



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.005.01.2017
P/17/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie
Kontroli z dnia 2 marca 2018 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/006 – Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy 1. Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/83/2017 z dnia 13 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Tadeusz Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/82/2017 z dnia 13 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

3. Beata Czarnecka, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/81/2017 z dnia 13 września 2017 r.

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Hanna Beata Gronkiewicz-Waltz, Prezydent m.st. Warszawy od 1 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 2920)

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Osiąganie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.
2. Rzetelność szacowania kosztów zagospodarowania odpadów i ustalania opłat oraz efektywność egzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami.
3. Szczelność wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Okres objęty kontrolą Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli¹.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- PSZOK - punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- MPSZOK – mobilny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- RIPOK – regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych,
- BGOK – Biuro Gospodarki Odpadami Komunalnymi m.st. Warszawa,
- SIGOK - system informatyczny wspierający działanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.st. Warszawy,
- Rejestr działalności regulowanej - rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- u.c.p.g. - ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²,

¹ Czynności kontrolne w jednostce zakończono w dniu 21 grudnia 2017 r. W koniecznych przypadkach badaniami zostały objęte zagadnienia, mające związek z przedmiotem kontroli, wykraczające poza te ramy czasowe.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 1289.

- ustawa OP - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³,
- odpady komunalne – odpady powstające w gospodarstwach domowych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Miasto stołeczne Warszawa stworzyło warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na jego terenie, w tym ustaliło zakres i sposób selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Osiągnięto wymagane poziomy recyklingu oraz ograniczenia masy składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Zapewniono funkcjonowanie dwóch PSZOK-ów oraz pięciu MPSZOK-ów. Przeprowadzono szereg działań informacyjnych i edukacyjnych dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. Roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 rok zostały terminowo przekazane Marszałkowi Województwa Mazowieckiego oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska.

Obowiązujące od czerwca 2013 r. stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie zapewniły zbilansowania kosztów obsługi systemu gospodarowania odpadami. NIK zwraca uwagę na pogłębiający się od 2015 r. deficyt dochodów nad wydatkami systemu gospodarki odpadami. Na deficyt ten, w ocenie NIK, wpływ miały zarówno zwiększające się corocznie zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, spowodowane opieszałością w podejmowaniu działań windykacyjnych, a także nieszczelność systemu, spowodowana przypadkami nieokreślenia przez Prezydenta Miasta, w drodze decyzji, wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wobec właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji.

Stwierdzone w trakcie kontroli znaczące przerwy w funkcjonowaniu systemu informatycznego SIGOK⁴, sięgające 56,9% dni całego I półrocza 2017 r., zdaniem NIK, uniemożliwiają bieżące i rzetelne weryfikowanie przekazywanych przez firmy odbierające odpady komunalne danych dotyczących m.in. tras przejazdu i ilości zebranych odpadów komunalnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nierzetelności działań podejmowanych przez BGOK w stosunku do przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej, którzy nie wywiązali się z obowiązku złożenia łącznie 93 (na 399 sprawozdań, które powinny być złożone) półrocznych sprawozdań, o których mowa w art. 9n ust. 6 u.c.p.g.,
- nierzetelnego prowadzenia przez BGOK działań w zakresie nakładania sześciu z 13 kar pieniężnych za złożenie półrocznych sprawozdań po terminie określonym w art. 9 n ust. 2 u.c.p.g, co było niezgodne z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.,
- nienaliczania przez BGOK kar umownych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., w przypadku przekazania przez podmioty odbierające odpady komunalne nierzetelnych sprawozdań,

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

⁴ System informatyczny, wspierający działanie Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi Zamawiającego, dostarczony przez firmę MGA Sp. z o.o. z Torunia. Główne informacje podlegające ewidencji w Systemie SIGOK to informacje o płatnikach opłaty za wywóz odpadów i informacje o odbiorach odpadów.

- opieszalego wydawania decyzji określających wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- nierzetelnych działań w zakresie windykacji zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- niezapewnienia objęcia systemem zagospodarowania odpadów komunalnych, wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- niezapewnienia zgodności danych w zakresie masy odpadów komunalnych zebranych selektywnie w przekazanych za 2016 r.: załączniku do sprawozdania SG-01 do GUS oraz sprawozdaniu do Marszałka Województwa,
- niezapewnienia ciągłości działania systemu SIGOK w zakresie pobierania danych od podmiotów odbierających odpady komunalne od mieszkańców.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że pomimo podejmowanych działań, nie w pełni uporano się z powstawaniem tzw. „dzikich wysypisk” i ich likwidacją, co potwierdziły przeprowadzone przez NIK oględziny w dzielnicach Białoleka i Praga Północ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Osiąganie założonych poziomów recyklingu oraz ustalonych wartości wskaźnika poziomu składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

1.1 W okresie objętym kontrolą, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy⁵, za realizację zadań wynikających m.in. z u.c.p.g. odpowiedzialne było głównie BGOK, do którego zadań należały m.in.:

- nadzór nad systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w m.st. Warszawa, w szczególności: weryfikacja realizacji umów z podmiotami odbierającymi odpady komunalne, pozyskiwanie, przetwarzanie, gromadzenie, analizowanie i udostępnianie informacji przestrzennej (GIS), związanej z nadzorowaniem i monitorowaniem realizacji umów z podmiotami odbierającymi odpady komunalne, koordynowanie spraw związanych z obsługą zgłoszeń i reklamacji oraz podjętych interwencji dotyczących funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w m.st. Warszawie, nadzorowanie zadań związanych z przyjmowaniem przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.p.g. lub przez inne punkty zapewniające przyjmowanie tych odpadów, opracowanie informacji, analiz i sprawozdań dla Prezydenta i Rady m.st. Warszawy,
- współpraca z Marszałkiem Województwa Mazowieckiego przy tworzeniu projektu i aktualizacji Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami,

Opis stanu
faktycznego

⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy stanowiący załącznik do zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (ze zm.).

- prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich kontrola w zakresie spełniania warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej,
- sporządzanie dla właściwych organów rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- przyjmowanie i analiza sprawozdań od podmiotów odbierających odpady komunalne, a także od podmiotów prowadzących punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- sporządzanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 9tb ust. 1 o.u.c.g.,
- koordynacja działań urzędów dzielnic w zakresie spraw związanych z przyjmowaniem deklaracji o wysokości opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi wnoszonych przez właścicieli nieruchomości,
- współpraca z organizacjami odzysku, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz zużytych baterii,
- udostępnianie na stronie internetowej Urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 7-215)

1.2. W celu zorganizowania systemu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, m.st. Warszawa „zostało podzielone na dziewięć zadań, które obejmowały swoim zakresem jedną lub więcej dzielnic”. W okresie objętym kontrolą, odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych z terenu m.st. Warszawy zajmowały się:

- Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawa Sp. z o.o., które obsługiwało pięć zadań obejmujących 10 dzielnic⁶;
- PPHU Lekaro Jolanta Zagórska, które obsługiwało trzy zadania obejmujące sześć dzielnic⁷;
- SUEZ Polska Sp. z o.o., które obsługiwało jedno zadanie obejmujące dwie dzielnice⁸.

Na podstawie przepisu art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹, m.st. Warszawa zawarło z poszczególnymi wykonawcami¹⁰ umowy zmieniające umowy zawarte w ramach przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, określające ich termin obowiązywania najpóźniej do 31 grudnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 2926-3287)

⁶ Dzielnice: Bielany i Żoliborz (zadanie 1), Białoleka i Targówek (zadanie 2), Ochota, Ursus i Włochy (zadanie 4), Śródmieście (zadanie 7) oraz Wola i Bemowo (zadanie 9).

⁷ Dzielnice: Mokotów (zadanie 3), Praga Południe i Praga Północ (zadanie 5) oraz Rembertów, Wawer i Wesoła (zadanie 6).

⁸ Dzielnice: Ursynów i Wilanów (zadanie 8).

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1020, ze zm.

¹⁰ P.P.H.U. LEKARO Jolanta Zagórska, MPO w m.st. Warszawa Sp. z o.o. oraz Suez Polska Sp. z o.o., tj. dla wszystkich Zadań/Dzielnic m.st. Warszawy.

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta stołecznego Warszawy, przyjęty uchwałą nr XIV/292/2015 z dnia 9 lipca 2015 r.¹¹. Regulamin uchwalono po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m.st. Warszawie. Regulamin zawierał zasady wskazane w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., w tym m.in. częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy został dostosowany do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023.

W ramach prac nad projektem Planu Gospodarki Odpadami dla województwa mazowieckiego 2022, m.st. Warszawa wypełniało „Ankietę dla gmin dotyczącą gospodarowania odpadami”, dyrektor BGOK brał udział w pracach Komitetu Monitorującego, przedstawiciele m.st. Warszawy wzięli udział w spotkaniach przeznaczonych dla samorządu terytorialnego i zarządzających instalacjami regionalnymi, które w WPGO 2012-2023 uzyskały status RIPOK po rozbudowie lub planowany RIPOK. Ponadto, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy przekazano ponad 100 uwag merytorycznych, jak i techniczno-porządkowych do projektu planu z 7 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 225)

1.4. W okresie objętym kontrolą, poza Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy, obowiązywały następujące uchwały Rady m.st. Warszawy regulujące zagadnienia związane z utrzymaniem czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy:

- w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej wysokości¹²,
- w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w m.st. Warszawie i zagospodarowania tych odpadów¹³,
- w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁴,
- w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej¹⁵,
- w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne¹⁶.

1.5. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. w m.st. Warszawa prowadzono działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi¹⁷. Działania te polegały m.in. na:

¹¹ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 6697.

¹² Uchwała nr V/85/2015 z 12 lutego 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 1277, ze zm.).

¹³ Uchwała nr XIV/293/2015 z 9 lipca 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 6698).

¹⁴ Uchwała nr XXXI/787/2016 z 7 lipca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 6729).

¹⁵ Uchwała nr XXXI/788/2016 z 7 lipca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 6730).

¹⁶ Uchwała nr XXXVII/949/2012 z 31 maja 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2012 r. poz. 4742).

¹⁷ W 2016 na te działania m.st. Warszawa poniosło wydatki w wysokości 2 432,6 tys. zł, natomiast w I połowie 2017 r. 215,8 tys. zł.

- zorganizowaniu kampanii informacyjno-edukacyjnej pod nazwą *EkoPoukładani*, promującej selektywną zbiórkę odpadów oraz hierarchie postępowania z odpadami, m.in. poprzez ogłoszenia w prasie, emisje spotów radiowych, banery w Internecie, spoty na ekranach w środkach komunikacji miejskiej, kolportaż broszur za pośrednictwem Urzędów Dzielnic (kampania zapoczątkowana w 2015 r.),
- organizowaniu Warszawskich Dni Recyklingu, które miały na celu szerzenie postaw przyjaznych środowisku oraz promowanie idei recyklingu wśród mieszkańców, w 2016 r. podczas rodzinnych pikników w każdej dzielnicy miasta mieszkańcy w zamian za przyniesione surowce wtórne, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny otrzymywali sadzonki roślin, natomiast w 2017 r. organizowano warsztaty, dotyczące niemarnowania żywności, organizowano konkursy dla rodzin, koncerty muzyki instrumentów zrobionych z odpadów, pokaz mody odzieży zrobionej z materiałów z odzysku,
- organizowaniu w grudniu każdego roku w PSZOK akcji pn. *Świąteczna Eko Pomoc*, gdzie mieszkańcy w zamian za dostarczone odpady otrzymują choinki w doniczkach,
- zorganizowaniu w 2016 r. we współpracy z PGNiG TERMIKA SA akcji *Ciepło z natury*, polegającej na zbiórce choinek od mieszkańców, które następnie trafiły do warszawskich elektrociepłowni jako ekologiczne paliwo,
- utworzeniu stoiska informacyjno-promocyjnego prezentującego nowy system odpadami w m.st. Warszawie podczas V Międzynarodowego Forum Gospodarki Odpadami w Polsce SOSEXPO,
- organizowaniu akcji Sprzątanie Świata - zakup rękawic i worków dla placówek oświatowych każdej dzielnicy.

(dowód: akta kontroli str. 226-241)

1.6. W sprawozdaniach Prezydenta m.st. Warszawy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r. wykazano, że w m.st. Warszawa osiągnięto wymagane poziomy:

- recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dotyczące papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła (w 2015 r. osiągnięto 17,8% przy wymaganych 16%, 2016 r. – 19,6% przy wymaganych 18%),
- recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, dotyczące innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (w 2015 r. osiągnięto 99,0% przy wymaganych 40%, 2016 r. – 98,83% przy wymaganych 42%),
- masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (w 2015 r. osiągnięto 0,91% przy dopuszczalnych 50%, 2016 r. – 3,45% przy dopuszczalnych 45%).

Informacje o wymaganych poziomach recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania były udostępniane na stronie internetowej m.st. Warszawy <http://bip.warszawa.pl/>, w wyznaczonych zakładkach oraz w treści analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r. (analizę za 2015 r. udostępniono 29.04.2016 r., a za 2016 r. – 28.04.2017 r.).

Badanie danych zawartych w sprawozdaniu Prezydenta m.st. Warszawy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.¹⁸ wykazało, że sposób obliczania osiągniętych poziomów recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania, był zgodny ze sposobem obliczania wskazanym w rozporządzeniach Ministra Środowiska¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 242-442, 719-722)

1.7. W okresie objętym kontrolą w m.st. Warszawa funkcjonowało 191 punktów skupu *surowców wtórnych*, dla których przedsiębiorcy uzyskali decyzje Prezydenta m.st. Warszawy na zbieranie odpadów, wydane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁰.

Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, *Miasto nie pozyskuje danych od innych podmiotów, w tym przedsiębiorców prowadzących punkty skupu surowców wtórnych o masie zebranych i przekazanych do przetworzenia odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 75 i 76 ustawy o odpadach podmioty prowadzące ww. działalność m.in. w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów zobowiązane są do sporządzenia sprawozdań i składania ich w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy marszałkowi województwa właściwemu ze względu m.in. na miejsce zbierania i przetwarzania odpadów.*

(dowód: akta kontroli str. 217-228)

1.8. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Prezydent m.st. Warszawy otrzymała łącznie 304 sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:

- 64 sprawozdania (po 21 za I i II półrocze 2016 r. oraz 22 za I półrocze 2017 r.) od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
- 240 sprawozdań zerowych (80 za I półrocze 2016 r., 83 za II półrocze 2016 r. i 77 za I półrocze 2017 r.) od podmiotów, które nie odbierały odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Sprawozdania od podmiotów odbierających odpady komunalne²¹ zawierały informacje określone w art. 9n ust. 3-5 u.c.p.g.

Ustalono, że spośród 304 przekazanych sprawozdań, 13 zostało złożonych po upływie terminu określonego w art. 9n ust. 2 u.c.p.g.²². Opóźnienia w przekazaniu sprawozdań wyniosły od 1 do 39 dni. Do 18 października 2017 r., Prezydent m.st. Warszawy wobec ww. podmiotów wydała sześć decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za przekazanie sprawozdania po terminie ustawowym na łączną kwotę 4 100,00 zł. W związku z decyzjami dokonano trzech wpłat na łączną kwotę 1 200 zł, a w pozostałych trzech sprawach trwało postępowanie egzekucyjne. W przypadku czterech spraw, wszczęto postępowanie w sprawie nałożenia kary (dotyczy sprawozdań złożonych za I półrocze 2017 r.), a w przypadku trzech nadal trwało postępowanie wyjaśniające przed wydaniem decyzji (szczegółowy opis poniżej w pkt 1 dotyczącym *ustalonych nieprawidłowości*).

¹⁸ Z dnia 10 października 2017 r.

¹⁹ Rozporządzeniach Ministra Środowiska z 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. 2016 r. poz. 2167) oraz z 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz. U. z 2012 r. poz. 676).

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.

²¹ Badaniem objęto sprawozdania za okres objęty kontrolą dwóch podmiotów – Suez Sp. z o.o. oraz Remondis sp. z o.o.

²² W tym jeden podmiot złożył dwa sprawozdania po terminie.

Kontrola NIK wykazała ponadto, że 93 podmioty nie złożyły w ogóle sprawozdań, mimo iż zgodnie z art. 9n ust. 6 u.c.p.g. były do tego zobowiązane (szczegółowy opis w pkt. 2 dotyczącym *ustalonych nieprawidłowości*).

Ustalono, że pracownicy BGOK weryfikowali dane zawarte w półrocznych sprawozdaniach oraz zwracali się do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości o przedłożenie dokumentów źródłowych sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów. Na podstawie art. 9p ust. 2 u.c.p.g. Prezydent m.st. Warszawy wezwał 37 podmiotów do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdań w terminie 14 dni²³. Ponadto, wezwano 45 podmiotów do poprawienia sprawozdania m.in. ze względu na sporządzenie sprawozdania na nieodpowiednim formularzu lub ze względu na brak dołączonego do sprawozdania wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie sprawozdawczym zawarto lub rozwiązano umowy na odbieranie odpadów komunalnych. W wyniku m.in. ww. wezwań, w okresie objętym kontrolą podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości dokonały łącznie około 120 korekt sprawozdań składanych Prezydentowi m.st. Warszawy. Sprawozdania za I półrocze 2016 r. korygowane były przez 48 podmiotów, za II półrocze 2016 r. – przez 28, a za I półrocze 2017 – przez 19²⁴ (szczegółowy opis w pkt 3 dotyczącym *ustalonych nieprawidłowości*).

Szczegółowe badanie poprawności danych zawartych w sprawozdaniu Prezydenta m.st. Warszawy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2016 r.²⁵ z danymi z półrocznych sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za I i II półrocze 2016 r. przeprowadzono na próbie dotyczącej pięciu frakcji odpadów komunalnych²⁶. Badanie wykazało, że dane z półrocznych sprawozdań zostały prawidłowo przeniesione do sprawozdania Prezydenta m.st. Warszawy.

W wyniku badania dokumentów²⁷ sporządzonych na potrzeby ewidencji odpadów w II półroczu 2016 r. oraz dokumentów potwierdzających osiągnięcie określonych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, ustalono, że dane zawarte w sprawozdaniu podmiotu odbierającego odpady komunalne za II półrocze 2016 r. były zgodne z dokumentacją źródłową.

(dowód: akta kontroli str. 368-574, 581-718, 723-2359)

1.9. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 9na ust. 1 i 2 u.c.p.g. podmioty prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, tj. Remondis Sp. z o.o. oraz PARTNER Sp. z o.o., przekazały Prezydentowi m.st. Warszawy sprawozdania za 2016 r. w wymaganym terminie, tj. do 31 stycznia²⁸. Powyższe sprawozdania były korygowane m.in. w zakresie masy odebranych odpadów komunalnych oraz sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych. Sprawozdania zawierały informacje określone w art. 9na ust. 3 u.c.p.g.

²³ Z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy wezwania były podpisywane przez Dyrektora lub Zastępców Dyrektora Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi.

²⁴ Występowały przypadki dokonywania kilku korekt (rozłożonych w czasie) jednego sprawozdania.

²⁵ Korekta z dnia 10 października 2017 r.

²⁶ Odpady o kodach: 15 01 01, 15 01 02, 20 02 01, 20 03 07 i 20 03 01.

²⁷ Dokumenty zostały pozyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524) od SUEZ Sp. z o.o. (podmiotu odbierającego odpady komunalne) oraz Remondis Sp. z o.o. (RIPOK).

²⁸ Data stempla pocztowego.

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BGOK, zmiany w sprawozdaniach rocznych były spowodowane poprawianiem i wyjaśnianiem rozbieżności w sprawozdaniach miesięcznych, które firmy prowadzące PSZOK, zgodnie z zawartą umową były zobowiązane składać. Ponadto, wyjaśniono, że w sprawozdaniach *zdarzały się pomyłki, głównie błędy rachunkowe, polegające na niepoprawnym sumowaniu ilości przyjętych odpadów lub niepełnym wskazaniu nazwy instalacji, do których zebrane odpady w PSZOK zostały przekazane. Oprócz zmian dotyczących błędów liczbowych, korekty sprawozdań polegały na poprawie rozbieżności pomiędzy masą odpadów przekazanych do instalacji ujętą w sprawozdaniach miesięcznych, a masą tych odpadów wskazanych w kartach przekazania odpadów i masą odpadów magazynowanych na terenie PSZOK.*

(dowód: akta kontroli str. 450-510, 2922-2925, 5199-5207)

1.10. W okresie objętym kontrolą Prezydent m.st. Warszawy nie nakładał na podmioty prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, kar pieniężnych, o których mowa w art. 9xa u.c.p.g. Kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 1-4 i ust. 2 u.c.p.g., nie nakładano również na podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 217-229, 2922-2925)

1.11. Realizując obowiązek wynikający z art. 9q u.c.p.g., Prezydent m.st. Warszawy terminowo²⁹ przekazał Marszałkowi Województwa Mazowieckiego oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 i 2016 r.

Sprawozdania za 2015 i 2016 r. były korygowane w związku z wezwaniami Marszałka, które dotyczyły konieczności ponownej weryfikacji m.in. wykazanych sposobów zagospodarowania odpadów, podanych nazw instalacji, a w 2016 r. również w zakresie weryfikacji masy niektórych odpadów. Powyższe sprawozdania zostały poprawione w terminach określonych w art. 9r ust. 2 u.c.p.g. Sprawozdania zawierały informacje określone w art. 9q ust. 3 ww. ustawy. Ponadto, sprawozdanie za 2016 r. zostało ponownie skorygowane i przekazane Marszałkowi, w związku prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi w zakresie poprawności danych zawartych w półrocznych sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu m.st. Warszawy w 2016 r.

W okresie objętym kontrolą nie nakładano na m.st. Warszawę kar pieniężnych w związku z okolicznościami wskazanymi w art. 9z ust. 1, 2 i 4 u.c.p.g. oraz w art. 9y ust. 1 i 2 u.c.p.g.

(dowód: akta kontroli str. 217-236, 334-443)

1.12. Wypełniając obowiązek wynikający z art. 30 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej³⁰ oraz rozporządzeń Rady Ministrów: z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 r.³¹ oraz z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016³², Dyrektor BGOK terminowo przekazała do GUS Załącznik do sprawozdania SG-01 Statystyka gminy:

²⁹ Tj. do 31 marca roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1068, ze zm.

³¹ Dz. U. poz. 1330, ze zm.

³² Dz. U. poz. 1304, ze zm.

gospodarka mieszkaniowa i komunalna za 2015 r. i za 2016 r.³³. W przekazanych danych dotyczących masy odpadów komunalnych zebranych selektywnie wystąpiły różnice w stosunku do sprawozdań przekazanych Marszałkowi Województwa Mazowieckiego (co opisano szerzej w pkt 4 *ustalonych nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 4849-4855, 4863, 4869-4874, 4876-4877)

1.13. BGOK prognozuje, że wejście w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów³⁴ wpłynie na wzrost kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w m.st. Warszawa. Wzrost kosztów systemu spowodowany będzie wprowadzeniem nowych frakcji w ramach selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, gdzie model 5 frakcji zmieni się na model 7 frakcji, w tym szczególnie problematyczna będzie frakcja odpadów biodegradowalnych z gospodarstw domowych. Z frakcją tą związany będzie problem dużej częstotliwości odbioru, wprowadzenie nowych pojemników/worków przeznaczonych do ich gromadzenia oraz zagospodarowania. Dodatkowo osobne gromadzenie papieru oraz metali i plastiku spowoduje konieczność zapewnienia mieszkańcom większej ilości pojemników/worków. Zwiększenie ilości odbieranych frakcji będzie wymagać od operatorów odbierających odpady stworzenia nowych „trasówek” i co za tym idzie poniesienia wyższych kosztów realizacji zadań.

W kwestii wprowadzenia nowych wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, Z-ca Prezydenta m.st. Warszawy Pan Michał Olszewski poinformował, że *nie można pominąć faktu, iż niezbędne staje się prowadzenie szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej a następnie edukacyjnej dla mieszkańców Warszawy o nowych zasadach segregowania i gromadzenia odpadów, co także wiąże się z kosztami. Na podstawie przepisu art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Miasto zawarło z poszczególnymi wykonawcami (P.P.H.U. LEKARO Jolanta Zagórska, MPO w m.st. Warszawa Sp. z o.o. oraz Suez Polska Sp. z o.o., tj. dla wszystkich Zadań/Dzielnic m.st. Warszawy) umowy zmieniające umowy zawarte w ramach przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, określając termin ich obowiązywania najpóźniej na dzień 31 grudnia 2018 r. Z uwagi na to, iż aneksy te obowiązywały w dniu wprowadzenia rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r., w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, uległ przesunięciu termin jego wprowadzenia na terenie m.st. Warszawy, zgodnie z § 6 pkt 3 rozporządzenia: "Umowa na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obowiązująca w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, która określa wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób niezgodny z niniejszym rozporządzeniem, zachowuje ważność na czas, na jaki została zawarta, jednak nie dłuższy niż do dnia 30 czerwca 2021 r."*

(dowód: akta kontroli str. 217-242)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 13 sprawozdań złożonych po terminie, określonym w art. 9n ust. 2 u.p.c.g., w sześciu przypadkach BGOK³⁵ nierzetelnie prowadziło działania

³³ Załącznik do sprawozdania SG-01 za 2015 r. przekazano 15 kwietnia 2016 r., a za 2016 r. 13 kwietnia 2017 r.

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 19.

³⁵ Sześć sprawozdań złożonych przez pięć podmiotów.

w zakresie nakładania kar pieniężnych. W trakcie kontroli ustalono, że w przypadku trzech podmiotów, które złożyły sprawozdania³⁶:

- 10 sierpnia 2016 r., zawiadomienie o wszczęciu postępowania sporządzono dopiero 7 listopada 2016 r., tj. około 3 miesiące po złożeniu sprawozdania;
- 2 sierpnia 2016 r. zawiadomienie o wszczęciu postępowania sporządzono dopiero 7 listopada 2016 r., tj. około 3 miesiące po złożeniu sprawozdania;
- 11 sierpnia 2017 r., zawiadomienie o wszczęciu postępowania sporządzono dopiero 18 września 2017 r., tj. miesiąc po złożeniu sprawozdania.

Ponadto, w przypadku dwóch podmiotów, które złożyły sprawozdania³⁷ 9 sierpnia 2016 r. i 8 sierpnia 2017 r. (tj. 8 dni po terminie), do dnia 18 października 2017 r. nie zostały wszczęte postępowania w sprawie nałożenia kary i nie wydano stosownych decyzji o nałożeniu kar, pomimo upływu roku od złożenia sprawozdań w przypadku nieterminowego złożenia sprawozdania za I półrocze 2016 r. oraz dwóch miesięcy w przypadku nieterminowego złożenia sprawozdania za I półrocze 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 981-1092, 1550-1558)

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że *postępowanie administracyjne, w tym dotyczące nakładania kar pieniężnych za przekazanie po terminie półrocznego sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wszczynane są i prowadzone w miarę możliwości wynikających z obłożenia pracowników innymi zadaniami. Zgodnie z art. 9zf Ustawy, do kar pieniężnych stosuje się przepisy Działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja Podatkowa. Ani przepisy Ustawy ani Ordynacji podatkowej nie wskazują terminu, w którym organ zobowiązany jest do wszczęcia postępowania wyjaśniającego zmierzającego do wymierzenia sankcji. W stosunku do wskazanych podmiotów w dniu 23 października 2017 r. wszczęto postępowania w sprawie nałożenia kary za przekazanie po terminie półrocznego sprawozdania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli*³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 2360-2372)

Zdaniem NIK, wszczynanie postępowań w przedmiotowych sprawach dopiero po upływie od około miesiąca do ponad roku było działaniem nierzetelnym. Mimo, że w przepisach nie określono terminu na wszczęcie postępowania z urzędu, to z ogólnych zasad postępowania administracyjnego wynika obowiązek szybkości postępowania (art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁹). Obowiązek nałożenia kary pieniężnej za nieterminowe złożenie sprawozdania wynika z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. A zatem sam fakt niedotrzymania terminu złożenia sprawozdania jest podstawą do wszczęcia postępowania i wydania decyzji w tej sprawie. Wysokość kary naliczana jest za każdy dzień opóźnienia bez względu na okoliczności powodujące opóźnienie.

2. Prezydent m. st. Warszawy nie nałożyła kar pieniężnych wobec 93 przedsiębiorców prowadzących usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli

³⁶ Data stempla pocztowego.

³⁷ Data stempla pocztowego.

³⁸ Dotyczy dwóch podmiotów, które złożyły sprawozdania 1 sierpnia 2016 r. i 8 sierpnia 2017 r. (odpowiednio 1 i 8 dni po terminie) oraz 9 sierpnia 2016 r. (dziewięć dni po terminie).

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

nieruchomości z terenu m.st. Warszawy⁴⁰, którzy nie złożyli półrocznych sprawozdań, do czego zobowiązani byli art. 9n ust. 6 u.c.p.g.⁴¹.

Było to niezgodne z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., który stanowi, że przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który przekazuje po terminie sprawozdanie, o którym mowa w art. 9n u.c.p.g., podlega karze pieniężnej w wysokości 100 zł za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jednak niż za 365 dni.

(dowód: akta kontroli str. 723-768)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora BGOK, *nie wzywano przedsiębiorców do złożenia półrocznych sprawozdań /.../ z uwagi na brak podstawy prawnej w tym zakresie. Przepisy ustawy nie określają przypadków, kiedy prezydent miasta może wezwać przedsiębiorcę do przekazania ww. sprawozdania. Dodatkowo art. 9x Ustawy przewiduje jedynie sankcję za złożenie sprawozdania po terminie wskazanym w Ustawie, a przepis art. 9p Ustawy daje jedynie podstawę do weryfikacji danych zawartych w (złożonym) sprawozdaniu. Jednocześnie informuję, iż w 2017 r. wszczęto w stosunku do przedsiębiorcy, który nie złożył w 2016 r. półrocznych sprawozdań, postępowanie, w trakcie którego wezwano przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnienia czy wykonuje, bądź nie wykonuje, działalność objętą wpisem do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu m.st. Warszawy. Ww. postępowanie zakończyło się wydaniem prawomocnej decyzji wykreślającej przedsiębiorcę z rejestru działalności regulowanej. Mając na uwadze powyższe, Prezydent m.st. Warszawy planuje podejmowanie dalszych działań mających na celu ustalenie czy podmioty nieskładające sprawozdań nadal prowadzą na terenie m.st. Warszawy działalność objętą wpisem do rejestru.*

(dowód: akta kontroli str. 2360-2369)

NIK zauważa, że w myśl art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴², jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Ponadto, w celu sporządzenia rzetelnego rocznego sprawozdania Prezydenta m.st. Warszawy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi niezbędne jest uzyskanie informacji od wszystkich podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 9n ust. 6 u.c.p.g., podmiot który w danym półroczu nie odbierał na terenie danej gminy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przekazuje w terminie określonym w u.c.p.g. sprawozdanie zerowe. A zatem obowiązek złożenia sprawozdania spoczywa również na podmiotach, które zostały wpisane do rejestru, ale faktycznie nie wykonują działalności⁴³. W ocenie NIK, w przypadku stwierdzenia, że dany podmiot nie złożył sprawozdania w wyznaczonym w u.c.p.g. terminie, należy naliczyć stosowne kary pieniężne zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

3. Zgodnie z art. 9p ust. 2 u.c.p.g, w przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni. Ustalono, że w 37 przypadkach nie została naliczona kara za złożenie nierzetelnego

⁴⁰ Podmioty były wpisane do Rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy.

⁴¹ Za I półrocze 2016 r. - 32 przedsiębiorców; za II półrocze 2016 r. - 31 przedsiębiorców; za I półrocze 2017 r. - 30 przedsiębiorców.

⁴² Dz. U. z 2017 poz. 2077.

⁴³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 maja 2017 r. (II SA/Go 1093/16); Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 lutego 2014 r. (II SA/Bd 1541/13).

sprawozdania, pomimo że na podstawie ww. art. 9p ust. 2 u.c.p.g, Prezydent m.st. Warszawy⁴⁴ wezwał podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości do poprawienia bądź uzupełnienia półrocznych sprawozdań.

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że *tylko art. 9p ust. 2 Ustawy przewiduje możliwość wezwania przedsiębiorców do uzupełnienia lub poprawienia przekazywanych półrocznych sprawozdań, jednocześnie przepisy Ustawy nie definiują pojęcia „nierzetelności” sprawozdania. Czym innym bowiem są nieścisłości odnośnie danych zawartych w sprawozdaniach (np. brak pełnej nazwy instalacji czy adresu instalacji, błędy pisarskie, błędy w sumowaniu mas, niewypełnienia wszystkich tabel w przypadku nie odbierania danego rodzaju odpadów itp.), a czym innym pominięcie, bądź też zawyżenie albo zaniżenie poszczególnych rodzajów lub mas odebranych odpadów. Z uwagi na brak innej podstawy prawnej, w wezwaniach przywołany jest art. 9p ust. 2 Ustawy /.../. Jednocześnie zaznaczam, iż od 30 czerwca 2016 r. zaczął obowiązywać nowy wzór półrocznego sprawozdania. Z uwagi na rozszerzony zakres danych i informacji wymagany do przekazania oraz krótki czas na sporządzenie sprawozdania na nowym formularzu niejednokrotnie zarówno przedsiębiorcy, jak i pracownicy weryfikujący przekazywane sprawozdania mieli wątpliwości odnośnie prawidłowego wypełniania ww. dokumentu.*

(dowód: akta kontroli str. 1098-2359, 2360-2369)

Zdaniem NIK, przywołana w wezwaniach podstawa prawna, tj. art. 9p ust. 2 u.c.p.g wskazuje, że sporządzone przez podmiot półroczne sprawozdanie zostało uznane przez Prezydenta m.st. Warszawy za nierzetelne, czyli w konsekwencji powinna zostać naliczona kara stosownie do art. 9x ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Jak ustalono, w okresie objętym kontrolą, podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości dokonały łącznie aż 120 korekt sprawozdań i w żadnym przypadku nie naliczono kary za przekazanie nierzetelnego sprawozdania.

4. Ustalono, że w Załączniku do sprawozdania SG-01 masa odpadów komunalnych zebranych selektywnie i wysegregowanych z frakcji suchej była niezgodna z masą wykazaną w sprawozdaniach Prezydenta m.st. Warszawy, przekazanymi do Marszałka Województwa Mazowieckiego, tj.:

- w 2015 r. masa wynosiła 159 466,94 Mg, a masa podana w sprawozdaniu⁴⁵ wynosiła 159 466,78 Mg i była niższa o 0,16 Mg,
- w 2016 r. masa wynosiła 205 640,433 Mg, a masa podana w sprawozdaniu⁴⁶ wynosiła 206 252,531 Mg i była wyższa o 612,098 Mg⁴⁷.

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że *z uwagi na nieznaczną różnicę w danych, jak również z uwagi na brak obowiązku ustawowego w tym zakresie, Miasto nie przekazało korekty danych zawartych w załączniku do sprawozdania SG-01 za rok 2015 r. Wyjaśniła ponadto, że w przypadku wypełniania formularza załącznika do sprawozdania SG-01 za 2016 r. omyłkowo nie uwzględniono niektórych odpadów zebranych w PSZOK (...) powyższa pomyłka wynikła z przekazywania korekt sprawozdań półrocznych przed samym upływem terminu do złożenia sprawozdania rocznego. W związku z powyższym przy wypełnianiu formularza załącznika do sprawozdania SG-01 nie uwzględniono niektórych odpadów zebranych w PSZOK i w przypadku niektórych danych, uwzględniono dane sprzed korekty (...) jednak*

⁴⁴ Wezwania z up. Prezydenta m.st. Warszawy zostały wysyłane przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora Biuro Gospodarki Odpadami Komunalnymi.

⁴⁵ Z 30 marca 2016 r.

⁴⁶ Z 30 marca 2017 r.

⁴⁷ Na występującą różnicę szczególnie wpływ miała różnica masy odpadów w kategorii inne – 575,516 Mg, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny – 14,450 Mg, odpady ulegające biodegradacji – 14,337 Mg oraz szkło – 7,410 Mg.

dane o ilości odebranych i zebranych odpadów przekazane do GUS są mniejsze niż wykazane w sprawozdaniu rocznym, a różnica ta wynosi niecałe 0,3 %.

W toku kontroli NIK, BGOK przekazało do GUS korektę załącznika do sprawozdania SG-01 za 2016 r.⁴⁸, w którym masa zebranych odpadów (191 882,599 Mg) odpowiada masie podanej w korekcie rocznego sprawozdania Prezydenta m.st. Warszawy z 30 marca 2017 r. z 10 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 4849-4855, 4863, 4869-4874, 4876-4877)

Zdaniem NIK masa odpadów komunalnych zebranych selektywnie i wysegregowanych z frakcji suchej podawana do GUS w Załączniku do sprawozdania SG-01 oraz w sprawozdaniach Prezydenta m. st. Warszawy powinna być zgodna i powinna odpowiadać rzeczywistej masie odebranych odpadów komunalnych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez m.st. Warszawę zadań w zbadanym zakresie. M.st. Warszawa stworzyło warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na jego terenie, w tym ustaliło zakres i sposób selektywnego zbierania odpadów komunalnych. W 2015 r. i w 2016 r. osiągnięto wymagane poziomy recyklingu oraz poziomy ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Terminowo przekazano roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi do Marszałka Województwa Mazowieckiego oraz Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Nierzetelnie prowadzono natomiast działania w zakresie nakładania na przedsiębiorców kar pieniężnych za nieterminowe składanie sprawozdań i za nierzetelne sporządzanie sprawozdań.

2. Rzetelność szacowania kosztów zagospodarowania odpadów i ustalania opłat oraz efektywne egzekwowanie należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami

Opis stanu faktycznego

1. Prezydent m.st. Warszawy terminowo sporządziła analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015 i 2016⁴⁹. Analizy zostały opublikowane na stronie internetowej BIP Urzędu Miasta, zgodnie z art. 9tb ust. 3 u.c.p.g. Analizy te zawierały elementy określone w art. 9tb ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 6 i 7 u.c.p.g. W ww. analizach nie zawarto informacji o liczbie właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1 u.c.p.g.

Z-ca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że *systemem gospodarki odpadami komunalnymi miasto objęło zarówno właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Oznacza to, że właściciele nieruchomości niezamieszkałych nie zawierają umów z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych, tylko są zobowiązani do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz uiszczenia opłaty za odbierane odpady komunalne na rzecz m.st. Warszawa.*

(dowód: akta kontroli str. 242-319, 575-579)

⁴⁸ Przekazano do GUS 15 listopada 2017 r.

⁴⁹ W lipcu oraz w październiku 2017 r. sporządzane były korekty analizy za 2016 r. z uwagi na sporządzoną korektę sprawozdania rocznego przekazywanego Marszałkowi Województwa Mazowieckiego.

Porównanie treści analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015 i 2016, z dokumentacją źródłową zgromadzoną w Urzędzie wykazało, że dane zamieszczone w tych analizach wynikały ze składanych do Marszałka Województwa Mazowieckiego sprawozdań rocznych oraz danych wynikających ze Sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2015 r. i 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 242-319, 2624-2919)

W latach 2016-2017⁵⁰ Prezydent m.st. Warszawy wydał 364⁵¹ decyzje na podstawie art. 6o ust. 1 u.c.p.g., określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, którzy nie złożyli deklaracji albo dane zawarte w deklaracji budziły wątpliwości. Szczegółową kontrolą objęto 24 sprawy, z czego 14 spraw z Urzędu Dzielnicy Warszawa Włochy oraz 10 spraw z Urzędu Dzielnicy Warszawa Ursynów. W wyniku kontroli stwierdzono, że w 22 sprawach postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w ww. urzędach dzielnic wszczynano od 31 do 36 miesięcy po upływie terminu na złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. od 20 lipca 2013 r. W przypadku 21 z 24 zbadanych spraw, czas pomiędzy wszczęciem postępowań a wydaniem decyzji określającej wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosił od 2,5 do 19 miesięcy (szczegółowy opis w pkt 2 *ustalonych nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 580, 2491)

2. Rada Miasta Stołecznego Warszawy ustalając opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, uchwałą z 12 lutego 2015 r.⁵², wybrała metodę określoną w art. 6j ust.2 u.c.p.g., zgodnie z którą opłata jest ponoszona od gospodarstwa domowego. Na podstawie art. 6j ust. 2a u.c.p.g. dokonano zróżnicowania stawek opłaty w zależności od rodzaju zabudowy oraz liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość i ustalono, że:

- dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym innym niż budynek mieszkalny jednorodzinny, w przypadku, gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane selektywnie, opłata miesięczna wynosi od 10 zł od gospodarstwa jednoosobowego do 37 zł od gospodarstwa domowego czteroosobowego lub większego, a w przypadku, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane selektywnie opłata wynosi od 12 zł do 45 zł,
- dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, w przypadku gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane selektywnie, opłata miesięczna wynosi od 30 zł od gospodarstwa jednoosobowego do 60 zł od gospodarstwa domowego trzyosobowego lub większego, a w przypadku, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane selektywnie opłata wynosi od 36 zł do 72 zł,
- dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny w którym wyodrębniono dwa lokale mieszkalne, opłata miesięczna dla każdego z lokali mieszkalnych, w przypadku gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane selektywnie wynosi od 15 zł od gospodarstwa jednoosobowego do 30 zł od gospodarstwa domowego trzyosobowego lub większego, a w przypadku, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane selektywnie opłata wynosi od 18 zł do 36 zł,
- dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, w przypadku gdy odpady komunalne są zbierane i odbierane

⁵⁰ Do dnia 4 października 2017 r.

⁵¹ Dane dotyczą decyzji dla wszystkich 18 dzielnic m.st. Warszawy.

⁵² Uchwała Nr V/85/2015 z 12.02.2015 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 1277 ze zm.).

selektywnie, opłata miesięczna wynosi od 15 zł za jednorazowe opróżnienie pojemnika o pojemności 120 litrów do 152 zł za jednorazowe opróżnienie pojemnika o pojemności 3500 litrów, powiększona o 40 zł za każde kolejne rozpoczęte 1000 litrów pojemności pojemnika, a w przypadku, gdy odpady komunalne nie są zbierane i odbierane selektywnie opłata wynosi od 21 zł do 213 zł.

(dowód: akta kontroli str. 229, 2529-2536)

3. Ustalając stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla m.st. Warszawy uwzględniono w szczególności:

- uwarunkowania cenowe na terenie Warszawy (ceny stosowane przez kluczowe przedsiębiorstwa, posiadające łącznie ok. 60% udziału w rynku),
- bilans odpadów od mieszkańców za lata 2013-2015, uwzględniający strukturę odbioru odpadów według frakcji oraz według rodzajów zabudowy (analizując wskaźniki nagromadzenia odpadów w przeliczeniu na mieszkańca⁵³),
- kalkulacje kosztów dla nowego systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, bazujące na ówczesnych cenach zagospodarowania, planowanych normatywnych kosztach odbioru oraz planowanych kosztach administracji systemu. Kalkulacje kosztów odbioru i transportu odpadów sporządzono dla różnych rodzajów tras, m.in. w zabudowie według liczby mieszkańców, bazując na algorytmie, który pozwalał obliczyć koszty kursu pojazdu odbierającego poszczególne frakcje odpadów, w oparciu o szczegółowe założenia dotyczące m.in.:
 - gospodarstw domowych, w tym: ilości odpadów na gospodarstwo domowe, gęstości odpadów, ilości osób na gospodarstwo domowe, średniej ilości gospodarstw w miejscu gromadzenia odpadów w zabudowie zwartej niskiej i zwartej wysokiej, odległości między gospodarstwami,
 - warunków odbioru, w tym: częstotliwości odbioru poszczególnych frakcji odpadów w poszczególnych rodzajach zabudowy, parametrów pojazdów odbierających odpady dla poszczególnych rodzajów tras i rodzajów odpadów, prędkości poruszania się samochodu podczas odbioru odpadów, czasu ładowania pojemników, długości trasy,
 - cen oraz warunków eksploatacji sprzętu wpływającego na koszty eksploatacji,
 - pozostałych założeń wpływających na koszty tj. kosztów ogólnych (bazy administracyjne, utrzymanie nieruchomości, koszty zarządu).

W prognozie kosztów uwzględniono również prognozę inflacji oraz realnego wzrostu wynagrodzeń według Ministerstwa Gospodarki⁵⁴. W ramach kosztów systemu uwzględniono również koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Pełniąc obowiązki Dyrektora BGOK Pani Jolanta Krzywiec poinformowała, że przepisy u.c.p.g. nakładają na gminy obowiązek ustalenia opłaty w jednolitej wysokości dla całego obszaru gminy (z możliwością różnicowania zgodnie z przepisem art. 6j ust. 2a), wobec czego, w szczególności w przypadku tak dużego miasta jakim jest Warszawa, ustalone stawki uwzględniać muszą znaczne różnice

⁵³ Dla mieszkańca domu wielorodzinnego wskaźnik na poziomie 250 kg/mieszkańca/rok, natomiast dla mieszkańca budynku jednorodzinnego wskaźnik ten wyniósł 400kg/mieszkańca /rok.

⁵⁴ Warianty rozwoju gospodarczego Polski (wersja z 19 lipca 2011 r.), wariant podstawowy.

w kosztach odbioru i zagospodarowania odpadów występujące w różnych częściach Miasta, przez co część mieszkańców ponosić będzie opłaty wyższe niż dotychczas, natomiast inni niższe bądź pozostające na tym samym poziomie. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż część mieszkańców przed wprowadzeniem systemu w ogóle nie ponosiła opłat za wywóz odpadów, bądź ponosiła je w minimalnej wysokości, natomiast Miasto, począwszy od dnia 1 lipca 2013 r. zobowiązane jest odbierać odpady od wszystkich właścicieli nieruchomości – także tych, którzy dotychczas nie mieli zawartej umowy na odbiór odpadów, czy też tych, którzy nie złożyli deklaracji o wysokości opłaty, bądź też zaniżyli w złożonej deklaracji wysokość należnej opłaty za gospodarowanie odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 2480-2490, 2529-2536)

4. Rada Miasta Stołecznego Warszawy, zgodnie z art. 6r ust. 3-3d u.c.p.g., uchwałą Nr XIV/293/2015 z 9 lipca 2015 r. określiła szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w m.st. Warszawie i zagospodarowania tych odpadów. W uchwale określono m.in. frakcje, według których odpady komunalne będą odbierane od właścicieli nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, sposób świadczenia usług przez PSZOK, tryb i sposób zgłaszania przez właścicieli nieruchomości przypadków niewłaściwego świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub przez prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

5. Kontrolerzy NIK dokonali badania kompletności zbioru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym zawartych w systemie SIGOK. Badanie przeprowadzono na próbie 228 (10,46%) z 2179 punktów adresowych obejmujących wszystkie budynki, które w bazie ewidencji gruntów i budynków miały wpisany rok budowy 2016 i 2017⁵⁵ i stwierdzono, że w 108 przypadkach w systemie SIGOK nie ujęto deklaracji, z czego w:

- 35 przypadkach dotyczyło to nieruchomości niezamieszkałych, które nie wymagały złożenia deklaracji,
- 42 przypadkach nie przeprowadzono weryfikacji dotyczącej zamieszkiwania na nieruchomości lub niezamieszkiwania, lecz wytwarzania na niej odpadów komunalnych,
- 18 przypadkach dotyczyło to nieruchomości, gdzie np. złożono deklarację, ale zmianie uległa nazwa ulicy lub numer nieruchomości oraz takich, dla których w ewidencji ujęto jedną deklarację obejmującą całą nieruchomość (kilka numerów), bądź deklaracje złożono w listopadzie 2017 r. i w trakcie badania nie były jeszcze ujęte w systemie SIGOK deklaracji,
- 6 przypadkach dotyczyło to nieruchomości zamieszkałych, których właściciele złożyli deklaracje, ale nie były one wprowadzone do systemu SIGOK (szczegółowy opis w pkt 1 dotyczącym *ustalonych nieprawidłowości*),
- 7 przypadkach dotyczyło to nieruchomości zamieszkałych, których właściciele nie złożyli deklaracji i nie uiszczali opłaty za gospodarowanie odpadami (szczegółowy opis w pkt 1 dotyczącym *ustalonych nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 5106-5320, 5323-5325, 5330-5364, 5369-5461)

⁵⁵ Wg baz danych przekazanych kontrolerom NIK przez Biuro Geodezji i Katastru z systemu ISEG2000 prowadzonego dla dzielnic: Bemowo, Białoleka, Bielany, Ochota, Praga Północ, Rembertów, Śródmieście, Targówek, Ursus, Ursynów, Wawer, Wesola, Wilanów, Włochy, Wola; systemu Interseg dla dzielnicy Mokotów i z systemu KATASTER dla dzielnicy Praga Południe (stan na dzień 2 października 2017 r.).

6. W okresie objętym kontrolą obowiązywało Zarządzenie Nr 6683/2014 Prezydenta m.st. Warszawy z 13 października 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy w Urzędzie m.st. Warszawy, w tym w urzędach Dzielnic m.st. Warszawy⁵⁶ (zwane dalej Regulaminem windykacji).

(dowód: akta kontroli str. 2492, 2498, 2502-2528)

Na koniec 2015 r., 2016 r. oraz na 30 czerwca 2017 r. zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla m.st. Warszawa wynosiły odpowiednio: 10 264,7 tys. zł, 11 102,3 tys. zł i 12 207,7 tys. zł. Stanowiły one odpowiednio 3,5%, 3,7%, 7,9% dochodów uzyskanych w tych latach. Ustalono, że zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi: w 2015 r. wzrosły o 16,1%, w 2016 r. wzrosły o 8,2%, w 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca) wzrosły o 10,1%.

Szczegółową kontrolą objęto działania podejmowane przez Urząd Dzielnicy Warszawa Mokotów i Urząd Dzielnicy Warszawa Wawer w celu odzyskania zaległości z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do 23 dłużników⁵⁷. Badanie wykazało, że w przypadku wszystkich dłużników podejmowano działania windykacyjne, z tym że w większości przypadków działania te były opieszale (szczegółowy opis w pkt 3 dotyczącym *ustalonych nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 2477-2479, 2537-2620)

7. W latach 2015-2016 dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla m.st. Warszawy wyniosły ogółem 597 874,4 tys. zł, w tym 293 699 tys. zł w 2015 r. i 304 175,5 tys. zł w 2016 r. Zrealizowane w latach 2015-2016 wydatki wyniosły 658 167,4 tys. zł, w tym w 2015 r. – 322 479,8 tys. zł oraz w 2016 r. – 335 687,7 tys. zł. Na koniec 2015 r. i 2016 r. m.st. Warszawa nie posiadało zobowiązań wymagalnych z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 217-241, 2373-2429, 3593-4148, 5325, 5330, 5333-5336, 5361-5362, 5365-5368)

8. W latach 2015 - 2016 r. przychody m.st. Warszawy z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi wyniosły łącznie 590 542,3 tys. zł, tj. 289 703,8 tys. zł w 2015 r. i 300 838,5 tys. zł w 2016 r. W 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca) przychody te wyniosły 148 656,7 tys. zł.

W latach 2015-2016 koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynosiły ogółem 658 167,4 tys. zł, z czego 322 479,8 tys. zł w 2015 r., 335 687,7 tys. zł w 2016 r. Dotyczyły one głównie kosztu odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów (odpowiednio 310 780,1 tys. zł w 2015 r. i 318 684,7 tys. zł w 2016 r., tj. 96,4% i 94,9 kosztów ogółem). W 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca) koszty funkcjonowania systemu wyniosły 143 618,2 tys. zł⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 3593-4148, 5325, 5330, 5333-5336, 5361-5362, 5365-5368)

9. W okresie objętym kontrolą nie zostały zbilansowane przychody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi z kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, a wpływy (dochody) z opłat za gospodarowanie

⁵⁶ Od dnia 3 października 2017 r. obowiązuje Zarządzenie nr 1618/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 3 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy w Urzędzie m.st. Warszawy, w tym w urzędach dzielnic m.st. Warszawy.

⁵⁷ Kontrolą objęto dłużników wg stanu na dzień 1 stycznia i 31 grudnia 2016 r.: 13 z Urzędu Dzielnicy Warszawa Mokotów oraz 10 z Urzędu Dzielnicy Warszawa Wawer.

⁵⁸ W tym koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów – 136 401,9 tys. zł.

odpadami nie pokrywały niezbędnych wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami. I tak:

- w 2015 r. koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami były wyższe o 32 776 tys. zł niż przychody za ten okres (należności na początek roku wyniosły 8 976,9 tys. zł, przychody ogółem – 289 703,8 tys. zł),
- w 2016 r. koszty funkcjonowania systemu były wyższe o 34 849,2 tys. zł niż przychody za ten okres (należności na początek roku wyniosły 11 757,1 tys. zł, przychody ogółem – 300 838,5 tys. zł),
- przychody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi były niewystarczające na pokrycie poniesionych kosztów, w 2015 r. były niższe od kosztów o 25 947,4 tys. zł, a w 2016 r. o 37 252,2 tys. zł,
- w 2015 r. wydatki na system gospodarowania odpadami komunalnymi były wyższe od dochodów uzyskanych z opłat za gospodarowanie o 38 010,3 tys. zł, w 2016 r. wydatki były wyższe od uzyskanych dochodów o 48 443,2 tys. zł, natomiast w I połowie 2017 r. wydatki były niższe od uzyskanych dochodów z opłat o 1 969,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 240-241, 2481, 2489-2490, 3593-4148, 5325, 5330, 5333-5336, 5361-5362, 5365-5368)

Pełniąca obowiązki Dyrektora BGOK Pani Jolanta Krzywiec wyjaśniła, że *główną przyczyną braku bilansowania się przychodów (dochodów) i kosztów (wydatków) jest celowe zaniżanie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W wielu przypadkach właściciele nieruchomości niezamieszkałych deklarują minimalną pojemność pojemnika (120 litrów) oraz minimalną częstotliwość ich opróżniania (raz na dwa tygodnie), a pozostałe odpady komunalne wytwarzane na terenie nieruchomości klasyfikują jako odpady inne niż komunalne i przekazują innym podmiotom działającym na rynku niż wyłonił w przetargu. Taka sytuacja powoduje wyprowadzanie odpadów komunalnych poza system, a tym samym obniżanie się przychodów Miasta.*

(dowód: akta kontroli str. 2481, 2489-2490)

W kwestii pokrycia niedoboru przychodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do kosztów oraz podejmowanych działań w celu ich zrównoważenia, pełniąca obowiązki Dyrektora BGOK Pani Jolanta Krzywiec wyjaśniła, że:

- *budżet biura na dany rok ustalany jest na podstawie prognozowanych wpływów i wydatków. Na podstawie znanej wartości podpisanych umów wieloletnich oraz oszacowanej wartości dodatkowych zamówień związanych z realizacją zadań biura, określone są środki przeznaczone na wydatki. W związku z tym powstały niedobór środków finansowany jest z ogólnego budżetu Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi, który powstaje z podziału środków, którymi dysponuje m.st. Warszawa,*
- *w celu uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (...) oraz zrównoważenia budżetu, miasto stołeczne Warszawa powierzyło Straży Miejskiej m.st. Warszawy prowadzenie kontroli w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości zlokalizowanych na terenie miasta, w tym m.in. zbierania i pozbywania się odpadów, zgodnie z Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy,*

- biorąc pod uwagę prowadzone działania kontrolne oraz przykładając duży nacisk na działania windykacyjne istnieje duża szansa na stopniowe uszczelnianie systemu i zrównoważenie budżetu. W chwili obecnej prowadzone są również konsultacje społeczne, których celem jest m.in. zmiana Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie m.st. Warszawy w zakresie § 15. W miejsce zapisu o ogólnych wytycznych co do pojemności pojemników wykorzystywanych na terenie nieruchomości, planuje się wprowadzenie zapisów wskazujących na konieczność zapewnienia dla danej nieruchomości pojemników o łącznej pojemności nie mniejszej niż określona średnia ilość odpadów dla poszczególnych typów nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy. Zapis taki pozwolić powinien na większą efektywność Urzędów Dzielnic w określaniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku zaniżania przez właścicieli nieruchomości wskazywanej w deklaracji liczby pojemników z odpadami powstającymi na danej nieruchomości niezamieszkałej, co powinno przełożyć się na ograniczenie zjawisk zaniżania wysokości opłat.

(dowód: akta kontroli str. 2489-2490)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W kontrolowanych Urzędach Dzielnic m.st. Warszawy nierzetelnie weryfikowano obowiązek złożenia deklaracji dotyczącej gospodarowania odpadami komunalnymi, w związku z czym, wdrożony w m.st. Warszawa system, pomimo podejmowanych wielu działań kontrolnych, nie zapewnił identyfikacji wszystkich miejsc powstawania odpadów komunalnych. Badanie kompletności zbioru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przeprowadzone przez NIK na próbie 228 (10,46%) z 2179 punktów adresowych obejmujących wszystkie budynki, które w bazach ewidencji gruntów i budynków miały wpisany rok budowy 2016 i 2017⁵⁹ wykazało, że w siedmiu⁶⁰ przypadkach (3,1%) nie złożono deklaracji pomimo takiego obowiązku. Ponadto, w sześciu⁶¹ przypadkach złożone deklaracje nie zostały wprowadzone do systemu SIGOK. Natomiast w 42⁶² przypadkach nieruchomości nieujętych w systemie SIGOK, w urzędach dzielnic m.st. Warszawy nie podjęto jakichkolwiek działań zmierzających do ustalenia, czy w tych przypadkach istnieje obowiązek złożenia przez właścicieli nieruchomości deklaracji i ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stwierdzono, że w niektórych dzielnicach⁶³ weryfikację obowiązku złożenia deklaracji opierano wyłącznie na danych zawartych w rejestrze meldunkowym oraz wykazie punktów odbioru odpadów (POO). Nie dokonywano natomiast sprawdzenia, czy nieruchomość jest faktycznie zamieszkiwana i czy wytwarzane są na niej odpady komunalne. Burmistrzowie zadeklarowali podjęcie działań w celu zweryfikowania wskazanych przez kontrolerów NIK nieruchomości.

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że w przypadku powzięcia przez BGOK informacji o braku złożenia deklaracji dla danej nieruchomości, bądź wątpliwości co do danych w niej zawartych, BGOK zwraca się do właściwego Urzędu Dzielnicy z prośbą o przeprowadzenie postępowania w celu potwierdzenia spostrzeżeń BGOK, a w przypadku niezłożenia deklaracji przez właściciela nieruchomości na wezwanie Urzędu Dzielnicy, również określenia w drodze decyzji wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ramach szeroko rozumianych

⁵⁹ Wg stanu na dzień 2 października 2017 r.

⁶⁰ W dzielnicach: Ursus, Wawer, Wesola, Wilanów, Włochy, Mokotów.

⁶¹ W dzielnicach: Wawer, Wola.

⁶² W dzielnicach: Białota, Ursus, Ursynów, Wawer.

⁶³ Wawer, Ursus, Ursynów, Praga Południe, Wesola.

czynności nadzorczych, BGOK od początkowego okresu powstania Biura organizowało cykliczne spotkania z przedstawicielami Urzędów Dzielnic, celem przedstawienia założeń dotyczących funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami, w tym działania przygotowywanego systemu informatycznego (SIGOK). W celu ujednolicenia zasad postępowania we wszystkich Dzielnicach, BGOK przygotowało, samodzielnie bądź wspólnie z Biurem Informatyki i Przetwarzania Informacji m.in.: „zalecenia w zakresie obsługi deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz rozliczania należnych opłat z tego tytułu”, które podlegały aktualizacji i rozszerzeniu w dalszym okresie, w tym z uwagi na zmiany wprowadzone w lutym 2015 r. w u.c.p.g.

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła ponadto, że zadania w zakresie aktualizacji danych w systemie SIGOK (w tym dotyczące wprowadzania informacji o złożeniu deklaracji) leżą w kompetencjach pracowników Urzędów Dzielnic. W przypadku utworzenia nowej nieruchomości, wykonawcy otrzymują zgłoszenia dotyczące konieczności utworzenia nowego POO. Listy POO dotyczą miejsc usytuowania pojemników i nie muszą być odwzorowaniem wszystkich punktów adresowych na terenie m.st. Warszawy, gdyż jeden POO dla konkretnej nieruchomości, może być przypisany do więcej niż jednego adresu nieruchomości (wspólna altana śmietnikowa dla kilku punktów adresowych), przez co w systemie nie będzie widoczny adres POO dla każdej następnej nieruchomości poza pierwszą.

W ocenie NIK, należy podjąć bardziej skuteczne działania w celu uszczelnienia funkcjonującego systemu, tak aby wyeliminować przypadki nie złożenia deklaracji, pomimo takiego obowiązku ciążącego na właścicielu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 5106-5320, 5323-5325, 5330-5364, 5369-5461)

2. W 22 spośród 24 zbadanych spraw związanych z wydawaniem decyzji określających wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wszczynanie postępowań w tych sprawach następowało w terminie od 31 do 36 miesięcy, od upływu terminu na złożenie deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właściciela nieruchomości. W ocenie NIK, było to działaniem nierzetelnym.

Stwierdzono także, iż w 21 z 24 zbadanych spraw, decyzje określające wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wydawane były w terminach od 2,5 miesiąca do 19 miesięcy od wszczęcia postępowania w tej sprawie. Było to niezgodne z art. 139 §1 ustawy OP, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Stwierdzono ponadto, że w niektórych sprawach⁶⁴, pomimo upływu wyznaczonego terminu na załatwienie sprawy, kolejne terminy wyznaczane były dopiero od 1,5 do 7 miesięcy od upływu wcześniej wyznaczonego terminu, bądź w ogóle nie były wyznaczane⁶⁵. Działania takie były niezgodne z art. 140 §1 ustawy OP, w myśl którego o każdym przypadku niezakończania sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 2430-2476, 2480-2491)

⁶⁴ 9 spraw z Urzędu Dzielnicy Warszawa Włochy.

⁶⁵ W Urzędzie Dzielnicy Warszawa Włochy sprawa Pana M.K. i Państwa T. i R. K. oraz w Urzędzie Dzielnicy Warszawa Ursynów sprawa Pana P.P., Państwa M. i A. K., Państwa P. i E. T.

Główny Księgowy oraz Kierownik Referatu Wymiaru i Księgowości Opłat za Gospodarowanie Odpadami Komunalnymi Wydziału Budżetowo-Księgowego dla Dzielnicy Ursynów wyjaśnili m.in., że *postępowania podatkowe wszczynane były w późniejszym czasie w stosunku do wezwania, gdyż termin na złożenie deklaracji wskazywany w wezwaniach nie jest terminem wiążącym organ do niezwłocznego wszczęcia postępowania zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej (...). Ponieważ w tamtym okresie wysłana była duża ilość wezwań w jednym czasie, postępowania wszczynane były w późniejszym terminie, aby nie skumulowała się w jednym czasie duża ilość koniecznych do przeprowadzenia postępowań (...). Niemniej jednak czynniki takie jak okresowa absencja pracowników wynikająca z zaplanowanych urlopów, zdarzenia losowe np. zwolnienia lekarskie, nieplanowane urlopy (...), duża ilość bieżących spraw do realizacji wpływały na ograniczenie mocy przerobowych, co przekładało się na ewentualne wydłużenie prowadzonych postępowań czy późniejsze wszczynanie nowych.*

(dowód: akta kontroli str. 2458-2476)

Pełniąca obowiązki Dyrektora BGOK Pani Jolanta Krzywiec, przekazała kontrolerom NIK wyjaśnienia Z-cy Burmistrza Dzielnicy Włochy, w których wskazał m.in., że prowadzenie spraw w terminach wskazanych powyżej, wynikało m.in. z braków kadrowych w Wydziale Ochrony Środowiska w Urzędzie Dzielnicy Warszawa Włochy⁶⁶ oraz pracochłonności związanej z uzyskiwaniem wyjaśnień i informacji od innych podmiotów, w tym z BGOK oraz MPWiK.

Ustalenia kontroli NIK potwierdziły fakt, iż w niektórych przypadkach, właściwe dzielnice otrzymywały informacje z BGOK po upływie 2 miesięcy od złożenia zapytania. W ocenie NIK, działania pracowników BGOK miały wpływ na długotrwałość prowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 2436-2454, 2480-2491)

3. W przypadku 21 z 23 zbadanych spraw (91,3%) z Urzędu Dzielnicy Warszawa Mokotów oraz Urzędu Dzielnicy Warszawa Wawer stwierdzono, że upomnienia do dłużników zalegających z opłatami z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi wysyłane były kilka razy w roku, w terminach od 11 dni do 4 lat i 3 miesięcy od powstania zaległości wskazanej w upomnieniu. Upomnienia dotyczyły najczęściej zaległości powstałych w ciągu kilku lub nawet kilkunastu miesięcy.

Ustalono, że w obydwu ww. dzielnicach nierzetelnie podejmowano działania w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych w stosunku do zobowiązanych. Tytuły wykonawcze nie były wystawiane w terminach wynikających z upomnień. W przypadku 16 zbadanych spraw (69,6%) stwierdzono, że tytuły wykonawcze zostały wystawione w terminie od 15 do 878 dni od dnia, w którym upłynął termin na zapłatę zaległości wskazany w upomnieniu. Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶⁷, upomnienia wysyłane przez urzędy ww. dzielnic zawierały wezwanie do uiszczenia opłaty z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Zdaniem NIK, tytuły wykonawcze należy wystawiać niezwłocznie po upływie terminu wynikającego z upomnienia.

(dowód: akta kontroli str. 2537-2620)

⁶⁶ We wrześniu 2013 r. tylko jeden pracownik, a od lipca 2014 dwóch pracowników wydziału zajmowało się sprawami gospodarki odpadami komunalnymi.

⁶⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

Burmistrz Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy wyjaśnił, że *upomnienia na zaległości wystawiane są w okresach trzy-czteromiesięcznych (...). Obsługą księgowości i windykacją zajmują się trzy osoby. W okresie od lipca 2013 do listopada 2016 r. księgowaniem oraz windykacją zajmowały się głównie dwie osoby, ponieważ jedna osoba często była nieobecna z powodu zwolnień lekarskich. Nieobecność pracownika powodowała dezorganizację pracy, co wiązało się z obciążeniem pracą innych pracowników oraz rozkładaniem czasu pracy (...). Do obsługi 8413 kontrahentów w zakresie księgowania, analizy i wystawiania upomnień po każdej racie oraz wystawiania tytułów wykonawczych trzy etaty są niewystarczające. Żeby zmniejszyć zaległości i poprawić ściągalność za gospodarowanie odpadami komunalnymi pracownicy w niektórych przypadkach telefonicznie informują kontrahentów o zaległościach.*

(dowód: akta kontroli str. 2543-2552)

Z-ca Burmistrza Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy wyjaśnił, że *Przyczynę zwłoki w wysyłaniu upomnień oraz tytułów wykonawczych niekiedy stanowiły czynniki techniczno-organizacyjne związane ze szczególną specyfiką opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz znaczna ilość kontrahentów występujących na terenie dzielnicy Wawer (20690 kontrahentów), w połączeniu z ograniczeniami wynikającymi z zazwyczaj niewystarczającej obsady etatowej i zastępowaniem pracowników stale prowadzących windykację pracownikami tymczasowymi, nieposiadającymi pełnej wiedzy prawnej oraz przeszkolenia z tego zakresu (...) Planowane jest wyznaczenie dodatkowo pracownika w celu przygotowywania co miesięcznego raportu – zestawienia listy dłużników należności przeterminowanych w celu weryfikacji i nadzoru pracy osób odpowiadających za wystawianie upomnień oraz tytułów wykonawczych.*

(dowód: akta kontroli str. 2567-2579)

Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne. Ustalono, że we wszystkich 21 z 23 zbadanych spraw miesięczna rata zaległości przewyższała dziesięciokrotność kosztów upomnienia. Należy także dodać, że w tych przypadkach nie przestrzegano postanowień § 41 Regulaminu windykacji, zgodnie z którym w przypadku niedotrzymania terminów płatności zobowiązania pieniężnego przez zobowiązanego, właściwy wydział dzielnicy niezwłocznie doręcza pisemne upomnienie.

Zdaniem NIK, stosowane w ww. urzędach dzielnic zasady wysyłania upomnień kilka razy w ciągu roku, są sprzeczne z ww. przepisem, który mówi o niezwłoczności wysyłania upomnień. Wysyłanie upomnień kilka razy w ciągu roku może również spowodować sytuację, w której dłużnik nie będzie w stanie uregulować zaległości z uwagi na ich wysokość.

Ponadto, jak wynika z ustaleń kontroli, nie ma jednolitości w odniesieniu do działań zarówno Urzędu Dzielnicy Warszawa Mokotów jak i Urzędu Dzielnicy Warszawa Wawer w zakresie wysyłania upomnień do dłużników – upomnienia wysyłane są po

jednym, kilku lub nawet kilkunastu miesiącach od powstania pierwszej zaległości, niezależnie od kwoty zaległości⁶⁸.

NIK zwraca uwagę, że w sporządzonych Analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi za 2015 i za 2016 r., w części dotyczącej kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, prezentowane są dane dotyczące wydatków tylko BGOK w relacji do całłościowych dochodów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi m.st. Warszawy. Nie są podawane dane dotyczące wydatków ponoszonych przez inne biura m.st. Warszawy na obsługę administracyjną, usuwanie dzikich wysypisk, czy też na działania marketingowe. W ocenie NIK, taki sposób prezentacji danych, nie odzwierciedla faktycznego bilansu pomiędzy uzyskiwanymi dochodami a ponoszonymi wydatkami na system gospodarowania odpadami. Ustalono, że według danych zawartych w Analizie za 2016 r., roczne wydatki na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu są wyższe niż osiągnięte dochody o 19 061,0 tys. zł., podczas gdy faktyczne wydatki są wyższe niż osiągnięte dochody o 31 512,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 242-319, 2481, 2490)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań przez m.st. Warszawa w zbadanym zakresie. Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2015 i 2016 sporządzono terminowo i opublikowano na stronie BIP. Nie zapewniono natomiast objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich nieruchomości, na których powstawały odpady komunalne, a windykacja należności z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi prowadzona była opieszale.

3. Szczelność wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

3.1. W Mieście Stołecznym Warszawie system gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnie z uchwałami Nr V/85/2015⁶⁹, Nr XIV/292/2015⁷⁰, Nr XIV/293/2015⁷¹, a ponadto Nr XXXVII/949/2012⁷² dotyczy wszystkich znajdujących się na jej terenie nieruchomości, zarówno zamieszkałych, jak i nie zamieszkałych, na których powstają odpady komunalne. W okresie objętym kontrolą nie zapewniono jednak identyfikacji wszystkich miejsc powstawania odpadów komunalnych, gdyż nie wszyscy zobowiązani właściciele nieruchomości faktycznie zostali objęci systemem i złożyli deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (opis na str. 21-22 wystąpienia w pkt 1 nieprawidłowości ustalonych w obszarze *Rzetelność szacowania kosztów zagospodarowania odpadów i ustalania opłat oraz efektywność egzekwowania należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami*).

⁶⁸ np. do dłużnika (Kontrahent 103021) wysłano upomnienie obejmujące zaległości za okres 28 miesięcy – opłata miesięczna 413 zł; w przypadku innego podmiotu – upomnienia obejmowały okres zaległości od jednego do 14 miesięcy – opłata miesięczna 630 zł.

⁶⁹ Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

⁷⁰ Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta stołecznego Warszawy.

⁷¹ Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w m.st. Warszawie i zagospodarowania tych odpadów (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6698).

⁷² Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4742).

(dowód: akta kontroli str. 5106-5320, 5323-5325, 5330-5364, 5369-5461)

3.2. Prezydent m.st. Warszawy, zgodnie z art. 9u ust. 1 *u.c.p.g.*, zobowiązany jest do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania jej przepisów. Powyższy obowiązek realizowany był poprzez:

- kontrolę właścicieli nieruchomości w zakresie wypełniania obowiązków wynikających z przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1-4 *u.c.p.g.* W latach 2016-2017 Straż Miejska m.st. Warszawy przeprowadziła około 7,5 tysięcy kontroli⁷³, a pracownicy BGOK 734 kontrole.

Jak poinformował Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy kontrole dotyczyły w szczególności weryfikacji prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. zbierania i pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych, w tym spalania odpadów, a także wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania powstałych na terenie nieruchomości odpadów oraz utrzymania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

W ramach podpisanych umów na świadczenie usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, przedsiębiorcy do sprawozdania miesięcznego załączają wykaz POO⁷⁴, w których stwierdzono niedotrzymanie stopnia czystości asortymentowej, określonego w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta stołecznego Warszawy.

*Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, monitorowanie jakości segregacji odpadów prowadzonej przez właściciela nieruchomości spoczywa na przedsiębiorcy. Operator, w pierwszym etapie odbioru odpadów komunalnych, dokonuje wizualnej kontroli zawartości pojemników/worków przeznaczonych do gromadzenia segregowanych odpadów. W przypadku, gdy czystość asortymentowa segregowanych odpadów w danym POO nie jest zachowana, wówczas przedsiębiorca powiadamia o tym fakcie BGOK, a odpady odbiera jako zmieszane niesegregowane odpady komunalne. Wtedy BGOK może zażądać od operatora, by ten przy następnym odbiorze odpadów wykonał fotografie POO i zawartości pojemnika/worków, w którym przekroczono kryteria czystości asortymentowej. Materiał przekazany przez przedsiębiorcę, BGOK przekazuje do właściwego urzędu dzielnicy m.st. Warszawy, celem podjęcia działań przewidzianych w *u.c.p.g.**

- kontrolę przedsiębiorców, wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w zakresie wypełniania obowiązków, wynikających z przepisów art. 9d-i *u.c.p.g.* W latach 2016-2017 przeprowadzono łącznie 8 kontroli⁷⁵. Dodatkowo w sześciu przypadkach odstąpiono od czynności kontrolnych z uwagi na wykreślenie podmiotu z rejestru działalności regulowanej.

W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych przez m.st. Warszawy ustalono, iż kontrolowane podmioty spełniają wymagania, wynikające z art. 9d *u.c.p.g.* oraz wypełniają obowiązki, określone w art. 9e ww. ustawy.

Prezydent m.st. Warszawy w 2017 r. prowadził jedno postępowanie w sprawie wykreślenia podmiotu z rejestru działalności regulowanej z uwagi na trwałe zaprzestanie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

⁷³ W strukturach Straży Miejskiej powołano Oddział Ochrony Środowiska, w którego skład wchodzi Referat ds. Kontroli Środowiska.

⁷⁴ Punkt odbioru odpadów.

⁷⁵ W 2016 r. i 2017 r. przeprowadzono po cztery kontrole.

z terenu m.st. Warszawy. Postępowanie zakończyło się wydaniem w dniu 11 września 2017 r. decyzji o wykreśleniu z rejestru działalności regulowanej.

- kontrole przyjmowania i magazynowania odpadów przez podmioty prowadzące PSZOK oraz MPSZOK – w roku 2016 przeprowadzono łącznie siedem kontroli a w 2017 r. 12 kontroli,
- kontrolę odbierania, transportu i zagospodarowania odpadów pochodzących z PSZOK – w 2016 r. przeprowadzono 1 kontrolę⁷⁶, a w 2017 r. dwie kontrole.
- kontrolę podmiotów zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz zużyte baterie i akumulatory na terenie m.st. Warszawy w zakresie wydanych, na podstawie ustawy o odpadach, zezwoleń na zbieranie odpadów⁷⁷. Zadania związane z wydawaniem zezwoleń oraz kontrolą podmiotów zbierających ten rodzaj odpadów na terenie m.st. Warszawy realizowało Biuro Ochrony Środowiska m.st. Warszawy (BOŚ). W latach 2016-2017 pracownicy BOŚ przeprowadzili 18 kontroli (12 w 2016 r. i sześć w 2017 r.) sprawdzających przestrzeganie warunków określonych w decyzjach Prezydent m.st. Warszawy zezwalających na zbieranie odpadów w postaci baterii i akumulatorów i/lub odpadów w postaci zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Wykazano, że 14 przedsiębiorców nie zbierało odpadów, jeden zbierał odpady zgodnie z warunkami decyzji i dwóch niezgodnie z warunkami posiadanego zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 218, 230, 233-234, 4785-4788, 4790-4821)

3.3. W październiku 2015 r. na terenie m.st. Warszawy rozpoczęły działalność dwa punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK)⁷⁸. Zadanie nr 1 dla części lewobrzeżnej Warszawy przy ul. Zawodzie 16 (Mokotów) prowadzone było przez firmę REMONDIS Sp. z o.o.⁷⁹, zadanie nr 2 dla prawobrzeżnej Warszawy przy ul. Płytowej 1 (Białoleka) przez konsorcjum PARTNER Sp. z o.o. i PARTNER Dariusz Apelski⁸⁰.

Przeprowadzone przez NIK oględziny wykazały, że miejsca prowadzenia PSZOK-ów są zorganizowane zgodnie z przyjętym Regulaminem korzystania z *Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych dla m.st. Warszawy*⁸¹, a pojemniki są dobrze oznakowane. Punkty dostępne są sześć dni w tygodniu: od poniedziałku do piątku w godz. 13.00-21.00 oraz w soboty w godz. 8.00-20.00. Ustalono, że w PSZOK-ach bezpłatnie przyjmowane są od mieszkańców odpady komunalne zawarte w OPZ⁸².

⁷⁶ Umowa na zagospodarowanie odpadów z PSZOK obowiązywała od 10 października 2016 r.

⁷⁷ Prezydent m.st. Warszawy w latach 2016-2017 wydał sześć decyzji zezwalających na zbieranie odpadów w postaci baterii i akumulatorów, 15 decyzji zezwalających na zbieranie odpadów w postaci zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz 18 decyzji zezwalających na zbieranie odpadów w postaci baterii i akumulatorów oraz odpadów w postaci zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

⁷⁸ W ramach zamówienia Przygotowanie i prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie m.st. Warszawy.

⁷⁹ Zgodnie z umową Nr GO/B/III/1/8/U-19/15-17 z 9 września 2015 r.

⁸⁰ Zgodnie z umową Nr GO/B/III/1/8/U-20/15-17 z 15 września 2015 r.

⁸¹ Regulamin PSZOK stanowił załącznik nr 2 do Opisu Przedmiotu Zamówienia, obowiązuje od 12 października 2015 r.

⁸² Opis przedmiotu zamówienia. Należały do nich: odpady segregowane suche; szkło opakowaniowe; opakowania zawierające pozostałości substancji niebezpiecznych lub nimi zanieczyszczone; opakowania z tekstyliów; pojemniki pod ciśnieniem po aerozalach; zużyte lub przeterminowane gaśnice samochodowe i z gospodarstw domowych; zużyte opony; beton oraz gruz betonowy; gruz ceglany; zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano, ceramiki, glazury, terakoty; szkło okienne, drzwiowe bezbarwne; lustra; odzież; tekstylia; urządzenia chłodnicze i klimatyzacyjne (np.: lodówki, chłodziarki, klimatyzatory domowe); farby, farby drukarskie, tusze zawierające substancje niebezpieczne; farby, farby drukarskie, tusze, tonery do drukarek; kleje, lepiszcze i żywice; detergenty; telewizory; monitory; duże urządzenia elektryczne i elektroniczne; małe urządzenia elektryczne i elektroniczne; drewno zawierające substancje niebezpieczne; drewno; tworzywa sztuczne; metale; inne odpady komunalne; rozpuszczalniki; kwasy; alkalia (substancje żrące); odczynniki fotograficzne; środki ochrony roślin zawierające substancje niebezpieczne; świetlówki; termometry rtęciowe; oleje spożywcze (przeterminowane, zużyte); przepracowane lub przeterminowane oleje silników samochodowych; kleje, lepiszcze i żywice zawierające substancje niebezpieczne; kleje, lepiszcze i żywice; detergenty zawierające substancje niebezpieczne; detergenty; przeterminowane leki; akumulatory i baterie; baterie;

Punkty PSZOK są wspomagane odpowiednio przystosowanymi samochodami, tzw. mobilnymi punktami selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (MPSZOK), działające w oparciu o *Regulamin korzystania z Mobilnego Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych dla m.st. Warszawy*⁸³. Pięć mobilnych punktów zbiórki kursuje dwa razy w tygodniu (w środy i soboty), zatrzymując się w określonych godzinach (po 1,5 h) w wyznaczonych punktach na terenie m.st. Warszawy. W MPSZOK zbierane są odpady komunalne problematyczne i transportowane do PSZOK⁸⁴.

Zastępca Dyrektora BGOK poinformowała, że *obecnie trwają konsultacje dotyczące nowych zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które obowiązywać będą na terenie m.st. Warszawy od stycznia 2019 r., jeżeli w ramach uwag i wniosków zgłaszane będą potrzeby utworzenia nowych punktów PSZOK, wówczas podjęte zostaną prace mające na celu wyjście naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców*.

(dowód: akta kontroli str. 218, 230-232, 242-319, 3288-3391, 4822-4848)

3.4. Według stanu na 17 listopada 2017 r. w *Rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu m.st. Warszawy* ujęto 117 podmiotów. Rejestr zawiera firmy odbierające odpady komunalne od mieszkańców i je zagospodarowujące, z którymi m.st. Warszawa zawarło umowy: Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.⁸⁵, Przedsiębiorstwo-Produkcyjno-Handlowo-Usługowe LEKARO Jolanta Zagórska⁸⁶ oraz SUEZ POLSKA sp. z o.o.⁸⁷ Zamieszczone w rejestrze wpisy zawierały wszystkie informacje, o których mowa w art. 9b ust. 4 u.c.p.g. Ustalono ponadto, że wnioski ww. przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zawierały wszystkie elementy określone w art. 9c u.c.p.g.

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 9c ust. 9 u.c.p.g. Urząd m.st. Warszawy – BGOK przekazał, w terminie wynikającym z art. 9c ust. 10 u.c.p.g., Marszałkowi Województwa Mazowieckiego wykaz podmiotów wpisanych oraz wykreślonych w 2016 r. z rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu m.st. Warszawy. W 2016 r. do rejestru wpisano dwa podmioty, a wykreślono osiem. Przekazana informacja była kompletna i zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 9b ust. 4 u.c.p.g.

Wykaz firm wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu m.st. Warszawy jest

tworzywa sztuczne (w tym płyty CD; środki ochrony roślin niezawierające substancji niebezpiecznych; odpady wielkogabarytowe; odpady zielone (liście i trawa).

⁸³ Regulamin MPSZOK, obowiązuje od 17 października 2015 r.

⁸⁴ Należały do nich: opakowania zawierające pozostałości substancji niebezpiecznych lub nimi zanieczyszczone (np. środkami ochrony roślin I i II klasy toksyczności – bardzo toksyczne i toksyczne), opakowania z metali zawierające niebezpieczne porowate elementy wzmocnienia konstrukcyjnego (np. azbest), włącznie z pustymi pojemnikami ciśnieniowymi, rozpuszczalniki, kwasy, alkalia, odczynniki fotograficzne, środki ochrony roślin I i II klasy toksyczności (bardzo toksyczne i toksyczne np. herbicydy, insektycydy), lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć, oleje i tłuszcze, farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcze i żywice zawierające substancje niebezpieczne, detergenty zawierające substancje niebezpieczne, baterie i akumulatory.

⁸⁵ Zadanie 1 - umowa z 15 kwietnia 2014 r. Nr GO/B/III/1/8/U-07/14-17, umowa zmieniająca z 27 grudnia 2016 r.; zadanie 2 - umowa z 15 kwietnia 2014 r. Nr GO/B/III/1/8/U-08/14-17, umowa zmieniająca z 27 grudnia 2016 r.; zadanie 4 - umowa z 15 kwietnia 2014 r. Nr GO/B/III/1/8/U-10/14-17, umowa zmieniająca z 27 grudnia 2016 r.; zadanie 7 - umowa z 15 kwietnia 2014 r. Nr GO/B/III/1/8/U-06/13-17, umowa zmieniająca z 27 grudnia 2016 r.; zadanie 9 - umowa z 15 kwietnia 2014 r. Nr GO/B/III/1/8/U-11/14-17, umowa zmieniająca z 27 grudnia 2016 r.

⁸⁶ Zadanie 3 - umowę z 14 kwietnia 2014 r. Nr GO/B/III/1/8/U-09/14-17, umowa zmieniająca z 13 kwietnia 2017 r.; zadanie 5 - umowa z 19 listopada 2013 r. Nr GO/B/III/1/8/U-04/13-17, umowa zmieniająca z 18 listopada 2016 r.; zadanie 6 - umowa z 19 listopada 2013 r. Nr GO/B/III/1/8/U-05/13-17, umowa zmieniająca z 18 listopada 2016 r.

⁸⁷ Zadanie 8 - umowa z 19 listopada 2013 r. Nr GO/B/III/1/8/U-07/13-17, umowa zmieniająca z 18 listopada 2016 r.

dostępny na stronie internetowej BIP m.st. Warszawy⁸⁸. Na dzień 15 listopada 2017 r. wykaz w BIP zawierał 113 firm⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2926-3287, 4928-4996)

3.5. Podmioty wyłonione w postępowaniu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu m.st. Warszawy zostały przez BGOK sprawdzone pod kątem spełniania wymagań określonych przepisami art. 9d ust. 1 u.c.p.g., w świetle szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości⁹⁰. Z protokołów kontroli przeprowadzonych w Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania w m.st. Warszawie Sp. z o.o.⁹¹, Przedsiębiorstwie-Produkcyjno-Handlowo-Usługowym LEKARO Jolanta Zagórska⁹² oraz Suez Polska sp. z o.o.⁹³ wynikało, że podmioty odbierające i zagospodarowujące odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu m.st. Warszawy, spełniały stawiane im wymagania, tj.:

- posiadały wyposażenie umożliwiające odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewniały odpowiedni stan techniczny;
- utrzymywały odpowiedni stan sanitarny pojazdów i urządzeń do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- spełniały wymagania techniczne dotyczące wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- zapewniały odpowiednie usytuowanie i wyposażenie bazy magazynowo - transportowej.

Jak poinformowała Zastępca Dyrektora BGOK, w trakcie realizacji umowy, a zwłaszcza w czasie weryfikacji sprawozdań miesięcznych, na podstawie przekazywanych przez podmioty danych zarejestrowanych przez systemy zainstalowane na pokładzie pojazdów, jak również w oparciu o inne dane wymagane przez zamawiającego, w szczególności weryfikowano, czy pojazdy te są wyposażone w systemy pozwalające na rejestrację położenia pojazdu oraz miejsce wyładunku odpadów, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, jak również, czy zostały w odpowiedni sposób oznakowane.

(dowód: akta kontroli str. 5006-5100, 5204, 5206-5207)

3.6. W wyniku analizy sprawozdań za I półrocze 2017 r. sporządzonych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości i prowadzące PSZOK stwierdzono, że odpady komunalne kierowane były do właściwych RIPOK lub instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionu, wynikających z uchwały Nr 212/12 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 r. w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023 oraz z załącznika nr 1 do uchwały Nr 120/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 czerwca 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023⁹⁴.

Ustalono, że firmy: PPHU LEKARO Jolanta Zagórska oraz firma SUEZ Polska Sp. z o.o. przekazały odpowiednio: 300,00 Mg i 307,46 Mg odpadów ulegających

⁸⁸ Z podstrony https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/GO/rejstry/przedsiębiorstwa-sektora-komunalnego.htm, pod adresem: https://odpadybip.um.warszawa.pl/rejestr_lst.aspx.

⁸⁹ W tym dwie wykreślone o numerze rejestrowym: OS-WAW-139 i OS-WAW-50.

⁹⁰ Dz. U. poz. 122.

⁹¹ Kontrola przeprowadzona w dniach 27-28 maja 2015 r.

⁹² Kontrola przeprowadzona 24 lutego 2014 r.

⁹³ Kontrola przeprowadzona 18 maja 2015 r.

⁹⁴ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7453, w zakresie Kompostowni odpadów zielonych, Ziemia Polska Sp. z o.o. Guzów (dz. ew. nr 6/10) 96-317 Guzów.

biodegradacji (kod 20 02 01) do instalacji: Kompostownia PN-WMS Sp. z o.o. Międzyłесь 1, 05-326 Poświętne, która figuruje w załączniku nr 2 do uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego nr 210/16 z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami komunalnymi dla województwa mazowieckiego 2022⁹⁵, objętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego w styczniu 2017 r. stwierdzającym nieważność ww. uchwały.

Zastępca Dyrektora BGOK poinformowała, że skierowano do Marszałka Województwa Mazowieckiego prośbę o wyjaśnienie, do których instalacji należy kierować odebrane z terenu m.st. Warszawy zmieszane odpady komunalne oraz odpady zielone, który wskazał, iż w odniesieniu do kwestii możliwości przekazywania m.in. odpadów zielonych odebranych z terenu m.st. Warszawy obowiązują zarówno uchwała o PGO WM 2022, jak i uchwała wykonawcza. Oba te akty ustaliły podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi oraz wskazały instalacje regionalne. Ustalenia te obowiązywać będą do czasu prawomocnego unieważnienia uchwały nr 210/16.

(dowód: akta kontroli str. 450-510, 2494-2495, 2500-2501)

3.7. BGOK nadzorowało realizację obowiązków podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne wynikających z u.c.p.g. na podstawie miesięcznych sprawozdań, raportów tygodniowych, dokumentów sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów, tj. kart ewidencji odpadów i kart przekazania odpadów oraz danych on-line dotyczących realizacji tras, danych o miejscach wyładunku odpadów przekazywanych przez przedsiębiorcę w celu potwierdzenia należytego wykonania umowy i pozwalające na weryfikację należytego wykonania umowy, w szczególności w Systemie SIGOK.

W umowach dotyczących odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu m.st. Warszawy dodano obowiązki dotyczące wyposażenia pojazdów odbierających odpady w system GPS oraz czujniki zapisujące dane o miejscach wyładunku odpadów, a także w urządzenia do ważeniach odbieranych odpadów komunalnych.

W 2016 r. obowiązywał zapis zawarty w § 6 ust. 2b tiret 2 umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu m.st. Warszawy zawartych w latach 2013-2014, mówiący, że *rozliczenie za prawidłowe wykonanie usługi zagospodarowania odpadów komunalnych będzie stanowiło sumę iloczynów wynikających z przemnożenia ceny jednostkowej brutto wskazanej w ofercie za zagospodarowanie jednej tony odpadów komunalnych z terenu m.st. Warszawy, przez faktyczną ilość odebranych odpadów w danym roku rozliczeniowym*. Skutkowało to tym, że w przypadku mniejszej masy odpadów zagospodarowanych niż odebranych w danym okresie rozliczeniowym, rozliczenie następowało wg masy odpadów odebranych (większej od faktycznie zagospodarowanych).

Dopiero w umowach zmieniających z lat 2016-2017 do ww. umów wprowadzono w § 6a ust. 2 pkt 1 zapis, że *wynagrodzenie, za okres rozliczeniowy stanowić będzie sumę iloczynów ceny jednostkowej brutto za zagospodarowanie 1 Mg odpadów komunalnych, innych niż odpady zielone oraz masy bezspornej tych odpadów wyrażonej w Mg, z tym, że masa ta nie może być większa, niż masa określona w pkt 1 (tj. masa odebranych odpadów)*. Wtedy też wprowadzono pojęcie masy bezspornej.

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że wyznaczenie masy bezspornej polega na porównaniu złożonych przez wykonawcę dokumentów sprawozdawczych z przekazanymi danymi zarejestrowanymi przez pojazdy. Zdarzenia, co do których

⁹⁵ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 11753.

Zamawiający ma wątpliwości, nie są brane pod uwagę przy wyznaczaniu masy bezspornej.

(dowód: akta kontroli str. 2493, 2498-2499, 2529, 2926-3287, 5101-5104, 5321-5330)

W latach 2016-2017 wszczęto 155 postępowań z powodu skarg i zażaleń na Wykonawców (110 w 2016 r., 45 w 2107 r.), nałożono 27 kar umownych (w 2016 r. 26, a w 2017 r. jedną) na łączną kwotę 30 310,00 zł (w 2016 r. na kwotę 27 660,00 zł, a w 2017 r. na kwotę 2 650,00 zł).

W 2017 r. Biuro Kontroli m.st. Warszawy dokonało kontroli prawidłowości realizacji zawartej z firmą PPHU LEKARO w zakresie odbioru odpadów komunalnych i zielonych. W wyniku weryfikacji sprawozdań firmy za okres od 1 stycznia 2016 r. do marca 2017 r. stwierdzono nadpłatę m.st. Warszawy w kwocie 4 487 406,80 zł, która, według informacji przekazanych przez BGOK, została potrącona z wynagrodzenia Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 4346-4474, 5105, 5322-5323, 5328-5329)

3.8. BGOK zbiera informacje dotyczące nielegalnych wysypisk, a zadania i obowiązki w tym zakresie realizowane są przez Dzielnice m.st. Warszawy.

Z załączników do sprawozdań SG-01 przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego przez Zarządy Dzielnic m.st. Warszawy wynika, że na terenie m.st. Warszawy:

- w 2015 r. zlikwidowano 807 nielegalnych wysypisk, z których zebrano 4 762,14 Mg odpadów komunalnych, a na 31 grudnia 2015 r. istniały 22 nielegalne wysypiska o pow. 49 995 m²,
- w 2016 r. zlikwidowano 677 nielegalnych wysypisk, z których zebrano 4 700,71 Mg odpadów komunalnych, a na 31 grudnia 2016 r. istniały 24 nielegalne wysypiska o pow. 43 290 m².
- najwięcej nielegalnych wysypisk zlikwidowano w dzielnicy Praga Północ (176 w 2015 r. i 137 w 2016 r.).

W czasie dokonanych oględzin⁹⁶ przeprowadzonych przez NIK, stwierdzono występowanie w dzielnicy Praga Północ pięciu nielegalnych wysypisk na terenach należących do m.st. Warszawy i jednego na terenie należącym do PKP przy ul. Gołędzinowskiej, a na terenie dzielnicy Białoleka 11 nielegalnych wysypisk terenach należących do m.st. Warszawy i jednego na terenie należącym do firmy HYDROBUDOWA-6 przy ul. Konwaliowej.

Burmistrz Dzielnicy Praga Północ poinformował, że usunięcie wysypisk leżących na terenie m.st. Warszawy wskazanych podczas oględzin zostało zlecone firmie wykonawczej. Poinformował ponadto, że *Zarząd Dzielnicy na bieżąco nadzoruje proces zgłaszania, wykrywania i likwidacji nielegalnych wysypisk realizowany przez Zarząd Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy*⁹⁷. Wyjaśnił także, iż *dzikie wysypiska powstają zazwyczaj w kilku tych samych lokalizacjach, wszystkie są monitorowane podczas objazdów terenowych. Zgłoszenia Straży Miejskiej oraz mieszkańców weryfikowane są na bieżąco, a ich uprzątnięcie zlecane firmom wykonawczym. Wśród niestandardowych działań wymienił nowe narzędzie pn. „Bezpłatne powiadamianie SMS wprost na Twój telefon”, które funkcjonuje od sierpnia 2017 r.*

⁹⁶ Oględziny przeprowadzono w dwóch dzielnicach: Praga Północ o największej liczbie zlikwidowanych wysypisk – w 2016 r. 137 i w dzielnicy Białoleka o największej masie odpadów zebranych w 2016 r. podczas likwidacji wysypisk – 1 500,00 Mg.

⁹⁷ Zgodnie ze statutem Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy (załącznik nr 7 do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr LXX/2182/2010 z dnia 14 stycznia 2010 r.

Zastępca Dyrektora BOŚ m.st. Warszawy poinformowała, że Prezydent m.st. Warszawy wszczął postępowanie w sprawie nakazania PKP S. A. usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania i magazynowania, zlokalizowanego przy ul. Gołędzinowskiej.

Burmistrz Dzielnicy Białoleka poinformowała, że dzięki wysypiska odpadów zlokalizowane wzdłuż Kanału Żerańskiego (w rejonie Portu Żerańskiego) będą likwidowane sukcesywnie, w zależności od posiadanych środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Wyjaśniła ponadto, że w stosunku do właściciela nieruchomości przy ul. Konwaliowej zostało wszczęte postępowanie w sprawie wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Planowane jest wykonanie poboru próbek gruntu przez Mazowiecki WIOŚ, a wyniki badania próbek zostaną przekazane do Prokuratury Rejonowej Warszawa Praga Północ w Warszawie.

Zastępca Dyrektora BGOK poinformowała, że istnienie nielegalnych wysypisk nie wynika raczej z niewłaściwego zachowania mieszkańców płacących ryczałtową opłatę niezależną od faktycznej ilości wytworzonych odpadów, lecz z zachowań przedsiębiorców, którzy płacąc za każdy pojemnik wytworzonych odpadów w ten sposób mogą próbować ograniczyć swoje wydatki. Potwierdza to fakt, że na dzikich wysypiskach rzadko kiedy występują odpady stricte komunalne – są to zazwyczaj odpady poremontowe podrzucane przez prywatnych przedsiębiorców, którzy nie mogą przekazywać odpadów do PSZOK, lecz zgodnie z ustawą o odpadach obowiązani są samodzielnie zagospodarowywać wytworzone przez siebie w trakcie prac remontowych odpady.

Informacje o wykrytych nielegalnych wysypiskach są rejestrowane poprzez infolinię 19 115, za pośrednictwem której mieszkańcy zgłaszają miejsca zalegania odpadów. Dodatkowo informacje o występowaniu podrzutów odpadów pozyskiwane są na podstawie wizji terenowych przeprowadzanych przez pracowników m.st. Warszawy i Zarządu Oczyszczania Miasta, informacji przekazywanych od Straży Miejskiej oraz firm świadczących usługi na zlecenie m.st. Warszawy.

Poszczególne Dzielnice m.st. Warszawy współpracują z przedsiębiorcami, wyłonionymi w drodze postępowań przetargowych, zajmującymi się pielęgnacją zieleni oraz utrzymaniem czystości i porządku na terenie Dzielnicy, w tym usuwaniem nielegalnych wysypisk.

(dowód: akta kontroli str. 219, 235-236, 4476-4784)

3.9. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy poinformował, że Miasto nie podejmowało „niestandardowych” działań w zakresie kontroli przepływu strumienia odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości do ostatecznego zagospodarowania. W ramach zawartych umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych Miasto wymaga przedkładania przez wykonawców sprawozdań dotyczących sposobu zagospodarowania odpadów komunalnych oraz dokumentacji potwierdzającej przekazywanie odpadów do kolejnych ich posiadaczy, w tym do ostatecznego miejsca zagospodarowania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 218, 232)

3.10. Poza odbieraniem odpadów komunalnych w sposób określony w u.c.p.g. m.st. Warszawa prowadzi w wyznaczonych miejscach zbiórkę problematycznych odpadów komunalnych. Są to odpady niebezpieczne w postaci przeterminowanych leków i termometrów rtęciowych, baterii i akumulatorów przenośnych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektrycznego.

Przeterminowane leki, zbierane są w specjalnych pojemnikach w większości warszawskich aptek od 2003 r. (obecnie 612 lokalizacji), a od 2007 r. termometry

rtęciowe⁹⁸. Pojemniki są własnością m.st. Warszawy i są używane aptekom bezpłatnie. Odpady odbiera z aptek podmiot⁹⁹ wyłaniany okresowo w drodze przetargu przez m.st. Warszawa, który przekazuje je do przetworzenia do specjalistycznych instalacji. Koszty odbioru, transportu i przetworzenia odpadów pokrywa m.st. Warszawa.

Zużyty elektryczny i elektroniczny sprzęt domowy w 19 wyznaczonych stałych lokalizacjach (w każdą sobotę w godzinach 10.00-14.00), odbiera na własny koszt firma¹⁰⁰, z którą m.st. Warszawa podpisało umowę w 2010 r.

Ustalono ponadto, że m.st. Warszawa podpisało umowy¹⁰¹ na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z pojemników usytuowanych w przestrzeni publicznej bulwarów wiślanych znajdujących się w granicach dzielnicy Śródmieście nieobjętej systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, o którym mowa w u.c.p.g. Odpady odbierane są w podziale na: szkło bezbarwne, szkło kolorowe, tworzywa sztuczne i papier.

Adresy miejsc, w których mieszkańcy mogą oddać bezpłatnie ww. odpady niebezpieczne dostępne są na stronie www.czysta.um.warszawa.pl, w zakładce *Segregacja odpadów*.

W celu zapobiegania powstawania odpadów i przybliżania mieszkańcom problematyki związanej z racjonalnym wytwarzaniem odpadów i ich gospodarowaniem, BGOK prowadzi cykliczne działania w zakresie informacji i edukacji ekologicznej skierowane do różnorodnych grup odbiorców. Działania te dotyczą selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz sposobu postępowania z odpadami niebezpiecznymi. BGOK propaguje ponowne używanie lub naprawianie wyrzucanych produktów, w szczególności przez stosowanie środków edukacyjnych, ekonomicznych, logistycznych i współorganizowanie systemu odbioru „zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego” bezpośrednio z domów oraz z wyznaczonych punktów zbiórki.

(dowód: akta kontroli str. 218, 232-233, 559-574, 3392-3426, 3581-3592)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ustalono, że Wykaz firm wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu m.st. Warszawy, dostępny na stronie internetowej BIP m.st. Warszawy, nie zawierał 6 podmiotów¹⁰² świadczących te usługi, które były wpisane do rejestru działalności regulowanej, a ponadto zawierał dwa podmioty wykreślone z tego rejestru¹⁰³. Było to niezgodne z §7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Administracji Publicznej¹⁰⁴, zgodnie z którym treści zgromadzone na stronach BIP są udostępniane w jakości nie pozostawiającej wątpliwości co do ich zawartości.

⁹⁸ Udział aptek w akcji zbierania wymienionych odpadów jest dobrowolny.

⁹⁹ Umowa nr GO/G/III/1/8/U-1/15-17 z 26 stycznia 2015 r. zawarta z firmą „BYŚ” Wojciech Byśnikiewicz na okres do 31 lipca 2017 r.; umowa nr GO/G/III/1/8/U-10/17-19 zawarta z firmą z Konsorcjum „PARTNER” Dariusz Apelski i „PARTNER” Sp. z o.o. na okres do 30 listopada 2019 r.

¹⁰⁰ ElektroEko Organizacją Odzysku Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego S.A.

¹⁰¹ Umowy: nr GO/B/III/1/8/U-17/16 z 14 października 2016 r. i GO/B/III/1/8/U-9/17 z 14 lipca 2017 r. zawarte z Miejskim Przedsiębiorstwem Oczyszczania Miasta w m.st. Warszawie Sp. z o.o.

¹⁰² PPHU WTÓRPOL ZCHR Leszek Wojteczek (nr rej. OS-WAW-11), PIREM Sp. z o.o. (nr rej. OS-WAW-13), PPHU Wojciech Izdebski (nr rej. OS-WAW-22), Zieleń I Ty Wojciech Tkaczyk (nr rej. OS-WAW-78), FLORA Przedsiębiorstwo Usług Ogrodniczych Sp. z o.o. (nr rej. OS-WAW-113), FIRMA BETA s.c. Zbigniew Beta, Dariusz Młynarski (nr rej. OS-WAW-162).

¹⁰³ KAROL DERES USŁUGI WIELOBRANŻOWE „KARBUD” (nr rej. OS-WAW-50), MACIEJ KARDASIEWICZ PERFEKT W.N.W.K. (nr rej. OS-WAW-139).

¹⁰⁴ Dz. U. z 2007 r., Nr 10, poz. 68.

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że *brak wpisów wymienionych firm oraz uwidocznienie wpisów firm wykreślonych z rejestru wynikało z przyczyn technicznych. Powyższe związane jest ze sposobem aktualizowania się wykazu na stronie BIP w przypadku dokonywania przez pracowników Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi zmian w Rejestrze działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (np. wpisy na stronie BIP nie są widoczne, w przypadku dokonania zmiany wpisu w Rejestrze, gdy dany wpis nie zostanie ponownie zatwierdzony w Rejestrze).*

W trakcie kontroli NIK, Wykaz firm wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu m.st. Warszawy, dostępny na stronie internetowej BIP m.st. Warszawy, został skorygowany. W związku z podjęciem działań skutkujących skorygowaniem Wykazu firm, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 4928-4934, 4979-4986, 4992-4994, 4997-5005)

2. Ustalono, że w *Załączniku do sprawozdania SG-01 – statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna za 2016 r.*, przekazanym przez Zarząd Dzielnicy Praga Północ do GUS, podano, że liczba zlikwidowanych w ciągu roku nielegalnych wysypisk wynosiła 137, natomiast wg danych przekazanych na potrzeby kontroli przez Zarząd Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga Północ, podano, że ich liczba wynosiła 133.

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy wyjaśnił, że w *załączniku do sprawozdania SG-01 – statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna za 2016 r.* w wyniku omyłki pisarskiej podano nieprawidłową wartość przy liczbie sztuk zlikwidowanych w ciągu roku nielegalnych wysypisk, tj. 137. Prawidłowa wartość wynosi 133 i taka wartość została podana w informacji przekazanej na potrzeby kontroli.

Zdaniem NIK, Zarząd Dzielnicy Praga Północ powinien dokonać korekty danych w *Załączniku do sprawozdania SG-01 za 2016 r.* i przekazać skorygowaną wersję do GUS.

(dowód: akta kontroli str. 4492, 4535-4536, 4703-4714)

3. W Urzędzie m.st. Warszawa nie zapewniono ciągłości pobierania danych przez system SIGOK od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

Ustalono, że w I półroczu 2017 r. przerwy w pobieraniu danych do systemu SIGOK obejmowały następujące okresy: 1-11.01. 2017 r., 28.01.-9.02.2017 r., 18.02.-6.04.2017 r., 26.05.-25.06.2017 r., 27.06.-28.06.2017 r., stanowiąc łącznie 109 dni (tj. 56,9% dni całego półrocza).

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że *BGOK nie posiada wiedzy w jakim zakresie firmy odbierające odpady komunalne z terenu m.st. Warszawy terminowo wywiązują się z obowiązku rejestrowania i udostępniania zdarzeń stosownie do wymogu określonego w pkt 2.2.3 załącznika nr 2 do OPZ. Ponieważ BGOK nie jest administratorem systemu SIGOK, jak również takich analiz system SIGOK nie wykonywał automatycznie, BGOK nie miało możliwości stwierdzenia, że wykonawca nie przekazał danych przez webservice. Pracownicy BGOK, jako użytkownicy systemu SIGOK, mogli jedynie zaobserwować brak dostępnych w systemie danych dotyczących konkretnych dni lub pojazdów. W przypadku stwierdzenia takiego braku, który – ze względu na swoje rozmiary mógł wskazywać na nieprzekazanie danych, informowany był wykonawca systemu oraz właściwe biuro, tj. Biuro Informatyki i Przetwarzania Informacji. W przypadku ustalenia, że brak danych został spowodowany przez awarię systemu SIGOK, dokonywano próby powtórnego*

pobrania brakujących danych. W przypadku niepowodzenia, wykonawcy proszeni byli o przekazanie brakujących danych na nośnikach elektronicznych.

Poinformowała ponadto, że zaproponowane przez Biuro Informatyki i Przetwarzania Informacji propozycje rozwiązań nie zostały zaakceptowane, ponieważ zakładały daleko idącą modyfikację umowy w tym zakresie, która nie została zaakceptowana przez firmy odbierające odpady.

(dowód: akta kontroli str. 5101-5104, 5322, 5327, 5376, 5378)

Zdaniem NIK, występujące przerwy w pobieraniu danych do systemu SIGOK uniemożliwiają rzetelne i bieżące weryfikowanie danych przekazywanych przez firmy odbierające odpady dotyczących m.in. tras przejazdu i ilości zebranych odpadów komunalnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę na niespójność zapisów zawartych w tabeli V w załączniku nr 1 do Opisu Przedmiotu Zamówienia¹⁰⁵ i w pkt 2.3 załącznika nr 2 do OPZ, w wyniku czego, ustalony zakres przekazywanych danych nie umożliwia pobrania przez system SIGOK wszystkich zdarzeń i danych (m.in. o masie odpadów), które firma odbierająca odpady komunalne jest zobowiązana rejestrować.

Zastępca Dyrektora BGOK wyjaśniła, że wynika to z tego, że zakres przekazywanych danych wynikający z tabeli V w załączniku nr 1 do OPZ jest węższy, niż zakres danych wynikających z pkt 2.3. załącznika nr 2 do OPZ. Wyjaśniła ponadto, że OPZ należy oceniać z punktu widzenia czasu, w którym powstał i ówczesnych realiów rynku. Wymóg przekazywania przez Wykonawców danych z pojazdów odbierających odpady był z punktu widzenia firm odbierających odpady bardzo trudny do spełnienia. Wykonawcy kwestionowali przed KIO zasadność wielu elementów OPZ, czego wynikiem było wprowadzenie licznych zmian w dokumentacji przetargowej. Opis wymiany danych został ograniczony do niezbędnego minimum, które w ocenie komisji przetargowej pozwalało na kontrolowanie i rozliczanie wykonawców. Zdobyte w trakcie trwania kontraktu doświadczenie zaowocowało zmianami wprowadzonymi w trakcie negocjacji umów uzupełniających, jednakże zmiany te nie mogły być na tyle duże, aby można je było uznać za znaczące zmiany przedmiotu zamówienia.

Zdaniem NIK, zapisy OPZ powinny być ze sobą spójne i umożliwiać pozyskiwanie przez BGOK wszystkich danych, do których rejestracji został zobowiązany wykonawca.

(dowód: akta kontroli str. 5101-5104, 5322-5327, 5375-5377)

2. NIK zauważa, że pomimo podejmowanych działań, nie w pełni uporano się z powstawaniem tzw. „dzikich wysypisk” i ich likwidacją, co potwierdziły przeprowadzone przez NIK oględziny w dzielnicach Białoleka i Praga Północ.

(dowód: akta kontroli str. 219, 235-236, 4476-4784)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań m st. Warszawy w powyższym zakresie. Wszystkim mieszkańcom zapewniono dostęp do PSZOK oraz przeprowadzano kontrole podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz PSZOK i MPSZOK. Rzetelnie informowano Marszałka Województwa Mazowieckiego o podmiotach wpisanych do rejestru działalności regulowanej. Pomimo podejmowanych działań, nie doprowadzono do likwidacji wszystkich dzikich wysypisk oraz nie zapewniono ciągłości działania systemu SIGOK w zakresie

¹⁰⁵ OPZ jest Załącznikiem Nr 1 do umów z podmiotami odbierającymi odpady komunalne.

pobierania danych od podmiotów odbierających odpady komunalne od mieszkańców.

IV. Uwagi i 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. Naliczanie kar pieniężnych, zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. w stosunku do podmiotów, które nie złożyły półrocznego sprawozdania.
2. Rzetelne prowadzenie działań w zakresie nakładania kar pieniężnych za złożenie po terminie, określonym w art. 9n ust. 2 u.p.c.g., półrocznych sprawozdań przez podmioty wpisane do rejestru działalności regulowanej.
3. Naliczanie przez BGOK kar umownych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., w przypadku złożenia nierzetelnych sprawozdań przez podmioty odbierające odpady komunalne.
4. Wszczynanie postępowań określających wysokość miesięcznej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi niezwłocznie po zaistnieniu okoliczności uzasadniających ich wszczęcie.
5. Terminowe załatwianie spraw dotyczących określenia miesięcznej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 139 ustawy OP.
6. Niezwłoczne podejmowanie działań windykacyjnych wobec zalegających z opłatami z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi.
7. Zapewnienie objęcia systemem gospodarowania odpadami komunalnymi wszystkich zobowiązanych właścicieli nieruchomości.
8. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przerw w funkcjonowaniu systemu SIGOK przy pobieraniu danych od podmiotów odbierających odpady komunalne od mieszkańców.
9. Podawanie rzetelnych danych w Załączniku do sprawozdania SG-01 o masie selektywnie odebranych odpadów oraz liczbie zlikwidowanych wysypisk.

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 Administracji Publicznej 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.

Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 marca 2018 r.

Warszawa, dnia 13 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis