



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia września 2011 r.

**Pan
Witold Stępień
Marszałek Województwa Łódzkiego**

LLO-4101-10-01/2011
P/11/121

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi, zwanym dalej Urzędem. Przedmiotem kontroli była realizacja „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” (kpgo) w zakresie likwidacji mogiłników.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Zadania, w zakresie objętym kontrolą, realizował Wydział Ochrony Środowiska (WOŚ) w Departamencie Rolnictwa i Ochrony Środowiska (DRiOŚ). W zakresach obowiązków naczelnika i pracowników WOŚ określono zadania wynikające z kpgo, m.in. opiniowanie projektów powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami oraz opracowywanie projektu planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego (pgowł).

NIK zwraca uwagę, że na 8 skontrolowanych opiniach do projektów powiatowych planów gospodarki odpadami, wydanych po wejściu w życie kpgo (1 stycznia 2007 r.), tylko

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

w przypadku powiatu radomszczańskiego zwrócono uwagę na to, iż ze względu na rozbieżność informacji o lokalizacji mogilników, uzasadnione będzie zamieszczenie w planie zadania przeprowadzenia metodami bezinwazyjnymi prac poszukiwawczych niezinventaryzowanych mogilników. Natomiast w 6 opiniach nie zwrócono uwagi na nieuwzględnienie tego rodzaju prac w projektach planów.

NIK zauważa również, że w harmonogramie kpgo dotyczącym przeprowadzenia ww. prac poszukiwawczych przez starostów określono termin realizacji tych zadań na lata 2007 – 2008. Tymczasem w pgowł termin ten określono na lata 2007 – 2015.

Jak wyjaśniła Naczelnik WOŚ, przyczyną powyższych rozbieżności było m.in. to, że przypisanie tego zadania na lata 2007-2008, w kontekście daty uchwalenia pgowł (31 marca 2008 r.) nie miałyby szans realizacji oraz, że należało dać starostwom czas na pozyskanie środków finansowych na ten cel. Ponadto, pgowł zawierający ww. terminy, został pozytywnie zaopiniowany przez Ministra Środowiska.

Ustalenia kontroli NIK wskazują na to, że np. w powiecie łowickim nie prowadzono poszukiwań mogilników i nie uwzględniono tych prac w planie gospodarki odpadami, czego skutkiem może być pozostawienie na terenie powiatu dotychczas nieznanymi mogilników. W ocenie NIK, prawdopodobieństwo pozostawienia nieznanymi mogilników na terenie innych powiatów jest niewielkie - w 3 powiatach do 2008 r., po przeprowadzeniu poszukiwań, zlikwidowano 7 mogilników; w 3 kolejnych po pracach poszukiwawczych zlokalizowano 4 mogilniki, a 5 uznano za nieistniejące; w pozostałych powiatach nie uwzględniono w planach prowadzenia poszukiwań, ponieważ starostwa posiadały pełną wiedzę o istnieniu bądź nieistnieniu mogilników.

NIK zauważa, że w pgowł nie określono zadań prowadzenia monitoringu terenów skażonych odpadami z mogilników, pomimo tego, iż w punkcie 5.2.8. kpgo prowadzenie ww. monitoringu wymienione zostało jako działanie wymagane dla osiągnięcia założonych celów w zakresie gospodarowania przeterminowanymi pestycydami. Jako przyczynę nieprowadzenia ww. monitoringu wskazano w pgowł brak środków finansowych.

2. Na terenie województwa, wg danych Państwowego Instytutu Geologicznego (PIG) z 2003 r., znajdowały się 32 mogilniki, w tym 6 występowało jedynie w danych archiwalnych, lecz ich lokalizacja była nieznana. Na podstawie informacji uzyskanych od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Łodzi (WIOŚ) oraz prac inventaryzacyjnych przeprowadzonych na zlecenie powiatu radomszczańskiego, Urząd uznał istnienie 11 mogilników za nieudowodnione.

W pguwł uwzględniono, zgodnie z założeniami kpgu, likwidację mogilników w terminie do końca 2010 r. Do końca 2008 r. 7 mogilników zostało zlikwidowanych przez powiaty lub właścicieli. W 2009 r. podjęto działania zmierzające do likwidacji pozostałych 14 mogilników i uzyskano na ten cel dofinansowanie z NFOŚiGW i WFOŚiGW w Łodzi. Jednakże w 2010 r. zlikwidowano tylko 7 mogilników, a likwidacji pozostałych 7 nie rozpoczęto. Z ustaleń kontroli i złożonych wyjaśnień wynika, że przyczyną niezlikwidowania do końca 2010 r. wszystkich mogilników były wątpliwości prawne co do ewentualnego uznania dofinansowania, jako pomocy publicznej dla właścicieli gruntów, na co zwrócił uwagę po rozpoczęciu negocjacji w tej sprawie NFOŚiGW. Na możliwość zaistnienia niedozwolonej pomocy publicznej w przypadku finansowania likwidacji mogilników ze środków NFOŚiGW i WFOŚiGW wskazał Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w opinii udzielonej na wniosek Urzędu we wrześniu 2009 r. Przeprowadzona przez Urząd analiza sytuacji wykazała, że dla 7 mogilników konieczna będzie dokładna weryfikacja pod względem możliwości zaistnienia pomocy publicznej, w związku z czym, zgodnie z sugestią NFOŚiGW, zadanie zostało podzielone na dwa etapy: w I etapie zlikwidowano mogilniki, co do których nie było wątpliwości, że nie zachodzą przesłanki zaistnienia pomocy publicznej, a do realizacji drugiego etapu przystąpiono po rozpoznaniu uwarunkowań związanych z udzieleniem pomocy publicznej i upewnieniu się, że pomoc taka nie będzie miała miejsca. W marcu 2011 r. udzielono stosownego zamówienia, a zakończenie likwidacji ostatnich 7 mogilników ma nastąpić do 21 października 2011 r.

3. Zgodnie z Wytycznymi Ministerstwa Środowiska² zamówienia na likwidację mogilników obejmowały likwidację przeterminowanych środków ochrony roślin, infrastruktury, rekultywację terenu, zaprojektowanie i wykonanie sieci monitoringu lokalnego wód podziemnych oraz opracowanie dokumentacji powykonawczych.

W ocenie NIK, prawidłowo dokonano wyboru wykonawców zamówień publicznych na wykonanie likwidacji mogilników. W stosownych postępowaniach stwierdzono jednak uchybienia, które nie miały wpływu na ich wynik, a mianowicie:

- w obu etapach przewidywano, udzielenie zamówień uzupełniających (realizowanych na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp³), jednak ich wartości nie uwzględniono w wartości zamówień, co było niezgodne z art. 32 ust. 3 pzp („Jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 (...), przy

²http://www.mos.gov.pl/artypku/2641_przeterminowane_srodki_ochrony_roslin/9362_wytyczne_okreslajace_sp_osob_prowadzenia_dzialan_polegajacych_na_likwidacji_mogilnikow_i_rekultywacji_terenow_zdegradowanych_skladowaniem_przeterminowanych_srodkow_ochrony_roslin_wedlug_stanu_prawnego_na_dzien_30_kwietnia_2009_r.html, dalej zwane „Wytycznymi (...)”

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.)

ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających.”). NIK przyjmuje do wiadomości wyjaśnienie Pana Ryszarda Delugi – Z-cy Dyrektora DRiOŚ, z których wynika że: dotacje zostały przyznane z wyszczególnieniem m.in. konkretnych ilości poszczególnych rodzajów odpadów, ilości te były następnie wskazane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zatem wartość zamówienia dotyczyła konkretnej ilości przewidzianych do usunięcia odpadów. W trakcie prac komisji przetargowej postanowiono o dopuszczeniu możliwości przeprowadzenia zamówień uzupełniających - decyzja ta wynikała z faktu, iż dopiero w momencie otwarcia mogilnika było wiadomo ile odpadów faktycznie w nim się znajduje. Ponadto w trakcie rozmów z funduszami uzyskano zapewnienie, że w przypadku, gdy konieczne będzie przeprowadzenie zamówienia uzupełniającego, takie dofinansowanie Urząd uzyska - co znalazło faktyczne potwierdzenie w rzeczywistości po rozpoczęciu prac.

Udzielenie zamówienia dodatkowego w I etapie NIK uważa za uzasadnione; mogilniki zawierały więcej odpadów niż zakładano, a dokładne określenie ich ilości nie było możliwe przed wydobyciem. Posiadana przez Urząd dokumentacja, m.in. Inwentaryzacja PIG z 2003 r. nie pozwalała na prawidłowe oszacowanie ilości koniecznych do wydobycia odpadów, co było przyczyną niedoszacowania wartości zamówienia;

- w protokole postępowania z I etapu w druku ZP-22 nie zamieszczono informacji o złożeniu protestu w dniu 19 marca 2010 r. Za prawidłowe prowadzenie dokumentacji postępowania odpowiadała Sekretarz Komisji Przetargowej, która wyjaśniła, iż wynikło to z przeoczenia oraz że protokół postępowania zostanie o ww. informację uzupełniony.
- w postępowaniu o udzielenie zamówienia na realizację II etapu popełniono błąd, skutkujący utratą wadium wniesionego przez wybranego wykonawcę – Hydrogeotechnikę sp. z o.o. w formie gwarancji ubezpieczeniowej na kwotę 30 tys. zł. Wykonawca ten nie wniósłszy zabezpieczenia należytego wykonania umowy zrezygnował z realizacji zamówienia, informując o tym Urząd w dniu 1 lutego 2011 r., tj. po upływie terminu związania ofertą. NIK zauważa, że zaopiniowana pod względem prawnym i kontrasygnowana przez Skarbnika Województwa umowa była przygotowana w dniu 26 stycznia 2011r., zatem można ją było zawrzeć przed upływem terminów związania ofertą i ważności wadium, które upływały 31 stycznia 2011 r. Brak pisemnego zawiadomienia Hydrogeotechniki, stosownie do zapisów rozdziału XIII ust. 3 siwz, o terminie i miejscu zawarcia umowy, spowodował utratę możliwości zaspokojenia się z wadium poprzez skierowanie żądania zapłaty do gwaranta. Za nieprawidłowość tę, zdaniem NIK, odpowiedzialność ponosi Pan Ryszard Deluga – Z-ca Dyrektora DRiOŚ,

który z upoważnienia Zarządu Województwa pełnił w postępowaniu rolę kierownika zamawiającego, a ponadto upoważniony był do załatwiania w imieniu Marszałka spraw związanych z działalnością WOŚ oraz Pan Stanisław Fontański, który jako Dyrektor DRiOŚ odpowiadał, zgodnie z §14 ust. 3 i 4 regulaminu udzielania zamówień publicznych, za zawarcie umowy i nadzór nad prawidłowym wniesieniem zabezpieczenia należytego wykonania umowy. NIK przyjmuje do wiadomości działania podjęte przez Pana Tomasza Sadzyńskiego – Sekretarza Województwa Łódzkiego, który pismem z 23 marca 2011 r. przypomniał kierownikom komórek organizacyjnych o obowiązku niezwłocznego zawierania umów z wykonawcami, szczególnie w postępowaniach, w których zostało złożone wadium bądź wymagane jest złożenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz zalecił pisemne wzywianie wykonawców do zawarcia umowy.

4. NIK nie wnosi uwag, co do sprawowania nadzoru nad likwidacją mogilników. Czynności odbiorów częściowych i końcowych prac likwidacyjnych, z uwzględnieniem prac ulegających zakryciu, a w I etapie także odbiorów sieci monitoringu lokalnego wód podziemnych -dokonywano z udziałem przedstawicieli: Urzędu, WIOŚ, inspektora nadzoru, wykonawcy i właściwej gminy lub powiatu. Przedmiotem odbiorów w I etapie były prace realizowane w ramach zamówienia podstawowego i dodatkowego. Zasadność poszerzenie już dokonanych wykopów była uzasadniona wynikami badań próbek gruntu. Poszczególne etapy prac likwidacyjnych udokumentowano fotograficznie.

Środki otrzymane na likwidację mogilników wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem. Wydano 2.643,5 tys. zł na realizację I – zakończonego etapu i 1.225,5 tys. zł za prace II etapu wykonane w I półroczu 2011 r. Zafakturowane w I i II etapie ilości unieszkodliwionych odpadów były zgodne z kartami przekazania i protokołami zniszczenia odpadów.

5. Zdaniem NIK, likwidacja mogilników była prowadzona prawidłowo. Badania próbek gruntu, pobranych po usunięciu odpadów, wykazały brak przekroczeń dopuszczalnych zanieczyszczeń lub minimalne przekroczenia, które RDOŚ uznał za niestanowiące zagrożenia. Badania laboratoryjne próbek wody podziemnej pobranych po likwidacji mogilników z wykonanych piezometrów wykazało natomiast występowanie podwyższonych stężeń niektórych pestycydów chloroorganicznych. Na 23 próbki, w 6 była woda klasy I (bardzo dobrej jakości), w 16 klasy IV (niezadowalającej jakości) i w 1 klasy V (złej jakości). NIK przyjmuje do wiadomości zapewnienie Pana Ryszard Delugi – Z-cy Dyr. DRiOŚ, że kolejne badania monitoringowe zostaną przeprowadzone jesienią 2011 r.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Marszałkowi prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.