



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4112-001-02/2014
S/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/14/007 – Wybrane aspekty gospodarki odpadami komunalnymi w województwie świętokrzyskim.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych oraz działania podejmowane przed 1 stycznia 2012 r., jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Karol Pokora, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90199 z dnia 29 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Kielcach (dalej: PGO), ul. Mielczarskiego 51, 25-709 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Ławniczek, Prezes Zarządu PGO. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	Projekt „Budowa Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów (dalej: ZUO) dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku k/Kielc” był zgodny z założeniami Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami, Planu Gospodarki Odpadami dla miasta Kielce i Planu Gospodarki Odpadami dla powiatu kieleckiego co do lokalizacji tego obiektu. Ww. programy przewidywały jego budowę na terenie istniejącego składowiska odpadów w Promniku (dalej: SO w Promniku)². Zastosowana przy realizacji inwestycji prognoza wskaźników nagromadzenia odpadów może być obciążona błędem, gdyż w długim okresie (17 lat) przewidziano geometryczny postęp wskaźnika nagromadzenia. Skutkować to może tym, że przez większą część okresu eksploatacji, a zwłaszcza w początkowej fazie, instalacja pracować będzie z przepustowością znacznie mniejszą od zakładanej. Wyboru wykonawcy inwestycji dokonano zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³. Wstrzymanie w dniu 7 kwietnia 2015 r. robót budowlano-montażowych na terenie budowy ZUO spowodowane przedłużającym się postępowaniem odwoławczym, na skutek którego uchylone zostało prawomocne pozwolenie na budowę, stwarza zagrożenie niedotrzymania ostatecznego terminu zakończenia realizacji projektu, określonego w umowie o dofinansowanie na 31 grudnia 2015 r.
--------------	---

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Przedsięwzięcie współfinansowane było ze środków Funduszu Spójności Unii Europejskiej (dalej: FS) w ramach Priorytetu II – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi (działanie 2.1 - Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uzasadnienie realizacji projektu „Budowa ZUO dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku k/Kielc”

Opis stanu
faktycznego

Sejmik Województwa Świętokrzyskiego uchwalił w dniu 1 lipca 2003 r. *Program ochrony środowiska dla województwa świętokrzyskiego*, którego integralną częścią był *Plan gospodarki odpadami dla województwa świętokrzyskiego* (dalej: WPGO)⁴. W WPGO m.in. dokonano podziału województwa na cztery rejony gospodarki odpadami, w tym rejon centralny obejmujący cały powiat kielecki (grodzki i ziemski). Wskazano również na konieczność realizacji w każdym rejonie jednego lub dwóch rejonowych zakładów gospodarki odpadami (dalej: RZGO), w tym instalacji produkcji paliwa alternatywnego z odpadów przy SO w Promniku. (dowód: akta kontroli str. 7-11)

Rada Powiatu w Kielcach uchwaliła w dniu 23 grudnia 2003 r. *Program ochrony środowiska i plan gospodarki odpadami dla powiatu kieleckiego* (dalej: PPGO)⁵. Zaproponowano w nim m.in. wprowadzenie na terenie powiatu ziemskiego (rejon centralny z wyłączeniem powiatu grodzkiego) systemu gospodarki odpadami w dwóch wariantach brzegowych A i B. Zostały one oparte na zwiększeniu mocy przerobowej Zakładu Gospodarki Opadami, zlokalizowanego przy SO w Promniku, zarządzanego przez PGO i planowanego do obsługi powiatu grodzkiego.

PPGO w zakresie przyszłego RZGO:

- prognozował ilość odpadów komunalnych generowanych na terenie powiatu ziemskiego na ok. 38.000 Mg/rok;
- wskazywał na elementy RZGO niezbędne do zapewnienia potrzeb powiatu ziemskiego, w tym:
 - sortownia ręczna odpadów selektywnie zbieranych o przepustowości 3.600 Mg/rok (wariant A) lub 10.600 Mg/rok (wariant B);
 - sortowania mechaniczna odpadów zmieszanych o przepustowości 26.300 Mg/rok (wariant A) lub 14.900 Mg/rok (wariant B);
 - instalacja demontażu odpadów wielkogabarytowych o przepustowości 2.100 Mg/rok (wariant A i B);
 - instalacja demontażu odpadów budowlanych o przepustowości 5.100 Mg/rok (wariant A i B);
 - instalacja fermentacji odpadów o przepustowości 19.300 Mg/rok (wariant A);
 - instalacja kompostowania odpadów o przepustowości 5.200 Mg/rok (wariant B);
 - instalacja produkcji paliwa alternatywnego z odpadów posortowniczych o przepustowości 3.300 Mg/rok (wariant A i B);
- nie przewidywał żadnych nakładów inwestycyjnych na realizację RZGO, ani z budżetów gmin, ani z budżetu powiatu kieleckiego, gdyż jeszcze przed uchwaleniem PPGO budowa RZGO w Promniku została zakwalifikowana na listę przedsięwzięć finansowanych z FS⁶. (dowód: akta kontroli str. 13-22, 31)

⁴ Uchwała nr XI/87/03 z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony środowiska dla województwa świętokrzyskiego.

⁵ Uchwała nr X/58/2003 z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony środowiska i planu gospodarki odpadami dla powiatu kieleckiego.

⁶ Indykatory wykaz inwestycji w zakresie ochrony środowiska do dofinansowania ze środków FS, cz. 2 – Odpady, poz. 3 – Budowa ZUO w Promniku dla rejonu centralnego z preliminowanym kosztem realizacji 29.680.000 EUR. Stosowny wniosek złożył Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Kielcach.

Rada Miejska w Kielcach uchwaliła w dniu 15 lipca 2004 r. *Program ochrony środowiska dla miasta Kielce wraz z planem gospodarki odpadami stanowiącym jego część* (dalej: MPGO)⁷, w którym m.in.:

- prognozowano ilość odpadów komunalnych generowanych na terenie miasta Kielce na ok. 79.000 Mg/rok;
- ustalono lokalizację RZGO w Promniku i nałożono na PGO zadanie realizacji inwestycji;
- wskazano na elementy RZGO niezbędne do zapewnienia potrzeb powiatu grodzkiego, w tym:
 - sortownia ręczna odpadów selektywnie zbieranych o przepustowości 2.900 Mg/rok;
 - sortowania mechaniczna odpadów zmieszanych o przepustowości 46.300 Mg/rok;
 - instalacja demontażu odpadów wielkogabarytowych o przepustowości 1.500 Mg/rok;
 - instalacja demontażu odpadów budowlanych o przepustowości 10.300 Mg/rok;
 - instalacja fermentacji odpadów o przepustowości 15.500 Mg/rok;
 - instalacja produkcji paliwa alternatywnego z odpadów posortowniczych o przepustowości 19.400 Mg/rok;
- podano szacunkowe koszty inwestycyjne, tj. 54.300.000 zł netto. (dowód: akta kontroli str. 23-31)

Z informacji zawartych w PPGO i MPGO wynikało, iż pełną obsługę systemu gospodarowania odpadami w rejonie centralnym winien zapewnić RZGO w Promniku o przepustowości ok. 120.000 Mg/rok i następujących parametrach techniczno-technologicznych:

- sortownia ręczna odpadów selektywnie zbieranych o przepustowości 6.500 Mg/rok;
- sortowania mechaniczna odpadów zmieszanych o przepustowości 72.600 Mg/rok;
- instalacja demontażu odpadów wielkogabarytowych o przepustowości 15.400 Mg/rok;
- instalacja demontażu odpadów budowlanych o przepustowości 10.300 Mg/rok;
- instalacja fermentacji odpadów o przepustowości 34.800 Mg/rok;
- instalacja produkcji paliwa alternatywnego z odpadów posortowniczych o przepustowości 22.700 Mg/rok. (dowód: akta kontroli str. 13-31)

Starostwo Powiatowe w Kielcach zwróciło się w drugiej połowie 2004 r. do gmin rejonu centralnego o złożenie deklaracji w kwestii przystąpienia do systemu gospodarowania odpadami opartego na RZGO projektowanym przez PGO. Pod koniec 2004 r. 15 rad gmin powiatu ziemskiego podjęło uchwały o przystąpieniu do takiego systemu, w których zobowiązały się do kierowania odpadów komunalnych do projektowanego ZUO. Dwie gminy (Chmielnik i Pierzchnica) poinformowały, iż decyzję w tej sprawie podejmą po wyczerpaniu pojemności gminnego składowiska odpadów komunalnych w Przededworzu, tj. ok. 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 37-56)

PGO zawarło w dniu 19 lipca 2004 r. umowę z Pracownią Badawczo-Projektową „EKOSYSTEM” Sp. z o.o. w Zielonej Górze (dalej: EKOSYSTEM) dotyczącą wykonania kompletu materiałów aplikacyjnych do FS dla przedsięwzięcia „Budowa ZUO dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku k/Kielc”, obejmujących:

⁷ Uchwała nr XXX/555/2004 z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony środowiska dla miasta Kielce wraz z planem gospodarki odpadami stanowiącym jego część.

studium wykonalności projektu (dalej: SW), raport o oddziaływaniu na środowisko oraz wniosek o dofinansowanie.

EKOSYSTEM opracował w dniu 25 września 2005 r. SW, w którym przewidziano budowę m.in. następujących obiektów technologicznych:

- sortowania ręczna odpadów selektywnie zbieranych i frakcji grubej z sortowni mechanicznej o łącznej przepustowości 24.400 Mg/rok;
- sortowania mechaniczna odpadów zmieszanych o przepustowości 60.000 Mg/rok;
- instalacja demontażu odpadów wielkogabarytowych o przepustowości 3.600 Mg/rok;
- instalacja demontażu odpadów budowlanych o przepustowości 5.700 Mg/rok;
- instalacja fermentacji odpadów o przepustowości 38.459 Mg/rok;
- instalacja produkcji paliwa alternatywnego z odpadów posortowniczych o przepustowości 14.520 Mg/rok.

W SW podano, iż łączne koszty realizacji projektu wyniosą 112.249.000 zł netto, w tym dofinansowanie z FS – 78.574.000 zł netto. (dowód: akta kontroli str. 32-36, 60-63)

Z uwagi na wyczerpanie limitu środków FS na lata 2004-2006, projekt został przesunięty do finansowania z drugiej transzy FS na lata 2007-2013 i w lutym 2007 r. Rada Ministrów umieściła go w *Indykatywnym wykazie indywidualnych projektów kluczowych, w tym dużych, w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*. (dowód: akta kontroli str. 65-80)

EKOSYSTEM opracował w maju 2008 r. i lutym 2009 r. aktualizację SW⁸. W wersji z maja 2008 r. podano, iż łączne wydatki inwestycyjne wyniosą 151.398.000 zł netto, w tym dofinansowanie z FS – 93.961.000 zł netto, a w kolejnej odpowiednio 195.201.000 zł netto i 140.982.000 zł netto. (dowód: akta kontroli str. 97-101, 140-143)

PGO złożyło w dniu 27 lutego 2009 r. w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: Narodowy Fundusz) wniosek o dofinansowanie „Budowy ZUO”. Na etapie oceny merytorycznej II stopnia zgłoszono do niego uwagi. Jedna z nich miała następującą treść: *W dokumentacji Wniosku przyjęto, że będzie wykonywana ręczna (obok mechanicznej) segregacja odpadów. W krajach z rozwiniętymi systemami gospodarki odpadowej występuje trend do eliminowania segregacji ręcznej odpadów zmieszanych i rozwoju segregacji u źródła. W związku z tym sugeruję uzupełnienie dokumentacji Wniosku o odpowiednie zapisy i ewentualne dodanie opcji przewidującej w dalszej perspektywie zmianę technologiczną związaną z segregacją odpadów u źródła. Zastosowanie takiej opcji zmieniłoby prawdopodobnie strukturę rodzajową odpadów kierowanych do przetworzenia*. (dowód: akta kontroli str. 144, 192-201)

W związku z powyższym dokonano zmiany układu technologicznego RZGO poprzez zastąpienie segregacji ręcznej – automatyczną przez separatory NIR⁹ (sześć sztuk) oraz rezygnację z obiektu sortowni ręcznej i implementację stacji segregacji ręcznej, realizującej doczyszczanie odpadów surowcowych po wydzieleniu ich przez separatory NIR. Powyższe modyfikacje, łącznie z rezygnacją z realizacji oczyszczalni odcieków w Barczy, skutkowały zmniejszeniem nakładów inwestycyjnych ze 195.201.000 zł netto do 189.158.000 zł netto (w tym dofinansowanie z FS – 127.324.000 zł netto). W takiej postaci 12 listopada 2009 r. projekt został pozytywnie oceniony w ramach oceny merytorycznej II stopnia

⁸ Konieczność aktualizacji była wynikiem m.in. zmian cen robót budowlano-montażowych.

⁹ Spektroskopia podczerwieni jest powszechnie używaną metodą dla szybkiego i dokładnego sortowania materiałów. Analizowany materiał jest naświetlany przez światło podczerwone, a odbite światło NIR jest analizowane na podstawie długości wiązki.

procedury konkursowej i przekazany do oceny przez JASPERS¹⁰. (dowód: akta kontroli str. 145-191, 205-223, 273)

W sierpniu 2010 r. JASPERS wniósł szereg uwag do projektu, m.in. podkreślił konieczność osiągnięcia przez projekt wymaganych poziomów odzysku z surowców opakowaniowych zgodnie z Dyrektywą 94/62/WE (Dyrektywa Opakowaniowa) np. w wyniku zwiększenia efektywności segregacji przez separatory NIR.

PGO dokonało zmiany wniosku poprzez kompleksowe rozbudowanie instalacji mechanicznej do automatycznego wydzielania odpadów opakowaniowych ze strumienia odpadów zmieszanych. Zaprezentowana w zmodyfikowanym SW z dnia 13 października 2010 r. instalacja obejmowała m.in. 12 separatorów NIR i cztery sita, a koszty realizacji projektu wzrosły do 209.631.000 zł netto przy jednoczesnym wzroście dofinansowania z FS do 147.967.000 zł netto. (dowód: akta kontroli str. 223-275)

PGO zawarło w dniu 8 kwietnia 2011 r. umowę o dofinansowanie projektu z Narodowym Funduszem. Zgodnie z jej postanowieniami środki na jego dofinansowanie wyniosły 147.947.100 zł netto¹¹. (dowód: akta kontroli str. 318-349)

JASPERS przekazał w dniu 16 grudnia 2011 r. opinię końcową dotyczącą projektu z zaleceniem przedłożenia wniosku o dofinansowanie do akceptacji Komisji Europejskiej (dalej: KE). Jednocześnie zobowiązano PGO do jego zmodyfikowania w związku z planowanymi na połowę 2012 r. aktualizacjami WPGO/PPGO/MPGO. Podkreślono, iż zmiany wniosku winny być dokonane przed jego przekazaniem do KE.

PGO zaktualizowało¹² w czerwcu 2012 r. dokumentację aplikacyjną, która została przekazana do opiniowania przez JASPERS. JASPERS wydał w dniu 15 stycznia 2013 r. zweryfikowaną, drugą opinię końcową (bez uwag), która wraz z dokumentacją aplikacyjną została przedłożona w dniu 14 maja 2013 r. KE.

KE decyzją z dnia 15 listopada 2013 r. zatwierdziła zasadność wkładu finansowego z FS w przedmiotowy projekt. (dowód: akta kontroli str. 391-553)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Projekt był zgodny z założeniami WPGO, PPGO i MPGO, które przewidywały budowę ZUO zlokalizowanego na terenie istniejącego SO w Promniku. Projekt został pozytywnie zaopiniowany przez ekspertów JASPERS oraz KE.

2. Wybór wykonawcy projektu

Opis stanu
faktycznego

W dniu 23 grudnia 2011 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zostało opublikowane ogłoszenie o zamówieniu na „Zaprojektowanie i wybudowanie ZUO dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku koło Kielc”. Zamówienie obejmowało również pozyskanie i weryfikację wszystkich danych niezbędnych do wykonania projektu, przygotowanie ekspertyz, analiz, opracowań wstępnych lub badań. Zakres inwestycji przewidywał m.in. następujące zakresy robót:

¹⁰ JASPERS (Joint Assistance to Support Projects In European Regions – Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów) – inicjatywa mająca na celu usprawnienie przygotowania projektów ubiegających się o finansowanie z unijnych funduszy i pomoc państwom członkowskim w wykorzystaniu dotacji UE szybciej i w bardziej efektywny sposób.

¹¹ W umowie z 8 kwietnia 2011 r. podano, iż środki na finansowanie projektu wyniosą 147.953.886 zł, natomiast w aneksie do przedmiotowej umowy zawartym 5 czerwca 2012 r. wskazano, iż będzie to 147.947.100 zł.

¹² Aktualizacja objęła zmiany wynikające m.in. z uchwalenia przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego 28 czerwca 2012 r. WPGO na lata 2012 – 2018 (w dokumencie tym m.in. zmieniono nazewnictwo z *rejonu centralnego gospodarki odpadami* na *region 4 gospodarki odpadami*, a także zaktualizowano dane dotyczące prognozowanej ilości odpadów).

1. Zakres nr 0 – Budowa Tymczasowej Kompostowni Pryzmorej Odpadów Komunalnych dla gmin regionu 4 na terenie składowiska odpadów w Promniku, której rozruch przewidziano w 2012 r., zakończenie eksploatacji – po przejęciu do eksploatacji Etapu 1 Zakresu nr 1;
2. Zakres nr 1 – Budowa ZUO w Promniku, którego rozruch podzielono na dwa etapy z uwagi na stosunkowo długi okres rozruchu technologicznego linii biologicznego unieszkodliwiania odpadów i konieczność zapewnienia normalnej pracy linii sortowniczej z typowymi dostawami zmieszanych odpadów komunalnych (dalej: ZOK), celem uzyskania materiału procesowego koniecznego do rozruchu procesów fermentacji i kompostowania:
 Etap 1 – obejmujący zakresem budowlanym wszystkie systemy/układy/obiekty niezbędne do zapewnienia dostaw ZOK oraz funkcjonowania i obsługi obiektów linii sortowniczej, łącznie z zagospodarowaniem terenów przyległych w zakresie umożliwiającym eksploatację i usankcjonowanie formalno-prawne użytkowania obiektów Etapu 1 w okresie rozruchu i prób eksploatacyjnych linii biologicznych;
 Etap 2 – obejmujący zakresem budowlanym pozostałe obiekty zakładu, w tym linie biologiczne, stacje demontażowe (obiektów wielkogabarytowych i budowlanych) i dokończenie zagospodarowania terenu zakładu.
3. Zakres nr 2 – Elementy rekultywacji SO w Promniku, w tym:
 - a) Zakres nr 2.1 – realizacja elementów rekultywacji pierwszej kwatery SO w Promniku, przewidujący uzupełnienie przegrody wodoszczelnej wokół kwatery, zamknięcie wodoszczelne i rekultywację biologiczną czaszy kwatery oraz odbudowę/realizację systemu drenażowego kwatery;
 - b) Zakres nr 2.2 – realizacja elementów rekultywacji drugiej kwatery SO w Promniku, przewidujący realizację elementów odgazowania kwatery (Zakres nr 2.2a) i zamknięcie wodoszczelne i rekultywację biologiczną czaszy oraz odbudowę/realizację elementów systemu drenażowego kwatery (Zakres nr 2.2b). (dowód: akta kontroli str. 569-629)

Według WPGO 2012-18 w 2010 r. wytworzono 399.000 Mg odpadów komunalnych (310 kg w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa¹³), natomiast według danych GUS w 2010 r. w województwie świętokrzyskim wytworzono 246.000 Mg odpadów komunalnych (194 kg w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa). We wstępie do SIWZ¹⁴ przyjęto, że w perspektywie roku 2028 (obsługiwany) region będzie zamieszkiwać około 400.000 mieszkańców. Przyjęto również średni wskaźnik nagromadzenia odpadów komunalnych dla regionu na poziomie 375 kg/M rok, ze zróżnicowaniem 500 kg/M rok miasto Kielce oraz 260 kg/M rok pozostałe gminy, co daje łączny prognozowany strumień odpadów na poziomie 150.000 Mg/rok. (dowód: akta kontroli str. 918-929)

Prezes PGO w wyjaśnieniach przedstawił prognozę wskaźników nagromadzenia odpadów oraz bilansu odpadów wytwarzanych, wykorzystaną na potrzeby SIWZ. Podał metodologię określenia wzrostu ilości wytwarzanych w regionie odpadów w oparciu o wskaźniki demograficzne oraz sugerowane w KPGO 2010¹⁵ tempo wzrostu wskaźnika nagromadzenia odpadów na poziomie 2% rocznie dla miasta Kielc i 1% rocznie dla pozostałych miejscowości regionu. Perspektywicznie skorygowane wskaźniki nagromadzenia określono na 454 kg/M rocznie dla Kielc oraz 240 kg/M rocznie dla pozostałej części regionu (średnio ok. 420 kg/M rocznie). Przyjmując liczbę ludności wg prognoz demograficznych na rok 2028 na poziomie 170.105 dla Kielc oraz 200.486 dla pozostałych miejscowości regionu (łącznie

¹³ Województwo świętokrzyskie w 2010 r. miało 1.287.000 mieszkańców.

¹⁴ W kontroli wykorzystano opinie biegłego w dziedzinie inżynierii środowiska (gospodarki odpadami).

¹⁵ Krajowy plan gospodarki odpadami 2010 stanowiący załącznik do uchwały nr 233 Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2006 r.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

370.591) uzyskano strumień odpadów brutto (łącznie z frakcjami zbieranymi selektywnie) na poziomie 125.344 Mg/rok. (dowód: akta kontroli str. 883-890)

Opisana w wyjaśnieniach metodologia określenia prognozowanego bilansu odpadów nie odbiega od stosowanych również w innych regionach Polski, choć zdaniem NIK wątpliwości budzi przyjęcie w długim okresie stałego tempa jego wzrostu¹⁶, co np. dla miasta Kielce oznacza wzrost o 40% w perspektywie 17 lat. Plany gospodarki odpadami, przewidujące geometryczny postęp wskaźnika nagromadzenia, przedstawiają prognozy niewykraczające zwykle poza okres 8 lat, dając możliwość korekty w przypadku ujawnienia czynników hamujących wzrost wskaźników nagromadzenia. Tym samym prognozy wzrostu wskaźnika nagromadzenia obejmujące okres 17 lat mogą być obarczone błędem.

Opis stanu
faktycznego

W wyjaśnieniach, o których mowa wyżej, przedstawiono prognozę, że w 2028 r. do ZUO-Promnik zostanie dostarczonych ogółem 109.908 Mg odpadów (wzrost z 68.664 w 2010 r.), w tym:

- od miasta Kielce – 70.061 Mg odpadów zmieszanych (wzrost z 62.119 Mg w 2010 r.) i 1.664 Mg odpadów opakowaniowych selektywnie zbieranych (wzrost z 558 Mg w 2010 r.)
- od pozostałych – 38.183 Mg (wzrost z 4.881 Mg w 2010 r.) – bez odpadów selektywnie zbieranych. (dowód: akta kontroli str. 883-890)

W dokumentacji przetargowej w rozdziale dotyczącym magazynowania surowców¹⁷ znajduje się informacja o średnim w okresie 2014-2028 strumieniu ZOK wynoszącym 74.500 Mg/rok. Średni w latach strumień pojawia się w opracowaniu tylko raz, nie wiadomo, jak został ustalony i czy należy z niego wyciągać wiążące wnioski co do sposobu funkcjonowania zakładu. Jeżeli średni strumień określony jest na podstawie przewidywanych przez inwestora zmian w ilości przyjmowanych odpadów komunalnych to należy zauważyć, że stanowi on zaledwie 68% strumienia docelowego. Zgodnie z przedstawionymi danymi w roku 2010 zbierane było w regionie 67.000 Mg ZOK, co z kolei stanowi 62% strumienia docelowego. Jeżeli poprawnie określono średni strumień odpadów zmieszanych (74.500 Mg/rok) oznacza to, że przez większą część okresu eksploatacji instalacja pracować będzie z przepustowością znacznie mniejszą od docelowej. (dowód: akta kontroli str. 920-921)

Prezes PGO w wyjaśnieniach podał m.in. (...) *parametry bilansowe odpadów dowożonych do ZUO-Promnik podawane w SIWZ mają charakter jedynie informacyjny, bez wpływu na oczekiwaną (i gwarantowaną) przepustowość instalacji. Zamawiający jednoznacznie wskazał na taki charakter tych informacji m.in. w pkt. I-5.2.3 PFU.* (dowód: akta kontroli str. 895)

Analiza dokumentacji przetargowej wskazuje na wątpliwości dotyczące szczegółowej prognozy wsadu do komór fermentacyjnych. Zawarta w SIWZ informacja „Zamawiający opracował szczegółową prognozę parametrów wsadu z uwzględnieniem redukcji wilgotności w wyniku operacji sortowniczych na poziomie ok. 10%”¹⁸ oraz zamieszczona tabela z parametrami wsadu może narzucać konkretne rozwiązanie technologiczne. Proces fermentacji jest trudny do prowadzenia pod względem technologicznym i dostawca urządzenia powinien mieć możliwość decydowania o parametrach wsadu, aby proces zachodził w pożądanym sposób i zapewniał odpowiedni stopień przemian węgla organicznego w procesie fermentacji. Dla kontrastu w SIWZ nie podano szczegółów dotyczących instalacji wykorzystujących uzyskany gaz fermentacyjny. (dowód: akta kontroli str. 929)

¹⁶ Sugerowanego w KPGO na poziomie 2% rocznie dla dużych miast.

¹⁷ Str. 39 SIWZ cz.III-A_B_D_E.

¹⁸ Str. 35 – 36 SIWZ cz.III-A_B_D_E.

Odpowiadając na pytanie, dlaczego narzucono w SIWZ szczegółowe parametry wsadu do fermentacji, Prezes Zarządu PGO przedstawił rozważania dotyczące warunków prowadzenia procesu fermentacji i podał m.in.: *W perspektywie 18 lat funkcjonowania zakładu skład morfologiczny i ilość odpadów dowożonych do instalacji nie jest możliwy do ustalenia, zwłaszcza dla celów zagwarantowania i rozliczenia parametrów technologicznych. (...) Jeżeli Zamawiający poda w SIWZ jedynie przybliżony/uśredniony skład morfologiczny odpadów dowożonych i na etapie rozliczenia parametru gwarantowanego, a nie będzie w stanie dostarczyć odpadów o odpowiedniej jakości i w odpowiedniej ilości, to żaden parametr efektywności procesu fermentacji nie będzie egzekwowalny. Należy przy tym pamiętać, że jakość i ilość odpadów dowożonych ulega zmianie nie tylko na przestrzeni lat, ale i znacznym wahaniom w okresie roku, zależnymi od pór roku (...). W związku z powyższymi oraz niską pewnością co do parametrów ilościowych i jakościowych odpadów dostarczanych Zamawiający zdecydował, że przedmiotem oferty może być jedynie technologia suchej fermentacji metanowej sprawdzona przy przetwarzaniu frakcji biologicznej pochodzącej ze zmieszanych odpadów komunalnych (warunek przedmiotowy w pkt. VII.1 IDW) oraz zagwarantowanie wymaganego wskaźnika stabilizacji biologicznej AT4 na zakończenie sekwencji procesów przywołanej powyżej.* (dowód: akta kontroli str. 897-898)

Powyższe wyjaśnienie zasługuje na uwzględnienie, gdyż Prezes Zarządu PGO w sposób spójny i logiczny wyjaśnił, dlaczego narzucono w SIWZ szczegółowe parametry wsadu do fermentacji.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadził kontrolę uprzednią przedmiotowego postępowania. Jego celem było sprawdzenie zgodności tego postępowania z przepisami prawa zamówień publicznych. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono naruszeń przepisów prawa. (dowód: akta kontroli str. 732-734)

W trakcie postępowania przetargowego ofertę złożyło tylko konsorcjum Mostostalu Warszawa S.A. w Warszawie i Acciona Infraestructuras S.A. w Madrycie. PGO zawarło w dniu 19 lipca 2012 r. umowę z ww. konsorcjum na „Zaprojektowanie i wybudowanie ZUO dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego w Promniku koło Kielc” za wynagrodzeniem w wysokości 275.360.243,11 zł brutto. (dowód: akta kontroli str. 552-568, 630-722)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Wyboru wykonawcy dokonano z poszanowaniem zasad wynikających z ustawy Prawo zamówień publicznych.

3. Realizacja projektu

Opis stanu
faktycznego

Po rozpatrzeniu wniosku PGO z kwietnia 2013 r., Starosta Kielecki, decyzją z 5 lutego 2014 r. zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę ZUO. Decyzja uprawomocniła się 3 kwietnia 2014 r., w związku z czym 12 kwietnia 2014 r. nastąpiło przekazanie przez inwestora wykonawcy placu budowy i rozpoczęto prace budowlane.

Od powyższej decyzji, w lutym 2014 r., do Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęło odwołanie Polskiej Izby Gospodarczej EKOROZWÓJ (dalej: EKOROZWÓJ), w którym wnioskodawca domagał się uchylecia decyzji Starosty Kieleckiego z 5 lutego 2014 r. podnosząc m.in. wysokie koszty budowy ZUO.

Wojewoda Świętokrzyski decyzją z 3 kwietnia 2014 r. umorzył postępowanie odwoławcze podnosząc, iż EKOROZWÓJ nie jest organizacją ekologiczną w rozumieniu przepisów art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa

w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹, tym samym nie ma uprawnień do skorzystania z art. 44 ust. 2 cyt. ustawy i wniesienia odwołania od decyzji Starosty z 5 lutego 2014 r.

Od decyzji Wojewody Świętokrzyskiego umarzającej postępowanie odwoławcze EKOROZWÓJ odwołał się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB). GINB decyzją z 11 grudnia 2014 r. stwierdził nieważność decyzji Wojewody z 3 kwietnia 2014 r. powołując się na naruszenie prawa przez Wojewodę, tj. przyjęcie, iż EKOROZWÓJ nie jest organizacją ekologiczną.

Na wniosek PGO o ponowne rozpoznanie sprawy, GINB decyzją z 16 marca 2015 r. podtrzymał swoje stanowisko o stwierdzeniu nieważności decyzji Wojewody Świętokrzyskiego z 3 kwietnia 2014 r.

W wyniku decyzji GINB z dnia 16 marca 2015 r. Wojewoda Świętokrzyski podjął ponownie postępowanie celem rozpatrzenia odwołania EKOROZWOJU wniesionego od decyzji Starosty Kieleckiego z dnia 5 lutego 2014 r. Decyzją z 21 maja 2015 r. Wojewoda uchylił w całości decyzję Starosty Kieleckiego z dnia 5 lutego 2014 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą PGO Sp. z o.o. pozwolenia na budowę Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla miasta Kielce i powiatu kieleckiego i umorzył postępowanie pierwszej instancji w tej sprawie. Tym samym uchylone zostało prawomocne pozwolenie na budowę, na podstawie którego realizowana była inwestycja. (dowód: akta kontroli str. 960-968, 989-1014) W trakcie ponownego rozpatrywania przez Wojewodę Świętokrzyskiego odwołania EKOROZWOJU, w dniu 7 kwietnia 2015 r. roboty budowlano-montażowe na terenie budowy ZUO zostały wstrzymane. (dowód: akta kontroli str. 973-975)

Wyjaśniając przyczyny wstrzymania realizacji inwestycji, Henryk Ławniczek podał m.in. (...) *decyzja Starosty utraciła walor wykonalności i w związku z tym prowadzenie robót budowlanych w oparciu o taką decyzję jest niezgodne z przepisami prawa budowlanego oraz niemożliwym stało się uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (...). Przedmiotowa sytuacja była jedną z przewidywanych przez nas opcji konsekwencji formalno-prawnych decyzji GINB, jednakże uzgodniony z wykonawcą harmonogram robót przewiduje w najbliższym okresie wstrzymanie robót budowlanych na okres kompletacji dostaw wyposażenia technologicznego (prace instalacyjne i wykończeniowe mogą być realizowane dopiero po wykonaniu tego rodzaju prac). W związku z powyższym, z ostrożności prawnej oraz bez szkody dla harmonogramu robót, podjęta przez nas została decyzja o formalnym wstrzymaniu robót budowlanych w najbliższym czasie, tj. do czasu spodziewanej decyzji wojewody w przedmiotowej sprawie.* (dowód: akta kontroli str. 942)

Do czasu wstrzymania prac na terenie budowy ZUO, roboty budowlano-montażowe były realizowane zgodnie z harmonogramem. Zakończono prace przy m.in. następujących obiektach budowlanych: magazyn surowców selektywnie zbieranych (szkło), magazyn surowców recyklingowych (papier) oraz gruntowe wymienniki ciepła. (dowód: akta kontroli str. 881-882)

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zwrócono się do Wojewody Świętokrzyskiego oraz do GINB o podanie, jakie są przewidywane działania, które umożliwiłyby kontynuację realizacji inwestycji w związku ze zbliżającym się umownym terminem jej zakończenia.

Wojewoda Świętokrzyski stwierdziła, że w obecnym stanie sprawy nie posiada umocowania do podjęcia działań, które umożliwiłyby kontynuację inwestycji, natomiast GINB poinformował, iż 8 czerwca wpłynął wniosek PGO o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Świętokrzyskiego z 21 maja 2015 r. i obecnie trwa

¹⁹ Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227.

przygotowanie do jego merytorycznego rozpoznania. (dowód: akta kontroli str. 1016-1019)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zagrożenie terminu zakończenia realizacji projektu, określonego w umowie o dofinansowanie na 31 grudnia 2015 r.

Ocena częściowa

Do czasu wstrzymania prac na terenie budowy ZUO, roboty budowlano-montażowe były realizowane zgodnie z harmonogramem. Wstrzymanie prac spowodowane było przedłużającym się postępowaniem odwoławczym na skutek którego zostało uchylone prawomocne pozwolenie na budowę.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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 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.

Kielce, dnia 23 czerwca 2015 r.

Kontroler:

Karol Pokora
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis

.....
Podpis