



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI – 4101-004-03/2014
P/14/058

Tekst jednolity*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 22 kwietnia 2015 r.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/058 – Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Tomasz Nowakowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92773 z dnia 12 listopada 2014 r.2. Tomasz Józefowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92774 z dnia 12 listopada 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa (NFOŚiGW, Narodowy Fundusz)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Skucha, Prezes Zarządu NFOŚiGW od dnia 1 stycznia 2013 r. Jan Rączka, Prezes Zarządu od dnia 21 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1223,1223a)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania kontrolowanej jednostki, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 16 stycznia 2015 r., związane z funkcjonowaniem systemu wsparcia finansowego ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2010–2014 Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wdrożył dwa programy priorytetowe umożliwiające dofinansowanie ze środków krajowych przedsięwzięć mających na celu zamykanie i rekultywację składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, przeznaczając na ten cel na dotacje 108,4 mln zł oraz na pożyczki 34,0 mln zł. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 15 grudnia 2014 r. zawarto 37 umów na dofinansowanie przedsięwzięć polegających na zamykaniu i rekultywacji takich składowisk, na łączną kwotę 32,3 mln zł. Ponadto w okresie tym przewidziano wydatkowanie 7,6 mln zł na dofinansowanie przedsięwzięć objętych umowami zawartymi przed 2010 r.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- nierzetelnego i nieterminowego rozpatrzenia części wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie rekultywacji zamkniętych składowisk,
- rozliczenia jednego z dofinansowanych przedsięwzięć, pomimo istnienia uzasadnionych wątpliwości co do celowości wydatkowania na nie środków Narodowego Funduszu,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- żądania od beneficjentów uzyskiwania potwierdzeń osiągnięcia efektu ekologicznego zrealizowanych przedsięwzięć od urzędów lub organów administracji publicznej, z którymi NFOŚiGW nie zawarł porozumień w tym zakresie,
- nieinformowania wnioskodawców, których wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, o przysługującym im prawie do wniesienia odwołania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja przez Zarząd Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej działań związanych z funkcjonowaniem systemu wsparcia finansowego ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW dysponował *Wykazem składowisk odpadów niespełniających wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa, które pomimo tego faktu nie zostały zamknięte i funkcjonowały po 31 grudnia 2009 r.* (234 składowiska) oraz *Wykazem składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne niespełniających dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (na podstawie informacji przekazanych przez WIOŚ) wg stanu na dzień 31.12.2013 r.* (32 składowiska). Oba wykazy przekazane zostały do NFOŚiGW przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ).

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi (DZ) wyjaśnił, że informacje o funkcjonujących składowiskach odpadów NFOŚiGW czerpał z wojewódzkich planów gospodarki odpadami, danych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (WIOŚ), GIOŚ oraz opracowań i raportów przygotowywanych przez Ministerstwo Środowiska (MŚ).

(dowód: akta kontroli str. 12-50,178,199-201,266-272,292-293)

Od lutego 2011 r. pracownicy DZ uzyskali dostęp do centralnej bazy danych dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami, prowadzonej przez Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 173-178)

W latach 2010–2014 uruchomiono dwa programy priorytetowe umożliwiające dofinansowywanie przedsięwzięć związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne:

- 1) „Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych” – program zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 12 stycznia 2010 r., w ramach którego początkowo przewidywano budżet w wysokości 30 mln zł (7 mln zł na dotacje inwestycyjne i 23 mln zł na pożyczki inwestycyjne), okres wdrożenia w latach 2010–2012 i nabór wniosków w trzech terminach 2010 r. Po zmianach programu w kolejnych latach (ostatnia w marcu 2013 r.) przewidywano jego wdrażanie w latach 2010–2017, a alokację środków w latach 2010–2016. W okresie 2010–2014 zaplanowano wydatki w wysokości 109.574,9 tys. zł (dotacje 83.534,1 tys. zł, pożyczki 26.040,8 tys. zł), a dla całego okresu alokacji środków (2010–2016) w wysokości 161.074,9 tys. zł (dotacje 115.034,1 tys. zł, pożyczki 46.040,8 tys. zł).

W programie tym, jako kryteria umożliwiające uzyskanie dofinansowania w formie dotacji wymieniono m.in.:

- podmiot nie będzie kontynuował działalności związanej ze składowaniem odpadów komunalnych,
 - dla składowiska wydano decyzję o jego zamknięciu określając w niej datę zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania nie później niż do dnia 31 grudnia 2009 r.,
 - powierzchnia składowiska lub łączna powierzchnia składowisk, której dotyczy wniosek o dofinansowanie jest większa lub równa 2 ha – kryterium to dotyczyło także udzielania pożyczek;
- 2) „Ochrona powierzchni ziemi” – zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 15 listopada 2013 r. – obowiązujący od 1 stycznia 2014 r. z planowanym budżetem na lata 2014–2017 147.976,4 tys. zł (dotacje – 108.476,4 tys. zł, pożyczki 39.500,0 tys. zł), alokacją środków w latach 2014–2017 i ich wydatkowaniem do 2020 r., a po zmianie w dniu 23 września 2014 r. – okresie realizacji 2015–2023, alokacją środków do 2020 r. i budżecie (2015–2023) 133.200,0 tys. zł (dotacje 97.200,0 tys. zł, pożyczki 36.000,0 tys. zł). Jednym z kryteriów programu umożliwiających uzyskanie dofinansowania było, iż powierzchnia składowiska lub łączna powierzchnia składowisk, której dotyczy wniosek o dofinansowanie jest większa lub równa 2 ha.

(dowód: akta kontroli str. 51-141,152-172,202-225,295-302)

W sprawie ustalonych kryteriów Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła: „Określenie wielkości 2 ha jako minimalnej powierzchni składowiska (lub łącznej powierzchni składowisk) przewidzianej do rekultywacji umożliwiające wnioskowanie o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW było celowym rozstrzygnięciem określającym linię demarkacyjną pomiędzy NFOŚiGW jako funduszem „krajowym” i regionalnymi oraz lokalnymi źródłami finansowania. Przesłankami definiowania „linii demarkacyjnej” (...) były w szczególności: koszt przedsięwzięcia, potencjalnie niekorzystne oddziaływanie na środowisko, rozproszenie lub skoncentrowanie składowisk jako źródeł oddziaływania oraz zdolność podmiotów zobowiązanych (zarządzających) lub innych finansujących do realizacji przedsięwzięć bez udziału środków NFOŚiGW (...). Przyjęto, że powierzchnia składowiska poddanego rekultywacji w najpełniejszym stopniu w sposób zagregowany konsumuje powyższe aspekty, a jednocześnie stanowi kryterium jednoznaczne, nierodzące wątpliwości interpretacyjnych” oraz, że: „Intencją NFOŚiGW przy określeniu jako kryterium dostępu wymogu, by wnioskodawca dysponował decyzją w/s zamknięcia składowiska z ustaloną datą zaprzestania przyjmowania odpadów nie później niż do dnia 31 grudnia 2009 r. było objęcie dofinansowaniem w pierwszym rządzie składowisk, które wymagały zamknięcia i rekultywacji w terminie ustawowym wynikającym z transpozycji przepisów UE i zarządzane przez podmioty, które dochowały należytej staranności. Wydaje się wątpliwe wspieranie fakultatywnym dofinansowaniem dotacyjnym wnioskodawców, którzy nie realizują obowiązków ustawowych. NFOŚiGW powinien w szczególności wspierać tych zarządzających składowiskiem, którzy przy zachowaniu staranności i działając zgodnie z prawem, nie byli w stanie z różnych, uzasadnionych przyczyn w pełni zrealizować ciążących na nich obowiązków. Unieszkodliwienie odpadów poprzez składowanie jest działalnością prowadzoną w warunkach rynkowych i regulowaną przez liczne przepisy. Dofinansowanie ze środków publicznych przedsiębiorców prowadzących taką działalność w zakresie ich obowiązków nie powinno zakłócać konkurencji. Wsparcie, szczególnie dotacyjne, przedsiębiorcy, który po zamknięciu jednego

składowiska kontynuował będzie działalność w innej lokalizacji (często na sąsiadującej kwaterze) stawia go w sytuacji uprzywilejowanej wobec podmiotów realizujących swoje obowiązki zgodnie z prawem z własnych środków. Wykluczenie przez NFOŚiGW możliwości finansowania dotacyjnego przedsiębiorców, którzy będą kontynuowali działalność w zakresie składowania odpadów miało na celu zminimalizowanie skali wskazanych niekorzystnych zjawisk. (...) Wskazane wyżej ograniczenia miały zastosowanie do dofinansowania dotacyjnego i nie wykluczały możliwości ubiegania się o uzyskanie od NFOŚiGW pożyczki”. Wyjaśniła ponadto, że: „(...) Należy zaznaczyć, że w późniejszych edycjach programu priorytetowego w okresie objętym kontrolą NFOŚiGW odstąpił od powyższego wymogu poprzestając na badaniu wnioskowanego dofinansowania w kontekście powszechnie obowiązujących przepisów dot. pomocy publicznej (...)”.

(akta kontroli: 320-326,472-476,1219-1222)

Zastępca Dyrektora DZ wyjaśnił, że środki zaplanowano na podstawie doświadczeń uzyskanych podczas dofinansowywania rekultywacji i zamykania składowisk w ramach programów wcześniej obowiązujących w NFOŚiGW. Analizowano także złożone wcześniej wnioski dot. tego zagadnienia oraz zapisy ujęte w krajowym i wojewódzkich planach gospodarki odpadami, a także dane z WIOŚ i GIOŚ. Zaznaczył, że planowanie środków na realizację ww. programów określało gotowość NFOŚiGW do wsparcia beneficjentów, nie było także żadnego przypadku nieudzielenia dofinansowania ze względu na brak środków.

Wskaźnikiem osiągnięcia celu programów *Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych* oraz *Ochrona powierzchni ziemi* była wyrażona w ha powierzchnia zrekultywowanych składowisk.

(dowód: akta kontroli str. 51-141,199-201,266-302)

W programie *Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych*, nabór wniosków o dofinansowanie w formie dotacji odbywał się w trybie konkursowym, w trzech terminach 2010 r. (do końca marca, do końca czerwca, do końca października), trzech terminach 2011 r. (do końca lutego, do końca maja, do końca sierpnia), a w latach 2012–2013 do końca lipca oraz do końca października. Nabór wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki odbywał się w trybie ciągłym, do wyczerpania środków. Zastępca Dyrektora DZ wyjaśnił, że nie były składane formalne wnioski o uruchomienie ww. programów, a ich uruchomienie wynikało z dokonywanej w NFOŚiGW analizy istotnych w skali kraju potrzeb w zakresie realizacji polityki ekologicznej państwa, oraz było także odpowiedzią na obowiązki nałożone na zarządzających składowiskami odpadów w przepisach prawnych. Informację o uruchomionych programach przesyłano do urzędów marszałkowskich, WIOŚ oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Oferta dotycząca ww. programów była prezentowana podczas konferencji tematycznych i szkoleniowych, w których uczestniczyli przedstawiciele NFOŚiGW oraz na stronie internetowej NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 51-172,199-201,295-302,337-407)

W NFOŚiGW obowiązywały wzory umów o dofinansowanie w formie dotacji oraz pożyczki, określone w obowiązującym w okresie objętym kontrolą „Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW” (*Podręcznik procedur*). Zasady oznakowania przedsięwzięć dofinansowanych ze środków NFOŚiGW określone były w obowiązującej w okresie objętym kontrolą „Instrukcji oznakowania przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków NFOŚiGW”. Generator wniosków (GWD) umożliwiający przygotowanie i przekazanie do NFOŚiGW wniosków o dofinansowanie projektów uruchomiony został w 2013 r. Nabór do

programu priorytetowego *Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych* nie był przeprowadzany z wykorzystaniem GWD, ponieważ w NFOŚiGW przyjęto założenie, że będzie on dostępny tylko dla nowo uruchamianych programów. Nabór wniosków do programu *Ochrona powierzchni ziemi Część 2) Rekultywacja terenów zdegradowanych i składowisk odpadów komunalnych* uruchomiony został w kwietniu 2014 r. i odbywał się z wykorzystaniem GWD. Weryfikacja wniosków, złożonych w trybie ciągłym (pożyczki), prowadzona była w oparciu o *Podręcznik procedur*, natomiast wniosków złożonych w trybie konkursowym w oparciu o regulamin konkursu o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego *Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych*, a w sprawach nieuregulowanych w regulaminie także w oparciu o *Podręcznik procedur*.

(dowód: akta kontroli str. 142-148,226,262-265,517-580)

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 15 grudnia 2014 r. do NFOŚiGW wpłynęło 58 wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych zadań w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań, w tym jeden w ramach programu *Ochrona powierzchni ziemi*, z tego 32 wnioski na kwotę 47.347,24 tys. zł w 2010 r., 15 wniosków na kwotę 18.168,13 tys. zł² w 2011 r., siedem wniosków na kwotę 8.735,12 tys. zł w 2012 r., trzy wnioski na kwotę 6.228,25 tys. zł w 2013 r. i jeden wniosek na kwotę 750,00 tys. zł w 2014 r. Wnioski o dofinansowanie ze środków krajowych złożyło 41 jednostek samorządu terytorialnego albo związki gminne oraz 17 podmiotów gospodarczych.

Planowane koszty wnioskowanych przedsięwzięć wynosiły 179.716,84 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 171.220,92 tys. zł. Wnioskodawcy wystąpili o dofinansowanie ze środków krajowych w wysokości 81.228,75 tys. zł. NFOŚiGW przyznał dofinansowanie w wysokości 49.877,20 tys. zł dla 40 wniosków, a po zmianach (cztery przypadki rezygnacji z umowy) w wysokości 32.150,08 tys. zł dla 36 wniosków – 25 z 2010 r. w kwocie 20.920,08 tys. zł, ośmiu z 2011 r. w kwocie 6.480,47 tys. zł, dwóch z 2012 r. w kwocie 749,53 tys. zł i jednego wniosku z 2013 r. w kwocie 4.000,00 tys. zł. Koszty przedsięwzięć dofinansowanych ze środków krajowych, w ramach ww. 36 wniosków, wyniosły 65.685,62 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 62.069,75 tys. zł.

W ośmiu przypadkach wnioskowano o wsparcie w formie pożyczki, a w pozostałych przypadkach o dotacje.

NFOŚiGW rozpatrzył negatywnie (odrzućenie wniosku albo odmowa udzielenia dofinansowania) 11 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków krajowych na łączną kwotę 10.016,64 tys. zł (w jednym przypadku wnioskodawca nie określił wysokości wnioskowanej kwoty dofinansowania)³. Przyczynami decyzji odmawiających dofinansowania były: niezgodność przedsięwzięcia z kryteriami określonymi w programie priorytetowym – w sześciu przypadkach; nieuzupełnienie wniosku pomimo wezwania – w czterech przypadkach, złożenie wniosku po terminie – w jednym przypadku. Niezgodność przedsięwzięcia z kryteriami określonymi w programie priorytetowym wynikała m.in. z niespełnienia kryterium minimalnej powierzchni planowanej do zrehabilitowania (2 ha), nie zadeklarowania przez podmiot zakończenia działalności w zakresie składowania odpadów, nieskładowania odpadów komunalnych.

² Dane z 14 wniosków – jeden wniosek gminy Teresin z 2011 r. nie zawierał danych nt. kosztów przedsięwzięcia i wnioskowanej kwoty dotacji.

³ W dwóch przypadkach podmiotom, którym odmówiono dofinansowania, przyznano je po ponownym złożeniu wniosku. W jednym przypadku zamiast wnioskowanej pożyczki, po ponownym złożeniu wniosku, przyznano dotację 548,71 tys. zł, a w drugim przypadku po odrzuceniu wniosku o dotację w kwocie 1 537,47 tys. zł, po ponownym złożeniu wniosku przyznano dotację 1 516,16 tys. zł (tj. we wnioskowanej wysokości).

W jedenastu przypadkach wnioskodawcy zrezygnowali z ubiegania się o dofinansowanie lub wypowiedzieli zawarte umowy, na łączną kwotę 24.375,34 tys. zł.

W trzech przypadkach NFOŚiGW udzielił dofinansowania w kwotach niższych od wnioskowanych, łącznie o 1.098,07 tys. zł. Było to spowodowane zmniejszeniem kosztów przedsięwzięć w okresie od złożenia wniosku do zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 5-7,11,149-151,511)

Po 1 stycznia 2010 r. złożono w NFOŚiGW trzy wnioski o dofinansowanie ze środków UE, obejmujące zadania dotyczące rekultywacji składowisk odpadów komunalnych, w tym dwa projekty indywidualne (*Uporządkowanie gospodarki odpadami na terenie subregionu konińskiego, Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej*) oraz jeden konkursowy: *Budowa Regionalnego Centrum Zagospodarowania i Unieszkodliwiania Odpadów w Kędzierzynie-Koźlu*. Planowane koszty przedsięwzięć, w stosunku do których wnioskowano o dofinansowanie ze środków UE, wynosiły 1.126.801,37 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 977.128,91 tys. zł. Wnioskodawcy wnieśli o dofinansowanie ze środków UE w kwocie 455.089,74 tys. zł. Przyznane zostało dofinansowanie w wysokości 364.513,84 tys. zł. Po zmianach koszty przedsięwzięć wyniosły 864.880,03 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 775.352,42 tys. zł, a ww. kwota dofinansowania ze środków UE pozostała bez zmian. Wnioskodawca wniosku konkursowego zrezygnował z aplikowania z uwagi na umieszczenie projektu na liście rezerwowej z powodu wyczerpania alokacji przeznaczonej na ten konkurs przez MŚ. Składowisko nie znajdowało się w *Wykazie składowisk odpadów niespełniających wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa, które pomimo tego faktu nie zostały zamknięte i funkcjonowały po 31 grudnia 2009 r.*

W postępowaniach dotyczących dofinansowania ww. przedsięwzięć ze środków UE, NFOŚiGW pełnił funkcję Instytucji Wdrażającej, dokonując oceny wniosków w oparciu o kryteria formalne oraz merytoryczne I stopnia, wynikające z *Kryteriów wyboru projektów* przyjętych przez Komitet Monitorujący PO IiŚ⁴.

(dowód: akta kontroli str. 5-7,11-44,650-685)

Spośród zbadanych 18 wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych oraz trzech wniosków o dofinansowanie ze środków UE, w przypadku 15 wniosków nie stwierdzono przekroczenia terminów ich rozpatrywania, określonych w *Regulaminie konkursu o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego „Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych”*⁵ oraz w „Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska”⁶ i w „Organizacji systemu oceny projektów indywidualnych w zakresie osi priorytetowych I, II, III – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko”.

(dowód: akta kontroli, str. 142-148,226,639-650)

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 15 grudnia 2014 r. NFOŚiGW zawarł 37 umów na dofinansowanie (sześć w formie pożyczki, a 31 w formie dotacji) ze środków krajowych, działań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Zawarto także sześć umów na dofinansowanie w formie dotacji, ze środków UE, przedsięwzięć w skład których

⁴ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

⁵ Przyjęty uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/14/4/2010 z dnia 23 marca 2010 r.

⁶ Zatwierdzony uchwałą B/16/29/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 3 kwietnia 2013 r., z późn. zm.

wchodziła m.in. rekultywacja takich składowisk. Ponadto realizowano płatności dla sześciu umów zawartych w latach wcześniejszych. Całkowita wartość dofinansowania ze środków krajowych wynosiła 39.833,00 tys. zł, z tego 32.251,40 tys. zł na podstawie umów zawartych w latach 2010–2014 (22.487,68 tys. zł na dotacje i 9.763,72 tys. zł na pożyczki). Całkowita kwota dofinansowania ze środków UE wynosiła 753.956,19 tys. zł, w tym koszt działań związanych z rekultywacją składowisk odpadów 36.418,27 tys. zł. Poddane analizie umowy (dziesięć) o dofinansowanie ze środków krajowych były zgodne z wnioskami i zawierały wszystkie elementy określone we wzorze zawartym w załączniku do *Podręcznika procedur*.

(dowód: akta kontroli str. 5-7,317,480-482)

Spośród zbadanych dziesięciu umów o dofinansowanie przedsięwzięć związanych z zamykaniem i rekultywacją składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na łączną kwotę zawartych umów (po zmianach) 12.665.849,54 zł, siedem przedsięwzięć zostało skontrolowanych przez NFOŚiGW – Departament Kontroli Przedsięwzięć (DKP), w tym realizację jednego przedsięwzięcia skontrolowano dwukrotnie: w zakresie realizacji oraz trwałości. Dyrektor DZ wyjaśnił: „(...) nie zakłada się skontrolowania 100% przedsięwzięć. W pierwszej kolejności zgłaszane są do kontroli przedsięwzięcia, które rodziły w trakcie realizacji i rozliczeń wątpliwości. Także jednym z kryteriów jest całkowite rozliczenie zadania i jego wielkości. Dwa spośród trzech nieskontrolowanych przedsięwzięć są w fazie końcowej realizacji i jedno z nich przewidziane jest do zgłoszenia do kontroli w II kwartale 2015 r. Jedno przedsięwzięcie zostało zakończone i nie zostało wytypowane do kontroli, ponieważ w trakcie jego realizacji nie pojawiły się problemy”.

Po przeprowadzeniu sześciu kontroli, w jednym przypadku zalecono wdrożenie działań informacyjnych zgodnie z warunkami umowy, a w jednym przypadku zalecono opracowanie i przedstawienie w NFOŚiGW kosztorysu powykonawczego różnicowego uwzględniającego wydzielenie z zakresu i kosztów budowy pola golfowego, zakresu oraz kosztów robót związanych ściśle z rekultywacją techniczną i biologiczną składowiska.

(dowód: akta kontroli: 472-473,477-478,509-510,512-516,747-824,1166-1174,1229)

We wszystkich dziesięciu zbadanych umowach o dofinansowanie przedsięwzięć związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, NFOŚiGW żądał od beneficjentów potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego dofinansowanego przedsięwzięcia w formie opinii wydanej przez wskazane w umowie, niebędące jej stroną, organy lub urzędy administracji publicznej, takie jak marszałkowie województw, starostowie, wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, starostwa powiatowe i urzędy marszałkowskie. Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego odmówił wydania takiej opinii stwierdzając, iż nie jest związany umową o dotację zawartą pomiędzy beneficjentem a Narodowym Funduszem.

(dowód: akta kontroli, str. 483-492,758-789,1044-1064,1175-1215)

W latach 2010–2014 Narodowy Fundusz sfinansował w formie dotacji dla Ministerstwa Środowiska, w kwocie 31,0 tys. zł, opracowanie pt. „Wytyczne w zakresie kontroli i monitoringu gazu składowiskowego”.

Ponadto NFOŚiGW przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentu „Wytyczne dotyczące zamykania

i rekultywacji składowisk odpadów komunalnych” i sfinansował wykonaną pracę w kwocie 61,5 tys. zł.

Zastępca Dyrektora DZ wyjaśnił, że informacje o ww. opracowaniach przekazywano w czasie szkoleń i konferencji, w których uczestniczyli przedstawiciele Narodowego Funduszu. Ponadto „Wytyczne dotyczące zamykania i rekultywacji składowisk odpadów komunalnych” przesłane zostały do urzędów marszałkowskich oraz wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 402-403,408-471,686-701)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie rozpatrzono wniosek Syndyka Masy Upadłości Zakładów Tworzyw Sztucznych PRONIT S.A. – w upadłości w Pionkach (ZTS) o dofinansowanie przedsięwzięcia „Rekultywacja składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne Zakładów Tworzyw Sztucznych PRONIT S.A. – w upadłości zlokalizowana na terenie sprzedanym Gminie Miasta Pionki”. Zgodnie z warunkami określonymi w Części 2 pkt 7.5.1 Programu priorytetowego *Ochrona powierzchni ziemi*, przyjętego Uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 26 listopada 2013 r., dofinansowanie w ramach tego programu mogło być udzielone m.in. na realizację przedsięwzięć dotyczących zamykania i rekultywacji składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których składowane były odpady komunalne. Ze złożonego wniosku wynikało, że m.in.: *„Składowisko zawiera odpady poprzemysłowe powstałe w wyniku działalności gospodarczej Zakładów Tworzyw Sztucznych. Na składowisku nie deponowano odpadów komunalnych i innych z terenu miasta.”*. W uzasadnieniu załączonej do wniosku decyzji Starosty Radomskiego z dnia 26 lipca 2005 r. znak: ROS 7644-O-/123/220 wyrażającej zgodę na zamknięcie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, zlokalizowanego na terenie ZTS stwierdzono m.in. *„Składowano na nim głównie odpady komunalne, odpady popiołów i żużli z kotłowni, odpady tworzy sztucznych, odpadową krzemionkę, odpady budowlane, skratki i osady z oczyszczalni ścieków”*. W dniu 29 lipca 2014 r. NFOŚiGW powiadomił Syndyka Masy Upadłości ZTS o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia, uzasadniając odmowę udzielenia dofinansowania tym, że na składowisku nie były składowane odpady komunalne, co jest warunkiem udzielenia dofinansowania. Decyzję o odrzuceniu wniosku podjęli działający łącznie w granicach swojego upoważnienia Dyrektor DZ i Zastępca Dyrektora DZ.

(dowód: akta kontroli, str. 112-141,227-249)

Zastępca Dyrektora DZ wyjaśnił: *„Rozpatrując wniosek (...) oparto się przede wszystkim na treści wniosku, gdzie stwierdzono: „Składowisko zawiera odpady poprzemysłowe powstałe w wyniku działalności gospodarczej ZTS (...). Odnosząc się do decyzji Starosty Radomskiego z dnia 26 lipca 2005 r. znak ROŚ 7644-O-/123/2005 udzielającej zgody na zamknięcie tego składowiska, z której wynika, że było to składowisko odpadów inne niż niebezpieczne i obojętne i że były na nim składowane odpady komunalne uważam, że zamieszczona w niej informacja o rodzajach składowanych odpadów jest zawarta w części opisowej a nie sentencji decyzji, co obniża wiarygodność tego zapisu. Nie było pewności, czy organ wydając tę decyzję przeprowadził analizę rodzajów odpadów będących na składowisku. Z tego powodu większą wiarę daliśmy treści wniosku niż informacji zawartej w ww. decyzji. Nadmieniam, że w toku oceny formalnej procedura wewnętrzna Funduszu nie daje możliwości*

uzyskiwania dodatkowych wyjaśnień od wnioskodawcy. Możliwe jest jedynie poproszenie o uzupełnienie wniosku o brakujący dokument, a nie o korygowanie albo wyjaśnienie treści złożonych dokumentów.”.

(dowód: akta kontroli, str. 258-259)

Dyrektor DZ wyjaśnił: *”Analizując wniosek (...) uznaliśmy, że skoro, jak napisano we wniosku, na składowisku znajdują się odpady pochodzące z działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, to oprócz ewentualnie odpadów komunalnych znajdują się tam odpady poprodukcyjne, w tym niebezpieczne. Z tego też względu wątpliwości budziły zapisy decyzji Starosty Radomskiego zezwalającej na zamknięte tego składowiska, jako składowiska odpadów inne niż niebezpieczne i obojętne (...)”.*

(dowód: akta kontroli, str. 256-257,315-316)

W ocenie NIK odrzucenie wniosku o dofinansowanie ze względów formalnych, bez wyjaśnienia istniejących wątpliwości w zakresie deponowania na tym składowisku odpadów komunalnych było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

Ponadto nie uwzględniono odwołania Syndyka Masy Upadłości ZTS z dnia 28 sierpnia 2014 r. od decyzji o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia, pomimo iż stwierdzono w nim, że *„(...) na składowisku były również składowane odpady komunalne z zakładowych budynków mieszkalnych”*, a Syndyk poprosił o zmianę negatywnej oceny formalnej złożonego wniosku.

(dowód: akta kontroli, str. 226,247-249)

Dyrektor DZ wyjaśnił, że *„Pismo Syndyka z dnia 28 sierpnia 2014 r. nie nosiło cech odwołania, ale pisma informującego NFOŚiGW, że (...) wniosek został niewłaściwie oceniony, gdyż na składowisku były również składowane odpady komunalne. Wnioskodawca nie wskazał jednak jakie fakty ujawnione we wniosku miałyby o tym świadczyć (...)”.*

(dowód: akta kontroli, str. 260-261)

Nieuwzględnienie wniesionego odwołania było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

2. Nierzetelnie rozpatrzono wniosek o pożyczkę o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. *Rekultywacja przez Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. zamkniętego składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Gorzowie Wlkp. przy ul. Śląskiej w kierunku utworzenia terenów rekreacyjnych*, złożony przez Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp. (Spółka), jak również nierzetelnie rozliczono realizację powyższego przedsięwzięcia.

W dniu 12 maja 2010 r. Spółka złożyła do NFOŚiGW wniosek o pożyczkę w wysokości 1,5 mln zł na dofinansowanie ww. przedsięwzięcia. Z treści wniosku wynikało m.in., że rekultywacja techniczna obejmie ukształtowania wierzchołki składowiska, konstrukcję warstwy rekultywacyjnej i uporządkowanie gospodarki odciekami, a efektem ekologicznym w innych dziedzinach ochrony środowiska będzie utworzenie terenów rekreacyjnych, w tym pola golfowego. Do wniosku dołączono m.in.: decyzję Prezydenta Miasta Gorzów Wlkp. Nr 751/98 z dnia 6 listopada 1998 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę *„rekultywacji wysypiska odpadów komunalnych przy ul. Śląskiej w Gorzowie Wlkp. na terenie działek nr nr geodezyjny 19, 20/1, 21/1, 22/1, 18/1, stanowiących własność Miasta Gorzów Wlkp. i użyczonych (...) do czasu*

zakończenia rekultywacji po wysypisku odpadów"; oświadczenie reprezentanta Spółki z dnia 23 kwietnia 2010 r., w którym stwierdzono m.in.: „inwestor ubiega się w Urzędzie Miasta Gorzów Wlkp. o wydanie decyzji pozwolenie na budowę dla przedsięwzięcia: *Dokończenie rekultywacji składowiska odpadów z budową pola golfowego wraz z budynkiem klubowym, parkingiem dla samochodów osobowych, infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu*”, które wnioskodawca dostarczy niezwłocznie do NFOŚiGW; pismo Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego – Wydziału Rolnictwa i Środowiska z dnia 12 maja 2004 r. stwierdzające, że wniosek Spółki w sprawie zamknięcia ww. składowiska jest bezprzedmiotowy, gdyż decyzja Prezydenta Miasta Gorzów Wlkp. Nr 751/98 z dnia 6 listopada 1998 r., zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę rekultywacji przedmiotowego wysypiska odpadów, jest równoznaczna z decyzją na jego formalne zamknięcie; oświadczenie reprezentanta Spółki z dnia 23 kwietnia 2010 r. stwierdzające, że nie przewiduje się osiągnięcia przychodów z realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia.

W dniu 31 maja 2010 r. NFOŚiGW skierował do Spółki pismo z prośbą o załączenie ekspertyzy geotechnicznej, zaopiniowanej przez wojewódzkiego inspektora sanitarnego, na podstawie której zostanie skrócony okres 50 lat, w czasie którego na składowisku nie powinny być wykonywane budynki, instalacje, wykopy, instalacje naziemne i podziemne z wyłączeniem instalacji związanych z funkcjonowaniem składowiska. W piśmie tym wskazano, iż zgodnie z oświadczeniem reprezentanta Spółki, dotyczącym wydania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięcia, rekultywacja składowiska związana będzie z budową pola golfowego wraz z budynkiem klubowym, parkingiem dla samochodów osobowych oraz infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu. W dniu 14 czerwca 2010 r. Spółka poinformowała pisemnie NFOŚiGW m.in. „*że uporządkowanie gospodarki odciekami, odprowadzanie gazu składowiskowego, uszczelnienie składowiska, monitoring zostały przeprowadzone. Nie przewiduje się ponoszenia nakładów na powyższe. Jako inwestor ubiegamy się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięcia „Dokończenie rekultywacji składowiska odpadów z budową pola golfowego wraz z budynkiem klubowym, parkingiem dla samochodów osobowych, infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu. Budynki i obiekty budowlane będą usytuowane poza składowiskiem*”. Do pisma dołączono m.in. decyzję Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. ANB.IX.733/54/98 z dnia 21 stycznia 1998 r. ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wysypiska odpadów przy ul. Śląskiej na działkach o nr 1396, 1401, 1405, 1406, 1410, 1399, 1402, 1447, 1446, 1442, 1441, 1472 polegające na rekultywacji terenu, umocnieniu i zabezpieczeniu skarp oraz obsadzeniu zielenią i drzewami. W decyzji stwierdzono także, że zgodnie z planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Gorzowa Wlkp. wnioskowane działki leżą na terenie przeznaczonym pod funkcje sportowe i rekreacyjne. W pkt 8 ww. decyzji stwierdzono, że traci ona swą ważność, jeżeli inwestor w terminie nie dłuższym niż rok od daty jej otrzymania nie wystąpi o wydanie pozwolenia na budowę. Dołączono także opinię sanitarną Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (PWIS) w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 września 2009 r., w której pozytywnie zaopiniowano przedstawioną ekspertyzę geotechniczną i sanitarną, sporządzoną w związku z zamiarem realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie pola golfowego na obszarze nieczynnego składowiska odpadów przy ul. Śląskiej w Gorzowie Wlkp. W opinii geotechnicznej z lipca 2009 r. stwierdzono m. in.: „*Bezpośrednio na składowisku planuje się zlokalizowanie pola golfowego (...). Zaplecze techniczne, parking, budynek klubowy oraz staw planuje się zlokalizować w sąsiedztwie składowiska. Badany*

teren położony jest w Gorzowie Wlkp. przy ul. Śląskiej w bezpośrednim sąsiedztwie nieczynnego wysypiska odpadów komunalnych. (...) Za datę formalnego zamknięcia składowiska przyjmuje się 6 listopada 1998 r. Do chwili obecnej trwa jego rekultywacja. W ramach tego procesu składowisko zostało uporządkowane, uformowane, i przykryte warstwą materiału rekultywacyjnego. Na podstawie przeprowadzonej inwentaryzacji stwierdzono: brak oznak znacznego osiadania składowiska, występowanie miejsc wymagających uzupełnienia warstwy przykrywającej, konieczność złagodzenia nachylenia skarp w celu zapobieżenia lokalnym obsuwom. (...) Brak przeciwskażañ dla lokalizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie pola golfowego.”

W dniu 15 września 2010 r. Prezes Zarządu Spółki oświadczył, że „(...) z robót określonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie zostały wykonane żadne” oraz, że „żadna pozycja zakresu rzeczowego Harmonogramu rzeczowo-finansowego wniosku nr 878/2010 jeszcze nie została wykonana. Wszystkie roboty i zakupy zostały do wykonania.”

Z pisma Członka Zarządu Województwa Lubuskiego, z dnia 7 kwietnia 2010 r., udzielającego rekomendacji dla omawianego przedsięwzięcia wynikało, że na terenie zrekultywowanego składowiska o pow. 17,5 ha powstaną tereny rekreacyjne, w tym pole golfowe.

Zgodnie z przesłanymi do NFOŚiGW, pismem z dnia 8 listopada 2010 r., dokumentami Spółki dotyczącymi pomocy de minimis, w tym sprawozdania rocznego za rok 2009, w planie inwestycyjnym Spółki na 2010 r. zakładano sfinansowanie budowy pola golfowego przy ul. Śląskiej z pożyczki NFOŚiGW w wysokości 1.500.000 zł (z założeniem umorzenia 30% pożyczki, po spłaceniu 50% zadłużenia), oraz ze środków Urzędu Marszałkowskiego o wysokości 300.000 zł. W 2009 r. wydatkowano na ten cel 6.955,96 zł (decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, opinia geotechniczna, mapy).

*W dniu 2 lutego 2011 r. NFOŚiGW podpisał ze Spółką umowę pożyczki na kwotę 1.495.500 zł na realizację przedsięwzięcia *Rekultywacja zamkniętego składowiska odpadów inne niż niebezpieczne i obojętne w Gorzowie Wlkp. przy ul. Śląskiej w kierunku utworzenia terenów rekreacyjnych*.*

W dniach 1–3 lutego 2012 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę w Spółce, w wyniku której stwierdzono m.in., że: „(...) przedsięwzięcie polegające na rekultywacji składowiska w kierunku utworzenia terenów rekreacyjnych zostało zrealizowane na podstawie innych dokumentów formalnoprawnych niż te, które wykazano we wniosku o dofinansowanie. Przedsięwzięcie zostało zrealizowane na podstawie projektu budowlanego budowy pola golfowego. Projekt ten nie uzasadnia, przyjętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym umowy pożyczki, zarówno powierzchni wysypiska jak i wielkości określających zakres i koszty robót związanych tylko z rekultywacją wysypiska; brak aktualnego przedmiaru robót rekultywacyjnych oraz brak dokumentacji powykonawczej robót związanych z rekultywacją nie pozwala ocenić, czy zakres rzeczowy i koszty poniesione na realizację przedsięwzięcia są zgodne z wielkościami określonymi w harmonogramie rzeczowo-finansowym umowy o dofinansowanie; jedynie ilość nasadzeń drzew i krzewów została potwierdzona w trakcie kontroli roboczym dokumentem w postaci zestawienia. Nie potwierdzono parametrów wykonanych robót ziemnych i powierzchni założonych trawników, dokumenty przedkładane przy rozliczeniach środków NFOŚiGW są zgodne z oryginalną dokumentacją przedsięwzięcia, prawidłowy jest opis oryginałów faktur, z przedłożonych oryginałów dokumentów nie wynika, że na przedsięwzięcie pozyskano środki

z innych niż zadeklarowane źródeł finansowania, umowa na wykonanie budowy pola golfowego nie wydziela zakresu i kosztów robót związanych tylko z rekultywacją składowiska, Spółka nie prowadzi działań informacyjno-promocyjnych przedsięwzięcia, dokumenty związane z realizacją przedsięwzięcia są przechowywane w sposób uporządkowany.”.

Do informacji pokontrolnej dołączono decyzję nr 118/11 z dnia 30 marca 2011 r. Prezydenta Miasta Gorzów Wlkp. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą Spółce pozwolenia na budowę pola golfowego wraz z infrastrukturą techniczną, budynkiem klubowym, budynkiem technicznym i parkingiem na terenie działek o nr ewid. 1856, 1408/3, 1448, 1449, 1450, 1451, 1452 przy ul. Śląskiej obręb 10-Zamoście w Gorzowie Wlkp. (tzn. działek o innych numerach ewidencyjnych, niż podane w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z 1998 r. oraz w pozwoleniu na budowę z 1998 r.).

W wyniku ww. kontroli sformułowano zalecenie pokontrolne: *„Opracować i przedstawić w NFOŚiGW kosztorys powykonawczy różnicowy uwzględniający wydzielenie z zakresu i kosztów budowy pola golfowego, zakresu oraz kosztów robót związanych ściśle z rekultywacją techniczną i biologiczną składowiska”.* W dniu 30 marca 2012 r. Spółka poinformowała: *„zleciłmy realizację powykonawczej inwentaryzacji geodezyjnej oraz obliczeń ilości mas ziemi użytych do wykonania rekultywacji technicznej i kosztorysu powykonawczego różnicowego uwzględniającego wydzielenie zakresu oraz kosztów robót związanych z rekultywacją techniczną i biologiczną składowiska z zakresu i kosztów budowy pola golfowego”.* W dniu 7 maja 2012 r. Spółka przekazała kosztorys powykonawczy różnicowy uwzględniający wydzielenie z zakresu i kosztów budowy pola golfowego, zakresu oraz kosztów robót związanych ściśle z rekultywacją techniczną i biologiczną składowiska oraz poinformowała, że różnice w ilości mas ziemnych i koszcie robót ziemnych wynikają z opracowania kosztorysu wykonanego na podstawie danych z geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Kosztorys ten uwzględnia jedynie koszty takich robót jak: rekultywacja techniczna i roboty ziemne oraz rekultywacja biologiczna i zagospodarowanie biologiczne. Nie wykazano kosztów związanych z budową pola golfowego. Na ww. piśmie znajduje się adnotacja podpisana przez doradcę w DKP oraz Starszego specjalistę w DZ – Wydziale Gospodarki Odpadami w brzmieniu: *„Uznajemy zalecenie pokontrolne za zrealizowane”.*

W okresie od 19 kwietnia 2011 r. do 14 czerwca 2011 r. NFOŚiGW przekazał Spółce kwotę 1.495.500,00 zł. Według stanu na dzień 29 grudnia 2014 r. zadłużenie Spółki wynosiło 1.148.309,00 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 51-111,825-1140)

Starszy specjalista w DZ zeznał: *„(...) Nie pamiętam kto wydał mi polecenie przejęcia od Pani T.L. sprawy dotyczącej dofinansowania rekultywacji składowiska odpadów komunalnych w Gorzowie Wielkopolskim. Przypominam sobie, że Pani L. powiedziała, iż wniosek jest przed oceną. Wypełniłem formularz oceny wniosku pod względem formalnym i ekologiczno-technicznym. (...) dokumentów, załączonych do wniosku, takich jak opinia geotechniczna i sanitarna nie przeglądałem. Oceny dokonałem raczej pod kątem tego, czy do wniosku załączono wymagane dokumenty nie sprawdzając ich treści. Ponieważ z wykształcenia jestem ekonomistą, nie znam się na sprawach technicznych. Nie przypominam sobie, by do wniosku dołączone były inne dokumenty niż przedłożone mi do wglądu w dniu dzisiejszym przez prowadzącego przesłuchanie. (...) Nie jestem w tej chwili w stanie określić, czy z wniosku wynikało, że przedsięwzięcie ma polegać na budowie pola golfowego. (...)*

Pamiętam, że po kontroli Fundusz wystąpił do inwestora o przekazanie dokumentów pozwalających na rozgraniczenie wydatków dotyczących rekultywacji składowiska oraz wydatków związanych z budową pola golfowego. Dokument taki został przekazany do Funduszu i prawdopodobnie podpisałem ten dokument z przedstawicielem Departamentu Kontroli. W tej chwili nie jestem w stanie stwierdzić, na podstawie okazanych mi dokumentów kosztorysu powykonawczego różnicowego przesłanego przez ZUO do Funduszu w dniu 7 maja 2012 r. czy spełnia on warunki wynikające z naszego zalecenia pokontrolnego (...)”.

(dowód: akta kontroli, str. 1160-1161)

Doradca w DKP zeznał: „(...) pracowałem jako doradca i przeprowadziłem kontrolę przedsięwzięcia polegającego na rekultywacji przez Spółkę w Gorzowie Wlkp. składowiska odpadów komunalnych w kierunku wykorzystania rekreacyjnego. (...) w trakcie kontroli nie było możliwe stwierdzenie, czy prace wykonane w ramach rekultywacji, w tym budowa obiektów sportowych – pola golfowego obejmowały teren składowiska, czy też wychodziły poza jego obszar. (...) W toku kontroli dokonałem oględzin terenu, ale nie pamiętam co w ich wyniku ustaliłem. Wszystkie ustalenia kontroli zostały opisane w Informacji pokontrolnej skierowanej do inwestora. Wspomniana Informacja pokontrolna jest de facto protokołem z kontroli. Nie potrafię wyjaśnić różnic w numerach działek objętych: decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nr ANB.IX.7331/54/98, oraz pozwoleniami na budowę: nr 751/98 i WAB/RS/7353/64/11. Nie zwróciłem w czasie kontroli uwagi na to, że w decyzjach tych wymieniono różne numery działek, objętych tymi decyzjami. Pamiętam, że po wystąpieniu do inwestora, przesłał on kosztorys różnicowy. Z Instrukcji przeprowadzenia kontroli przedsięwzięć dofinansowanych ze środków NFOŚiGW, za stronę merytoryczną oceny zaleceń odpowiada departament merytoryczny. Mój podpis pod stwierdzeniem: ”uznajemy zalecenia pokontrolne za zrealizowane” należy traktować jako kontrasygnatę. Po przedstawieniu mi przesłanych przez ZUO kosztorysu różnicowego wraz z mapą Bilans robót ziemnych, działka 1856, nie jestem w stanie określić na jakim terenie zostały wykonane prace rekultywacyjne, a na jakim pozostałe obiekty pola golfowego – w tym obiekty kubaturowe. Pragnę dodać, że w toku kontroli, nie byłem w stanie określić zakresu prac, które powinny zostać wykonane w ramach dofinansowania rekultywacji przez Narodowy Fundusz, a pozostałymi pracami związanymi z budową pola golfowego, takimi jak np. dołki, zagłębienia itp. Nie pamiętam, czy w teczce merytorysty był projekt budowlany, czy widziałem go dopiero na kontroli. Nie jestem w stanie sobie przypomnieć, czy był to załącznik do pozwolenia na budowę z 1998 r., czy z 2010 r.”.

(dowód: akta kontroli, str.1162-1163)

Zastępca Dyrektora DZ zeznał: „Pamiętam wniosek ZUO w Gorzowie Wlkp., dotyczący rekultywacji składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp., ponieważ był nietypowy z uwagi na to, iż zakładał wykorzystanie terenu jako pole golfowe, a nie tylko poprzestanie na samej rekultywacji technicznej i biologicznej składowiska. Przedsięwzięcie o dofinansowanie, którego wnosił ZUO było w Funduszu rozumiane jako rekultywacja składowiska polegająca na ukształtowaniu i biologicznym zagospodarowaniu oraz na ewentualnej budowie niezbędnych urządzeń, takich jak np. rowy opaskowe, drogi technologiczne, piezometry itp. Nie było zamiarem Funduszu finansowanie budowy pola golfowego i działalności klubu golfowego. Wszystkie ewentualne urządzenia

związane z działaniem klubu i pola golfowego, np. dołki, bunkry, budynek klubowy, parking itp., które nie stanowią elementów rekultywacji składowiska w rozumieniu prawa, powinny być sfinansowane z innych źródeł niż pożyczka NFOŚiGW. Nie pamiętam, czy do wniosku dołączona była dokumentacja techniczna, z której można było wywnioskować jaki będzie zakres terytorialny i rzeczowy prac rekultywacyjnych. Nie jest praktyką Funduszu żądanie takich dokumentów na etapie rozpatrywania wniosków. Nie umiem ustosunkować się do tego, że w załączonych do wniosku decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ANB.IX.7331/54/98 z 21.01.1998 oraz pozwolenie na budowę nr 751/98 z 6.11.1998 r. dotyczące rekultywacji składowiska odpadów w Gorzowie Wlkp. wymieniono różne numery działek. Nie potrafię powiedzieć, na podstawie tych decyzji i innych dokumentów, jaki powinien być zakres prac związanych z rekultywacją oraz jaki był stan wyjściowy składowiska w czasie rozpatrywania wniosku ZUO. Musiałbym dokonać głębszej analizy tych dokumentów. Uważam, ZUO w przesłanym po kontroli NFOŚiGW dokumencie „kosztorys powykonawczy różnicowy” nie rozdzieliła kosztów rekultywacji składowiska, co było przedmiotem dofinansowania przez Fundusz, od kosztów budowy pola golfowego wraz z infrastrukturą. Dokument ten obejmuje jedynie wykaz prac, które według inwestora zostały wykonane w ramach rekultywacji. Nie kwestionowałem tego dokumentu, ponieważ zarówno kontroler prowadzący kontrolę i będący autorem zalecenia pokontrolnego, jak i koordynator projektu uznali, że zalecenie zostało wykonane i nie wnioskowali o żadne dodatkowe działania wobec beneficjenta. (...) gdyby wniosek dotyczył budowy pola golfowego na rekultywowanym składowisku, Fundusz mógłby rozważyć jedynie dofinansowanie przedsięwzięcia wyłącznie w części związanej z rekultywacją.

Dochodziły do mnie głosy, że na terenie wysypiska działa pole golfowe, nie wiedziałem, czy jest to działalność, za którą pobierane są opłaty przez klub. W świetle oświadczenia inwestora, że „nie przewiduje osiągnięcia przychodów z realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia” oraz faktu, iż na stronie internetowej klubu golfowego w Gorzowie Wlkp. podany jest cennik usług, uważam że fakt ten mógł mieć wpływ na opinię Zespołu Pomocy Publicznej dotyczącą możliwości udzielenia dofinansowania.”.

(dowód: akta kontroli, str. 1164-1165)

Zgodnie z Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/15/9/20 z dnia 8 kwietnia 2008 r. – Instrukcja: Kontrola terenowa u Beneficjentów projektów finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW oraz wspólnotowych (SPO WKP) i zagranicznych (MF EOG/NMF), za realizację i monitorowanie zaleceń pokontrolnych wynikających z protokołu z kontroli lub wniosków do Zarządu w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości odpowiada dyrektor departamentu prowadzący wniosek/umowę.

(dowód: akta kontroli str. 758-779)

W dniu 9 listopada 2011 r. doradca w DKP, p.o. Zastępcy Dyrektora DZ oraz Kierownik Wydziału Gospodarki Odpadami w DZ rozliczyli pod względem ekologicznym i rzeczowym przedmiotowe przedsięwzięcie.

(dowód: akta kontroli, str. 745-757,1141-1158)

W ocenie NIK udzielenie dofinansowania na powyższe przedsięwzięcie w sytuacji, gdy nie był znany jego zakres i cel, jak również niepodjęcie wystarczających działań mających na celu rozdzielenie prac i kosztów związanych z rekultywacją składowiska od prac i kosztów budowy pola

golfowego było postępowaniem nierzetelnym i mogło prowadzić do wykorzystania środków NFOŚiGW niezgodnie z ich przeznaczeniem.

3. NFOŚiGW żądał od beneficjentów uzyskiwania potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego dofinansowanego przedsięwzięcia w formie opinii wydanej przez wskazane w umowie, niebędące jej stroną, urzędy albo organy administracji publicznej, z którymi Narodowy Fundusz nie posiadał zawartych porozumień w tym zakresie.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że: *„(...) jednostki mogące potwierdzić efekt są związane (...) z tego typu przedsięwzięciami (...). NFOŚiGW nie posiada porozumień z wymienionymi urzędami, ale prowadzi i dofinansowuje przedsięwzięcia realizowane przez te urzędy co owocuje praktyką pomocy ze strony urzędów w realizacji zadań.”*

(dowód: akta kontroli, str. 483-492,758-789,1044-1064,1175-1218)

W ocenie NIK żądanie od beneficjenta – strony umowy potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego przedsięwzięcia, przez urzędy lub organy administracji publicznej niebędące stronami umów, było działaniem bezpodstawnym.

4. NFOŚiGW nie informował wnioskodawców, których wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne nie zostały rozpatrzone pozytywnie, o przysługującym prawie do wniesienia odwołania, pomimo że zgodnie z rozdziałem VI *Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska*, zatwierdzonego uchwałą B/16/29/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 3 kwietnia 2013 r. w wersji z dnia 29 kwietnia 2014 r., od każdej podjętej decyzji NFOŚiGW w sprawie rozpatrywanego Wniosku o dofinansowanie lub umorzenie Wnioskodawcy przysługuje odwołanie, złożone w terminie nie dłuższym niż 14 dni kalendarzowych od daty otrzymania pisma informującego o decyzji.

Dyrektor DZ wyjaśnił: *„Od każdej podjętej decyzji NFOŚiGW w sprawie rozpatrywanego wniosku o dofinansowanie lub umorzenie (...) przysługuje (...) odwołanie, lecz NFOŚiGW zgodnie z Podręcznikiem procedur dofinansowania przedsięwzięcia, nie ma obowiązku każdorazowo informować o tym pisemnie Wnioskodawcę (...). Aby w przyszłości nie zaistniały już tego typu wątpliwości, będziemy w każdym (...) przypadku podkreślali pisemnie o przysługującym prawie do odwołania od podjętej decyzji.”*

(dowód: akta kontroli, str. 247,260-261,303-314)

W ocenie NIK nieinformowanie wnioskodawców o prawie do wniesienia odwołania od decyzji NFOŚiGW było postępowaniem nierzetelnym.

5. W badanym okresie sześć wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych przedsięwzięć w zakresie zamykania i rekultywacji składowiska niespełniających wymagań rozpatrzono z naruszeniem terminów określonych w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW* wersja z dnia 29 kwietnia 2014 r. oraz *Regulaminem konkursu o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW przedsięwzięć w ramach programu priorytetowego zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych* z dnia 23 marca 2010 r.

Zgodnie z ww. Regulaminem rejestracja i formalna ocena wniosku powinna trwać nie dłużej niż 15 dni roboczych. Również ocena ekologiczno-techniczna wniosku pod względem merytoryczno-technicznym powinna trwać nie dłużej niż

15 dniach roboczych, a ocena wniosku w zakresie pomocy publicznej powinna trwać nie dłużej niż 10 dni roboczych.

Szczegółowa analiza 18 wniosków wykazała, że:

- rejestracja i formalna ocena wniosku 881/2014 złożonego w dniu 30 czerwca 2014 r. przez Syndyka Masy Upadłości ZTS „Pronit” S.A. – w upadłości, trwała do 29 lipca 2014 r., tj. 21 dni roboczych;
- rejestracja i ocena formalna wniosku 17/2013, złożonego w dniu 8 stycznia 2013 r. przez Gminę Czarna Dąbrówka, o dofinansowanie rekultywacji składowisk odpadów komunalnych na terenie Gminy Czarna Dąbrówka w miejscowościach: Rokity, Kozy, Unichowo została dokonana w dniu 27 marca 2013 r., tj. po upływie 51 dni roboczych;
- rejestracja, ocena formalna i ocena ekologiczno-techniczna pod względem merytoryczno-technicznym wniosku 1042/2012, złożonego w dniu 31 lipca 2012 r. przez Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Jelcz Laskowice o dofinansowanie rekultywacji składowiska odpadów komunalnych w Brzezinkach–Dębinie, została dokonana w dniu 15 listopada 2012 r., tj. po upływie 74 dni roboczych;
- rejestracja i formalna ocena wniosku 1556/2011, złożonego w dniu 31 sierpnia 2011 r., przez Gminę Jasionówka o dofinansowanie rekultywacji składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w miejscowościach: Jasionówka (Gmina Jasionówka), Drochlin (gmina Grodzisk), Dziadkowice (gmina Dziadkowice) w ramach porozumienia międzygminnego, została dokonana dnia 17 listopada 2011 r., tj. po upływie 52 dni roboczych;
- rejestracja i ocena ekologiczno-techniczna pod względem merytoryczno-technicznym wniosku 963/2011, złożonego w dniu 31 maja 2011 r. przez Miasto Tomaszów Lubelski, o dofinansowanie przedsięwzięcia "Rekultywacja składowiska odpadów komunalnych przy ul. Łaszczowieckiej w Tomaszowie Lubelskim", została dokonana w dniu 27 lipca 2011 r., tj. po 42 dniach roboczych;
- ocena w zakresie pomocy publicznej wniosku 1042/2012, złożonego w dniu 31 lipca 2012 r. przez Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Jelcz–Laskowice, o udzielenie dofinansowania w ramach programu *Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych* trwała 30 dni roboczych;
- ocena w zakresie pomocy publicznej wniosku 679/2010, złożonego w dniu 31 marca 2010 r. przez Gminę Tłuszcz, o udzielenie dofinansowania na rekultywację składowiska odpadów komunalnych w Wólce Kozłowskiej, trwała 22 dni robocze.

(dowód: akta kontroli, str. 142-148,226-247,639-642,702-734)

Zastępca Dyrektora DZ wyjaśnił, że opóźnienia w ocenie wniosków spowodowane były koniecznością jednoczesnego rozpatrywania wniosków o dofinansowanie przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, których termin rozpatrzenia określa ustawa – Prawo ochrony środowiska, koniecznością obsługiwaną przez koordynatora umów dotyczących usuwania wyrobów zawierających azbest, zaangażowaniem koordynatora m.in. we współpracę z kontrolerami NIK w ramach kontroli oceny systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, długotrwałą nieobecnością koordynatora.

(dowód: akta kontroli, str. 734-748)

Kierownik Zespołu ds. Pomocy Publicznej wyjaśniła, że opóźnienie w oceny wniosków spowodowane było dużym obciążeniem Zespołu.

(dowód: akta kontroli, str. 739-741)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że kryteria dofinansowania przedsięwzięć, polegających na zamykaniu i rekultywacji składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne ramach programu priorytetowego *Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych*, dotyczące:

- zakazu kontynuowania działalności związanej ze składowaniem odpadów komunalnych,
- ustalenia w decyzji o zamknięciu składowiska daty zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania, nie później niż do dnia 31 grudnia 2009 r.,
- ograniczenia powierzchni składowiska lub łącznej powierzchni składowisk, której dotyczy wnioski o dofinansowanie do większej lub równej 2 ha,

mogły w istotny sposób ograniczyć liczbę potencjalnych beneficjentów, zarządzających gminnymi składowiskami odpadów, spełniających warunki do uzyskania dofinansowania w ramach ww. programu priorytetowego – o czym może świadczyć malejąca liczba wniosków kierowanych do Narodowego Funduszu w kolejnych latach obowiązywania tego programu. Zdaniem NIK, stan ten nie sprzyjał realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa w zakresie zamykania i rekultywacji gminnych składowisk odpadów niespełniających wymagań przepisów o odpadach.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

- 1) rzetelne rozliczenie zakresu wykonanych prac w ramach, sfinansowanego ze środków NFOŚiGW, przedsięwzięcia pod nazwą „*Rekultywacja przez Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. zamkniętego składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Gorzowie Wlkp. przy ul. Śląskiej w kierunku utworzenia terenów rekreacyjnych*”;
- 2) terminowe i rzetelne rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie rekultywacji składowisk odpadów;
- 3) zawieranie w umowach z beneficjentami obowiązku uzyskiwania potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego od organów administracji publicznej, wyłącznie po wcześniejszym zawarciu porozumień z tymi organami.

V. 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 dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82, z późn. zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 13 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor

Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Tomasz Nowakowski

Główny specjalista
kontroli państwowej

Tomasz Józefowicz

Specjalista kontroli państwowej