowe i wnioski	6
3.	Ważniejsze wyniki kontroli	7
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	7
3.1.1	Stan prawny	7
3.1.2	Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	10
3.2	Istotne ustalenia kontroli	11
3.2.1.	Przygotowanie Wojewódzkiego Programu PILICA	11
3.2.2	Zgodność gminnych programów ochrony środowiska z założeniami WPP	13
3.2.3.	Finansowanie działalności Spółki E-C	15
3.2.4.	Wdrażanie rozwiązań organizacyjnych przyjętych w WPP.	19
3.2.5.	Realizacja finansowa i rzeczowa zadań WPP	22
3.2.6.	Prace nad zmianami założeń WPP	25
3.2.7.	Realizacja wniosków pokontrolnych NIK	26
4.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	28
4.1.	Przygotowanie kontroli	28
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	28
5.	Załączniki.....	30

1. Wprowadzenie

1.1. Charakterystyka kontroli

Temat:

Realizacja Wojewódzkiego Programu PILICA

Numer: P/06/140

Rodzaj i uzasadnienie podjęcia kontroli:

Niniejsza kontrola została przeprowadzona jako planowa, niekoordynowana. Podjęto ją z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w związku z informacjami, w tym zamieszczonymi w środkach masowego przekazu, o nierealizowaniu przedsięwzięć przewidzianych w uchwalonym w dniu 27 listopada 2001 r. przez Sejmik Województwa Łódzkiego Wojewódzkim Programie PILICA („WPP” lub „Program”) - pomimo poniesienia wysokich nakładów na przygotowanie dokumentacji koncepcyjno-projektowej. Przeprowadzenie kontroli realizacji WPP uzasadniała także potrzeba sprawdzenia stopnia wykonania wniosków pokontrolnych NIK¹. Przy podejmowaniu decyzji w omawianej sprawie uwzględniono także sugestię Przewodniczącego Sejmiku Województwa Łódzkiego o zbadanie stopnia realizacji WPP.

Cel i kryteria kontroli: Celem kontroli było dokonanie oceny stopnia realizacji głównych celów Programu, obejmujących:

- poprawę czystości wody Zbiornika Sulejowskiego do parametrów klasy I,
- stworzenie obszaru przyjaznego człowiekowi przy zachowaniu walorów krajobrazowych,
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie turystyki i rekreacji,
- rozwój agroturystyki na obszarach wiejskich,
- racjonalne zagospodarowanie obszaru wokół Zbiornika Sulejowskiego.

Głównymi zagadnieniami objętymi tematyką kontroli była prawidłowość i efektywność działań planistycznych i wykonawczych, podejmowanych przez kontrolowane jednostki, w tym sprawowanie przez samorząd województwa łódzkiego funkcji nadzorczych i koordynacyjnych Programu.

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², zwanej dalej „ustawą o NIK”, kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Badany okres: Kontrola - przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Łodzi w pierwszym półroczu 2006 r. - obejmowała lata 2002–2005.

Wykaz skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 1.

¹ Zakończona przez Delegaturę NIK w Łodzi w I kwartale 2002 r. kontrola I/01/016 „Prawidłowość podejmowanych działań (w tym ich koordynacji) przez administrację rządową, samorządową oraz inne podmioty w zakresie realizacji Programu Regionalnego PILICA”.

² t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie stan realizacji głównych celów Wojewódzkiego Programu PILICA, obejmujących zwłaszcza ochronę wód Zalewu Sulejowskiego oraz racjonalność zagospodarowania otaczającego ten akwen regionu, w tym rozwój bazy agroturystycznej i rekreacyjnej. Nierzetelne przygotowanie Programu przez administrację samorządu województwa łódzkiego oraz sposób zarządzania, w tym koordynacji działań związanych z realizacją tego przedsięwzięcia, skutkowało niskim stopniem wykonania przyjętych zadań. Także negatywnie oceniono (pod względem legalności i gospodarności) sfinansowanie przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (w Piotrkowie Trybunalskim, a następnie w Łodzi) - kosztownej i przedstawiającej wysokonakładowe rozwiązania techniczne - dokumentacji koncepcyjno-projektowej WPP. Wysokie koszty realizacji (a następnie eksploatacji) przyjętych w Programie rozwiązań były podstawowym powodem ich odrzucenia przez beneficjentów (gminy położone wokół Zalewu Sulejowskiego) i przystąpienia do opracowania własnych i zarazem tańszych - koncepcji uporządkowania gospodarki ściekowej. Konsekwencją powyższych nieprawidłowości było niewykorzystanie opracowanej dokumentacji koncepcyjno-projektowej WPP, co spowodowało powstanie szkody majątkowej w wielkich rozmiarach (12.875,3 tys. zł).

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. W ocenie NIK, brak rzetelnej analizy ekonomicznej i wykonalności przyjętych w projekcie WPP rozwiązań technicznych i organizacyjnych nie dawały podstaw ówczesnemu Zarządowi Województwa Łódzkiego (Zarząd WŁ) do zaproponowania Sejmikowi zatwierdzenia omawianego Programu. Na konieczność takiej analizy wskazywały w szczególności wysokie koszty realizacji założeń WPP (planowane nakłady wynosiły 1.004,5 mln zł), opartych na koncepcji przesyłania ścieków kilkusetkilometrowymi kolektorami z terenów położonych wokół Zbiornika Sulejowskiego do oczyszczalni w Piotrkowie Tryb. i Tomaszowie Maz. O niedostatecznym przygotowaniu Programu do realizacji świadczyło także ujęcie w nim (w postaci aneksu) niedopracowanego rozwiązania alternatywnego (wobec wariantu rozbudowy oczyszczalni w Tomaszowie Maz.), polegającego na budowie oczyszczalni ścieków w Kolonii Zawada.

Kontrola wykazała przy tym, że koncepcja odprowadzania ścieków wspólnym kolektorem do oczyszczalni ścieków w Tomaszowie Maz. i Piotrkowie Tryb., była krytycznie oceniona

przez NFOŚiGW (m.in. pod względem efektywności kosztowej) już w lipcu 2001 r., w toku opiniowania wniosku o dofinansowanie części zadań, ujętych następnie w WPP. Autorem powyższego wniosku, jak również projektu Programu był „EKO-CONSULTING” Spółka z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim (zwana dalej „Spółką E-C”) - (str. 11 - 13).

2.2.2. Wysokie koszty realizacji (a następnie eksploatacji) rozwiązań przyjętych w WPP były zasadniczym powodem rezygnacji z tego projektu przez wszystkie 4 kontrolowane gminy (które wg Programu miały odprowadzać ścieki do oczyszczalni w Piotrkowie Tryb. i Tomaszowie Maz.) już na etapie (prowadzonych w latach 2003-2005) prac programowych i koncepcyjnych (gminnych programów ochrony środowiska, planów rozwoju lokalnego itp.). Podstawą przystąpienie przez gminy do uporządkowania gospodarki ściekowej według własnych koncepcji (opartych na budowie lokalnych oczyszczalni), były m.in. własne analizy, z których wynikało, że założone w Programie wydajności oczyszczalni i długości sieci kanalizacyjnych przekraczały rzeczywiste potrzeby gmin, co w znacznym stopniu zwiększało koszty realizacyjne i eksploatacyjne tych inwestycji (str. 13 - 14).

2.2.3. NIK negatywnie oceniła, pod względem legalności i gospodarności, dofinansowanie przez były Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Piotrkowie Tryb. (WFOŚiGW w Piotrkowie Tryb.), a następnie Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚiGW) działalności Spółki E-C.³ W latach 1997-2000 WFOŚiGW w Piotrkowie, a od 1999 r. jego następca prawny – WFOŚiGW wydatkowały na realizację powyższego celu łącznie 12.871,3 tys. zł. W 1998 r. Spółka E-C otrzymała także od Wojewody Piotrkowskiego (w formie aportu) wstępną dokumentację projektową o wartości 2.436,9 tys. zł.

Kontrola NIK wykazała, że Spółka E-C wydatkowała w latach 1999-2000 dotację WFOŚiGW w Piotrkowie Tryb. w wysokości 3.697,8 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem, natomiast przyznanie jej w październiku 1998 r. przez powyższy Fundusz kwoty 500 tys. zł („na kapitał obrotowy”) bez objęcia w zamian udziałów, nastąpiło z naruszeniem art. 88c ust. 1 pkt 3 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, zwanej dalej „uooikś”⁴ (str. 15 - 16).

³ Spółka ta została powołana przez WFOŚiGW w Piotrkowie Tryb. w październiku 1997 r. w celu realizacji m.in. zadań inwestycyjnych, związanych z ochroną wód rzeki Pilicy i Zalewu Sulejowskiego.

⁴ t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.

Negatywnie oceniono także zwiększenie przez WFOŚiGW (listopad 2000 r.) kapitału zakładowego Spółki E-C o 7.000 tys. zł, z przeznaczeniem na opracowanie dokumentacji sieci kanalizacyjnej po prawej stronie Zbiornika Sulejowskiego. Decyzji tej nie poprzedzono jednak rzetelną analizą stopnia ryzyka, zwłaszcza w aspekcie niekorzystnej sytuacji finansowej Spółki E-C, która nie prowadziła działalności gospodarczej, a jej majątek stanowiła przede wszystkim dokumentacja projektowa. Po likwidacji Spółki E-C (w czerwcu 2005 r.) WFOŚiGW otrzymał, w wyniku podziału pozostałego po tej spółce majątku, kwotę 263,4 tys. zł. Było to głównie efektem spadku realnej wartości omawianej dokumentacji, która po nieudanych próbach jej zbycia w drodze przetargów, została zakupiona przez Związek Komunalny Gmin Nadpiliczych w Tomaszowie Maz., za kwotę 64,4 tys. zł (0,5% wartości księgowej). W ocenie NIK, powyższe okoliczności mogą wskazywać na spowodowanie szkody majątkowej w wielkich rozmiarach (niewykorzystanie dokumentacji o łącznej wartości księgowej 12.875,3 tys. zł), co wypełnia przesłanki czynu określonego w art. 296 § 3 kk. – (str.16 - 19).

2.2.4. W ocenie NIK, wprowadzone przez Zarząd WŁ w latach 2001 – 2002 rozwiązania organizacyjne nie sprzyjały skutecznemu zarządzaniu, w tym koordynacji realizacji przedsięwzięć WPP. Powołanemu w lutym 2002 r. Komitetowi Sterującemu ds. WPP powierzono najpierw nierealne do wykonania zadania, a następnie (marzec 2003 r.) koordynację działań jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to było sprzeczne z założeniami WPP, w których przyjęto że koordynacja i współpraca z beneficjentami programu miała należeć do jednostki wdrażającej. Zadanie koordynacji działań związanych z WPP, Zarząd WŁ wprowadził w grudniu 2001 r. także do statutu Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi (WZMiUW). Negatywnie oceniono przy tym rolę Komitetu Sterującego w ustalaniu lokalizacji oczyszczalni ścieków (w WPP pozostawiono alternatywę pomiędzy rozbudową oczyszczalni w Tomaszowie Maz. lub budową od podstaw oczyszczalni w Kolonii Zawada), który na przestrzeni niespełna półtora roku dwukrotnie zmieniał stanowisko w tej sprawie. Podkreślić też należy, iż Zarząd Województwa przyjmował bezkrytycznie te stanowiska, pomimo że nie opierały się one na rzetelnych analizach słabych i mocnych stron proponowanych lokalizacji.

Ustalenia kontroli wskazywały także na niewielki zakres działalności Związku Komunalnego Gmin Nadpiliczych, który nie był przygotowany do pełnienia roli beneficjenta końcowego WPP (str. 19 - 22).

2.2.5. Kontrola NIK wykazała szczególnie niskie (w ujęciu finansowym około 1%) zaawansowanie realizacji zadań związanych z uzyskaniem celów wyznaczonych w WPP. Do końca 2005 r. w 5 spośród 6 kontrolowanych gmin nie podjęto budowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków (w tym stanowiących podstawę założeń WPP – oczyszczalni w Tomaszowie Maz. i Piotrkowie Tryb.). Na tym tle korzystnie wyróżniała się Gmina Mniszków, w której zaprojektowano i wybudowano oczyszczalnię ścieków (jej koszt okazał się prawie dwukrotnie niższy od kosztu oszacowanego w odrzuconym przez Gminę projekcie Spółki E-C) oraz 13,5 km sieci kanalizacyjnej.

Według sprawozdań Komitetu Sterującego, w niewielkim zakresie inwestowano także w pozostałych obszarach objętych Programem (poza budownictwem drogowym), w tym w poprawę stanu gospodarki odpadami komunalnymi, rozwój agroturystyki i budowę zbiorników małej retencji. Wprawdzie powyższe sprawozdania były niepełne (m.in. nie obejmowały danych o realizacji Programu przez gminy położone w tzw. Górnej Pilicy), ale ustalenia kontroli NIK⁵ nie dają podstaw do zmiany oceny o niskiej realizacji zadań w zakresie ochrony wód Zalewu Sulejowskiego i podniesienia atrakcyjności turystycznej tego regionu (str. 22 - 25).

2.2.6. W ocenie NIK, Zarząd WŁ opieszale reagował na liczne głosy krytyczne gmin o przedstawionych w Programie rozwiązaniach w zakresie ochrony wód Zalewu Sulejowskiego. Dopiero w dniu 14 marca 2006 r. Zarząd WŁ przyjął projekt uchwały Sejmiku w sprawie trybu prac nad aktualizacją WPP. W uchwale z 25 kwietnia 2006 r. Sejmik przyjął ramowy projekt zmian i harmonogram aktualizacji WPP, z terminem realizacji w IV kwartale 2006 r. (str. 25 - 26)

2.2.7. Po zakończeniu kontroli w 2002 r.⁶ Delegatura NIK w Łodzi skierowała 6 wniosków pokontrolnych – do Zarządu WŁ (2 wnioski) oraz do Zarządu WFOŚiGW (4), z których większość (5) została zrealizowana. Zarząd WŁ nie wykonał wniosku pokontrolnego NIK (a wcześniej postanowienia uchwały Sejmiku o zatwierdzeniu WPP) o umieszczeniu zadań Programu w Kontrakcie Wojewódzkim (str. 26 - 27).

⁵ w toku kontroli uzyskano informacje od wszystkich 16 gmin z tego regionu

⁶ przywołana w przypisie 1

Wymiar finansowy stwierdzonych w toku kontroli NIK nieprawidłowości wyniósł 23.611,5 tys. zł, z czego wysokość kwot wydatkowanych niegospodarnie, nierzetelnie i nielegalnie – 15.370,7 tys. zł, a uszczupień środków publicznych – 8.236,6 tys. zł.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki niniejszej kontroli potwierdzają – stwierdzoną w uchwale Nr LV/927/2006 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 25 kwietnia 2006 r. – konieczność aktualizacji WPP. Zdaniem NIK, należy też uznać za trafne zaproponowane przez Zarząd WŁ (w uzasadnieniu do uchwały Nr 183/2006 z 14 marca 2006 r. w sprawie projektu uchwały dotyczącej przyjęcia trybu prac nad aktualizacją WPP) zmiany założeń Programu, zmierzające do usunięcia przedstawionych w niniejszej informacji nieprawidłowości, m.in. poprzez:

- pozostawienie beneficjentom Programu (gminom) wyboru rozwiązań sposobu porządkowania gospodarki ściekowej,
- jednoznaczne wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne cele i działania,
- stałe monitorowanie przebiegu realizacji zadań ujętych w Programie.

W ocenie NIK, zasadne jest zatem podjęcie przez Zarząd WŁ działań zmierzających do:

- pełnego uwzględnienia powyższych zasad – w terminie określonym w powołanej uchwale Sejmiku z dnia 25 kwietnia 2006 r. - w aktualizowanym Programie,
- bieżącego reagowania na ewentualne uwagi i wnioski beneficjentów w zakresie spraw związanych z realizacją poszczególnych zadań
- przeanalizowania możliwości wprowadzenia ułatwień w pozyskiwaniu przez beneficjentów WPP środków finansowych z różnych źródeł, w tym z funduszy unijnych.

Ponadto, w celu poprawy stanu ochrony środowiska wokół Zbiornika Sulejowskiego i Górnej Pilicy oraz podniesienia atrakcyjności turystycznej tego regionu wskazane jest przeanalizowanie przez Związek Komunalny Gmin Nadpilicznych możliwości organizacyjnych i ekonomicznych zwiększenia aktywności gmin, m.in. poprzez podejmowanie wspólnych i skoordynowanych działań zmierzających do uporządkowania stanu gospodarki ściekami i odpadami komunalnymi.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1 Stan prawny

W okresie objętym kontrolą podstawowe unormowania w zakresie programów wojewódzkich, były uregulowane w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷, zwanej dalej „uosw”. Zgodnie z art. 11 ust. 1 uosw samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą m.in. pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa oraz zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń. Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez programy wojewódzkie (art. 11 ust. 3). Uchwalanie strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa (art. 18 pkt 2), który też określa zasady, tryb i harmonogram opracowania programów wojewódzkich (art. 12a ust. 1).

Zasady wsparcia finansowego rozwoju regionalnego uregulowane były w ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego⁸, która obowiązywała do 7 czerwca 2004 r. Na podstawie art. 5 ust 1 i 3 tej ustawy, wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa mogło być przeznaczone na zadania, obejmujące także inwestycje poprawiające stan środowiska, ujęte w kontraktach wojewódzkich. Zakres, tryb i warunki realizacji zadań wynikających z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu, określa kontrakt wojewódzki (art. 16 ust. 1 pkt 1). Na podstawie art. 32 ust. 1, w związku z art. 8 ust. 1 pkt 2 – obowiązującej od dnia 8 czerwca 2004 r. – ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁹ - kontrakt wojewódzki powinien określać zakres i tryb oraz warunki realizacji działań wynikających z regionalnych programów operacyjnych. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰, zwanej dalej „Poś”, plany lub programy dotyczące m.in. gospodarki wodnej, gospodarki odpadami i wykorzystania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska

⁷ tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1590 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 48, poz. 550 – ustawa utraciła moc z dniem 8 czerwca 2004 r., z wyjątkiem art. 5 ust. 2, art. 13 ust.3 pkt 1-9 oraz art.16-23, które pozostały w mocy do dnia przyjęcia przez Radę Ministrów sprawozdania końcowego z wykonania programu wsparcia na rok 2004,

⁹ Dz. U. Nr 116, poz.1206 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

i zrównoważonego rozwoju. Sporządzenie wojewódzkiego, powiatowego i gminnego programu ochrony środowiska należy - zgodnie z art. 17 ust. 1 - do zadań organu wykonawczego województwa, powiatu i gminy. Programy ochrony środowiska uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy, którym to organy wykonawcze województwa, powiatu i gminy przedstawiają - sporządzane co 2 lata – raporty z wykonania tych programów (art. art. 18).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹¹, zwana dalej „uoo”, określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Dla osiągnięcia celów założonych w polityce państwa oraz realizacji zasad opracowywane są na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym plany gospodarki odpadami (art. 14 ust. 1 i 5). Plany te stanowią część odpowiedniego programu ochrony środowiska i są tworzone w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska (art.14 ust.6).

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych określa ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹², zwana dalej „Pzp”. Na podstawie art. 9 powyższej ustawy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej (zasada pisemności). Z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawców, którzy m.in. nie złożyli oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub dokumentów potwierdzających spełnienie tych warunków (art. 24 ust. 2 pkt 3). Zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, prowadzone w trybie zapytania o cenę, jeżeli nie złożono co najmniej dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu. Do dnia 2 marca 2004 r. obowiązywała ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹³.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – działające na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 4 działu II tytułu VII Poś – mają osobowość prawną i w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹⁴ są wojewódzkimi funduszami celowymi (art. 400 ust. 2). Wojewódzkie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w Poś oraz kosztów działalności (art. 400 ust. 3).

¹¹ Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.

¹² t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr164,poz.1163 ze zm.

¹³ t.j. Dz. U. z 2002 Nr 72, poz. 664 ze zm.

¹⁴ ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.; t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

Środki wojewódzkich funduszy przeznacza się na wspomaganie działalności, o której mowa w art. 406 pkt 1-11 oraz na dofinansowanie m.in. inwestycji ekologicznych realizowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz funduszy krajowych (art. 409 pkt 1).

Do 28 lipca 2005 r. środki wojewódzkich funduszy mogły być przeznaczane także na wnoszenie udziałów do spółek działających w kraju oraz nabywanie obligacji, akcji i udziałów spółek działających w kraju (art. 411 ust. 1 pkt 4 i 5 uchylony przez art. 1 pkt 128 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁵). Udzielanie dotacji oraz pożyczek następuje na podstawie umów cywilnoprawnych (art. 411 ust. 8).

Do zadań rad nadzorczych wojewódzkich funduszy należy m.in.: ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu, uchwalanie projektów rocznych planów finansowych, ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek oraz zatwierdzania wniosków zarządu o udzielenie pożyczek i dotacji, których wartość jednostkowa przekracza 0,5% przychodów uzyskanych przez ten fundusz w roku poprzednim (art. 414 ust. 1). Do zadań zarządu wojewódzkiego funduszu należy m.in.: opracowywanie projektów rocznych planów finansowych, dokonywanie wyboru przedsięwzięć do finansowania ze środków funduszu, kontrolowanie wykorzystania przyznanych pożyczek i dotacji, opracowywanie analiz i ocen ekologicznej efektywności funkcjonowania funduszu oraz składanie radzie nadzorczej sprawozdań z działalności (art. 415 ust. 5). Szczegółową organizację i tryb działania wojewódzkiego funduszu określa statut nadany, na wniosek wojewody, przez ministra właściwego do spraw środowiska; projekt statutu opracowuje wojewoda¹⁶.

Wśród zadań własnych gminy – wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym¹⁷, zwanej dalej „uosg” – znajdują się sprawy ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. W art. 10 przewidziano możliwość wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

¹⁵ Dz. U. Nr 113, poz. 954.

¹⁶ do 27 lipca 2005 r. statut nadawał zarząd województwa – ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954)

¹⁷ t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne (art. 64 ust. 1). Związek – posiadając osobowość prawną - wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 65). Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku, które w zakresie zadań zleconych związkowi wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy (art. 69).

3.1.2 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

W styczniu 1996 r. pomiędzy Prezesem Zarządu NFOŚiGW, Wojewodą Łódzkim i Piotrkowskim oraz gminami położonymi wokół Zalewu Sulejowskiego zawarto porozumienie, w którym zobowiązano się do opracowania i wspólnej realizacji programu działań zmierzających do poprawy czystości wód Zalewu Sulejowskiego i dorzecza Pilicy. W kwietniu 1997 r. władze obu województw oraz Związku Komunalnego Gmin Nadpilicznych z pośród 5-wariantowej koncepcji programu, zarekomendowali realizację wariantu polegającego na przesyłaniu zebranych wokół Zbiornika ścieków do oczyszczalni w Tomaszowie Maz. i Piotrkowie Tryb. Realizacją powyższego rozwiązania (zwanego „Regionalnym Programem PILICA”) miała się zajmować – utworzona we wrześniu 1997 r. przez WFOŚiGW w Piotrkowie Trybunalskim– Spółka E-C.

WPP jest jednym z programów wojewódzkich, poprzez który – zgodnie z art. 11 pkt 3 uosw – miała być realizowana „Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego”. Główne cele Programu to poprawa czystości wody w rzece Pilicy i w Zalewie Sulejowskim oraz wspieranie na tym terenie rozwoju gospodarczego. Teren objęty Programem podzielono na dwa obszary funkcjonalne:

Obszar 1 – Zlewnia Bezpośrednia Zbiornika Sulejowskiego („Zbiornik Sulejowski”),

Obszar 2 – Zlewnia Naturalna Górnego Biegu Rzeki Pilicy („Górną Pilica”).

Zaplanowane na lata 2002-2008 nakłady na realizację zadań z obszaru 1 - „Zbiornik Sulejowski” wyniosły 371.649 tys. zł, z czego na zadania dotyczące poprawy czystości wody Zbiornika Sulejowskiego „do parametrów klasy I” przewidziano 269.119 tys. zł (72,4%).

Nakłady na realizację zadań z obszaru 2 - „Górna Pilica” oszacowano na 732.901 tys. zł (lata 2005 – 2021), w tym na poprawę czystości wody Zbiornika Sulejowskiego – 633.101 tys. zł (86,4%). Głównym źródłem finansowania Programu miały być środki unijne oraz NFOŚiGW i WFOŚiGW, których udział w szacowanych kosztach realizacji zadań obszaru 1 wynosił odpowiednio 42,8%, 13,4% i 10,5%.(udział środków gmin przyjęto na poziomie 5,6%).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie Wojewódzkiego Programu PILICA

Uchwałą nr IX/81/99 z 25 maja 1999 r. Sejmik Województwa Łódzkiego (Sejmik) poparł „ideę realizacji programu Pilica” oraz zobowiązał Zarząd Województwa Łódzkiego (Zarząd WŁ) do powołania Społecznej Rady Programu Pilica i kontroli jego realizacji. WPP został przyjęty przez Zarząd WŁ w dniu 13 listopada 2001 r. (uchwała nr 653/01), a następnie uchwalony przez Sejmik (uchwała nr XXXVI/438/2001 z 27 listopada 2001 r.), z zaleceniem umieszczenia tego programu w „Kontrakcie Wojewódzkim.” Wysokość nakładów na realizację zadań WPP oszacowano na 1.004,5 mln zł, z czego 902,2 mln zł przewidziano na poprawę czystości wód Zalewu Sulejowskiego i Pilicy. Autor projektu Programu (Spółka E-C) oparł się na - zleconej w 1996 r. przez ówczesnego Wojewodę Piotrkowskiego firmie „SETO” CD. Office S.C. w Łodzi – wysokonakładowej koncepcji przesyłania ścieków tzw. „kolektorem opaskowym” (o łącznej długości wraz z przyłączami – 391 km) do oczyszczalni ścieków w Tomaszowie Maz. i Piotrkowie Tryb.

Uchwalenie WPP przez Sejmik poprzedziły liczne konsultacje i uzgodnienia, prowadzone m.in. w ramach prac – powołanej przez Sejmik w dniu 30 stycznia 2001 r. - Społecznej Rady Programu Pilica. Projekt omawianego programu był także przedmiotem czterech posiedzeń Zarządu WŁ, na którego wniosek Sejmik przedłużył termin przedłożenia tego dokumentu z 30 czerwca 2001 r. do 30 listopada 2001 r. W dniu 23 listopada 2001 r. (na 4 dni przed uchwaleniem WPP przez Sejmik) ówczesny członek Zarządu WŁ – Krystyna Ozga (nadzorująca w ramach podziału zadań pomiędzy członków Zarządu WŁ sprawy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) przedstawiła Radzie Społecznej aneks do omawianego programu. W powyższym aneksie zaproponowano rozwiązanie alternatywne – wybudowanie oczyszczalni ścieków w Kolonii Zawada (w pierwszej wersji ścieki miały być odbierane przez rozbudowaną i zmodernizowaną oczyszczalnię w Tomaszowie Maz.). Uzasadniając potrzebę wprowadzenia aneksu, powołano się na opinie, z których wynikało że „budowa nowej oczyszczalni Kolonia Zawada, ze względu na koszty jej późniejszego utrzymania i eksploatacji” jest „bardziej uzasadniona ekonomicznie.” Kontrola NIK wykazała jednak, że powyższą propozycję przedstawiono bez należytej analizy m.in. stanu prawnego gruntów przewidzianych pod budowę oczyszczalni ścieków w Kolonii Zawada, a związane z tym problemy (potrzeba wywłaszczenia i wyłączenia gruntów spod upraw leśnych) stały się powodem późniejszego jej odrzucenia przez Komitet Sterujący ds. WPP.

Z ustaleń kontroli NIK wynika ponadto, że koncepcja odprowadzania ścieków kolektorami opaskowymi do Tomaszowa Maz. została negatywnie zweryfikowana w toku rozpatrywania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w lipcu 2002 r., wniosku Spółki E-C o dofinansowanie części zadań Programu Pilica z Funduszu ISPA. Podstawą tej oceny była – datowana na 19 lipca 2001 r. - opinia konsultantów programu doradczego TRANSFORM, w konkluzji której uznano że „inwestycja nie może być wsparta przez ISPA.” Powołując się na powyższą opinię, ówczesny dyrektor Departamentu Funduszu ISPA poinformował Zarząd Województwa (pismo z 17 lipca 2002 r.), że „zapropozowane przedsięwzięcie nie spełnia kryterium efektywności kosztowej i nie będzie się w stanie samo finansować przy założeniu, że zostanie dotrzymane kryterium akceptowalności społecznej opłat za wodę i ścieki.”

Przesłuchana w charakterze świadka Krystyna Ozga zeznała m.in., że nie była jej znana w tym czasie opinia konsultantów programu TRANSFORM i w związku z tym, opinia ta nie mogła być uwzględniona „przy uchwalaniu programu.”. Program Pilica był „pierwszym programem o tak dużym zakresie zadań dotyczących ochrony środowiska, przyjętym przez Samorząd Województwa Łódzkiego”, a przyjęte w nim rozwiązania organizacyjne i techniczne „na tamten czas wydawały się nam właściwe i racjonalne.”

W złożonym do protokołu kontroli wyjaśnieniu Stanisław Olas – członek Zarządu WŁ (sprawujący od grudnia 2004 r. nadzór nad całością spraw z zakresu m.in. ochrony środowiska) stwierdził m.in., że przyjęte w Programie Pilica koszty realizacji inwestycji i koszty ich eksploatacji zostały określone przez „instytucje opracowujące Program”, a zawarte w tym programie rozwiązania zostały zaopiniowane przez Radę Społeczną oraz „poddane konsultacjom społecznym” z zainteresowanymi gminami.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że pomimo tych konsultacji przedstawiony Sejmikowi przez Zarząd WŁ projekt WPP był niedopracowany także pod względem proponowanych rozwiązań technicznych i organizacyjnych. I tak m.in.:

W omawianym Programie nie uwzględniono na przykład stanowiska Zarządu Miasta Tomaszowa Maz., który w piśmie z dnia 22 listopada 2001 r. informował Zarząd WŁ o potrzebie skorygowania w WPP planowanej przepustowości oczyszczalni ścieków w Tomaszowie Maz. do 25 tys. m³/dobę. Pomimo tego, w programie założono docelową przepustowość tej oczyszczalni w wielkości określonej przez Spółkę E-C, tj. 40,3 tys. m³/dobę i przewidywanym koszcie „według planowanych aktualnie przetargów” – 48 mln zł (orientacyjny koszt budowy oczyszczalni, przy przepustowości 25 m³/dobę, oszacowany został w powyższym piśmie Zarządu Miasta Tomaszowa Maz. na 31 mln zł).

W działaniu 1.2. WPP pn. „Ochrona wód przed zanieczyszczeniami obszarowymi i liniowymi”, zaplanowano budowę stref ekotonowych (m.in. zalesienie roślinami o dużej zdolności filtracji zanieczyszczeń) wokół Zbiornika Sulejowskiego i rzek: Pilica, Luciąża i Strawa o łącznej powierzchni 752,3 ha oraz stawów stabilizacyjnych (24 ha) i zbiorowisk bagiennych (45 ha). W programie nie wyznaczono jednak beneficjenta, koordynującego to zadanie. Obowiązek ustalenia beneficjentów „projektów zadań wchodzących w skład” WPP został ustanowiony w „Harmonogramie”, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXVII/337/2001 Sejmiku z 30 stycznia 2001 r. w sprawie harmonogramu dostosowania dotychczasowych rozwiązań i opracowań „Programu Pilica” do obowiązujących zasad opracowywania programu wojewódzkiego.

3.2.2 Zgodność gminnych programów ochrony środowiska z założeniami WPP

W 4 spośród 6 skontrolowanych gmin uchwalono - w terminie przewidzianym w art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁸, tj. do 30 czerwca 2004 r., gminne programy ochrony środowiska wraz z planami gospodarki odpadami¹⁹. W powyższych dokumentach ujęto m.in. zadania ochrony wód Zalewu Sulejowskiego, ale sposób ich realizacji w znacznym stopniu odbiegał od rozwiązań przyjętych w WPP, polegających na wybudowaniu kolektora opaskowego i odprowadzania ścieków do oczyszczalni ścieków w Piotrkowie Tryb. i Tomaszowie Maz. I tak np.:

- w uchwalonym w styczniu 2005 r. planie ochrony środowiska gminy Wolbórz przewidziano m.in. wybudowanie w latach 2004-2011 gminnej oczyszczalni ścieków komunalnych, zamiast odprowadzania ścieków do grupowej oczyszczalni ścieków w Tomaszowie Maz.,
- w programie ochrony środowiska gminy Sławno z listopada 2005 r. założono etapową budowę w latach 2005 – 2013 dwóch oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją sanitarną. Tym samym odstąpiono od założeń WPP, w którym przyjęto odprowadzanie ścieków z północnych terenów gminy Sławno kolektorem głównym K-2 prowadzącym do oczyszczalni w Tomaszowie Maz., natomiast z rejonów południowych - do oczyszczalni planowanej na terenie sąsiedniej gminy Mniszków.

¹⁸ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

¹⁹ W gminie Mniszków trwały dopiero prace nad opracowaniem tych dokumentów, natomiast w gminie Sławno plan ochrony środowiska uchwalono z 16-miesięcznym opóźnieniem.

Odrzucenie koncepcji odprowadzania ścieków wspólnym kolektorem gminy uzasadniały „nierealnością” oraz wysokimi kosztami realizacji (a następnie eksploatacji) rozwiązań przyjętych w WPP. W konsekwencji, wszystkie z 4 kontrolowanych gmin, które miały odprowadzać ścieki do oczyszczalni w Piotrkowie Tryb. lub Tomaszowie Maz., zrezygnowały z rozwiązań proponowanych w WPP i przystąpiły do uporządkowania gospodarki ściekowej według własnych koncepcji. Przyjmowano przy tym mniejsze od przedstawionych w programie, potrzeby w zakresie parametrów pracy oczyszczalni i sieci kanalizacyjnych (wydajności, długości kolektorów, itp.), co miało istotny wpływ na zmniejszenie kosztów realizacyjnych i eksploatacyjnych tych inwestycji. I tak np.:

- w opracowanej w 2003 r. „Koncepcji programowo- przestrzennej modernizacji oczyszczalni ścieków w Piotrkowie Tryb.” przyjęto obliczeniową ilość ścieków – 19 tys. m³/dobę, tj. niższą o 23,1 % od wielkości określonej w WPP. Powyższą wydajność ustalono na podstawie rzeczywistych pomiarów (wskazujących na przestrzeni lat 1998 – 2002 zmniejszenie ilości ścieków przetwarzanych przez oczyszczalnię z 19.100 m³/dobę do 17.460 m³/dobę) oraz prognozowane zmiany demograficzne i prognozy rozwoju przemysłu,
- według sporządzonej w 2004 r. „Koncepcji skanalizowania gminy Sulejów”, szacowany koszt modernizacji oczyszczalni ścieków (budowa 5 lokalnych oczyszczalni na terenach naturalnych zlewni gminy oraz 70,2 km sieci kanalizacyjnej) miał wynieść 29.643 tys. zł. W Programie przewidziano natomiast skierowanie ścieków z gminy Sulejów kolektorami opaskowymi do oczyszczalni ścieków w Piotrkowie Tryb. i Tomaszowie Maz. Łączna długość kolektorów miała wynieść 163,4 km, a oszacowane koszty ich budowy – 63.945 tys. zł, tj. 215,7 % kosztów założonych w „Koncepcji...”.
- w przyjętym w październiku 2004 r. „Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Mniszków” założono odprowadzanie ścieków z terenu tej gminy do oczyszczalni w Mniszkowie. Tym samym zrezygnowano z rozwiązania ujętego w Programie, zakładającego odprowadzanie ścieków z terenów zamieszkałych przez 88% ludności gminy tzw. „kolektorem opaskowym”. Wójt Gminy uzasadnił tę decyzję tym, że „koncepcja budowy kolektora opaskowego wokół Zbiornika Sulejowskiego jest zbyt kosztowna, nie gwarantuje stabilności realizacyjnej oraz nie spełnia kryterium akceptowalności społecznej opłat za wodę i ścieki”.

3.2.3. Finansowanie działalności Spółki E-C

Przedmiotem działania Spółki E-C, zawiązanej w dniu 9 października 1997 r. przez były Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Piotrkowie Trybunalskim (WFOŚiGW w Piotrkowie Tryb.) - była „przede wszystkim realizacja Regionalnego Programu Pilica obejmującego wszelkiego rodzaju działania inwestycyjne, usługowe, produkcyjne, związane z ekologiczną ochroną rozlewiska rzeki Pilica”. W latach 1997 –2000 WFOŚiGW w Piotrkowie, a od 1999 r. jego następca prawny – WFOŚiGW w Łodzi poniosły wydatki na dofinansowanie Spółki E-C, w wysokości 12.871.342,73 zł (w formie wpłat na kapitał zakładowy i obrotowy oraz dotacji). Ponadto, w 1998 r. Wojewoda Piotrkowski wniósł do Spółki E-C (w formie aportu) dokumentację (m.in. założenia techniczno-ekonomiczno-przestrzenne) o wartości 2.436.890 zł, którą otrzymał wcześniej od WFOŚiGW w Piotrkowie Tryb.

W latach 2002-2004 WFOŚiGW obciążył koszty swojej działalności, z tytułu utraty wartości posiadanych udziałów w Spółce E-C, odpisami aktualizującymi w łącznej wysokości 8.236.626,10 zł. W dniu 30 czerwca 2005 r. zakończono bowiem proces likwidacji Spółki E-C, w wyniku którego Fundusz otrzymał (proporcjonalnie do posiadanych udziałów – 76,73%) kwotę 263.373,90 zł. Tak niewspółmierny – w stosunku do wniesionych nakładów – rezultat spowodowany był przede wszystkim spadkiem realnej wartości głównego składnika majątku Spółki – dokumentacji projektowej Programu Pilica, której wartość księgowa wynosiła 12.875.324 zł (według wycen rzeczoznawców z września i października 2004 r. wartość rynkowa dokumentacji, z powodu m.in. jej dezaktualizacji wyniosła odpowiednio 176 tys. zł i 140 tys. zł). Tymczasem, w wyniku przeprowadzonych przez likwidatora Spółki E-C przetargów nie wyłoniono nabywcy omawianej dokumentacji (pomimo kolejnego obniżenia ceny wywoławczej do 15% wartości księgowej) i ostatecznie została ona sprzedana w grudniu 2004 r. Związkowi Komunalnemu Gmin Nadpilicznych w Tomaszowie Mazowieckim, za kwotę 64.375,63 zł (0,5% wartości księgowej).

Najwyższa Izba Kontroli już w 2002 r.²⁰ negatywnie oceniła brak nadzoru nad Spółką E-C, w tym m.in. przyjęcie przez Fundusz rozliczenia części dotacji przyznanej w wysokości 4 mln zł przez WFOŚiGW w Piotrkowie Tryb. Ustalono bowiem, że w latach 1999-2000 Spółka E-C wydatkowała 3.697.846,31 zł na opracowanie dokumentacji technicznej Programu Pilica, tj. niezgodnie z przeznaczeniem określonym w uchwale Rady Nadzorczej Funduszu i obowiązującymi wówczas kryteriami wyboru i finansowania przedsięwzięć.

²⁰ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 12 marca 2002 r. do Prezesa Zarządu WFOŚiGW

Stwierdzono także brak kompletu dokumentów w sprawie przekazania Spółce E-C kwoty 500 tys. zł, przeznaczonego na kapitał obrotowy i wnioskowano o ich uzupełnienie.

Ustalenia niniejszej kontroli, opartej także na materiałach skompletowanych (odtworzonych) przez Spółkę E-C, dają podstawę do negatywnej oceny działalności obu Funduszy - pod względem legalności i gospodarności – w zakresie dofinansowania Spółki E-C. Powyższą ocenę uzasadniają następujące okoliczności:

1. Uchwałą nr 310 z dnia 15 października 1998 r. Rada Nadzorcza WFOŚiGW w Piotrkowie Trybunalskim zmieniła plan finansowy tego Funduszu, postanawiając „dokapitalizować” Spółkę poprzez zakup jej udziałów za 1.000.000 zł, wniesienie 500 000 zł na „kapitał obrotowy Spółki” oraz przeznaczenie 4.000.000 zł - na „realizację celów statutowych Spółki w postaci dofinansowania realizacji programu „Pilica”, w tym budowy Oczyszczalni Ścieków w Piotrkowie Trybunalskim i Tomaszowie Maz. i kolektorów opaskowych.” Powołując się na powyższą uchwałę, NZW Spółki E-C postanowiło w dniu 16 października 1998 r. „zarządzić dopłatę w kwocie 500.000 zł” do kapitału Spółki E-C (wg uchwały odtworzonej w dniu 24 kwietnia 2002 r.). W ocenie NIK, postanowienia obu uchwał były sprzeczne z art. 88c ust. 1 pkt 3 uoioiś. Przepis ten dopuszczał bowiem przeznaczanie środków wojewódzkich funduszy jedynie na zakładanie spółek mających siedzibę w kraju i za granicą oraz wnoszenie udziałów do spółek już działających, nie dając natomiast podstaw do przekazywania tych środków na „kapitał obrotowy”, tj. bez obejmowania w zamian udziałów spółek.
2. W dniu 15 października 1999 r. Spółka E-C złożyła do WFOŚiGW cztery wnioski o przyznanie dotacji w łącznej kwocie 7.134 tys. zł., przeznaczonej na opracowanie kompletnej dokumentacji techniczno-kosztorysowej dla „Programu Regionalnego Pilica.” W skład dokumentacji miały wchodzić opracowania obejmujące kolektory, kanalizację, przyłącza i pompownie ścieków, zlokalizowane na prawym brzegu Zalewu Sulejowskiego. Łączny koszt inwestycji ustalono na 257.480 tys. zł, w tym dokumentacji opracowanej przez Spółkę E-C – 7.134 tys. zł (2,77%). Przedsięwzięcie miało zostać sfinansowane ze środków WFOŚiGW (64.789 tys. zł), funduszu ISPA (144.786 tys. zł) oraz EKOFUNDUSZ-u – 47.905 tys. zł (nie przewidziano środków własnych Spółki E-C ani finansowania przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego).

Na podstawie uchwały Rady Nadzorczej WFOŚiGW nr 5/I/99 z dnia 26 lutego 1999 r. w latach 1990-2000 w Funduszu obowiązywały „Zasady udzielania i umarzania

pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi”. W § 3.1 powyższych zasad uchwalono, że środki WFOŚiGW „stanowią uzupełnienie środków własnych Wnioskodawców, nie więcej niż do wysokości 50% kosztów realizacji zadania”. Oznaczało to, że wymienione wcześniej wnioski Spółki E-C, w których przyjęto całkowite sfinansowanie przez Fundusz kosztów opracowania dokumentacji, nie spełniały powyższego warunku. Podkreślić też należy, że w 1999 r. kapitał zakładowy Spółki E-C wynosił 4.076 tys. zł, w tym 2.436 tys. zł odpowiadało wartości dokumentacji projektowej, wniesionej aportem w 1998 r. przez Wojewodę Piotrkowskiego. Spółka E-C od początku istnienia osiągała bardzo niskie przychody z działalności podstawowej (statutowej). Przychody te w latach 1998–1999 wyniosły odpowiednio 29,6 tys. zł i 29,9 tys. zł (w tym samym okresie zysk netto wyniósł 327,9 tys. zł i 25,9 tys. zł). Głównym źródłem przychodów były przychody finansowe - odsetki bankowe od lokat środków (pochodzących z uzyskanych dofinansowań przez oba fundusze) wynoszące 106,5 tys. zł w 1998 r. i 626,8 tys. zł w 1999 r. Niski był też potencjał kadrowy Spółki, przy czym dominowali w niej członkowie Zarządu i Rady Nadzorczej (w latach 1998-2001 zatrudnienie wynosiło od 4 do 10 osób, Zarząd składał się z od 1 do 4 osób, natomiast Rada liczyła od 5 do 9 osób).

NIK negatywnie oceniła w tych warunkach podjęcie przez ówczesny Zarząd Funduszu decyzji o przedstawieniu Radzie Nadzorczej wniosku, jak to stwierdzono w protokole nr 69/2000 z posiedzenia Zarządu Funduszu w dniu 21 sierpnia 2000 r., o udzielenie pomocy finansowej Spółce w formie wniesienia do spółki kwoty 7 mln zł „niezbędnej na opracowanie kompletnych dokumentacji techniczno-kosztorysowych dla kolektorów biegnących po terenach położonych po prawej stronie Zbiornika Sulejowskiego....w postaci podwyższenia kapitału zakładowego spółki i objęcie nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki.” Wysokość dokapitalizowania Spółki E-C odpowiadała kwocie wnioskowanej przez nią w październiku 1999 r. dotacji. Stwierdzono przy tym, że wnioski o dotacje nie były wcześniej analizowane – zgodnie z obowiązującą w Funduszu procedurą – pod kątem rzetelności zawartych w nich informacji (kwota dotacji została we wnioskach ustalona w oparciu o szacunkowe wyliczenia kosztów opracowania dokumentacji projektowej). Powyższe wnioski nie zostały także rozpatrzone przez Zarząd WFOŚiGW oraz nie były uwzględnione w preliminarzu wydatków na 2000 r. Pomimo tych okoliczności, wniosek Zarządu został przyjęty w dniu 28 sierpnia 2000 r. przez Radę Nadzorczą WFOŚiGW (uchwała nr

39/XI/2000), która wyraziła zgodę na wniesienie do Spółki E-C „kwoty do wysokości 7 milionów złotych” i objęcie nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym. Celem tego dokapitalizowania miało być „opracowanie kompletnej dokumentacji techniczno-kosztorysowych kolektorów” wymienionych w powyższym wniosku Zarządu Funduszu.

Uchwałą nr 13/2000 z dnia 8 listopada 2000 r. NWZW Spółki E-C podwyższyło jej kapitał zakładowy drogą ustanowienia nowych udziałów w ilości 7.000 po 1.000 zł każdy, które zostały objęte i pokryte gotówką przez WFOŚiGW (przekazanie środków nastąpiło w dniu 30 listopada 2000 r.).

Zdaniem NIK, przy podjęciu decyzji o sfinansowaniu kolejnej partii dokumentacji projektowej programu „Pilica” występowały istotne przesłanki wskazujące na wysokie prawdopodobieństwo jej niewykorzystania i spowodowanie w związku z tym szkody majątkowej w wielkich rozmiarach (art.296 §3 kk). W szczególności należy podkreślić brak przygotowania organizacyjnego całego przedsięwzięcia, w tym brak realnej, spójnej i uzgodnionej z zainteresowanymi samorządami terytorialnymi, koncepcji podziału zadań na poszczególnych realizatorów procesu inwestycyjnego. Próba częściowego rozwiązania tego problemu miała miejsce dopiero w dniu 4 października 2001 r. (tj. w 10 miesięcy po przekazaniu spółce 7 mln zł na opracowanie dokumentacji), poprzez podpisanie przez przedstawicieli m.in. Województwa Łódzkiego, Funduszu i gmin położonych wokół Zbiornika Sulejowskiego, wspomnianego wcześniej, porozumienia „w sprawie realizacji Programu regionalnego PILICA.” Sygnatariusze tego porozumienia wyrazili m.in. „wolę uznania” Spółki E-C „jako koordynatora działań w zakresie opracowania niezbędnych dokumentacji, tj. w zakresie działalności prowadzonej przez Spółkę E-C (i finansowanej przez WFOŚiGW w Piotrkowie Tryb., a następnie WFOŚiGW) od 1998 r.

Nie wzięto też pod uwagę niekorzystnej sytuacji finansowej Spółki E-C, która praktycznie nie prowadziła działalności gospodarczej (w 2000 r. przychody z działalności podstawowej spadły do 6,3 tys. zł, przy kosztach własnych – 690,2 tys. zł), a jej majątek stanowiła przede wszystkim – opracowana za środki obu Funduszy – wyceniona wg cen nabycia dokumentacja projektowa. Stan ten realnie zagrażał dalszemu istnieniu Spółki i w konsekwencji spadkowi wartości posiadanej przez nią dokumentacji programu „PILICA.” Pomimo tego, dokapitalizując Spółkę E-C w listopadzie 2000 r., Fundusz nie przeprowadził rzetelnej analizy stopnia ryzyka tej decyzji. Stosowną analizę, ale dotyczącą możliwości udzielenia Spółce E-C kolejnego

wsparcia finansowego w postaci pożyczki w wysokości 3,7 mln zł, Fundusz opracował we własnym zakresie w grudniu 2002 r. Wynikało z niej, że w latach 2001 – 2002 (9 miesięcy) przychody ze sprzedaży Spółki wyniosły 10,7 tys. zł i 15,1 tys. zł (przy kosztach własnych odpowiednio – 977,8 tys. zł i 771,2 tys. zł), a uzyskany w 2001 r. zysk w wysokości 108,9 tys. zł był skutkiem „ulokowania nadwyżek pieniężnych” (za 9 miesięcy 2002 r. strata netto wyniosła 577,1 tys. zł). W opracowaniu podkreślono też, że realna wartość majątku trwałego Spółki E-C (będącego w głównej mierze dokumentacją projektową) nie może stanowić zabezpieczenia spłaty potencjalnej pożyczki, ponieważ „w razie bankructwa Spółki dokumentacji nie będzie można zbyć, bowiem nie znajdzie się na nią nabywcy gotowego wyłożyć tak wysokie środki pieniężne.” We wnioskach końcowych omawianej analizy stwierdzono, że w związku z „bardzo dużym ryzykiem” nie jest możliwe udzielenie Spółce E-C pożyczki „w żadnej wysokości.”

Ponadto, udzielenie Spółce E-C wsparcia finansowego w formie jednorazowej wpłaty znacznych kwot (dopłata do kapitału - 500.000 zł, a następnie jej dokapitalizowanie - 7.000.000 zł) pozbawiało Fundusz możliwości bezpośredniej kontroli i skutecznego reagowania na ewentualne nieprawidłowe wykorzystywanie przekazanych środków. Możliwości takie istniały natomiast w przypadku udzielenia pożyczki lub dotacji, ponieważ obowiązujące uregulowania wewnętrzne zobowiązywały np. do wypłaty następnej transzy pożyczki po sprawdzeniu wykorzystania poprzedniej lub ustanowienie w umowach pożyczki lub dotacji sankcji z tytułu nieprzestrzegania uzgodnionych w tych umowach postanowień.

3.2.4. Wdrażanie rozwiązań organizacyjnych przyjętych w WPP.

1. Uchwałą nr 83/02 z dnia 19 lutego 2002 r. Zarząd WŁ powołał Komitet Sterujący ds. WPP, do którego statutowych zadań należało m.in. „przestrzeganie przez beneficjentów realizacji zadań z WPP”, „prognozowanie i określanie potrzeb w zakresie rozwoju obszarów objętych Programem” oraz „inicjowanie nowych metod i technologii stwarzających warunki do poprawy jakości wody w Zbiorniku Sulejowskim.” Zadania te zostały następnie usunięte ze statutu Komitetu Sterującego (uchwała nr 150/03 Zarządu WŁ z dnia 25 marca 2003 r.) i zastąpione m.in. obowiązkiem „koordynowania działań jednostek samorządu terytorialnego dla realizacji zadań przyjętych w WPP...”. Zdaniem NIK, powyższe obowiązki przekraczały możliwości realizacyjne Komitetu Sterującego oraz w znacznym zakresie odbiegały istotnie od zadań, przewidzianych dla Komitetu Sterującego w uchwalonym przez Sejmik WPP. Według tego programu,

Komitet Sterujący miał „zapraszać potencjalnych beneficjentów do składania projektów, uruchamiać procedury związane z kwalifikacją wniosków, dokonywać wyboru i zatwierdzać projekty do realizacji, a także wnioskować do jednostki realizującej płatności o uruchomienie środków.” Według WPP, bieżąca koordynacja „wszelkich działań związanych z realizacją programu” oraz „współpraca z beneficjentami” miała natomiast należeć do jednostki wdrażającej. Należy też podkreślić, że uchwałą nr 735/2001 z 18 grudnia 2001 r. Zarząd WŁ wprowadził do statutu WZMiUW dodatkowe zadanie – „koordynację działań związanych z Wojewódzkim Programem Pilica.”

Powierzenie zadań jednostki wdrażającej Komitetowi Sterującemu i WZMiUW ignorowało także postanowienia „Porozumienia w sprawie realizacji Programu Regionalnego Pilica”, zawartego w dniu 4 października 2001 r. pomiędzy m.in. Województwem Łódzkim i 7 gminami uczestniczącymi w WPP. Sygnatariusze tego porozumienia zadeklarowali bowiem wolę uznania Spółki E-C „jako koordynatora działań w zakresie opracowywania niezbędnych dokumentacji wraz z dokonywaniem wymaganych uzgodnień i pozyskiwaniem pozwoleń na budowę inwestycji.” Wniosek WFOŚiGW o uznanie Spółki E-C za „jednostkę wdrażającą” był rozpatrywany przez Komitet Sterujący w czerwcu 2003 r., ale został odrzucony (m.in. z powodu niskiej jakości opracowanej przez nią dokumentacji projektowej).

Z ustaleń kontroli wynika, że działalność WZMiUW ograniczała się przede wszystkim do zapewnienia właściwej obsługi (prowadzenie sekretariatu i prac administracyjnych) Komitetu Sterującego. Nie prowadzono natomiast koordynacji działań związanych z WPP, a współpraca z beneficjentami tego programu polegała na prowadzeniu korespondencji oraz opracowywaniu – na podstawie przekazanych przez gminy informacji – sprawozdań dla Zarządu Województwa.

W ocenie NIK, przedstawiony sposób zarządzania realizacją WPP (powierzenie nierealnych do wykonania zadań, nakładanie się kompetencji) nie sprzyjał prawidłowej realizacji przedsięwzięć, zmierzających do zapewnienia należytej ochrony wód Zalewu Sulejowskiego i Górnej Pilicy. Stanowisko to potwierdziła K. Ozga, która w złożonym do protokołu kontroli wyjaśnieniu stwierdziła m.in., że pozbawiony „możliwości realizacyjnych” Komitet Sterujący „jako ciało społeczne o charakterze opiniodawczo – doradczym, pod moim przewodnictwem, spełniał swoje zadania w ramach posiadanych możliwości, w tym głównie w zakresie integrowania gmin i innych podmiotów wokół zadań Programu.” Działania te „nie przyniosły oczekiwanego efektu” z powodu braku

przygotowania gmin „do realizacji zadań Programu.” Stąd też „nasuwa się wniosek, że każdy program inwestycyjny powinien być rozpoczynany oddolnie, czyli od koncepcji beneficjentów, a nie odwrotnie.”

2. W badanym okresie realizacja przez Związek Komunalny Gmin Nadpilicznych w Tomaszowie Maz. jednego z zadań statutowych – programu ochrony Zalewu Sulejowskiego i rzeki Pilicy – obejmowała głównie działania organizacyjne (m.in. udział w posiedzeniach Komitetu Sterującego, opracowanie propozycji zmian WPP itp.). Nie podejmowano natomiast realizacji zadań przewidzianych w Programie dla jego beneficjentów, co spowodowane było brakiem właściwego przygotowania Związku do pełnienia takiej roli. W ocenie NIK, zarówno stan kadrowy (3 pracowników, w tym 2 zatrudnionych na podstawie umów zleceń) oraz możliwości finansowe (dochody w 2004 r. z tytułu składek członkowskich wyniosły 45 tys. zł) nie zapewniały właściwych warunków do realizacji przez Związek przedsięwzięć inwestycyjnych, przewidzianych dla beneficjentów końcowych.

3. Uchwałą nr 3 z dnia 22 kwietnia 2002 r. Komitet Sterujący uznał zasadność wniosku przedstawicieli miasta Tomaszowa Maz. oraz gmin: Mniszków, Paradyż, Sławno, Sulejów, Tomaszów Maz. i Wolbórz o „ustaleniu funkcjonowania oczyszczalni ścieków dla obszarów Zlewni Bezpośredniej Zalewu Sulejowskiego w Tomaszowie Maz. bez konieczności budowy oczyszczalni ścieków w miejscowości Kolonia Zawada”.

W 6 miesięcy później Komitet Sterujący zmienił zdanie w tej sprawie, uznając „za zasadny wniosek Związku Komunalnego Gmin Nadpilicznych” o skierowaniu ścieków z kolektorów opaskowych do oczyszczalni w miejscowości Kolonia Zawada (uchwała nr 5 z 23 października 2002 r., uchylająca uchwałę poprzednią -nr 3 z 22 kwietnia 2002 r.). Powyższe stanowisko Komitetu zostało przyjęte przez Zarząd WŁ uchwałą nr 628/02 z dnia 29 października 2002 r. Według uzasadnienia do tej uchwały, argumentami za zmianą lokalizacji oczyszczalni była m.in. „możliwość stworzenia jednolitego systemu zarządzania całością (sieć kanalizacyjna z oczyszczalnią) przez jedną jednostkę specjalistyczną powołaną przez samorządy oraz spełnienie kryteriów Unii Europejskiej w sprawie jednolitej taryfy opłat dla całego systemu oczyszczania.”

W dniu 6 października 2003 r. Komitet Sterujący podjął uchwałę nr 11 (uchylając poprzednią uchwałę nr 5 z 23 października 2002 r.), w której pozytywnie zaopiniował wniosek Związku Komunalnego Gmin Nadpilicznych o określeniu jako wiodącej dla realizacji WPP – Oczyszczalni Ścieków w Tomaszowie Maz. Spółka z o.o. w Tomaszowie Maz. Uchwała Komitetu Sterującego została zaaprobowana przez

Zarząd WŁ, który uchwałą nr 911/03 z 16 grudnia 2003 r. uchylił uchwałę nr 628/02 z 29 października 2002 r.

Zdaniem NIK, podejmując powyższe uchwały Zarząd WŁ przyjmował bezkrytycznie stanowiska Komitetu Sterującego i Związku Komunalnego Gmin Nadpiliczych, które były oparte na nierzetelnych i niepełnych analizach okoliczności związanych z lokalizacją przyszłej oczyszczalni ścieków. M.in. w uzasadnieniu do uchwały nr 628/02 z 29 października 2002 r. stwierdzono, że budowa oczyszczalni ścieków w Kolonii Zawada „przyniesie zminimalizowanie kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych.” Natomiast podstawą do uchylenia powyższej uchwały było stanowisko Związku Komunalnego (uchwała nr 3/2003 z 22 września 2003 r.) w którym uznano, że lokalizacja w Kolonii Zawada „pociąga za sobą nadmierne i nieracjonalne koszty i z tego względu staje się niekorzystna w wymiarze ekonomicznym” (wymieniono m.in. potrzebę wykupu lub wywłaszczeń gruntów).

W wyjaśnieniu członka Zarządu WŁ - Stanisława Ołasa stwierdzono, że przyjmując do wiadomości stanowiska Komitetu Sterującego „nie przesądził, która oczyszczalnia ma być realizowana, pozostawiając ostateczną decyzję inwestorowi bezpośredniemu.” Należy w tym miejscu podkreślić, że zarówno w WPP jak i w toku prac Komitetu Sterującego nie wypracowano decyzji o ustanowieniu podmiotu, pełniącego funkcję „inwestora bezpośredniego.”

3.2.5. Realizacja finansowa i rzeczowa zadań WPP

1. Według sprawozdań Komitetu Sterującego (sporządzanych dla Zarządu WŁ na podstawie informacji beneficjentów), wysokość nakładów poniesionych na realizację zadań zaliczonych do tzw. obszaru 1 WPP (Zalew Sulejowski) wyniosła - 4.153 tys. zł (stan na koniec 2005 r.), tj. 1,1% nakładów planowanych do końca 2005 r. Tak niskie zaawansowanie prac spowodowane było przede wszystkim tym, że nie rozpoczęto realizacji najważniejszych zadań obszaru 1 – modernizacji i rozbudowy oczyszczalni ścieków w Piotrkowie Tryb. i Tomaszowie Maz. oraz systemu kanalizacji wokół Zbiornika Sulejowskiego.

Z ustaleń kontroli wynika, że stan przygotowania obu miast do realizacji tych inwestycji przedstawiał się następująco:

- *W latach 2003-2005 w Piotrkowie Tryb. podejmowano działania w kierunku realizacji zadań związanych z modernizacją oczyszczalni ścieków i sieci wodno-kanalizacyjnej. Prace te, na które wydatkowano 677,7 tys. zł, dotyczyły w szczególności opracowania dokumentacji wymaganej przy ubieganiu się o uzyskanie*

środków unijnych, w której założono zmodernizowanie oczyszczalni w 2010 r., tj. dwa lata po terminie przyjętym w WP;

- Dopiero w grudniu 2005 r. Miasto Tomaszów Maz. złożyło wniosek z kompletem dokumentów o uzyskanie z Funduszu Spójności dofinansowania na opracowanie studium wykonalności modernizacji oczyszczalni ścieków i skanalizowania części miasta. W harmonogramie tego przedsięwzięcia założono jego zakończenie w 2009 r. (w WPP – w 2008 r.).*

Także w pozostałych kontrolowanych gminach (z wyjątkiem Mniszkowa) nie rozpoczęto budowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków.

Pozytywnie oceniono natomiast stan realizacji zadań z zakresu kanalizacji oraz usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych w gminie Mniszków. Kontrola tej gminy wykazała, że:

- Władze Mniszkowa krytycznie oceniły - pod względem kosztów realizacji i rozwiązań technologicznych – sporządzoną przez Spółkę E-C dokumentację projektową oczyszczalni. Powyższą ocenę oparto na – opracowanym na zlecenie Gminy – studium wykonalności oczyszczalni i kanalizacji sanitarnej, z którego wynikało m.in., że koszt budowy oczyszczalni według projektu Spółki E-C byłby ponad dwukrotnie wyższy od rozwiązania zaproponowanego w studium (odpowiednio 5.248,5 tys. zł i 2.177,9 tys. zł netto). Szacunek ten został potwierdzony po zrealizowaniu oczyszczalni, gdyż ostateczny koszt jej budowy (według projektu zamiennego) wyniósł 2.770,0 tys. zł (netto). Pozytywnie oceniono także stan zaawansowania robót kanalizacyjnych – do końca 2005 r. wybudowano 13,5 km sieci, natomiast do kwietnia 2006 r. dalsze 14,4 km. Na realizację powyższego przedsięwzięcia uzyskano pożyczkę z WFOŚiGW oraz zapewniono dofinansowanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.*

Negatywnie oceniono natomiast - pod względem legalności - sposób udzielenia przez Wójta Gminy Mniszków zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej kanalizacji i sieci wodociągowej, w toku którego doszło m.in. do naruszenia zasady pisemności postępowania²¹ i poświadczenia nieprawdy w protokole postępowania. Stwierdzono także wypłacenie wykonawcy dokumentacji

²¹ art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm.)

projektowej wynagrodzenia wyższego o 4.114,15 zł od ustalonego w umowie (nadpłatę zwrócono w toku kontroli NIK).

2. Sprawozdania Komitetu Sterującego wskazywały także na brak lub bardzo niski stopień realizacji pozostałych zadań WPP; m.in. nie poniesiono nakładów na budowę stref ekotonowych, centralnych i lokalnych punktów gromadzenia odpadów oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury turystycznej (poza wybudowaniem wzdłuż Zalewu 68,5 km ścieżki rowerowej oraz położeniem nawierzchni bitumicznej na długości 2,1 km w Gminie Wolbórz). Na zaplanowaną budowę 42 zbiorników małej retencji zrealizowano tylko jeden obiekt (jaz kozłowy w m. Rożenek). Z ustaleń kontroli wynika, że sprawozdania Komitetu Sterującego były niepełne, co jednak nie zmienia oceny o niskim stanie zaawansowania zadań WPP. I tak np.:

- *Gmina Sławno nie przystąpiła do modernizacji gminnego składowiska odpadów komunalnych, a według gminnego planu gospodarki odpadami, selektywna zbiórka odpadów objętych było tylko 29 % mieszkańców. Od września 2004 r. zaniechano (ze względu – jak to wyjaśnił Wójt Gminy) zbiórki zużytych opakowań z tworzyw sztucznych oraz stłuczki szklanej. W gminnym programie gospodarki odpadami zwrócono przy tym uwagę na niewielką ilość przyjmowanych na składowisku odpadów (w 2005 r. – 318 Mg), która była znacznie niższa od ilości odpadów wytwarzanych (wg wskaźnikowego szacunku- 1.673 Mg). W ocenie autorów tego programu, wskazywało to na ich spalanie lub wywożenie na „dzikie wysypiska”;*
- *w Gminie Wolbórz prowadzono (od maja 2003 r.) selektywną zbiórkę odpadów oraz zmodernizowano gminne składowisko w Młynarach, ale przyjmowana na nim ilość odpadów (w 2005 r. - 1.126,4 Mg, przy szacunkowej ilości odpadów wytwarzanych w 2003 r. - 2.080 Mg) wskazuje na ich nielegalne usuwanie i zanieczyszczanie środowiska;*
- *w Gminie Sulejów nie doprowadzono do wybudowania międzygminnego zakładu zagospodarowania odpadów i punktu zbiórki odpadów niebezpiecznych, pomimo że eksploatowane obecnie składowisko powinno zostać zamknięte do końca 2008 r. NIK pozytywnie oceniła natomiast dotychczasowe działania w zakresie podniesienia atrakcyjności turystyczno-rekreacyjnej Gminy poprzez poprawę infrastruktury drogowej (w latach 2002-2005 zmodernizowano m.in. 12,5 km dróg).*

Komitet Sterujący nie posiadał natomiast informacji o stanie realizacji przedsięwzięć z tzw. obszaru 2 WPP (Górnej Pilicy), w którym szacowane nakłady w latach 2005-2021 miały wynieść 732.901 tys. zł (zaplanowano m.in. wybudowanie w tym obszarze 32

oczyszczalni ścieków). Działając na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy zwrócili do 16 gmin obszaru 2 WPP o udzielenie informacji w sprawie m.in. stopnia realizacji zadań ujętych w tym programie. Z uzyskanych danych wynikało, że do końca 2005 r. w gminach tych wydatkowano łącznie 7.447,3 tys. zł (1% nakładów przewidzianych dla tego obszaru w WPP). Nakłady te poniesiono przede wszystkim na wybudowanie: oczyszczalni ścieków (160 m³/dobę) i 4,4 km kanalizacji sanitarnej w Wielgomłynach, kanalizacji sanitarnej w Woli Krzysztoporskiej (2,3 km) oraz budowę oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją w Żytnie.

W latach 2002 – 2005 nie nastąpiły także istotne zmiany w pozostałych obszarach objętych głównymi celami WPP, w tym w zakresie podniesienia atrakcyjności turystycznej terenów położonych nad Zalewem Sulejowskim. Wprawdzie kontrolowane gminy podejmowały działania inwestycyjne (rozbudowa dróg, budowa trasy turystyczno-rowerowej) i promocyjne, ale nie przyniosły one odczuwalnych rezultatów w zakresie rozwoju agroturystyki na obszarach wiejskich.

Do końca 2005 r. w Gminie Sulejów zarejestrowano trzy gospodarstwa agroturystyczne, natomiast w ewidencji działalności gospodarczej Gminy Sławno nie odnotowano takich gospodarstw. W gminie tej nie znaleziono także chętnych do zagospodarowania terenów rekreacyjnych w rejonie miejscowości Unewel i Kolonia Unewel, pomimo wyznaczenia tego obszaru w uchwalonym w czerwcu 2003 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

3.2.6. Prace nad zmianami założeń WPP

Wójtowie i Burmistrzowie kontrolowanych gmin wyrażali niejednokrotnie krytyczną ocenę WPP w toku posiedzeń Komitetu Sterującego²², zwłaszcza pod kątem realności i wysokich kosztów przyjętych w nim rozwiązań i związanych z tym niewielkich efektów. Przedstawiciele beneficjentów WPP uważali m.in., że „program jak i rozwiązania techniczne zostały narzucone gminom odgórnie” (posiedzenie Komitetu Sterującego w dniu 6 października 2003 r.), a „dla gmin korzystniejsza byłaby sytuacja gdyby Program w ogóle nie istniał” (posiedzenie w dniu 17 września 2003 r.). Stwierdzano także, że Komitet „hamuje poczynania beneficjentów” (6 październik 2003 r.) oraz proponowano rozwiązanie „uchylenia uchwały zatwierdzającej WPP” (10 luty 2005 r.).

²² identyczne oceny przedstawili także w składanych w toku kontroli NIK wyjaśnieniach

W dniu 1 września 2005 r. Komitet Sterujący podjął uchwałę nr 12, w której pozytywnie zaopiniował „Ramowy projekt zmian w WPP”, a w dniu 14 marca 2006 r. Zarząd WŁ uchwalił projekt uchwały Sejmiku w sprawie przyjęcia trybu prac nad aktualizacją WPP.

W uzasadnieniu projektu wskazano m.in. na potrzebę usunięcia w zmodyfikowanym programie ustaleń ograniczających „możliwości samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego o rozwiązaniach w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków” oraz na konieczność wyznaczenia podmiotów „odpowiedzialnych za realizację poszczególnych celów i działań...” Uchwałą nr LV/927/2006 z dnia 25 kwietnia 2006 r. Sejmik przyjął ramowy projekt zmian i harmonogram aktualizacji WPP, z którego wynikało że przyjęcie zaktualizowanego Programu ma nastąpić w IV kwartale 2006 r.

Zdaniem K. Ozgi, tak długotrwały okres podejmowania decyzji w sprawie zaktualizowania WPP spowodowany był przede wszystkim faktem, że „gminy i Związek Komunalny Gmin Nadpilicznych nie mogły wypracować koncepcji co do lokalizacji i zakresu rzeczowego głównych zadań z tego Programu (czy oczyszczalnia w Tomaszowie Maz., czy w Kolonii Zawada)” oraz trudnościami z przekonaniem gmin o partycypacji w kosztach omawianego przedsięwzięcia. W świetle przedstawionych ustaleń kontroli NIK nie można podzielić w pełni powyższego stanowiska. W WPP pozostawiono wybór lokalizacji oczyszczalni pomiędzy wariantem nieopłacalnym ekonomicznie (oczyszczalnia w Piotrkowie Tryb. i Tomaszowie Maz.) oraz wprowadzoną naprędce (bez należytej analizy opłacalności i stanu prawnego gruntów) koncepcją budowy oczyszczalni w Kolonii Zawada. W tym stanie rzeczy nieuzasadniony jest zarzut o niepartycypowaniu gmin w kosztach realizacji WPP, tym bardziej że odstąpiły one od udziału w Programie i rozpoczęły budowę kanalizacji i oczyszczalni ścieków według własnych koncepcji.

3.2.7. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Po zakończeniu kontroli w 2002 r.²³, Delegatura NIK w Łodzi skierowała do Marszałka Województwa Łódzkiego wystąpienie pokontrolne z dnia 14 marca 2002 r., wnioskując o „spowodowanie spełnienia wymogów wynikających z uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 27 listopada 2001 r. zatwierdzającej WPP w zakresie przedstawiania Sejmikowi corocznych informacji o jego realizacji oraz umieszczenia Programu w Kontrakcie Wojewódzkim.” W badanym okresie Zarząd WŁ przedstawił Sejmikowi 4 informacje roczne (sprawozdanie z marca 2003 r. obejmowało okres od 1996 r. do końca

²³ patrz przypis 1

2002 r.). Powyższe informacje nie przedstawiały jednak pełnego obrazu stanu realizacji WPP, m.in. z powodu nieprzekazywania przez niektóre gminy stosownych sprawozdań (np. gminy Paradyż i Tomaszów Maz., pomimo kierowanych ponagleń, nie złożyły żadnego sprawozdania). Jak już wspomniano w p. 3.2.5. niniejszej informacji, Komitet Sterujący nie posiadał także sprawozdań z realizacji WPP od gmin położonych w obszarze Górnej Pilicy, do których zresztą nie zwracał się w tej sprawie.

Zarząd WŁ nie wykonał uchwały nr XXXVI/438/2001 Sejmiku z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie zatwierdzenia WPP, w części dotyczącej umieszczenia tego programu w Kontrakcie Wojewódzkim. W wyjaśnieniach dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego stwierdzono, że przyczyną tego stanu był fakt, iż „środki z Kontraktu Wojewódzkiego zostały rozdysponowane decyzją Zarządu przed dniem 30 stycznia 2001 r. na cały okres obowiązywania Kontraktu, tj. 2001-2003.” Natomiast w 2004 r. rozpoczęto „wdrażanie ZPORR na korzystniejszych niż w Kontrakcie Wojewódzkim zasadach (75% dofinansowania)”, a niewielkie środki przewidziane w Kontraktach zarezerwowano na inwestycje, nie kwalifikujące się do finansowania ze źródeł unijnych. Należy w tym miejscu podkreślić, że „rozdysponowanie środków” przeznaczonych na realizację zadań Kontraktu Wojewódzkiego było znane Zarządowi WŁ już w czasie podejmowania uchwały nr 653/01 z dnia 13 listopada 2001 r., na podstawie której przyjęto projekt uchwały Sejmiku o zatwierdzeniu WPP. Pomimo to, w powyższym projekcie zamieszczono zalecenie umieszczenia WPP w Kontrakcie Wojewódzkim.

WFOŚiGW zrealizował wnioski pokontrolne NIK zamieszczone w wystąpieniu pokontrolnym z marca 2002 r.²⁴ Stwierdzono, że podjęto decyzję o przeznaczeniu pozostałych środków dotacji (przyznanej Spółce w kwocie 4.000 tys. zł) jedynie na roboty budowlane oraz wprowadzono obowiązek składania przez przedstawicieli Funduszu w radach nadzorczych m.in. Spółki E-C. okresowych sprawozdań. WFOŚiGW pośredniczył też w użyczeniu ZKGN dokumentacji projektowej WPP i spowodował odtworzenie dokumentów w sprawie dopłaty do kapitału Spółki E-C.

²⁴ patrz przypis 20

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Przygotowując niniejszą kontrolę wzięto pod uwagę wyniki kontroli I/01/016 „Prawidłowość podejmowanych działań (w tym ich koordynacji) przez administrację rządową, samorządową oraz inne podmioty w zakresie realizacji Regionalnego Programu PILICA”, zakończonej przez Delegaturę NIK w Łodzi w 2002 r. Przekazane przez kontrolowane wówczas jednostki informacje wskazywały wprawdzie na częściową realizację wniosków pokontrolnych, ale sygnalizowały także nierozwiązanie wielu problemów (m.in. lokalizacji oczyszczalni ścieków), niezmiernie istotnych dla osiągnięcia głównych celów Programu. Stąd też, przy wyborze kontrolowanych jednostek kierowano się – wymienionymi w WPP - listą „instytucji zarządzających programem” i zakresem ich działalności. Wybór do kontroli gmin (beneficjentów) nastąpił na podstawie m.in. analizy informacji Zarządu Województwa Łódzkiego o realizacji zadań WPP.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku postępowania pokontrolnego skierowano do wszystkich kontrolowanych jednostek wystąpienia, zawierające łącznie 22 wnioski pokontrolne, w których wskazano m.in. na potrzebę podjęcia przez Związek Komunalny Gmin Nadpiliczych i kontrolowane gminy, zintensyfikowanych działań zmierzających do:

- przeanalizowania potencjalnych możliwości zwiększenia stopnia przygotowania finansowego i organizacyjnego Związku do rozszerzenia działalności w zakresie realizacji zadań WPP,
- terminowej realizacji zadań związanych z kanalizacją oraz usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, w tym modernizacji oczyszczalni ścieków w Piotrkowie Tryb. i Tomaszowie Maz.,
- uporządkowania gospodarki odpadami komunalnym, m.in. poprzez zapewnienie warunków do objęcia wszystkich mieszkańców gmin zorganizowanym systemem odbioru odpadów i ich selektywną zbiórką.

We wnioskach skierowanych do WZMiUW zwrócono uwagę m.in. na potrzebę przeanalizowania możliwości zwiększenia nakładów na realizację zadań z zakresu małej retencji przeanalizowanie możliwości zwiększenia pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań z zakresu małej retencji oraz doprowadzenia do zgodności aktualizowanego WPP z Wojewódzkim Programem Małej Retencji.

Z nadesłanych do czasu sporządzenia niniejszej informacji odpowiedzi na wystąpienia wynikało, że wykonano 17 wniosków pokontrolnych, natomiast 5 znajdowało się w trakcie realizacji. Kontrolowane gminy informowały m.in. o kontynuowaniu działań w kierunku poprawy stanu ochrony środowiska. Działania te znajdowały się na różnych etapach zaawansowania (przygotowanie dokumentacji projektowej i przetargowej, realizacja robót, uchwalenie regulaminów utrzymania czystości i porządku itp.). Na przykład Gmina Sulejów zawarła porozumienie międzygminne (z Piotrkowem Tryb. i Gminą Rozprza) o budowie wspólnej kanalizacji i zabezpieczyła na ten cel odpowiednie środki. Związek Komunalny Gmin Nadpiliczych zadeklarował zwiększenie swojego udziału w realizacji WPP, ale uzależnił je od stosownej aktualizacji Programu.

WZMiUW poinformował, że wystąpił m.in. do beneficjentów WPP o podejmowanie inicjatyw w sprawie zwiększenia inwestycji w zakresie małej retencji (przy wykorzystaniu środków z funduszy ochrony środowiska) oraz przeanalizował z Biurem Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi (przygotowującym zmiany w WPP) planowaną ilość i lokalizację zbiorników wodnych.

Marszałek Województwa Łódzkiego zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, które zostały uwzględnione w części (jedno zastrzeżenie z czterech zgłoszonych) przez Komisję Odwoławczą. Komisja Rozstrzygająca nie podzieliła tego stanowiska, znajdując podstawy do uwzględnienia dwóch zastrzeżeń Marszałka.

Delegatura NIK w Łodzi – w związku z ustaleniami kontroli w WFOŚiGW oraz Urzędzie Gminy w Mniszkowie – skierowała stosowne zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a także zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w toku udzielenia przez Urząd Gminy w Mniszkowie zamówienia publicznego.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów

- 1. Urząd Marszałkowski w Łodzi,**
- 2. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi,**
- 3. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi,**
- 4. Związek Komunalny Gmin Nadpiliczych w Tomaszowie Mazowieckim,**
- 5. Urząd Miasta w Piotrkowie Trybunalskim,**
- 6. Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim,**
- 7. Urząd Miejski w Sulejowie**
- 8. Urząd Gminy w Mniszkowie**
- 9. Urząd Gminy w Sławnie**
- 10. Urząd Gminy w Wolborzu**

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.),
2. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. Nr 48, poz. 550) – utraciła moc, z wyjątkiem art. 5 ust. 2, art. 13 ust. 3 pkt 1 – 9 oraz art. 16 – 23, które pozostały w mocy do dnia przyjęcia przez Radę Ministrów sprawozdania końcowego z wykonania programu wsparcia na rok 2004, z dniem 8 czerwca 2004 r.
3. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.),
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – obowiązywała do 10 lipca 2003 r.,
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U Nr 80, poz. 717 ze zm.) – weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r.,
9. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) – uchylona z dniem 2 marca 2004 r. przez ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz.1014 ze zm.; tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność (w okresie objętym kontrolą)

1. Marszałkiem Województwa Łódzkiego od 29 marca 2004 r. - Pan Stanisław Witaszczyk, poprzednio (od 1 lutego 2001 r.) – Mieczysław Teodorczyk,
2. Dyrektorem Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi od 19 kwietnia 1999 r. - Bogumił Kazulak,
3. Prezesem Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi od 19 stycznia 2005 r. - Pan Jarosław Berger, poprzednio: (od 24 czerwca 2004 r. do 18 stycznia 2005 r.) – Andrzej Berezowiec, (od 1 sierpnia 2001 r. do 23 czerwca 2004 r.) – Jerzy Szmit, (od 16 lutego 2001 r. do 31 lipca 2001 r.) – Stefan Mierzejek, od (21 kwietnia 1999 r. do 6 lutego 2001 r.) – Marek Kubiak,
4. Przewodniczącym Związku Komunalnego Gmin Nadpilicznych w Tomaszowie Mazowieckim od 4 marca 2003 r. - Pan Mirosław Kukliński, poprzednio (od 9 marca 1999 r.) – Krystyna Koźlik,
5. Prezydentem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego od 18 listopada 2002 r. - Pan Waldemar Matuszewicz, poprzednio (od 5 listopada 1998 r.) – Andrzej Pol,
6. Prezydentem Miasta Tomaszów Mazowiecki od 12 listopada 2002 r. - Pan Mirosław Kukliński, poprzednio (od 26 września 2001 r.) – Tomasz Kumek,
7. Burmistrzem Miasta Sulejowa od 18 listopada 2002 r. - Pan Stanisław Baryła, poprzednio (od 5 listopada 1998 r.) – Krystyna Koźlik,
8. Wójtem Gminy Mniszków od 29 października 1998 r. - Pan Janusz Ciesielski,
9. Wójtem Gminy Sławno od 20 lipca 1994 r. - Pan Tadeusz Wojciechowski,
10. Wójtem Gminy Wolbórz od 27 października 1998 r. - Pan Henryk Sęk.

**Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli P/06/140
„Realizacja Wojewódzkiego Programu PILICA”**

1. Minister Środowiska,
2. Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
3. Wojewoda Łódzki,
4. Marszałek Województwa Łódzkiego,
5. Przewodniczący Sejmiku Województwa Łódzkiego,
6. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi,
7. Przewodniczący Rady Nadzorczej i Prezes Zarządu Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi,
8. Przewodniczący Rad i Starostowie Powiatów: Tomaszowskiego, Piotrkowskiego, Opoczyńskiego i Radomszczańskiego,
9. Przewodniczący Rad Miejskich i Prezydenci Miast: Łodzi, Piotrkowa Trybunalskiego i Tomaszowa Mazowieckiego,
10. Przewodniczący Rady i Burmistrz Miasta Sulejowa,
11. Przewodniczący Rad i Wójtowie Gmin: Tomaszów Maz., Wolbórz, Aleksandrów, Rozprza, Wola Krzysztoporska, Grabica, Gorzkowice, Łęki Szlacheckie, Mniszków, Sławno, Żarnów, Paradyż, Przedbórz, Wielgomłyny, Kobbiele Wielkie, Kodrąb, Masłowie, Żytno i Ręczno.