



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.006.01.2016
P/16/089

Tekst jednolity*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

- * Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 7 listopada 2016 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/089 - <i>Rekultywacja i zagospodarowanie terenów pogórnicych byłego wyrobiska Piaseczno – Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/17/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/18/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Damian Pazio, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/16/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej NFOŚiGW, ul. Konstruktorska 3a, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Rączka od dnia 21 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.; Małgorzata Skucha od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 17 grudnia 2015 r.; Kazimierz Kujda od dnia 18 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 9-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2010–2016 (do 31 sierpnia 2016 r.), środki NFOŚiGW umożliwiały Kopalni Siarki „Machów” S.A. w likwidacji² (zwanej dalej „beneficjentem” lub „Kopalnią”) realizację zadań w ramach przedsięwzięcia pn. *Rekultywacja terenów pogórnicych Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach: „Machów - Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia”,* którego zakończenie planowane jest na dzień 31 grudnia 2016 r. Dofinansowane, w ramach tego przedsięwzięcia, zadania – w tym na terenie wyrobiska Piaseczno – były określone w zatwierdzonym przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni *Programie likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki Machów S.A. (zwanym dalej „Programem likwidacji”)*³. Zakres finansowanego przedsięwzięcia był zgodny z danymi ujętymi we wnioskach o dofinansowanie. W latach 2010–2016 (według stanu na 17 sierpnia 2016 r.) NFOŚiGW rozliczył

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę oceny dotyczącej działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

² Postawiona w stan likwidacji od dnia 1 października 2013 r.

³ Stosownie do aneksu nr 4, zaakceptowanego przez Ministra Rozwoju w dniu 16 grudnia 2015 r., nazwa programu brzmi *Program likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji*.

i zaakceptował wydatki beneficjenta na likwidację wyrobiska górniczego Piaseczno i prace rekultywacyjne na łączną kwotę 38.636,9 tys. zł.

NFOŚiGW egzekwował wywiązywanie się Kopalni z obowiązków sprawozdawczych i kontrolował sposób wykorzystania środków publicznych poprzez weryfikację miesięcznych sprawozdań i kontrole terenowe.

W toku kontroli stwierdzono, nieprawidłowości polegające m.in. na:

- braku w NFOŚiGW kompletnej dokumentacji, stanowiącej integralną część umów dotacji;
- zatwierdzaniu *ex post* zmian w zakresie rzeczowym i finansowym prac, ujętych w harmonogramach rzeczowo-finansowych;
- nierzetelnym przeprowadzeniu kontroli formalno-rachunkowej dokumentów finansowo-księgowych dotyczących udzielonej dotacji.

Powyższe nieprawidłowości wskazują, zdaniem NIK, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie były skuteczne.

Należy podkreślić, że chociaż ustalone w NFOŚiGW mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiały zbadanie, zgodności z przepisami ustawy – *Prawo zamówień publicznych*, sposobu przeprowadzania przez beneficjenta procedury udzielenia zamówień publicznych, to jednak w toku czterech kontroli terenowych, dotyczących przedsięwzięcia „*Rekultywacja terenów pogórnich kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach „Machów-Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia”*”, pracownicy NFOŚiGW badań w powyższym zakresie nie wykonali.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki Machów S.A. (w likwidacji)

Nakłady poniesione na realizację Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki Machów S.A. (w likwidacji)

Opis stanu faktycznego

Program likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki Machów S.A., na lata 2008–2013, zaakceptowany przez Ministra Gospodarki w dniu 14 lutego 2008 r., był aktualizacją *Programu likwidacji Kopalni Siarki „Machów” skonsolidowanego przedsiębiorstwa w obszarach: „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko”, „Grzybów” (lata 2006-2010)*. Program likwidacji był zmieniany aneksami, które zostały zaakceptowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalini⁴.

W Programie likwidacji, wraz z aneksami, w rozdziale dotyczącym wyrobiska Piaseczno pn. *Sposób zagospodarowania zbiornika wodnego* zapisano m.in. „(...) *W sposobie zagospodarowania zbiornika wodnego i terenów do niego przyległych nie nastąpią istotne zmiany. Podobnie jak zakładano wcześniej będą zagospodarowane w kierunku rekreacyjnym. Kierunek ten jest usankcjonowany w zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gmin: Łoniów i Koprzywnica. (...)*”.

(dowód: akta kontroli str. 1463)

W okresie objętym kontrolą Zarząd Kopalni Siarki „Machów” S.A. złożył do NFOŚiGW dwa wnioski o dofinansowanie, w formie dotacji:

⁴ Przez Ministra Gospodarki: aneks nr 1 – w dniu 19 sierpnia 2010 r.; aneks nr 2 – 25 maja 2013 r.; aneks nr 3 – 18 listopada 2013 r. oraz przez Ministra Rozwoju - aneks nr 4 – 16 grudnia 2015 r.

- w dniu 23 listopada 2009 r.⁵ – na realizację przedsięwzięcia *Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach: „Machów-Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia” – Etap 2010*”;
- w dniu 20 października 2010 r.⁶ - na realizację przedsięwzięcia *Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach: „Machów-Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia” – Etap 2011–2013*”.

Wnioski spełniały wymogi formalne, jak również wymagania określone w obowiązujących zasadach udzielania dotacji ze środków NFOŚiGW. Zadania do dofinansowania, wskazane w tych wnioskach, mieściły się w zakresie programów priorytetowych NFOŚiGW⁷.

(dowód: akta kontroli str. 748-756, 861-869, 1163, 1464, 1466-1467, 1471-1472)

Zarząd NFOŚiGW, w dniu 10 lutego 2010 r., udzielił dofinansowania⁸ na rekultywację terenów pogórnich – etap 2010 r. na podstawie wniosku Kopalni z dnia 23 listopada 2009 r. W dniu 23 lutego 2010 r. Rada Nadzorcza NFOŚiGW zatwierdziła⁹ wniosek Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie w 2010 r. omawianego przedsięwzięcia inwestycyjnego realizowanego przez Kopalnię Siarki „Machów” S.A.

(dowód: akta kontroli str. 231-245, 746-840)

W dniu 9 lutego 2011 r. Zarząd NFOŚiGW udzielił dofinansowania¹⁰ na rekultywację terenów pogórnich etapu 2011–2013, na podstawie wniosku Kopalni z dnia 20 października 2010 r. W dniu 22 lutego 2011 r. Rada Nadzorcza NFOŚiGW zatwierdziła¹¹ wniosek Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie omawianego przedsięwzięcia inwestycyjnego realizowanego przez Kopalnię Siarki „Machów” S.A. – etap 2011–2013.

(dowód: akta kontroli str. 279-307, 841-945)

W okresie objętym kontrolą NFOŚiGW zawarł z Kopalnią dwie umowy: z dnia 25 lutego 2010 r. oraz z dnia 22 marca 2011 r. (zmieniane uchwałami Zarządu NFOŚiGW oraz decyzjami, podejmowanymi zgodnie z procedurą określoną w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*, zwanym dalej „Podręcznikiem procedur”) na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

1. Umowa nr 84/2010/Wn-9/KO-RT-PO/D z dnia 25 lutego 2010 r. (zwaną dalej „umową 84/2010/D”) obejmowała dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. *Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. na obszarach: „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia” – Etap 2010* na kwotę 50.000,0 tys. zł. Przebieg realizacji przedsięwzięcia określał harmonogram rzeczowo-finansowy (zwany dalej „HRF”), będący załącznikiem do umowy, w którym wskazano, że dla wyrobiska Piaseczno będą przeprowadzone następujące prace:

- likwidacja wyrobiska górniczego, a także zabezpieczenie tego wyrobiska, tj. kształtowanie skarp czwartorzędowych (powyżej rzędnej +137 m n.p.m.);

⁵ Wniosek nr 1257/2009.

⁶ Wniosek nr 1684/2010.

⁷ Podstawą do przyjmowania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w NFOŚiGW są programy priorytetowe, które określają zasady udzielania wsparcia oraz kryteria wyboru przedsięwzięć. Lista programów priorytetowych jest zatwierdzana corocznie przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW.

⁸ Uchwała Nr B/7/15/2010.

⁹ Uchwała Nr 38/10.

¹⁰ Uchwała Nr B/6/3/2011.

¹¹ Uchwała Nr 26/11.

kształtowanie powierzchni skarp nadwodnych i półki abrazyjnej powyżej rzędnej +146 m n.p.m. oraz humusowanie i obsiew mieszanką traw;

- rekultywacja terenów pogórnicznych, tj. budowa drogi opaskowej wzdłuż skarpy północnej i zachodniej w celu prowadzenia prac likwidacyjnych i rekultywacyjnych; rekultywacja terenów przyległych do wyrobiska (powyżej rzędnej +146 m n.p.m.);
- prace zabezpieczające oraz przedsięwzięcia zapobiegające zagrożeniom dla środowiska, utrzymanie obecnego systemu odwodnienia, tj. przebudowa istniejącego kolektora; bieżące utrzymanie pompowni (remont pomp, zapewnienie mocy elektrycznej); monitoring – kontynuacja z lat poprzednich;
- napełnianie wyrobiska wodami z Wisły, tj. wykonanie układu do napełniania wyrobiska wodą z Wisły i napełnianie zbiornika;
- wykup gruntów i uregulowanie stanu prawnego rekultywowanych terenów w Piasecznie.

W umowie określono m.in., że: „(...) W wyniku realizacji przedsięwzięcia, w zakresie roku 2010 zostanie osiągnięty następujący:

1) efekt rzeczowy:

a) *Faza techniczna – przygotowanie do dalszego zagospodarowania 88 ha w tym:*

- *likwidacja infrastruktury technicznej związanej z eksploatacją i wzbogacaniem surowców (w tym: otworów, szybów) – 2 szt. (likwidacja zaciśniętych otworów trzeciorzędowych)*
- *przygotowanie do dalszego zagospodarowania wyrobisk górniczych i terenów po eksploatacji otworowej – 88 ha*

b) *Faza biologiczna – ostateczne zagospodarowanie w kierunkach: leśnym, wodnym, łąkowo-wodnym, innym: 175,7 ha*

2) efekt ekologiczny:

- *stworzenie warunków do przeprowadzenia rekultywacji biologicznej: 88 ha*
- *odbudowa biologiczna terenów rekultywowanych i stworzenie warunków dla restytucji i reintrodukcji życia biologicznego: 175,7 ha.”.*

W dniu 22 czerwca 2011 r. do umowy tej zawarto aneks¹², w którym zmieniono efekt rzeczowy i efekt ekologiczny, jaki zostanie osiągnięty w wyniku realizacji przedsięwzięcia cyt. „w zakresie roku 2010”.

Zmiana umowy (aneks) spowodowana była wystąpieniem w dniu 11 maja 2011 r. w wyrobisku Piaseczno katastrofy obejmującej część skarpy zachodniej wraz z terenami przyległymi. Teren o powierzchni ok. 7 ha uległ całkowitej degradacji w wyniku utraty stateczności – zbocze zsunęło się pod powierzchnię lustra wody do tworzonego w wyrobisku zbiornika. Na skutek katastrofy całkowitemu zniszczeniu uległy: droga o długości ok. 260 m oraz tereny przyległe do wyrobiska o pow. ok. 3 ha. Tym samym efekt ekologiczny i rzeczowy został utracony w następujący sposób:

- efekt rzeczowy: faza techniczna – zmniejszenie pow. o 3 ha, faza biologiczna – zmniejszenie o 0,14 ha;

¹² Nr 1/234.

- efekt ekologiczny: stworzenie warunków do przeprowadzenia rekultywacji biologicznej, zmniejszenie powierzchni o 3 ha; odbudowa biologiczna terenów zrehabilitowanych i stworzenie warunków dla restytucji i reintrodukcji życia biologicznego, zmniejszenie o 0,14 ha.

Wartość prac, których efekt ekologiczny i rzeczowy został utracony w wyniku katastrofy wyniosła około 482 tys. zł¹³.

(dowód: akta kontroli str. 14-39, 308-366, 985, 1347-1354)

- Umowa nr 45/2011/Wn-9/KO-RT-PO/D z dnia 2 marca 2011 r. (zwaną dalej „umową 45/2011/D”) obejmowała dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. *Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. na obszarach: „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia” – Etap 2011-2013* na kwotę 106.500,0 tys. zł. Przebieg realizacji przedsięwzięcia określał HRF (na lata objęte finansowaniem), będący załącznikiem do umowy, w którym wskazano, że dla wyrobiska Piaseczno będą przeprowadzone następujące prace:
 - likwidacja wyrobiska górniczego, w tym: kształtowanie skarp czwartorzędowych (powyżej rzędnej +137 m n.p.m.), kształtowanie powierzchni skarp nadwodnych i półki abrazyjnej oraz humusowanie i obsiew mieszanką traw;
 - rekultywacja terenów przyległych;
 - prace zabezpieczające oraz przedsięwzięcia zapobiegające zagrożeniom związanym z likwidowanym zakładem górnictwa, utrzymanie obecnego systemu odwodnienia, czyszczenie rowu odprowadzającego wodę z wyrobiska Piaseczno, monitoring.

Beneficjent przedkładał do NFOŚiGW szczegółowe HRF na kolejne lata realizacji umowy.

W styczniu 2013 r. przedłużono termin obowiązywania umowy do końca 2015 r.¹⁴, z powodu m.in. konieczności rekultywacji klarownika nr 2 (wyrobisko Machów) oraz dokończenia prac zabezpieczających wyrobisko i rekultywacji terenu (wyrobisko Piaseczno), na co Minister Gospodarki wyraził zgodę¹⁵.

Natomiast w kwietniu 2016 r. przedłużono termin obowiązywania umowy do końca grudnia 2016 r.¹⁶, na co Minister Energii wyraził zgodę¹⁷. Powodem zmiany terminu była m.in. konieczność wykonania zabezpieczenia wyrobiska Piaseczno w warunkach odwodnieniowych poprzez wykonanie drenażu poziomego oraz przesunięcie na 2016 r. wykonania stabilizacji skarpy zachodniej za pomocą technologii mikrowybuchów, które mogą być wykonane po realizacji drenażu poziomego.

Jak poinformował Likwidator Kopalni, powyższe zmiany wiązały się z wystąpieniem na terenie wyrobiska Piaseczno zdarzenia, polegającego na „(...) w miesiącu maju 2015 r. w narożniku południowo-zachodnim skarpy wyrobiska zaobserwowane zostały delikatne pęknięcia podłoża na długości ok. kilkunastu metrów. (...) ten fragment skarpy był już w całości zrehabilitowany, a prace na nim zakończone. (...) Na początku lipca 2015 r. przedmiotowe pęknięcia znacznie się powiększyły. Ich

¹³ Zgodnie z informacją Kopalni, z dnia 23 sierpnia 2016 r., przesłaną do NFOŚiGW.

¹⁴ Aneks nr 2/1.

¹⁵ Pismo z dnia 6 grudnia 2012 r., znak: DGA-II-4117-9/1/12 L.dz. 1643/12.

¹⁶ Aneks nr 11/140.

¹⁷ Pismo z dnia 31 marca 2016 r., znak: DGA-II-4117-1/4/16 L.dz. DGA/418/16.

długość doszła do ok. 200 m zaś szerokość do około 20 cm. Doszło także do zrzutu mas ziemnych do 40 cm.”.

W sprawie zakresu utraconego efektu rzeczowego, uzyskanego wcześniej w wyniku przeprowadzenia prac rekultywacyjnych na obszarze objętym od maja 2015 r. osuwiskami i pęknięciami, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił¹⁸, że „W wyniku powstałego pęknięcia skarpy południowej w maju 2015 r. efekt rzeczowy i ekologiczny oraz wykonany zakres rzeczowy nie zostały utracone. Wartość prac ziemnych wykonanych na skarpie południowej w rejonie zagrożonym osuwiskiem wynosi około 441 tys. zł. Ponadto Spółka poinformowała, że koszt kwalifikowany prac wykonanych w maju 2016 r. w dalszej części skarpy południowej wynosi 20 603,74 zł. Natomiast zakres rzeczowy oraz efekt rzeczowy i ekologiczny nie zostały utracone, gdyż wykonywane były tylko prace przygotowawcze, tj. profilowanie skarpy.”.

(dowód: akta kontroli str. 40-230, 367-745, 985-1076, 1079, 1351-1356)

W sprawie działań, jakie podjął lub zamierza podjąć NFOŚiGW w związku z utratą efektu rzeczowego na terenach objętych pęknięciami i osuwiskami, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił: „Jak wynika z powyższych odpowiedzi efekt rzeczowy na terenach objętych pęknięciami i osuwiskami nie został utracony. W związku z zaistniałym zdarzeniem w trakcie wykonywania rekultywacji wyrobiska Piaseczno, tj. pojawieniem się pęknięć i osuwisk na południowo-zachodnim zboczu wyrobiska, NFOŚiGW wyraził zgodę na wniosek Spółki dotyczący wydłużenia okresu realizacji umowy do 31.12.2016 r., tj. o czas, niezbędny do wykonania prac mających na celu osiągnięcie zakładanych w umowie efektów: rzeczowego i ekologicznego. Jednocześnie informuję, że w październiku bieżącego roku planowana jest kolejna kontrola realizacyjna przedmiotowej umowy, która określi stopień zaawansowania prac oraz ewentualne zagrożenia osiągnięcia efektów określonych w umowie i wtedy NFOŚiGW podejmie stosowne decyzje w sprawie.”.

(dowód: akta kontroli str. 1351-1356)

Prace do wykonania dla wyrobiska Piaseczno, określone umowami, były zgodne ze wskazanymi we wnioskach zadaniami, zawartymi w Programie likwidacji oraz w Planach likwidacji¹⁹, zatwierdzanymi przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni, zarówno w zakresie rzeczowym jak i finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 463, 1465, 1471-1472)

Beneficjent w składanych wnioskach nie występował o udzielenie dofinansowania na prace melioracyjno-drenażowe, których wykonanie warunkowało zagospodarowanie zbiornika wodnego Piaseczno i terenów przyległych w kierunku rekreacyjnym.

W sprawie niezwrócenia uwagi przez NFOŚiGW na fakt niewystępowania beneficjenta o dofinansowanie prac melioracyjnych zapisanych w Programie likwidacji i jego aneksach 1 i 2, tj. warunkujących powodzenie przedsięwzięcia, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in. że: „(...) Beneficjent, we wniosku o dofinansowanie, złożonym w 2010 roku, w zadaniach do realizacji wykazywał meliorację w kosztach niekwalifikowanych, przedstawiając jako źródło finansowania Ministerstwo Finansów (środki budżetowe). W obecnie obowiązującym programie likwidacji melioracja nie jest uwzględniona do realizacji.”.

¹⁸ Na podstawie informacji Kopalni z dnia 23 sierpnia 2016 r.

¹⁹ Plany likwidacji – są sporządzane przez Kopalnię na każdy rok, na podstawie Programu likwidacji i podlegają akceptacji, zgodnie z art. 7 ust 1 ustawy z dnia 14 lipca 2000 r. o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki (Dz. U. Nr 74, poz. 856 z późn. zm.) ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni.

(dowód: akta kontroli str. 251-253, 1464)

W obu umowach o dofinansowanie, zawartych przez NFOŚiGW z Zarządem Kopalni, powoływano się na decyzję Wojewody Świętokrzyskiego²⁰, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego na odwadnianie wyrobiska byłej Kopalni Siarki „Piaseczno” i odprowadzanie wód z odwodnienia wyrobiska Piaseczno do kanału otwartego uchodzącego do rzeki Wisły do dnia 31 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 16, 42)

W kwestii wyjaśnienia „Czy NFOŚiGW jako instytucja będąca głównym finansującym przedsięwzięcie, nie widział zagrożenia dla osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego w przypadku zaprzestania pompowania wód do rzeki Wisły, bez wcześniejszego wykonania melioracji?” Prezes Zarządu NFOŚiGW podał, m.in. że: „(...) NFOŚiGW finansował zadania likwidacyjne i rekultywacyjne na podstawie dokumentów zaakceptowanych przez Ministra Gospodarki. Odprowadzanie wód z wyrobiska Piaseczno do kanału otwartego uchodzącego do rzeki Wisły gwarantowało utrzymanie poziomu wód do bezpiecznej realizacji prac w wyrobisku, do których wykonywania NFOŚiGW był zobowiązany ustawą o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki oraz zawartą umową. Powołana we wniosku decyzja udzielająca pozwolenia wodnoprawnego na odwadnianie wyrobiska byłej Kopalni Siarki „Piaseczno” i odprowadzanie wód z odwodnienia wyrobiska „Piaseczno” do kanału otwartego uchodzącego do rzeki Wisły jest zgodna z umowną datą zakończenia przedsięwzięcia.

Jednocześnie w przypadku zbliżającego się terminu wygaśnięcia decyzji podmiot, któremu decyzja została wydana i nadal jest niezbędna, w tym przypadku do odprowadzania wód z odwodnienia wyrobiska „Piaseczno” do kanału otwartego uchodzącego do rzeki Wisły, zobowiązany jest do wystąpienia o przedłużenie decyzji. W dniu 05.12.2014 r. Starosta Sandomierski wydał decyzję udzielającą pozwolenia wodnoprawnego Kopalni Siarki Machów S.A. w likwidacji na odprowadzanie wód ze zbiornika wodnego „Piaseczno” do rzeki Wisły do dnia 05.12.2034 r.

Umowa nr 45/2011/Wn-9/KO-RT-PO/D zawarta w dniu 02.03.2011 r. na dofinansowanie przedsięwzięcia pn.: „Rekultywacja terenów pogórnicznych Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia” etap 2011-2013” przewidywała zakończenie prac w dniu 31.12.2013 r., przed terminem wskazanym w decyzji powołanej w pytaniu, zatem zagrożenia wynikające z możliwości zaprzestania pompowania wód nie występowały.”

(dowód: akta kontroli str. 253-254)

NFOŚiGW w lutym 2009 r. poinformował Departament Górnictwa w Ministerstwie Gospodarki²¹, że do zakresu prac objętych Programem likwidacji, które nie mogą być finansowane ze środków NFOŚiGW należy m.in. dla obszaru Piaseczno–wykonanie systemu odwodnieniowo-drenażowego.

(dowód: akta kontroli str. 946-947)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „(...) w ocenie NFOŚiGW wykonanie systemu melioracyjno – drenażowego na terenach położonych wokół wyrobiska Piaseczno nie było możliwe do sfinansowania ze środków zobowiązania wieloletniego górnictwo, ponieważ prace te nie miały znamion prac likwidacyjnych i rekultywacyjnych. Stanowisko takie przedstawił Zarząd NFOŚiGW Radzie Nadzorczej NFOŚiGW w informacji z dnia 09.02.2011 r.

²⁰ Znak: ŚR.II.6811-68/06 z dnia 29 grudnia 2006 r.

²¹ Odpowiedź na pismo Departamentu Górnictwa Ministerstwa Gospodarki z dnia 6 lutego 2009 r.

Tereny na których powstało wyrobisko Piaseczno charakteryzowały się płytkim zaleganiem wód gruntowych, co było uwidocznione poprzez liczne rozlewiska i nawodnienie terenu. Nie prowadzono tam działalności gospodarczej.

Pierwotny poziom wód gruntowych na obszarach wokół wyrobiska Piaseczno kształtował się na rzędnej +146 m. n.p.m. Po rozpoczęciu eksploatacji w wyniku pompowania wód doszło do powstania leja depresji, w wyniku, którego nastąpiło osuszenie gruntów i lokalne władze dokonały zmiany zagospodarowania wspomnianych terenów, które nie uwzględniały tymczasowości korzystnych stosunków wodnych.

Stanowisko w sprawie niefinansowania melioracji ze środków NFOŚiGW nie zmuszało Ministra Gospodarki odpowiedzialnego za przebieg likwidacji zakładów górniczych do usunięcia jej z Programu likwidacji, a jedynie wskazywało na rozważenie możliwości finansowania z innych źródeł.”

(dowód: akta kontroli str. 258-259)

Zgodnie z Programem likwidacji, przyjęty kierunek rekreacyjny (dla likwidacji wyrobiska Piaseczno) docelowego zagospodarowania zbiornika wodnego i terenów przyległych oraz aktualne uwarunkowania skojarzonej likwidacji z wyrobiskiem Machów wymagał wykonania systemu odwodnieniowo-drenażowego na terenach zagrożonych podtopieniem oraz sieci kanalizacyjnej miejscowości przyległych.

Od 2008 r. Zarząd Kopalni jak i inne podmioty nigdy nie występowali o udzielenie dofinansowania prac melioracyjno-drenażowych w ramach realizacji przedsięwzięcia rekultywacji terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach: „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia”.

(dowód: akta kontroli str. 254, 261)

Podkreślenia wymaga fakt, iż w *Programie likwidacji zakładów górniczych kopalni Siarki Machów S.A.*, zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki w 2008 r., na str. 26 wskazano m.in., że: *„Nie powinno być kontynuowane napełnianie zbiornika Piaseczno powyżej rzędnej 138 m n.p.m bez wcześniejszego wykonania systemu odwodnieniowego, ponieważ na znacznym obszarze mogą pojawić się podtopienia.”* Ponadto, w aneksie Nr 4 (zatwierdzonym w październiku 2015 r.) do *Programu likwidacji zakładów górniczych kopalni Siarki Machów S.A.*, na str. 62 wskazano m.in., iż: *„likwidacja wyrobiska w Piasecznie przyczyni się do przywrócenia na całym obszarze stosunków wodnych zbliżonych do istniejących pierwotnie. Odbudowa pierwotnych stosunków wodnych w rejonie Piaseczna będąca skutkiem ograniczenia a w konsekwencji odwodnienia bez wykonania systemu odwodnieniowego spowoduje, że mogą pojawić się podtopienia na znacznym obszarze. (...) Alternatywnym stanem przejściowym dla zabezpieczenia terenów przyległych do wyrobiska przed wystąpieniem lokalnych podtopień jest ciągłe utrzymywanie wody w zbiorniku na rzędnej ok. 138 m.n.p.m.”*

(dowód: akta kontroli str. 1463)

W sprawie podania możliwości sfinansowania w okresie 2008-2016 prac melioracyjnych i drenażowych z innych, niż fundusz górniczy²², środków pozostających w dyspozycji NFOŚiGW, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że w ramach programów priorytetowych, w zakresie których NFOŚiGW dofinansowywał przedsięwzięcia, nie było możliwości finansowania takich prac.

²² Fundusz górniczy, z którego finansowano rekultywację terenów pogórnich Kopalni - stanowią środki wymienione w art. 401c ust. 3 ustawy p.o.ś, tj. „Środki Narodowego Funduszu w wysokości nie mniejszej niż połowa kwoty przychodów, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 2, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, które przeznacza się na finansowanie potrzeb górnictwa służących ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko wynikającego z wydobywania kopalni i likwidacji zakładów górniczych.”. Natomiast przychodami NFOŚiGW, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 2 ustawy p.o.ś są „wpływy z opłat ustalanych na podstawie przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze”.

(dowód: akta kontroli str. 259)

W kwestii wyjaśnienia: „Dlaczego, biorąc pod uwagę możliwość wystąpienia podtopień (również na skutek wylewów Wisły – sytuacja taka miała miejsce np. w 2010 r.) czyli wystąpienia zagrożenia powodziowego NFOŚiGW nie rozważył takiej możliwości?” Prezes Zarządu NFOŚiGW podał, m.in. że:

„(...) NFOŚiGW ustala przedsięwzięcia możliwe do sfinansowania określając listę programów priorytetowych i kryteria wyboru przedsięwzięć. W programie priorytetowym związanym z likwidacją szkód powodziowych z 2010 istniała możliwość wsparcia jedynie działań związanych z usuwaniem skutków nadzwyczajnych zagrożeń na obiektach ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a nie finansowaniem budowy systemu melioracji.”

(dowód: akta kontroli str. 259)

Od 2008 r. do 2016 r. na realizację wszystkich prac, związanych z realizacją Programu likwidacji (dotyczących również innych wyrobisk niż Piaseczno) NFOŚiGW przekazał środki finansowe w kwocie wynoszącej **257.234,8 tys. zł**²³, z czego wykorzystano łącznie **256.895,2 tys. zł**²⁴. Z kwoty tej na zadania związane z wyrobiskiem Piaseczno przekazano i wydatkowano łącznie **51.147,3 tys. zł**, które poniesiono na prace likwidacyjne i rekultywacyjne, zabezpieczające, związane ze sporządzeniem projektów, dokumentacji, analiz.

Natomiast w okresie 2010–2016 (wg. stanu na dzień 17 sierpnia 2016 r.²⁵) na realizację przedsięwzięcia określonego powyższymi umowami przyznano **42.693,6 tys. zł**²⁶. Z tej kwoty beneficjent wydatkował łącznie **38.636,9 tys. zł**²⁷, z tego w:

- 2010 r. – **6.985,4 tys. zł**,
- 2011–2016 – **31.651,5 tys. zł**, z tego w:
 - 2011 r. – 4.330,0 tys. zł,
 - 2012 r. – 3.593,0 tys. zł,
 - 2013 r. – 4.745,8 tys. zł,
 - 2014 r. – 10.271,7 tys. zł,
 - 2015 r. – 7.330,6 tys. zł,
 - 2016 r. – 1.380,4 tys. zł²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 979-984b)

Wydatkowane środki w wysokości **38.636,9 tys. zł** na prace w wyrobisku Piaseczno przeznaczono na:

- likwidację wyrobiska górniczego, w kwocie **12.247,8 tys. zł**, z tego: w 2010 r. – 2.752,1 tys. zł; w 2011 r. – 1.414,9 tys. zł; w 2012 r. – 0,0 tys. zł; w 2013 r. – 81,0 tys. zł; w 2014 r. – 5.077,6 tys. zł; w 2015 r. – 2.792,0 tys. zł; w 2016 r. – 130,2 tys. zł (kwota podana wg rozliczenia za maj 2016 r.);
- prace rekultywacyjne, w kwocie **5.875,9 tys. zł**, z tego: w 2010 r. – 3.145,5 tys. zł; w 2011 r. – 1.688,3 tys. zł; w 2012 r. – 211,4 tys. zł, w 2013 r. –

²³ Według stanu na dzień 17 sierpnia 2016 r., z uwzględnieniem środków wypłaconych do dnia 28 lipca 2016 r.

²⁴ Do dnia 17 sierpnia 2016 r., z uwzględnieniem rozliczenia zaliczki za maj 2016 r.

²⁵ Z uwzględnieniem wypłaty i rozliczenia zaliczki za maj 2016 r.

²⁶ Wykazana kwota jest podana powykonawczo za lata 2010-2015, zgodnie z zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki rozliczeniem rocznym, natomiast 2016 r. - zgodnie z rozliczeniem za miesiąc maj.

²⁷ Również z uwzględnieniem wypłaty i rozliczenia zaliczki za maj 2016 r.

²⁸ Kwota za 2016 r. podana wg. rozliczenia za maj 2016 r.

224,7 tys. zł; w 2014 r. – 354,0 tys. zł; w 2015 r. – 219,1 tys. zł; w 2016 r. – 32,9 tys. zł (kwota podana wg. rozliczenia za maj 2016 r.);

- prace zabezpieczające, w kwocie **19.198,7 tys. zł**, z tego: w 2010 r. – 1.087,8 tys. zł; w 2011 r. – 726,6 tys. zł; w 2012 r. – 3.141,7 tys. zł; w 2013 r. – 4.068,6 tys. zł; w 2014 r. – 4.803,2 tys. zł; w 2015 r. – 4.276,5 tys. zł; w 2016 r. – 1.094,3 tys. zł (kwota podana wg. rozliczenia za maj 2016 r.);
- projekty, dokumentacje, w kwocie **1.314,5 tys. zł**, z tego: w 2010 r. – 0,0 tys. zł; w 2011 r. – 500,2 tys. zł; w 2012 r. – 239,9 tys. zł; w 2013 r. – 371,5 tys. zł; w 2014 r. – 36,9 tys. zł; w 2015 r. – 43,0 tys. zł; w 2016 r. – 123,0 tys. zł (kwota podana wg. rozliczenia za maj 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 979-980)

Harmonogramy rzeczowo-finansowe przedsięwzięcia były sporządzone przez Kopalnię Siarki „Machów” S.A., która opracowała plany likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” na dany rok. Zgodnie z warunkami umów, plany likwidacji na dany rok, po zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni (sprawującego nadzór nad przebiegiem likwidacji zakładów górniczych), były przekazywane do NFOŚiGW.

Szczegółowe harmonogramy rzeczowo-finansowe przedsięwzięcia na dany rok były zatwierdzane przez NFOŚiGW, zgodnie z art. 411 ust. 1f ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*²⁹, zwanej dalej „ustawą p.o.ś”. Zatwierdzanie HRF przeprowadzono zgodnie z obowiązującym Podręcznikiem procedur.

Zakres prac oraz koszty finansowane ze środków NFOŚiGW, wykazane w HRF, były zgodne z pierwotnym planem likwidacji na dany rok, natomiast różnice dotyczyły kosztów niekwalifikowanych przedsięwzięcia. W kolejnych latach realizacji umów Zarząd Kopalni bądź Likwidator wnioskowali do NFOŚiGW o zmiany HRF, które były akceptowane przez NFOŚiGW.

Według Prezesa Zarządu NFOŚiGW *„Zmiany te nie zawsze skutkowały zmianą planu likwidacji. Natomiast Minister Gospodarki sankcjonował każdorazowo poprzez akceptację miesięcznych rozliczeń otrzymanych rat dotacji wykonany zakres rzeczowo-finansowy.”*

(dowód: akta kontroli str. 237-238, 973-975, 1471-1472)

Przed udzieleniem dofinansowania NFOŚiGW, zgodnie z art. 411 ust. 2 ustawy p.o.ś., zasięgał opinii Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (WUG) i Ministra Gospodarki w sprawie wniosków o dofinansowanie powyższego przedsięwzięcia.

W opinii do wniosku na realizację przedsięwzięcia rekultywacji dla etapu 2010 r.³⁰ Prezes WUG stwierdził m.in., że: *„Celowość dofinansowania ze środków NFOŚiGW wnioskowanego przedsięwzięcia (...) jest w pełni uzasadniona. Zadania wykazane do realizacji w roku 2010 wchodzą w zakres wieloletniego programu likwidacji skutków eksploatacji złóż siarki. (...) Uwzględniając powyższe wnioski Kopalni (...) o dofinansowania zadań przewidzianych do realizacji w 2010 r. opiniuję pozytywnie.”*

Natomiast w opinii do wniosku na realizację przedsięwzięcia rekultywacji dla etapu 2011–2013 r.³¹ Prezes WUG odniósł się do zadań wskazanych do realizacji w 2011 r. i zaopiniował ich dofinansowanie, tj. cyt. *„Uwzględniając powyższe*

²⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm.

³⁰ Z dnia 7 stycznia 2010 r.

³¹ Z dnia 20 grudnia 2010 r.

wniosek Kopalni Siarki „Machów” S.A. o dofinansowanie zadań przewidzianych do realizacji w 2011 roku opiniuję pozytywnie.”

(dowód: akta kontroli str. 758-768, 870-879, 948-954, 976-978)

W sprawie udzielenia przez NFOŚiGW dofinansowania Kopalni Siarki „Machów” S.A. bez opinii Prezesa WUG dotyczącej wszystkich lat objętych realizacją powyższego przedsięwzięcia, tj. również w 2012 r. i 2013 r., Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że:

„(...) NFOŚiGW pismem z dnia 19.11.2010 r. NF/DZG-AW/29010/2010 przesłał do zaopiniowania Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego wniosek o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW przedsięwzięcia pn.: *Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach: „Machów –Piaseczno”, „Jeziorko”, „Basznia” – Etap 2011-2013*”. Załącznikiem do wniosku jest harmonogram rzeczowo – finansowy w okresie wieloletnim na lata 2011-2013 oraz harmonogram rzeczowo – finansowy na rok 2011. Otrzymując opinię dotyczącą przedmiotowego wniosku, NFOŚiGW - bazując na informacji ze wstępu, wskazującej, że opinia dotyczy wniosku pn.: *Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach: „Machów–Piaseczno”, „Jeziorko”, „Basznia” – Etap 2011-2013*” - potraktował ją jako odnoszącą się do całości wniosku. Nie odnotowano faktu, iż w uzasadnieniu i konkluzji Prezes Wyższego Urzędu Górniczego przywołał tylko rok 2011. Nie potraktowano tej okoliczności jako ograniczenia okresu objętego pozytywną opinią. Taką interpretację potwierdza jednocześnie fakt, iż w opinii z dnia 18.04.2014 r. znak: OSG.520.5.2014 L.dz. 520/11845/2014/AW, dotyczącej zwiększenia dofinansowania, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego stwierdził, że planowany do realizacji zakres prac jest zasadny do realizacji. Ponadto stwierdził, że „(...) podtrzymuję opinię wyrażoną w piśmie z dnia 20.12.2010 r. L.dz. OSG-520/0015/10/22243/RU.” Powyższe wskazuje, iż Urząd nie kwestionował także zaplanowanych działań w okresie 2012-2013.”

(dowód: akta kontroli str. 952-954, 978, 1081-1084)

Ustalenia kontroli wskazują, iż po otrzymaniu od Prezesa WUG pisma (z dnia 20 grudnia 2010 r.), w którym zaopiniował pozytywnie jedynie zadania w 2011 r., NFOŚiGW nie występował do Prezesa WUG o wydanie opinii dla zadań objętych przedsięwzięciem i przewidzianych do realizacji we wszystkich latach etapu 2011–2013, tj. w 2012 r. i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 950-951)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, m.in. że: „(...) NFOŚiGW nie występował do Prezesa WUG o wydanie dodatkowych opinii dla zadań objętych przedsięwzięciem i przewidzianych do realizacji w 2012 r. i w 2013 r., gdyż traktował uzyskaną opinię jako odnoszącą się do perspektywy działań obejmujących cały okres objętym wnioskiem, tj. 2011-2013. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 1081-1084)

W sprawie wydania opinii do wniosku Kopalni o dofinansowanie zadań etapu 2011–2013 jedynie dla zadań wskazanych do realizacji w 2011 r., z pominięciem wydania opinii o wnioskowanych zadaniach do dofinansowania w pozostałych latach, tj. w 2012 r. i 2013 r., Wiceprezes, wykonujący obowiązki Prezesa WUG wyjaśnił³² w dniu 29 sierpnia 2016 r. m.in., że:

„(...) Poszczególne zadania ujęte w harmonogramie rzeczowo-finansowym przedsięwzięcia pn.: *„Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów”*

³² W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

S.A. w obszarach: „Machów-Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia” – Etap 2011–2013” stanowiły część wieloletniego programu likwidacji Kopalni Siarki „Machów”. W wydanej opinii w sprawie wyżej wymienionego przedsięwzięcia Prezes WUG uznał za w pełni uzasadnioną celowość dofinansowania całego przedsięwzięcia obejmującego etap 2011–2013, odnosząc się przede wszystkim do zadań wykazanych do realizacji w 2011 r. Wszystkie wcześniejsze wnioski o dofinansowanie zadań ujętych w wieloletnim programie likwidacji Kopalni Siarki „Machów”, przesyłane przez Prezesa NFOŚiGW do Prezesa WUG w celu wydania opinii, dotyczyły przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w danym roku kalendarzowym. Ponadto wzięto pod uwagę stwierdzenie zamieszczone w części B przedmiotowego wniosku (punkt III.1, strona 7 z 26 części B wniosku –kopia będąca w posiadaniu WUG) o treści: „w poszczególnych latach szczegółowe zadania realizowane są na podstawie rocznego Planu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” S.A. przedstawionego do zatwierdzenia Ministrowi Gospodarki” oraz że zamieszczony w tabeli 2 części C przedmiotowego wniosku „Plan finansowania przedsięwzięcia w podziale na kwoty poniesione i pozostałe do poniesienia wraz ze źródłami finansowania” wyróżniał „pierwszy rok finansowania–2011.”.

(dowód: akta kontroli str. 1167-1168, 1402-1406)

Decyzję w sprawie dalszego finansowania Programu likwidacji w 2016 r. podjęto w NFOŚiGW po przekazaniu, w dniu 27 lipca 2015 r.³³, przez Kopalnię Siarki „Machów” S.A. informacji o zagrożeniu wykonania do dnia 31 grudnia 2015 r. planowanych prac, określonych umową Nr 45/2011/D. Zagrożenie to związane było z ujawnionymi problemami hydrologicznymi i geologicznymi, których na etapie projektowania i wykonawstwa nie było. W maju 2015 r. pojawiły się pęknięcia w podłożu narożnika południowo-zachodniego skarpy wyrobiska, która była już w całości zrehabilitowana i prace na tym fragmencie skarpy zakończono. Na spotkaniu przedstawicieli NFOŚiGW i Kopalni (w sierpniu 2015 r.) ustalono, że możliwe jest przesunięcie terminu realizacji przedsięwzięcia, jednakże dodatkowe prace mają być wykonane w kwocie przyznanej dotacji. W kosztach rekultywacyjnych po 31 grudnia 2015 r. nie będą finansowane m.in. koszty pompowania wód w wyrobisku Piaseczno natomiast będą finansowane; „koszty realizacji prac rekultywacyjnych zleconych na zewnątrz, zmierzające do ostatecznego rozwiązania ww. problemu i zakończenia rekultywacji w tym rejonie. Przedłużenie realizacji umowy może nastąpić dopiero po uzyskaniu akceptacji Ministra Gospodarki odnośnie wydłużenia Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” S.A.”.

(dowód: akta kontroli str. 239-243, 262-265)

W Programie likwidacji dokonywano zmian, w szczególności w aneksie nr 3 (zaakceptowanym przez Ministra Gospodarki w dniu 18 listopada 2013 r.), w konsekwencji których nastąpiło odejście od równoczesnej likwidacji wyrobisk w Machowie i Piasecznie, a tym samym pozostawienie nierozwiązanego problemu uregulowania stosunków wodnych na obszarze leja depresyjnego wyrobiska Piaseczno.

W sprawie powodów akceptacji przez NFOŚiGW, w świetle powyższych zmian, kolejnych wniosków o wypłatę transz dotacji na realizację Programu likwidacji, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in. że:

„Powodem akceptacji wniosków o wypłatę transz dotacji było wykonywanie przez Narodowy Fundusz zobowiązań umownych zgodnie z ustalonymi warunkami.

³³ Pismo znak: DN/1421/2015.

Wypłaty środków dotacyjnych dokonywane były i są na zakres określony w harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do umowy. Zgodnie z ustawą o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki minister właściwy do spraw gospodarki sprawuje nadzór nad przebiegiem likwidacji zakładów górniczych, w szczególności wyraża m.in. akceptację dla programów likwidacji oraz rocznych planów likwidacji. Natomiast NFOŚiGW, zgodnie z ww. ustawą, jest wskazany jedynie jako podmiot finansujący wydatki ponoszone na prace likwidacyjne i rekultywacyjne i nie ma realnego wpływu na Program likwidacji.

W momencie przekazania wyrobiska Piaseczno do Kopalni Siarki „Machów” zaawansowanie prac likwidacyjnych wyrobiska Machów było znaczne. Od momentu przekazania wyrobiska uległ zmianie Program likwidacji i od 2008 roku prace te były prowadzone równolegle. Natomiast wydłużenie prac w wyrobisku Piaseczno spowodowane było głównie niespodziewanym oberwaniem się mas ziemnych na zboczu południowo-zachodnim wyrobiska w 2011 r. i w konsekwencji koniecznością wykonywania robót dodatkowych, związanych z zabezpieczeniem skarpy w tym rejonie.”

(dowód: akta kontroli str. 244-245, 1463)

Odnosnie do zamierzeń NFOŚiGW dotyczących dalszego finansowania Programu likwidacji wobec nieosiągnięcia celu likwidacji, a w konsekwencji nieuregulowania stosunków wodnych na obszarze leja depresyjnego wyrobiska Piaseczno, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że:

„(...) Fundusz, jako podmiot finansujący wydatki ponoszone na prace likwidacyjne i rekultywacyjne nie jest upoważniony do podejmowania dalszych decyzji dotyczących zakresu Programu likwidacji.

Minister Gospodarki nadzorujący przebieg likwidacji zakładów górniczych zaakceptował Program likwidacji, który nie obejmuje zadań związanych z melioracją. Prace likwidacyjne i rekultywacyjne objęte Programem likwidacji powinny zakończyć się do 31.12.2016 r.

Również zgodnie z umową 45/2011/Wn-9/KO-RT-PO/D z dnia 02.03.2011 r., z późn. zm., na dofinansowanie przedsięwzięcia pn.: „Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach „Machów-Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia” na lata 2011-2016” termin zakończenia **prac likwidacyjnych i rekultywacyjnych** upływa w dniu 31.12.2016 r. Uregulowanie stosunków wodnych na obszarze leja depresyjnego wyrobiska Piaseczno poprzez wykonanie prac melioracyjnych nigdy nie było przedmiotem ww. umowy.”

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak w NFOŚiGW kompletnej dokumentacji, stanowiącej integralną część umów dotacji: 84/2010/D oraz 45/2011/D.

W myśl §1 ust. 4 umowy 84/2010/D:

„Lokalizację przedsięwzięcia przedstawiają:

- „Mapa pogładowa rekultywowanych obiektów Kopalni Siarki „Machów” w skali 1:25.000, stanowiąca Załącznik Nr 2 do niniejszej umowy (...)”
- „Mapa pogładowa rekultywowanych obiektów Kopalni Siarki „Machów S.A. obszar Jeziórko” w skali 1:25.000, stanowiąca Załącznik Nr 3 do niniejszej umowy (...)”

Zgodnie z §1 ust. 6 powyższej umowy: „Dokumenty wymienione w ust. 5 od pkt 1) do pkt 43) stanowią integralną część niniejszej umowy”.

Stosownie do §1 ust. 4 umowy 45/2011/D:

„Lokalizację przedsięwzięcia przedstawiają:

- „Mapa pogładowa rekultywowanych obiektów Kopalni Siarki „Machów” w skali 1:25.000, (...)”,
- „Mapa pogładowa rekultywowanych obiektów Kopalni Siarki „Machów S.A. obszar Jeziórko” w skali 1:25.000, stanowiąca Załącznik Nr 3 do niniejszej umowy (...)”,
- „Mapa sytuacyjno-wysokościowa terenów byłej Kopalni Siarki „Basznia” w skali 1:2 000 (...)’

stanowiące Załączniki Nr 7, 8, 9 do niniejszej umowy.”

Zgodnie z §1 ust. 6 powyższej umowy: „Dokumenty wymienione w ust. 5 od pkt 1) do pkt 40) stanowią integralną część niniejszej umowy”.

Kontrola wykazała, że NFOŚiGW nie posiadał kompletnych umów nr: 84/2010/D oraz 45/2011/D, tj.:

- nie posiadał Załączników Nr 2 i 3 oraz dokumentów wymienionych w ust. 5 od pkt 3 do pkt 43, stanowiących integralną część umowy 84/2010/D;
- nie posiadał Załączników Nr 7, 8 i 9 oraz dokumentów wymienionych w ust. 5 od pkt 3 do pkt 40 stanowiących integralną część umowy 45/2011/D.

(dowód: akta kontroli str. 14-230, 308-745)

Koordynator realizacji powyższych umów, Doradca w Wydziale Geologii i Górnictwa w Departamencie Ochrony Ziemi NFOŚiGW, wyjaśniła, że:

„Ze względu na objętość załączników i oraz dokumentów wymienionych w powyższych umowach w moim wydziale - Wydziale Geologii i Górnictwa NFOŚiGW postanowiono, że dokumenty znajdują się do wglądu w siedzibie Kopalni Siarki Machów S.A. Do NFOŚiGW dostarczone zostały kopie pierwszych stron tych dokumentów. Realizacją umów dofinansowania Kopalni Siarki Machów zajmują się od 2006 r. i wcześniej takie założenie też było stosowane.”. W sprawie nieskorzystania z możliwości elektronicznego zapisu na płytach CD skanów wszystkich dokumentów i załączników, stanowiących powyższe umowy a których nie było w NFOŚiGW, Koordynator wyjaśniła, że:

„Nie skorzystano z możliwości elektronicznego zapisu na płytach CD skanów wszystkich dokumentów jakie stanowiły powyższe umowy, a których nie było w NFOŚiGW, gdyż dokumenty i załączniki wymienione w powyższych umowach znajdują się do wglądu w siedzibie Kopalni Siarki Machów S.A.”.

(dowód: akta kontroli str. 1077-1078)

Należy podkreślić, że w myśl §1 ust. 5 powyższych umów, przedsięwzięcie miało być realizowane zgodnie z dokumentami wymienionymi w pkt 3-43 dla umowy 84/2010/D oraz z dokumentami wymienionymi w pkt 3-40 dla umowy 45/2011/D, których w NFOŚiGW nie było, a które według udzielonych wyjaśnień miały być do wglądu w Kopalni.

W ocenie NIK, wskazana wyżej dokumentacja stanowiąca integralną część umów, powinna być dostępna w NFOŚiGW, który jest stroną umowy i ma prawo do weryfikacji ponoszonych wydatków i zgodności realizacji przedsięwzięcia

z przedmiotową dokumentacją. Ponadto, brak kompletnych umów w NFOŚiGW uniemożliwia organom kontrolnym zapoznanie się z ich treścią.

W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

2. Nierzetelne przeprowadzenie kontroli formalno-rachunkowej dokumentów finansowo-księgowych dotyczących udzielonej dotacji.

Kontrola wybranych losowo³⁴ dwóch dowodów księgowych³⁵ na łączną kwotę 5.015,0 tys. zł, dotyczących realizacji umowy 45/2011/D, wykazała nierzetelne przeprowadzenie kontroli formalno-rachunkowej tych dowodów, tj. niezgodnie z obowiązującą procedurą *Sporządzenie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Biurze Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* w części dotyczącej kontroli dokumentów finansowo-księgowych.

Stwierdzono, iż ww. dowody księgowe zostały wystawione, pomimo że 10 dowodów przedłożonych przez beneficjenta, stanowiących podstawę rozliczenia zaliczki bądź akceptacji rozliczenia dotacji, nie spełniało wymogów określonych w art. 21 ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*³⁶, tj. było brak:

- podpisu osoby odpowiedzialnej za dekretację na kontach i sposób ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (we wszystkich dowodach);
- wskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (w siedmiu dowodach),
- podpisów osób dokonujących sprawdzenia dowodów pod względem merytorycznym (jeden dowód) i formalno-rachunkowym (dziewięć dowodów); na dowodach tych były tylko parafy.

Powyższe nieprawidłowości świadczą o niewystarczająco funkcjonujących mechanizmach kontroli zarządczej w zakresie zatwierdzania dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 1080, 1085-1086, 1469)

Pracownicy Departamentu Księgowości i Rozliczeń NFOŚiGW, odpowiedzialni za przedstawione nieprawidłowości, wyjaśnili m.in., że przeoczyli powyższe błędy w dowodach księgowych przedkładanych przez beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1166)

Nieprawidłowość taka została stwierdzona również po kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. – wykonanie planu finansowego NFOŚiGW*. W związku z tym, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW, został sformułowany stosowny wniosek.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, NFOŚiGW zapewniał finansowanie przedsięwzięcia pod nazwą *Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. na obszarach: „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia”*. Obydwie zawarte z beneficjentem umowy uwzględniały, zgodnie ze złożonymi wnioskami, zadania ujęte w Programie likwidacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że w NFOŚiGW nie była dostępna kompletna dokumentacja dotycząca ww. przedsięwzięcia, pomimo że zgodnie z zawartymi umowami miała stanowić ich

³⁴ W obecności Głównego Księgowego NFOŚiGW, przy użyciu narzędzia informatycznego PK-5.5.

³⁵ Nr 78566/2011 (w związku z dowodem 81733/2011) oraz 51698/13.

³⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047.

integralną część. Stwierdzone błędy w dowodach księgowych świadczą, że ustalone mechanizmy kontroli zarządczej nie były skuteczne.

Egzekwowanie od beneficjenta wykonywania obowiązków sprawozdawczych i weryfikacja sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 1 i § 3 ust. 5 umowy 84/2010/D oraz § 2 ust. 6 pkt 1 i § 3 ust. 9 umowy 45/2011/D, Kopalnia Siarki „Machów” S.A. przedkładała do NFOŚiGW roczne sprawozdania z realizacji przedsięwzięcia jak również komplety dokumentów dotyczących miesięcznych rozliczeń (zwanymi dalej „sprawozdaniami miesięcznymi”), obejmujące m.in. *Miesięczne rozliczenia wypłaconej zaliczki z wyszczególnieniem kosztów poniesionych na realizację zadań.*

Stosownie do § 3 ust. 8 umowy 84/2010/D oraz § 3 ust. 13 umowy 45/2011/D, NFOŚiGW miał prawo wstrzymania wypłat następnym zaliczek w przypadku niewywiązania się Kopalni z obowiązku przedłożenia do NFOŚiGW dokumentów rozliczeniowych.

W okresie objętym kontrolą Kopalnia złożyła łącznie 77 sprawozdań miesięcznych i sześć rocznych, z tego 12 sprawozdań miesięcznych i jedno roczne w ramach umowy 84/2010/D oraz 65 sprawozdań miesięcznych i pięć sprawozdań rocznych w ramach umowy 45/2011/D.

Szczegółowym badaniem objęto 24 sprawozdania, z tego: 18 sprawozdań miesięcznych i sześć rocznych. Stwierdzono, iż 17 sprawozdań miesięcznych i wszystkie sześć rocznych zostało przekazane, przez Kopalnię do NFOŚiGW, zgodnie z terminami określonymi w umowach dotacji.

Jedno sprawozdanie, za styczeń 2016 r., Kopalnia złożyła do NFOŚiGW 22 kwietnia 2016 r., tj. w dniu zawarcia aneksu nr 11/140, przedłużającego realizację przedsięwzięcia do 31 grudnia 2016 r. Termin przekazania miesięcznego rozliczenia wypłaconej zaliczki za styczeń 2016 r., wynikający z przywołanego aneksu, przypadał na dzień 15 kwietnia 2016 r., zatem nie był możliwy do dotrzymania przez Kopalnię.

W związku z tym, rozliczenie za styczeń 2016 r. zostało zaakceptowane *Decyzją Członka Zarządu nadzorującego dany obszar wraz z osobą upoważnioną w sprawie akceptacji dokumentów rozliczeniowych złożonych do 1 miesiąca po terminie umownym, lecz przed terminem kolejnej wypłaty określonej w umowie, zgodnie z przepisami Podręcznika procedur.*

(dowód: akta kontroli str. 14-230, 1087-1090, 1437-1442, 1466-1467)

Kwestię weryfikacji dokumentów rozliczeniowych w NFOŚiGW regulował Podręcznik procedur.

Sprawozdania miesięczne, przekazywane przez Kopalnię do NFOŚiGW, były weryfikowane przez pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych NFOŚiGW: komórkę ekologiczną, komórkę dokonującą weryfikacji rozliczeń oraz Departament Księgowości i Rozliczeń.

Przeprowadzanie analiz miesięcznych sprawozdań dokumentowano na karcie obiegowej rozliczenia, poprzez umieszczenie informacji o uwagach bądź ich braku oraz złożenie podpisów przez poszczególnych pracowników weryfikujących dane sprawozdanie.

Zgodnie z Podręcznikiem procedur karta obiegowa rozliczenia była jednym z dokumentów wymaganych do wypłaty środków.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, iż w przypadku uchybień bądź wątpliwości Kopalnia była wzywana telefonicznie do niezwłocznego uzupełnienia bądź poprawy dokumentacji.

W związku z weryfikacją miesięcznych sprawozdań stwierdzano m.in. błędy w protokołach, bądź ich brak, braki w opisach faktur oraz błędną kwalifikację kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 239-243, 1097, 1108-1139, 1467)

Sprawozdania miesięczne były poddawane weryfikacji, co potwierdzają karty obiegowe, natomiast w przypadku sprawozdań rocznych takich kart nie sporządzano.

Doradca w Wydziale Geologii i Górnictwa wyjaśniła, iż analizując sprawozdania roczne porównywano ich zakres ze sprawozdaniem miesięcznym za grudzień danego roku. W wyniku analiz sprawozdań rocznych nie formułowano wniosków. Nie dokumentowano również przeprowadzenia tych analiz, gdyż zgodnie z obowiązującą w NFOŚiGW procedurą nie było to wymagane.

Prezes NFOŚiGW wyjaśnił, iż *„procedura dotycząca realizacji i monitorowania umowy dotyczy weryfikacji rozliczeń finansowo-rzeczowych, których warunki są ściśle określone w umowach o dofinansowanie. Zawarte w tytule procedury odniesienie do monitorowania jest elementem wynikającym z dokumentów rozliczeniowych i nie ma związku ze śledzeniem sprawozdań rocznych beneficjenta (mających charakter merytoryczny). Ponadto przekazywanie tego typu sprawozdań jest zobowiązaniem umownym, które jest również zawarte w umowie z Kopalnią Siarki „Machów S.A. w likwidacji, natomiast procedura odnosi się do typowych warunków umownych, które są podstawą wypłaty i rozliczenia przekazywanych środków.*

(...) Narodowy Fundusz przeanalizuje zasadność wprowadzenia odpowiednich zapisów do Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który będzie uwzględniał odnotowanie zastosowania mechanizmu kontrolnego obejmującego weryfikację sprawozdań rocznych.”

(dowód: akta kontroli str. 1091-1092, 1148-1162, 1394-1401)

W okresie objętym kontrolą 40 spośród 77 sprawozdań miesięcznych (52%), było zgodnych z rocznymi planami likwidacji obowiązującymi na dzień sporządzenia danego sprawozdania. Poza tym 44 spośród 77 sprawozdań miesięcznych (57%) było zgodnych z harmonogramami rzeczowo-finansowymi obowiązującymi na dzień sporządzenia sprawozdania. Wszystkie sześć sprawozdań rocznych było niezgodnych z rocznymi planami likwidacji i harmonogramami rzeczowo-finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 308-745, 1140-1146)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zatwierdzanie *ex post* zmian w zakresie rzeczowym i finansowym prac ujętych w harmonogramach rzeczowo-finansowych, co oznacza, że w dacie wykonywania i finansowania przez beneficjenta prac nie znajdowały one odzwierciedlenia w harmonogramach rzeczowo-finansowych, zatem były niezgodne z obowiązującymi postanowieniami umów dotacji.

Zakres rzeczowy i finansowy prac wykazanych w 33 spośród 77 sprawozdaniach miesięcznych (43%), obejmujących komplety dokumentów dotyczących

miesięcznych rozliczeń, był niezgodny z harmonogramami rzeczowo-finansowymi obowiązującymi na dzień sporządzenia sprawozdania.

Stosownie do § 2 ust. 2 umowy 84/2010/D „Przebieg realizacji przedsięwzięcia określa harmonogram rzeczowo-finansowy (...). Dotowany zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym”.

Zgodnie z § 2 ust. 4 umowy 45/2011/D „Dotowany zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym (...)”.

Według § 9 ust. 1 pkt 2 umowy 84/2010/D i umowy 45/2011/D umowa dotacji może być wypowiedziana w razie niezachowania warunków umowy w szczególności: „Jeżeli Dotowany lub osoba działająca w jego imieniu, nie realizuje przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym”.

Zmiany w harmonogramach rzeczowo-finansowych były akceptowane przez NFOŚiGW dopiero po złożeniu miesięcznych rozliczeń wypłaconej zaliczki i po fakcie wykonania prac przez Kopalnię.

Harmonogramy rzeczowo-finansowe były akceptowane decyzją dwóch członków Zarządu NFOŚiGW lub uchwałą Zarządu NFOŚiGW w terminie od dwóch do siedmiu miesięcy po wykonaniu prac określonych w sprawozdaniu za dany miesiąc.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, iż „(...) celem umowy jest osiągnięcie zamierzonego rezultatu. W przypadku przekroczenia zakresu rzeczowego czy finansowego, NFOŚiGW analizował zasadność tych zmian i akceptował je stosownymi decyzjami. Decyzje te każdorazowo uwzględniały cel umowy. Jednocześnie każda wypłata następowała po akceptacji rozliczeń miesięcznych przez Ministra Gospodarki/Energii, która stanowiła tym samym akceptację zmiany hrf. Zmiany harmonogramu realizacji były, co do zasady, niemożliwe do przewidzenia i związane np. z warunkami pogodowymi, trudnymi warunkami terenowymi i technologicznymi czy rozstrzygnięciami przetargowymi. Należy dodać, że Dotowany, w przypadku realizacji zakresu rzeczowo-finansowego nie objętego szczegółowym harmonogramem rzeczowo-finansowym, wykonywał zadania na własne ryzyko.

Przy takich uwarunkowaniach faktycznych nie było podstaw do kwestionowania decyzji Dotowanego. Dokonane przez niego zmiany zostały zweryfikowane i rozliczone przez specjalistów w NFOŚiGW zgodnie z obowiązującymi procedurami.

W takiej sytuacji brak akceptacji rozliczenia zaliczek musiałby implikować wypowiedzeniem umowy i żądaniem zwrotu przekazanych środków, w konsekwencji powodującymi załamanie całego procesu inwestycyjnego. Umowa nie przewiduje bowiem innych sankcji, które niewątpliwie należy zastosować przy wykryciu np. wydatkowania środków na inny cel niż prawidłowa realizacja przedsięwzięcia. Ma tu zastosowanie zasada prawa cywilnego wynikająca z art. 65 ust. 2 k.c., która nakazuje stronom stosunku zobowiązaniowego w takich przypadkach badanie celu umowy, a nie wyłącznie literalnego brzmienia jej treści. Wszystkie dokonywane zmiany realizowane były w celu prawidłowej realizacji przedsięwzięcia, czyli w celu osiągnięcia celu umowy.

Podejmowanie przez NFOŚiGW racjonalnych i optymalnych decyzji a priori, byłoby znacznie utrudnione, bowiem nie sposób przewidzieć wszystkich okoliczności możliwych do zaistnienia przy wykonywaniu tak dużej inwestycji.

Powyższą interpretację wzmacnia treść art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 2000 r. o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki, który wskazuje obowiązek finansowania tego rodzaju przedsięwzięć przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 14-230, 249-250, 308-745, 1140-1143, 1414-1436)

2. Niespełnienie postanowień umowy w zakresie obowiązku umieszczania na miesięcznych rozliczeniach wypłaconej zaliczki stempla – „Rozliczono ze środków NFOŚiGW” i przyjmowania od Kopalni niekompletnych dokumentów dotyczących miesięcznych rozliczeń.

Zgodnie z § 3 ust. 9 umowy 45/2011/D „oryginał miesięcznego rozliczenia wypłaconej zaliczki (...) po uznaniu rozliczenia przez Dotującego, będzie opatrzone stemplem – Rozliczono ze środków NFOŚiGW”.

W dwóch spośród 18, tj. w 11%, objętych badaniem Miesięcznych rozliczeń wypłaconej zaliczki z wyszczególnieniem kosztów poniesionych na realizację zadań określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym... brakowało stempla – „Rozliczono ze środków NFOŚiGW”.

Główny specjalista w Departamencie Kontroli Rozliczeń i Główny specjalista w Zespole ds. Kosztów i Pomocy Technicznej wyjaśniły, iż przeoczyły konieczność opatrzenia stemplem wzmiankowanych rozliczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1095-1096, 1098-1107, 1144-1146)

Stosownie do § 3 ust. 9 pkt. 4 umowy 45/2011/D, dotowany zobowiązuje się do przedkładania Dotującemu sprawozdań F-01, w terminach złożenia rozliczenia za ostatni miesiąc kwartału.

Na 10 zbadanych kompletów dokumentów dotyczących miesięcznych rozliczeń składanych na koniec kwartału stwierdzono, iż w jednym z nich, przypadającym na koniec II kwartału 2015 r., Kopalnia nie załączyła sprawozdania F-01, a NFOŚiGW nie wyegzekwował tego obowiązku.

Doradca w Wydziale Geologii i Górnictwa w Departamencie Ochrony Ziemi wyjaśniła, iż przeoczyła fakt nieprzekazania przez Kopalnię tego sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 1093-1094, 1144-1146)

W ocenie NIK, powyższe działania były nierzetelne.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że ustalone w NFOŚiGW procedury nie regulowały kwestii związanych z dokumentowaniem weryfikacji sprawozdań rocznych, sporządzanych przez Kopalnię. Jakkolwiek Doradca w Wydziale Geologii i Górnictwa stwierdziła, że sprawozdania roczne były weryfikowane, to w dokumentacji nie było śladu rewizyjnego potwierdzającego ten fakt.

(dowód: akta kontroli str. 1091-1092, 1468)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w NFOŚiGW weryfikowano składane przez beneficjenta sprawozdania miesięczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że zakres prac wykonywanych przez beneficjenta w okresach objętych sprawozdaniami w około 50% złożonych sprawozdań był niezgodny z HRF lub planami likwidacji, bowiem zmiany w powyższym zakresie były akceptowane *ex post*. W kontrolowanej jednostce ustalono mechanizmy kontroli w zakresie weryfikacji, składanych przez beneficjenta, miesięcznych rozliczeń.

Wskazane wyżej nieprawidłowości w odniesieniu do kompletności składanych sprawozdań miesięcznych miały charakter incydentalny.

Kontrolowanie przez NFOŚiGW prawidłowości dokonywanych wydatków finansowanych dotacją

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 sierpnia 2016 r. przedstawiciele NFOŚiGW przeprowadzili łącznie sześć kontroli terenowych przedsięwzięcia, dofinansowywanego ze środków NFOŚiGW „Rekultywacja terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach „Machów-Piaseczno”; „Jeziórko”, „Basznia”, z tego:

- kontrola przeprowadzona we wrześniu 2010 r. dotyczyła stanu zaawansowania ww. przedsięwzięcia (etap 2010), dofinansowywanego na podstawie umowy nr 84/2010/D;
- pięć kontroli przeprowadzonych w październiku 2011 r.; marcu 2013 r.; październiku 2013 r.; lipcu 2014 r. oraz we wrześniu 2015 r., obejmowało sprawdzenie, na podstawie wybranej próby robót i dokumentów finansowych, m.in. zakresu wykonanych prac i prawidłowości dokonywanych wydatków w ramach umowy 45/2011/D. Zakres kontroli przeprowadzonej w lipcu 2014 r. został dodatkowo rozszerzony o badanie systemu finansowo-księgowego w zakresie prawidłowości rozliczania środków NFOŚiGW.

Zalecenia pokontrolne sformułowano jedynie po kontroli w 2014 r. Stosownie do informacji zawartych w *Notatce ze spotkania w sprawie omówienia wyników kontroli przedsięwzięcia nr 45/2011/D (...)* z 18 lipca 2014 r., beneficjent został zobowiązany do wskazywania na dowodach księgowych, dokumentujących poniesione wydatki ze środków NFOŚiGW, iż sfinansowano je właśnie z tych środków. Poza tym, w trakcie spotkania sformułowano wprowadzenie w umowach o dofinansowanie ze środków krajowych NFOŚiGW zapisu zobowiązującego beneficjenta do prowadzenia analitycznej ewidencji księgowej kosztów finansowanych z dotacji NFOŚiGW. W czasie kontroli z 2014 r. stwierdzono bowiem, że beneficjent nie prowadził wyodrębnionej ewidencji księgowej dla kosztów finansowanych dotacją NFOŚiGW.

W dniu 30 lipca 2014 r. Kopalnia poinformowała NFOŚiGW o uzupełnieniu stempla, na którym dekretowane są dowody księgowe, o zapis „Sfinansowano ze środków NFOŚiGW na podstawie umowy nr 45/2011/Wn-9/KO-RT-PO/D”. Natomiast w ocenie beneficjenta prowadzenie wydzielonej ewidencji księgowej kosztów finansowanych z dotacji NFOŚiGW nie znajdowało uzasadnienia, ponieważ wyróżniane były koszty finansowane ze środków własnych dotowanego.

W toku niniejszej kontroli stwierdzono, że beneficjent faktycznie dekretuje dowody księgowe używając ww. stempla. Natomiast do dnia jej zakończenia NFOŚiGW nie wprowadził do umowy 45/2011/D postanowień zobowiązujących beneficjenta do prowadzenia analitycznej ewidencji księgowej kosztów finansowanych ze środków NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 40-54, 153-218, 1234-1324)

Likwidator Kopalni, w dniu 27 lipca 2015 r., poinformował Prezesa Zarządu NFOŚiGW o zagrożeniu terminu zakończenia prac rekultywacyjnych na terenie wyrobiska Piaseczno, tj. do 31 grudnia 2015 r. z powodu pojawiających się, od maja 2015 r., pęknięć podłoża na południowo-zachodnim odcinku skarpy wyrobiska, tj. na obszarze, na którym zakończono już prace rekultywacyjne. Pomimo prób zabezpieczenia zbocza przed migracją wody w głąb szczelin, poprzez zailowanie, w lipcu 2015 r. pęknięcia powiększyły się.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1213)

W toku przeprowadzonej we wrześniu 2015 r. kontroli terenowej przedstawiciele NFOŚiGW ustalili, że na obszarze wyrobiska Piaseczno wystąpiły m.in. silne wypływy wody z drenażu odwadniającego niszę oraz wypływy wody poza drenażem,

a na zboczu południowo-zachodnim zbiornika – wypływy wody poza drenażem oraz szczeliny i pęknięcia. W podsumowaniu ustaleń, zawartych w Notatce z przedmiotowej kontroli, wskazano „*Stan zaawansowania robót jest zgodny z ustaleniami harmonogramu rzeczowo-finansowego. Efekty i termin zakończenia rekultywacji są zagrożone. Ryzyko niedotrzymania terminu zakończenia rekultywacji stwarza osuwanie się skarpy południowo-zachodniej i silne zawodnienie niszy osuwiska.*” Po przeprowadzeniu tej kontroli nie formułowano żadnych zaleceń pokontrolnych.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „*(...) Beneficjent w dniu 29.09.2015 r. przesłał do NFOŚiGW pismo (...). W piśmie poinformował o podjętych i planowanych działaniach mających na celu rozwiązanie zaistniałych problemów osuwiskowych w wyrobisku. (...) W związku z powyższym po ocenie przedmiotowego pisma uzgodniono, że na tym etapie nie będą wydane zalecenia pokontrolne.*”

(dowód: akta kontroli str. 1169-1184, 1214, 1217-1233, 1246-1258)

W kwestii podjętych działań w związku ze stwierdzonymi zagrożeniami, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „*na spotkaniu w sierpniu 2015 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele NFOŚiGW oraz Kopalni Siarki „Machów” S.A. w likwidacji ustalono, że w celu zakończenia prac rekultywacyjnych możliwe jest przesunięcie terminu realizacji przedsięwzięcia, jednakże dodatkowe prace rekultywacyjne mają być wykonane w kwocie przyznanej dotacji, tj. 120,54 mln zł. NFOŚiGW poinformował, że przedłużenie realizacji umowy może nastąpić dopiero po uzyskaniu akceptacji Ministra Gospodarki odnośnie wydłużenia Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki „Machów” S.A. Zmiana umowy nastąpiła po akceptacji przez Ministra Gospodarki „Aneksu nr 4 do Programu likwidacji zakładów górniczych Kopalni Siarki, przedłużającego termin realizacji prac na 2016 r.*”

W sprawie przyczyn powstania silnego zawodnienia i powstawania szczelin i pęknięć na południowo-zachodnim zboczu zbiornika Piaseczno oraz wyjaśnienia, czy zaistniała sytuacja spowodowana była m.in. zaniechaniem wykonania prac melioracyjno-drenażowych na terenach przyległych do zbiornika, czy też wadliwym wykonaniem dotychczas przeprowadzonych prac, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że odpowiedzi w tym zakresie może udzielić na podstawie informacji otrzymywanych od Kopalni. I tak „*Spółka pismem z dnia 27.07.2015 r. (...) poinformowała, że powstanie szczelin i pęknięć na południowo-zachodnim zboczu zbiornika „Piaseczno” nie było na wcześniejszym etapie prac możliwe do przewidzenia.*

Jednocześnie Spółka, pismem z dnia 07.08.2015 r. (...) poinformowała, że „(...) Jednoznaczne określenie przyczyn wystąpienia wszelkich dodatkowych przejawów utraty stateczności towarzyszących pracom rekultywacyjnym jest bardzo trudne. Prawdopodobnie związane są one z charakterem górotworu, który w rejonie występujących zjawisk zbudowany jest z gruntów zwałowych. Grunty te cechuje olbrzymia niejednorodność i zmienność własności. Dodatkowym i bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na pogorszenie własności górotworu zwałowego jest ciągła infiltracja wód z otoczenia do zbiornika związana z utrzymywaniem w zbiorniku obniżonego poziomu wód poprzez pompowanie(...)”. Spółka poinformowała również, że „*(...) Zapewne procesy utraty stateczności nie miałyby miejsca, gdyby wyrobisko Piaseczno zostało wypełnione do rzędnej +146 m n.p.m. (...)*” oraz że „*(...) zagadnienie rekultywacji wyrobiska poeksploatacyjnego w zakresie namywania i zagęszczania za pomocą mikrowybuchów jest pionierskim*

przedsięwzięciem na skalę europejską i bardzo trudno jest tu podnosić wadliwość opracowanej dokumentacji."

Prezes Zarządu NFOŚiGW podał także, iż jak wynika z ww. informacji Kopalni „jednoznaczne wskazanie przyczyn utraty stateczności skarp jest trudne do określenia. Jednocześnie zgodnie z informacjami uzyskanymi od Kopalni Siarki „Machów” S.A. w likwidacji nad realizacją prac rekultywacyjnych wykonywanych na wyrobisku Piaseczno prowadzony jest nadzór autorski projektanta opracowującego dokumentację techniczną, który uczestniczy w kontrolach i naradach roboczych."

(dowód: akta kontroli str.1171-1172, 1179-1184)

W czerwcu 2016 r. beneficjent poinformował NFOŚiGW o kolejnym osunięciu się części ziemi na skarpie południowej wyrobiska, w związku z czym prace ziemne zostały wstrzymane do czasu ustabilizowania się skarpy, co miało nastąpić „w wyniku wykonania odwodnienia skarpy poprzez drenaż poziomy poparty około 3 miesięcznym okresem obserwacji skarpy południowej". Stosownie do informacji przekazanej przez Kopalnię Siarki „Machów” S.A. w likwidacji, rozpoczęcie drenażu planowane było od lipca 2016 r.

W sprawie ewentualnego zagrożenia niedotrzymania terminu zakończenia prac Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że Narodowy Fundusz „poinformował Kopalnię Siarki „Machów” S.A. w likwidacji, iż ewentualne przesunięcia terminów realizacji prac rekultywacyjnych nie mogą skutkować zagrożeniem zakończenia prac do 31.12.2016 r. (...) każda zmiana umowy miała na celu zakończenie prac rekultywacyjnych i osiągnięcie założonych efektów. Spółka w piśmie o zmiany warunków umowy nie poinformowała o zagrożeniu osiągnięcia efektów, a wręcz wskazywała, iż efekty umowne nie ulegają zmianie."

(dowód: akta kontroli str. 1171, 1180, 1215-1216)

Stosownie do danych, zawartych w zestawieniu „Zaawansowanie prac przewidzianych do realizacji w ramach umowy 45/2011/WN-9/KO-RT-PO/D z dnia 02.03.2011 r., z późn. zm. w 2016 r." według stanu na 30 czerwca 2016 r., w zakresie wyrobiska Piaseczno m.in. nie wykonano planowanego na 2016 r.: umocnienia linii brzegowej na skarpie południowej (1.380,0 m²); drenażu poziomego (6.000,0 m); stabilizacji skarpy zachodniej za pomocą mikrowybuchów sekcja nr 1 (431,541 tys. m³) oraz badania określającego stateczność zbocza.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1180, 1184)

Zgodnie z Programem likwidacji (uwzględniającym zmiany wynikające z czterech aneksów) – pomimo wykreślenia z niego prac melioracyjno-drenażowych, planowanych pierwotnie do wykonania przez Kopalnię Siarki „Machów” S.A. w likwidacji – podtrzymany został dla wyrobiska Piaseczno kierunek rekultywacji o charakterze rekreacyjnym, tj. kierunek zgodny z decyzją Starosty Sandomierskiego.

W kwestii możliwości utrzymania ww. kierunku rekultywacji dla zbiornika Piaseczno w sytuacji powstawania od maja 2015 r. osuwisk, szczelin, pęknięć, jak również silnego zawodnienia, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że „Kopalnia Siarki „Machów” S.A. w likwidacji nie zgłaszała do NFOŚiGW zagrożenia wykonania decyzji Starosty Sandomierskiego określającej wodny kierunek rekultywacji o charakterze rekreacyjnym. Zgodnie z pismem Spółki dnia 30.04.2015 r. (...) Kopalnia Siarki „Machów” S.A. w likwidacji prowadziła uzgodnienia ze Starostwem Powiatowym i władzami Samorządowymi dotyczące poziomu napętnienia wyrobiska Piaseczno w odniesieniu do wydania decyzji uznającej rekultywację wyrobiska Piaseczno za zakończoną. Spółka w piśmie o zmiany warunków umowy

nie poinformowała o zagrożeniu osiągnięcia efektów, a wręcz wskazywała, iż efekty umowne nie ulegają zmianie. Pragnę zaznaczyć, iż każda zmiana umowy miała na celu zakończenie prac rekultywacyjnych i osiągnięcie założonych efektów. (...) kwestie związane z realizacją umowy są monitorowane przez Fundusz – w październiku bieżącego roku planowana jest kolejna kontrola realizacyjna przedmiotowej umowy, która określi stopień zaawansowania prac oraz ewentualne zagrożenia osiągnięcia efektów określonych w umowie i wtedy NFOŚiGW podejmie stosowne decyzje w sprawie.”

Prezes Zarządu NFOŚiGW w uzupełnieniu podał, że „(...) zgodnie z przesłaną informacją od Kopalni Siarki Machów S.A. w Likwidacji (z dnia 23.08.2016 r.), powstałe od maja 2015 r. osuwiska, szczeliny i pęknięcia nie mają wpływu na ustalony kierunek rekultywacji. Kopalnia na podstawie dokumentacji technicznej wykonuje prace mające na celu ustabilizowanie ruchów osuwiskowych i zawodnienie niszy osuwiskowej. W związku z tym Spółka zamierza dotrzymać zarówno terminu zakończenia rekultywacji wyrobiska Piaseczno, jak i efektów umownych. Spółka ponadto poinformowała, że o ile nie wystąpią nieprzewidziane zjawiska w górotworze, to ustalony kierunek rekultywacji nie jest zagrożony.”

(dowód: akta kontroli str. 1171, 1181, 1347-1356, 1463)

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Programem likwidacji utrzymanie kierunku rekultywacji o charakterze rekreacyjnym dla zbiornika Piaseczno jest możliwe tylko w przypadku napełnienia tego zbiornika do poziomu +146 m n.p.m. Z kolei takie utrzymanie lustra wody, bez zagrożenia podtopienia terenów przyległych, jest możliwe tylko w przypadku przeprowadzenia prac melioracyjno–drenażowych na tych terenach. Prace te jednak nie są planowane do wykonania przez Kopalnię. Należy także przypomnieć, że zdaniem ekspertów z Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, najkorzystniejszym rozwiązaniem dla poprawienia stateczności skarp wyrobiska Piaseczno jest dopełnienie go wodą do rzędnej +146 m n.p.m., co wymaga wykonania melioracji na terenach przyległych do wyrobiska (opinia zawarta w Notatce ze spotkania w dniu 16 lipca 2015 r.). Biorąc powyższe pod uwagę, wykonanie ww. melioracji i podniesienie lustra wody do poziomu +146 m n.p.m. warunkuje zarówno poprawienie stateczności skarp wyrobiska (w najkorzystniejszym wariantcie), jak i utrzymanie charakteru rekreacyjnego rekultywacji dla wyrobiska Piaseczno.

W powyższej kwestii Prezes Zarządu NFOŚiGW, przywołując informację przekazaną w dniu 26 sierpnia 2016 r. przez Likwidatora Kopalni, podał m.in., że „Określenie pojęcia rekultywacja terenów w ogólnie pojętym rozumieniu to przywracanie lub nadanie nowych wartości użytkowych gruntu przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawie właściwości fizycznych i chemicznych, odtwarzanie gleby metodami technicznymi i biologicznymi oraz uregulowanie stosunków wodnych, które obejmuje rekultywację techniczną i biologiczną. Naszym zdaniem zgodnie z opracowanym Programem likwidacji zakładów pogórnich Kopalni Siarki "Machów" i planem rekultywacji terenów wszystkie objęte zadania zostaną wykonane za wyjątkiem samoczynnego bezkosztowego napełnienia zbiornika wodą czwartorzędową i opadową do rzędnej +146 m n.p.m.” Ponadto Spółka informuje, że Program likwidacji obejmuje wszystkie elementy tzw. rekultywacji technicznej i biologicznej wymagającej prac ziemnych i agrotechnicznych, natomiast jeżeli nie wystąpią sytuacje niemożliwe do przewidzenia na obecnym etapie prac, wszystkie roboty zostaną wykonane zgodnie z opracowanymi planami.

Jednocześnie Kopalnia Siarki „Machów” S.A. w likwidacji w ww. piśmie informuje, że „Charakter terenów zrehabilitowanych nie zostanie zmieniony, są i w dalszym ciągu będą one przygotowane pod zaplanowany zbiornik wodny o charakterze

rekreacyjnym. Istniejąca na dzień dzisiejszy infrastruktura wokół zbiornika w pełni pozwala mu na pełnienie funkcji rekreacyjnej, brakuje jedynie zaplecza turystyczno - rekreacyjnego, które jest poza zakresem rekultywacji wykonywanej przez Spółkę. W zakresie poziomu lustra wody +146 m n.p.m. informujemy, że według obecnej wiedzy, w celu zabezpieczenia terenów przyległych planowane jest odprowadzanie wód nadmiarowych do rzeki Wisły do czasu wykonania melioracji terenów przyległych. Zgodnie z zapisami w Programie Likwidacji..... zadanie to realizowane będzie przez inne podmioty poza działalnością Spółki.

Naszym zdaniem ustalony kierunek rekultywacji i rekreacyjny charakter powstałego zbiornika będzie zachowany, a stosunki wodne w obrębie wyrobiska górniczego zostaną uregulowane. Obecnie utrzymywane jest lustro wody w zbiorniku na średniorocznym poziomie + 138,5 m n.p.m. Wykonane jest umocnienie linii brzegowej na poziomie +138 – 139 m n.p.m. co zapobiega erozji powierzchniowej skarp nadwodnych zbiornika w wyniku falowania i wycieków wód czwartorzędowych. Powyższe działania dają szansę na stworzenie zbiornika wodnego o charakterze rekreacyjnym bez konieczności wykonania systemu melioracyjnego na terenach przyległych – zagrożonych podtopieniem.”

(dowód: akta kontroli str. 1204-1207, 1394-1401, 1463)

Przytoczona przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW informacja Likwidatora Kopalni wskazująca, że utrzymanie lustra wody na poziomie +138 m n.p.m. nie stanowi przeszkody do osiągnięcia rekreacyjnego charakteru rekultywacji, pozostaje w sprzeczności z poglądem Likwidatora, wyrażonym w maju 2014 r. Wówczas bowiem Likwidator Kopalni informował NFOŚiGW, iż „Docelowym rozwiązaniem powinno być wykonanie systemu melioracji, podniesienie lustra wody do naturalnej rzędnej 146 m n.p.m., przez co zostanie zakończona rekultywacja wyrobiska i będzie możliwe oddanie już jeziora do rekreacyjnego użytkowania.”

(dowód: akta kontroli str. 969-970)

Poza kontrolami terenowymi, prawidłowość ponoszonych przez beneficjenta wydatków na rekultywację terenów pogórnich Kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach „Machów-Piaseczno”; „Jeziórko”, „Basznia” oceniana była przez NFOŚiGW w toku weryfikacji sprawozdań miesięcznych, przedkładanych przez beneficjenta, wymaganych umową dotacji.

Badanie dokumentacji zawartej w wybranej próbie czternastu sprawozdań wykazało, że w toku kontroli prowadzonej przez NFOŚiGW w zakresie prawidłowości wydatków dokonanych przez beneficjenta, stwierdzono m.in. przekroczenie w 2014 r. wartości średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w roku poprzednim, ogłoszonego w formie komunikatu w Monitorze Polskim przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dla wypłat wynagrodzeń, finansowanych ze środków NFOŚiGW, co było niezgodne z § 17 ust. 1 pkt 4 umowy 45/2011/D.

Stwierdzono również, że beneficjent pokrył ze środków dotacji koszty remontu komputerów oraz naprawy sieci informatycznej i sterowni, co zgodnie z umową stanowiło koszty niekwalifikowane. W związku z powyższym NFOŚiGW wezwał Kopalnię Siarki „Machów” S.A. w likwidacji do zwrotu nienależnie pobranej dotacji w wysokości 96,9 tys. zł, z tego: kwota 45,9 tys. zł dotyczyła przekroczenia wartości wskazanego wyżej wskaźnika; kwota 25,0 tys. zł dotyczyła remontu komputerów, a 26,0 tys. zł – naprawy sieci informatycznej. Beneficjent w terminie określonym w wezwaniu zwrócił powyższą kwotę na konto NFOŚiGW.

W wyniku weryfikacji przedmiotowych sprawozdań, pracownicy NFOŚiGW stwierdzili m.in. błędy w protokołach odbioru, braki protokołów odbioru, błędy

w kosztorysie oraz braku w opisach faktur. Wszystkie stwierdzone przez pracowników NFOŚiGW nieprawidłowości zostały przez beneficjenta usunięte, a sprawozdania stosownie skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 1200-1203)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W toku czterech kontroli terenowych realizacji przedsięwzięcia „*Rekultywacja terenów pogórnicznych kopalni Siarki „Machów” S.A. w obszarach „Machów-Piaseczno”, „Jeziórko”, „Basznia”*”: w październiku 2011 r.; marcu 2013 r.; październiku 2013 r. i lipcu 2014 r. nie badano prawidłowości przeprowadzenia przez beneficjenta procedury udzielenia zamówień publicznych. Sprawdzano jedynie, czy beneficjent posiada dokumenty potwierdzające stosowanie ustawy – Prawo zamówień publicznych (zwaną dalej „upzp”) i na tej podstawie ustalono, że badane zamówienie zostało udzielone w „oparciu o ustawę PZP” co odnotowywano w poz. 4.3 „*Listy sprawdzającej z kontroli na miejscu realizacji projektu (...)*”.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „*zgodnie z procedurami udzielania dotacji w zakresie umów krajowych w NFOŚiGW, prowadzone przez zespół kontrolny NFOŚiGW czynności sprawdzające nie obejmują badania prawidłowości przeprowadzenia przez beneficjenta procedury o udzielenie zamówienia publicznego i pozostawiają ten zakres właściwym instytucjom państwowym. Beneficjent poprzez oświadczenie o stosowaniu ustawy Pzp, które jest załącznikiem do Umowy o dofinansowanie, bierze na siebie odpowiedzialność w zakresie stosowania ustawy. Kontrole na miejscu realizacji inwestycji, zgodnie z obowiązującą w NFOŚiGW instrukcją kontroli umów krajowych (pn. Kontrola terenowa u Beneficjentów projektów finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW oraz wspólnotowych (SPO WKP) i zagranicznych (MF EOG/NMF) numer 03/01b/NF/08) swoim zakresem obejmują jedynie ustalenie podstawowych elementów procesu udzielania zamówienia: podstawy prawnej prowadzenia procedury o udzielenie zamówienia (ustawa Pzp lub Kodeks cywilny) oraz trybu wyboru Wykonawcy (na podstawie analizy dokumentów).*”.

(dowód: akta kontroli str. 1169-1178, 1246-1311)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił również, że „*(...) NFOŚiGW nie ma zapisanego w Prawie Ochrony Środowiska, Umowie o dofinansowanie obowiązku prowadzenia kontroli prawidłowości przeprowadzenia przez beneficjenta procedury udzielenia zamówień publicznych. (...) nad przestrzeganiem zasad systemu zamówień publicznych, zgodnie z treścią art. 154 pkt 11 ustawy Prawo zamówień publicznych czuwa Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, w szczególności dokonuje kontroli procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą. Przepisy dotyczące procedury kontroli Prezesa UZP zawarte zostały w Rozdziale 3 działu V ustawy Prawo zamówień publicznych.*”

Obowiązujące regulacje wyposażają Prezesa Urzędu w dwa instrumenty kontroli, tj. kontrolę doraźną oraz kontrolę uprzednią. Ponadto, Prezes UZP może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik (art. 161 ust. 4 Pzp). (...) Kontrola Prezesa Urzędu ma na celu sprawdzenie zgodności postępowania o udzielenie zamówienia z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, tym samym prawidłowość prowadzonych przez beneficjentów (środków krajowych z NFOŚiGW) procedur zawierania umów jest sprawdzana w sposób

należyty przez Prezesa UZP (centralny organ administracji rządowej w sprawach zamówień publicznych) w ustawowo określonych okolicznościach.

Opisaną wyżej kontrolę zamówień publicznych można nazwać specjalistyczną, charakterystyczną tylko dla tej dziedziny stosunków społeczno-gospodarczych. Ma ona charakter interwencji władczej, niemniej również inne organy są zaangażowane w kontrolę ww. zamówień (tj. Krajowa Izba Odwoławcza, Urzędy Kontroli Skarbowej itd.) dlatego też działalność tych organów poddana została dodatkowej kontroli tj. sądowej. Z uwagi na cywilistyczny charakter ustawy Pzp, kontrola sądowa sprawowana jest przede wszystkim przez sądy powszechne.

Mając na uwadze powyższe prawidłowość prowadzonych przez beneficjentów (środków krajowych z NFOŚiGW) procedur zawierania umów jest sprawdzana w sposób należyty przez Prezesa UZP jak i inne organy zaangażowane w weryfikację przedmiotowych zamówień. Dodatkowo należy zaznaczyć, że NFOŚiGW w momencie powzięcia informacji o ewentualnych naruszeniach zidentyfikowanych np. w wyniku kontroli Prezesa UZP w ramach danego projektu (realizowanego z środków krajowych) podejmie stosowne czynności.”

W odniesieniu do ewentualnych propozycji kontroli, kierowanych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że: „(...) w okresie objętym kontrolą NFOŚiGW nie wystąpił do Prezesa UZP z wnioskiem o kontrolę doraźną. Wniosek taki zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych można złożyć w przypadku uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów ustawy, które mogło mieć wpływ na jego wynik. NFOŚiGW nie posiadał informacji, które uzasadniałyby konieczność takiego działania.”

(dowód: akta kontroli str. 1328-1354, 1391-1395, 1397)

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Przedsięwzięć w NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „Kontrolujący na miejscu bada tylko, czy umowa na roboty i usługi została zawarta w oparciu o ustawę prawo zamówień publicznych. Kontrola na miejscu nie obejmuje badania prawidłowości przeprowadzenia przez beneficjenta procedury udzielenia zamówienia publicznego. Pozostawiamy ten zakres właściwym instytucjom, jak Prezes UZP. Uważam, że ten obszar nie podlega kontroli, a czynności w odniesieniu do części zamówień publicznych ograniczone są jedynie do potwierdzenia, że beneficjent złożył prawdziwe oświadczenie o stosowaniu ustawy pzp. (...) Sprawdzamy tylko czy beneficjent stosuje ustawę pzp, ale nie prowadzimy badania prawidłowości przeprowadzenia przez beneficjenta procedury udzielenia zamówienia publicznego. Badamy np. czy są dokumenty potwierdzające stosowanie ustawy pzp, m.in. protokół z postępowania, ogłoszenie o zamiarze udzielenia zamówienia publicznego. Nie badamy np. czy ogłoszenie o zamówieniu publicznym spełnia wymogi ustawy pzp. Tak szczegółowych badań nie prowadzimy. (...). Sprawdzamy, czy zakres umowy z podwykonawcą jest zgodny z zakresem realizacji projektu (ujętym w umowie z beneficjentem) i podstawowe elementy procesu udzielenia zamówienia, bez szczegółowego badania prawidłowości przeprowadzenia przez beneficjenta całej procedury udzielenia zamówienia publicznego. Nieprawidłowości w procedurze pzp stwierdza UZP, bo takie kontrole prowadzi i wtedy NFOŚiGW zostałby poinformowany o takim fakcie i podjąłby odpowiednie działania. Jeżeli na podstawie naszych podstawowych czynności sprawdzających byśmy ustalili nieprawidłowości to również podjęlibyśmy odpowiednie działania. (...) Nie ma zapisu, który by na NFOŚiGW nakładał taki obowiązek. Są do tego powołane odpowiednie instytucje. Kontrole na miejscu mają potwierdzić to co nie jest możliwe do ustalenia z za biurka. Nasze kontrole trwają

tylko trzy – cztery dni więc taka dokładna kontrola zamówień publicznych nie byłaby w tym czasie możliwa.”

(dowód: akta kontroli str. 1325-1327)

Zgodnie z pkt 12 zasad ogólnych prowadzenia kontroli, zawartych w Instrukcji³⁷ pn. „Kontrola terenowa u beneficjentów projektów (przedsięwzięć) finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW oraz MF EOG i NMF”, zadaniem kontroli realizacji projektów po zawarciu umowy o dofinansowanie jest stwierdzenie:

- czy projekt realizowany jest prawidłowo – zgodnie z zawartą z NFOŚiGW umową;
- czy informacje o postępie realizacji projektu przedstawiane przez Beneficjenta m.in. we wnioskach o płatność/rozliczeniach są zgodne ze stanem rzeczywistym.

Stosownie do § 16 ust. 4 umów: 84/2010/D oraz 45/2011/D dotowany zobowiązuje się do działania zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych. Natomiast zgodnie z § 10 ww. umów, dotujący ma prawo do kontrolowania sposobu wykorzystania dotacji oraz wszelkich dokumentów związanych z rozliczeniem wydatków objętych dotacją.

(dowód: akta kontroli str. 14-37, 40-74, 1328-1346)

Ustalone w jednostce sektora finansów publicznych mechanizmy kontroli zarządczej powinny minimalizować ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Tym samym w ocenie NIK ograniczanie w toku kontroli, przeprowadzanych przez NFOŚiGW w Kopalni Siarki „Machów” S.A. w likwidacji, badania prawidłowości stosowania przepisów upzp przy zawieraniu umów tylko do sprawdzenia, czy u beneficjenta są dokumenty potwierdzające stosowanie ww. ustawy, nie stanowiło wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Samo stwierdzenie, że beneficjent stosował upzp, nie jest jednoznaczne z ustaleniem, że przepisy tej ustawy zostały zastosowane właściwie. NFOŚiGW, przekazując beneficjentowi w formie dotacji środki publiczne i akceptując finansowane z tych środków wydatki, powinien być zainteresowany badaniem przestrzegania przez tegoż beneficjenta przepisów upzp w toku prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Należy zwrócić uwagę, że niektóre nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych skutkują nieważnością zawartych umów, czyli mogą mieć wpływ na sposób wykorzystania dotacji.

Zdaniem NIK, ustalone w NFOŚiGW mechanizmy kontroli zarządczej umożliwiły zbadanie zgodności z przepisami upzp sposobu przeprowadzenia przez beneficjenta procedur udzielenia zamówień publicznych. Należy jednak zauważyć, że w toku kontroli przeprowadzanych u beneficjenta, ww. mechanizmy nie zostały w pełni wykorzystane dla potwierdzenia prawidłowości ponoszonych wydatków na finansowanie zawartych umów na roboty/usługi.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo zawarcia już kilku aneksów (po dacie przeprowadzonej kontroli u beneficjenta w 2014 r.), do umowy 45/2011/D nie wprowadzono postanowień zobowiązujących beneficjenta do prowadzenia analitycznej ewidencji księgowej kosztów, finansowanych z dotacji NFOŚiGW. Postulat o wprowadzeniu takich zapisów został sformułowany w Notatce ze spotkania po kontroli w 2014 r. Fakt odstąpienia od wprowadzenia do umowy przedmiotowego obowiązku dla beneficjenta nie został sformalizowany w żadnym dokumencie, przedłożonym NIK w toku niniejszej kontroli.

³⁷ 03/01b/NF/08.

Prezes Zarząd NFOŚiGW wyjaśnił, że zapis w notatce wskazywał potencjalne, możliwe do zastosowania rozwiązania. „(...) po przesłaniu przez Dotowanego, w dniu 05.08.2014 r. (pismo z dnia 30.07.2014 r., znak: EE/1854/2014) wyjaśnień do informacji pokontrolnej z dnia 22.07.2014 r., w których wskazano m.in., że jedynym zewnętrznym źródłem finansowania prac likwidacyjnych i rekultywacyjnych są środki NFOŚiGW oraz biorąc pod uwagę fakt, że środki NFOŚiGW wypłacane w formie zaliczek są przelewane na wyodrębniony rachunek bankowy (co oznacza, że środki te są identyfikowane jako środki NFOŚiGW) przedstawiciele Wydziału Geologii i Górnictwa i Departamentu Kontroli Przedsięwzięć, zdecydowali o nie wprowadzaniu tej zmiany do umowy.”.

(dowód: akta kontroli str. 1347-1354, 1357-1390)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą NFOŚiGW podejmował działania w celu potwierdzenia prawidłowości ponoszonych przez beneficjenta wydatków finansowanych ze środków publicznych, tj. środków NFOŚiGW. W szczególności weryfikacja comiesięcznych sprawozdań przedkładanych przez beneficjenta ujawniała nieprawidłowości, co prowadziło m.in. do korygowania wydatków finansowanych dotacją. Natomiast w toku kontroli terenowych (u beneficjenta) nie wykorzystano w pełni mechanizmów kontroli zarządczej w celu sprawdzenia zgodności z upzp przeprowadzania przez beneficjenta procedury udzielania zamówień publicznych.

IV. Wnioski

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 Kontroli, wnosi o:

- 1) wykorzystywanie ustalonych mechanizmów kontroli zarządczej w celu sprawdzania zgodności z ustawą – *Prawo zamówień publicznych* przeprowadzania przez beneficjenta procedury udzielania zamówień publicznych;
- 2) egzekwowanie od Kopalni zgłaszania zmian w umowie, w tym w HRF, przed rozpoczęciem prac, których zakres podlega zmianie;
- 3) doprowadzenie do posiadania w NFOŚiGW kompletnej dokumentacji zawartych umów: 84/2010/D oraz 45/2011/D;
- 4) dokonywanie i dokumentowanie przeprowadzenia rozliczenia przedkładanych sprawozdań zgodnie z postanowieniami umowy 45/2011/D.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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.

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 20 września 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy
Agnieszka Kołakowska
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis

Elżbieta Browińska
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Damian Pazio
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis