



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-024-05/2014
P/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 lutego 2015 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/007 - Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Paweł Potemski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89838 z dnia 18 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ekosystem spółka z o.o. we Wrocławiu, ul. Kazimierza Michalczyka 23, kod 53-633 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Małyśa – Prezes Zarządu od dnia 5 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 41)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Ekosystem sp. z o.o. we Wrocławiu (dalej: Ekosystem) w zakresie wdrażania i realizacji w imieniu Gminy Miejskiej Wrocławia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w latach 2013-2014 (do 30 września).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają działania podjęte przez Ekosystem w celu uruchomienia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, a w szczególności:

- przeprowadzenie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*² czterech postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na wyłonienie podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości we Wrocławiu,
- prowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej wśród mieszkańców Gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi,
- wykonywanie kontroli realizacji zawartych umów na odbieranie odpadów komunalnych skutkujących pomniejszeniem wynagrodzenia wykonawców o 1 556 965,00 zł, w wyniku nałożonych kar pieniężnych z tytułu nieprawidłowej realizacji przedmiotu umowy,
- terminowe rozpatrzenie skarg w sprawach dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- nierzetelnie sporządzonego sprawozdania rocznego z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi Gminy Wrocław za 2013 r., co wynikało z błędów pisarskich po stronie pracowników Ekosystem;
- braku rzetelnego rozeznania Ekosystem o liczbie właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji oraz braku działań podejmowanych w celu pozyskania danych o liczbie tych osób.

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ustanowione rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i ich realizacja

1.1. Rozwiązania organizacyjne dotyczące nowego systemu gospodarki odpadami

Opis stanu faktycznego

Od 1 stycznia 2013 r. zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku, urządzeń sanitarnych, wysypisk oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych na terenie Miasta Wrocławia, realizowała spółka Ekosystem. Zgodnie z umową spółki oraz zarządzeniem Prezydenta³, do zadań Ekosystem należało w szczególności:

- a) organizowanie systemu gospodarowania odpadami we Wrocławiu, w tym przetargów związanych z:
 - odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
 - budową i eksploatacją regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: RIPOK) na zasadach wynikających z *u.c.p.g.*,
 - budową i eksploatacją innych instalacji niezbędnych do poprawnego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami;
- b) nadzorowanie zadań związanych z odbiorem odpadów komunalnych, w tym sprawozdawczości przedkładanej w tym zakresie przez podmioty odbierające odpady, wykonywanie na żądanie Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu raportów, sprawozdań i innych dokumentów związanych z działaniami w obszarze gospodarowania odpadami;
- c) zarządzanie punktami selektywnego zbierania odpadów komunalnych i kompostownią miejską;
- d) organizowanie i nadzorowanie zadań związanych z oczyszczaniem ulic, chodników, placów, terenów otwartych, przystanków komunikacji miejskiej oraz parkingów w miejskiej strefie płatnego parkowania;
- e) analizowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi⁴;
- f) prowadzenie spraw w zakresie pobierania opłat oraz nakładania kar pieniężnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, w tym dochodzenie nieuiszczonych należności z tego tytułu⁵;
- g) współuczestniczenie przy przygotowywaniu projektów uchwał i zarządzeń oraz innych aktów normatywnych Gminy Wrocław, z dziedziny gospodarki odpadami komunalnymi;
- h) otrzymywanie od właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydawanie decyzji określających wysokość opłaty w przypadku niezłożenia takich deklaracji bądź uzasadnionych wątpliwości, co do danych w nich zawartych;
- i) likwidowanie skutków klęsk żywiołowych oraz wykonywanie innych działań interwencyjnych (m.in. usuwanie *dzikich wysypisk* odpadów).

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. Ekosystem zatrudniał 70 osób realizujących zadania gospodarowania odpadami, a na dzień 31 grudnia 2013 r. i dzień 30 września 2014 r. odpowiednio na 86 i 81 osób.

Zadania z przedmiotowego zakresu, pracownicy ci mieli przypisane w ich zakresach czynności⁶.

³ Nr 6319/12 z dnia 17.12.2012 r. w sprawie zasad zlecania i rozliczania z realizacji zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Ekosystem sp. z o.o.

⁴ Na podstawie § 3 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17.05.2012 r. nr XXVI/584/12 w sprawie utworzenia Ekosystem sp. z o.o. http://ekosystem.wroc.pl/content/uploads/2013/08/Uchwała-nr-XXVI_584_12-utworzenie-spolki.pdf.

⁵ Na podstawie § 7 ust.1 pkt 6 i 8 umowy spółki z dnia 5 czerwca 2012 r. (Rep A nr 3951/2012).

⁶ W całości związane z systemem gospodarowania odpadami zadania realizował Dział Gospodarki Opadami oraz Dział Deklaracji i Windykacji (wg stanu na dzień 30.09.2014 r. odpowiednio 14 i 28 etatów). Działy: Kontroli Umów i Jakości Usług Wykonawców; Księgowości i Finansów oraz Biuro Obsługi Klienta, Biuro Spółki, Zespól

(dowód: akta kontroli str. 40, 219-231)

Pracownicy Ekosystem uczestniczyli w 26⁷ szkoleniach z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi organizowanych przez inne podmioty⁸, których tematem było m.in.: *sprawozdawczość gmin o odebranych odpadach komunalnych i nieczystościach ciekłych; opłata śmieciowa – naliczanie, pobór i egzekucja należności; kontrola firm odbierających odpady komunalne; logistyka odpadów komunalnych; informowanie społeczności lokalnej o zasadach funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami*. Na przedmiotowe szkolenia Ekosystem w latach 2012-2014 (do 30 września) poniósł wydatki w łącznej kwocie 37 444 zł⁹.

(dowód: akta kontroli str. 329-330)

Stosownie do wymogu określonego w art. 3 ust. 2 pkt 8 *u.c.p.g.* - Ekosystem, został zobowiązany przez Prezydenta¹⁰ do pełnienia w imieniu Miasta Wrocławia funkcji informacyjnych i edukacyjnych dotyczących prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach tego obowiązku Ekosystem zrealizował:

- a) w 2012 r. cykl informacyjno-edukacyjny prowadzony w Polskim Radiu Wrocław, Gazecie Wyborczej Wrocław, Gazecie Wrocławskiej Polska The Times oraz Fakt (dedykowanym dla mieszkańców Wrocławia) poświęcony głównym założeniom nowego systemu gospodarowania odpadami¹¹;
- b) w 2013 r. produkcja i emisja cyklu informacyjno-edukacyjnego (maj-czerwiec) oraz koprodukcja audycji w ramach programów *Wrocław się*, *Wrocław pod Lupą*, *Ekorodzinka* (kwiecień-czerwiec) we wrocławskim oddziale TVP3; cykl informacyjno-edukacyjny prowadzony na łamach wrocławskich dzienników i gazet¹²; kampania informacyjna za pomocą ulotek, broszur i poradników wśród mieszkańców Wrocławia¹³; kampania edukacyjna za pomocą mediów elektronicznych poprzez stronę www.ekosystem.wroc.pl¹⁴ oraz www.wroclaw.pl¹⁵; debata i czat za pośrednictwem portalu Gazeta.pl (10 czerwca 2013 r.); emisja informacji na temat obowiązku złożenia deklaracji za pośrednictwem nośników reklamowych umieszczonych wewnątrz taboru Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego (czerwiec-lipiec); konferencje prasowe i spotkania dla mediów w siedzibie Spółki (10 spotkań w dniach od 7 lipca do 5 września 2013 r.); spotkanie z dyrektorami placówek oświatowych przed rozpoczęciem roku szkolnego 2013/2014 w Wydziale Edukacji dotyczące funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadów, w tym selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, dystrybucji pojemników oraz worków, obowiązku złożenia deklaracji;
- c) w 2014 r. kontynuowano dystrybucję ulotek do właścicieli nieruchomości (do wszystkich właścicieli będących w bazie Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego Wrocławia wraz z korespondencją przekazywaną przez ten Wydział), rozpoczęto dystrybucję książeczki o segregacji odpadów skierowanej do dzieci w wieku wczesnoszkolnym (jak również podstronę dla dzieci na www.ekosystem.wroc.pl); opublikowano w lokalnych

Zamówień Publicznych wykonywały zarówno zadania związane z systemem gospodarowania odpadami, jak i pozostałym zakresem działalności spółki.

⁷ W 2012 r. 6 szkoleń, w których uczestniczyło 9 pracowników, w 2013 r. 10 szkoleń, w których brało udział 30 pracowników, a w 3 kwartałach 2014 r. w 10 szkoleniach uczestniczyło 25 pracowników..

⁸ Tzn. nieorganizowane: przez Ministerstwo Środowiska, regionalne izby obrachunkowe, organizacje pozarządowe.

⁹ W tym 2 330 zł w 2012 r., 1 189 zł w 2013 r. oraz 1.925 zł w okresie od 1.01.2014 r. do 30.09.2014 r.

¹⁰ Na podstawie Zarządzenia nr 6319/12 Prezydenta Wrocławia z dnia 17.12.2012 r. w sprawie zasad zlecania i rozliczania zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Ekosystem sp. z o.o.

¹¹ Odpowiednio: 12 krotna emisja radiowa 4 audycji (26.11-21.12.2012 r.); informacje opublikowane w dniach: 3-7.12.2012 r., 29.11-28.12.2012 r., 29.11.2012 r. do 28.02.2013 r.

¹² FAKT (8 emisji w dniach 6-27.06.2013 r.); Gazeta Wrocławska Polska The Times (6 emisji w dniach 12.06-7.07.2013 r.); Dziennik Nasze Miasto (3 emisje w dniach 20-27.06.2013 r.); Dziennik Metro (3 emisje w dniach 25-27.06.2013 r.); Gazeta Wyborcza Wrocław (6 emisji w dniach 7.06-7.07.2013 r.).

¹³ Bezpośrednio oraz za pośrednictwem miejskich punktów informacyjnych (BOK Ekosystemu, 4 Centrum Obsługi Podatnika/Mieszkańca Urzędu Miejskiego), Rad Osiedli oraz spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych.

¹⁴ Funkcjonująca od grudnia 2012 r. (oraz BIP), wraz z formularzem kontaktowym, Interaktywnym Centrum Obsługi Mieszkańca oraz infolinią.

¹⁵ Oraz stron internetowych wiodących lokalnych gazet, portali informacyjnych i tematycznych poprzez m.in. bannery i artykuły sponsorowane, odsyłających do strony Urzędu Miejskiego Wrocławia (maj-czerwiec).

mediach¹⁶ artykuły nt. zasad odbioru odpadów wielkogabarytowych oraz funkcjonowania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej: PSZOK) (czerwiec-lipiec).

(dowód: akta kontroli str. 85-91¹)

Zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. a-e *u.c.p.g.*, na stronach internetowych Ekosystemu¹⁷ (i Gminy Wrocław), m.in. informowano mieszkańców o podmiotach odbierającym odpady komunalne, publikowano harmonogramy odbioru odpadów, podano miejsca zagospodarowania odpadów komunalnych, osiągnięty poziom ich recyklingu¹⁸, wskazano lokalizację i zasady działania punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (dalej: PSZOK).

Gmina Wrocław posiadała jeden RIPOK – kompostownię odpadów zielonych przy ul. Janowskiej 51 we Wrocławiu, której operatorem jest Ekosystem. Na terenie Gminy Wrocław funkcjonowały prowadzone przez Ekosystem dwa PSZOK, tj. przy ul. Kazimierza Michalczyka 6¹⁹ i ul. Janowskiej 51²⁰.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Realizowanie prawa miejscowego regulującego gospodarkę odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Wśród przedmiotu działalności określonego umową należało analizowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi oraz utrzymania czystości i porządku. W sporządzonej przez Ekosystem (pracowników Działu Gospodarki Odpadami), *Analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2013*, zawarte zostały dane określone w art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. a-e, g *u.c.p.g.*

(dowód: akta kontroli str. 144-152)

W wyniku uchwał Rady Miejskiej Wrocławia z dnia:

- 5 lipca 2012 r. w sprawie odbierania przez Gminę Wrocław odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne,
- 21 marca 2013 r. w sprawie zakresu świadczonych usług w zamian za opłatę za zagospodarowanie odpadów komunalnych, systemem gospodarowania odpadami komunalnymi objęto nieruchomości, na których zamieszkują właściciele nieruchomości oraz nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne²¹.

Prowadzona przez Ekosystem ewidencja²² deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi umożliwiała powiązanie wniesionych opłat z deklaracjami złożonymi przez właścicieli nieruchomości. Nie pozwalała natomiast na uzyskanie danych dotyczących liczby mieszkańców/metrów kwadratowych powierzchni lokali/przypisów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wg stanów na koniec: lipca 2013 r., grudnia 2013 r., września 2014 r.

Wyjaśniając przyczyny przyjmowania deklaracji o wysokości opłat za odpady komunalne przez właścicieli nieruchomości będących członkami spółdzielni/ wspólnot mieszkaniowych, oraz zakres podjętych czynności wobec tych właścicieli nieruchomości na podstawie art. 60 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dyrektor ds. Opłat i Administracji

¹⁶ W tym *Magazyn Seniora*, a na stronie internetowej *Gościa niedzielnego* baner kierujący na strony Ekosystem.

¹⁷ Ekosystem.wroc.pl.

¹⁸ Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła osiągnięty w 2013 r. wyniósł: 16,4 %. Poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych osiągnięty w 2013 r. wyniósł 100 %. Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania osiągnięty w 2013 r. wyniósł: 10,9%.

¹⁹ Działający od poniedziałku do piątku w godzinach od 8 do 17, a w soboty od 8 do 16.

²⁰ Działający od poniedziałku do piątku w godzinach od 8 do 15.

²¹ <http://ekosystem.wroc.pl/o-ekosystemie/akty-prawne/>

²² System komputerowy dla administracji terenowej KSAT 2000i w podziale na poszczególne sektory.

podała, iż (...) *Ustawa - Ordynacja podatkowa nie daje podstaw do odmowy przyjęcia deklaracji (nawet wadliwej). Dopiero dogłębnie przeprowadzona weryfikacja stanu faktycznego w trakcie czynności wyjaśniających (zakończona decyzją określającą) uprawnia do zmiany treści kwoty wykazanej w deklaracji. W pierwszej kolejności podjęto działania zmierzające do złożenia deklaracji przez podmiot do tego zobowiązany bądź wydanie decyzji określającej wysokość opłaty wobec tego podmiotu. Dopiero po uprawomocnieniu ww. decyzji określających wobec zarządcy/spółdzielni i upowszechnieniu tej informacji, oczekiwano na złożenie deklaracji korygującej przez podmiot nieuprawniony. Ewentualnie przy braku korekty deklaracji, spółka będzie podejmować postępowanie podatkowe. Zdaniem organu jest to najprostszy i najekonomiczniejszy sposób na osiągnięcie pożądanego stanu rzeczy i nie uchybia jednocześnie żadnym przepisom prawa (...).*

(dowód: akta kontroli str. 261-275)

Pierwsze czynności podjęte przez Ekosystem wobec przedstawicieli zarządców/spółdzielni mieszkaniowych, tj.:

- wezwania 31 do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dokonano pismami z dnia 28-30 sierpnia 2013 r.,
- wszczęcia 31 postępowań określających wysokość opłaty za niezłożenie deklaracji miały miejsce od 26 września do 20 grudnia 2013 r.,
- wydanie 31 decyzji (na łączną kwotę 3 026 393 zł). o ustaleniu wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (z art. 60 ustawy *u.c.p.g.*) nastąpiło w okresie od 31 marca do 26 września 2014 r. Z ww. decyzji 30 zostało zaskarżonych do SKO, które orzekło o utrzymaniu w mocy 5 decyzji, 14 decyzji uchyliło²³, a w przypadku 11 nie wydano jeszcze rozstrzygnięcia.

Wyjaśniając zakres i terminowość prowadzonych postępowań Dyrektor ds. Opłat i Administracji podała, iż: (...) *dotychczasowa praktyka jest taka, że we wszystkich przypadkach, w których organ ma uzasadnione wątpliwości, co do danych zawartych w deklaracji bądź już zostały, bądź będą podejmowane czynności zmierzające do określenia prawidłowej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...). Organ o ile nie dopuszcza do przedawnienia zobowiązania, ma szeroką kompetencje w zakresie organizacji pracy oraz określenia sekwencji podejmowanych czynności. (...) w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. na właścicielach nie ciążył obowiązek składania deklaracji i uiszczenia opłaty, a zatem we wskazanym w piśmie okresie nie mogły być prowadzone jakiegokolwiek postępowania na podstawie art.60 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.*

(dowód: akta kontroli str. 185-199)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Sporządzona przez Ekosystem Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2013, nie zawierała danych wymaganych art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. f *u.c.p.g.*, tj. ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy. Wyjaśniający w tej sprawie Dyrektor ds. Operacyjnych i Finansowych Ekosystem, podał, iż: (...) *W analizie przedstawiono masę odpadów odebranych z terenu gminy Wrocław na podstawie składanych przez firmy sprawozdań kwartalnych. W celu uzyskania wiarygodnych danych odnośnie ilości odpadów komunalnych wytworzonych na terenie Wrocławia w 2013 r. konieczne byłoby posiadanie aktualnych badań składu morfologicznego i frakcyjnego strumieni odpadów komunalnych. Ostatnie przeprowadzane badania dotyczyły okresu od XI 2010 r. do X 2011r. (...) Ponadto wskazując sposób wykorzystania sporządzonej analizy za 2013 r. podał, iż: (...) rok 2013 był okresem przełomowym w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, przedmiotowy dokument zawierał opis dwóch systemów – z przed 1 lipca 2013 r. oraz po wdrożeniu nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...) Analiza (...) przede wszystkim wykorzystywana jest przy opracowywaniu „Strategii gospodarki odpadami komunalnymi dla miasta Wrocławia na lata 2015-2020 z perspektywą do roku 2030”. Jednocześnie zapisy przedmiotowej analizy mogą zostać wzięte pod uwagę przy tworzeniu nowego przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących*

²³ Z uwagi na indywidualną interpretację Prezydenta Wrocławia (uchyloną wyrokiem WSA z dnia 31.03.2014 r. sygn. I SA/Wr 67/14) określającą zarządcę/spółdzielnię nieruchomości jako płatnika opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a tym samym wszczęte postępowania dotyczyły odpowiedzialności płatnika w rozumieniu art.7 Ordynacji podatkowej, a nie podatnika.

z terenu gminy Wrocław(...). Przyjmując do wiadomości przedmiotowe wyjaśnienia, NIK zwraca uwagę, iż dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi z uwzględnieniem ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy, wynika z art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. f u.c.p.g.

Ustalone
nieprawidłowości

1. Ekosystem nie posiadał danych o liczbie właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stan ten w ocenie NIK nie pozwalał Ekosystem rzetelnie oszacować przewidywanych należności z tytułu opłat, co mogło negatywnie wpływać na bilansowanie się funkcjonującego nowego systemu gospodarowania odpadami.

Wyjaśniając w tej sprawie Dyrektor ds. Opłat i Administracji Ekosystem podała: *z uwagi na fakt, iż obowiązek złożenia deklaracji jest związany z faktem zamieszkania na danej nieruchomości lub z faktem powstawania odpadów komunalnych, nie można stwierdzić ilu właścicieli nieruchomości jest zobowiązanych do złożenia deklaracji (...) z uwagi na art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, obowiązek złożenia deklaracji i wnoszenia opłaty przez właściciela dotyczy właściciela każdej nieruchomości, który spełnia przesłanki będące podstawą zaistnienia obowiązku (...) Biorąc pod uwagę powyższe, dla Gminy istotna była (...) liczba nieruchomości (...). Przed wdrożeniem nowego systemu odbioru odpadów komunalnych oszacowano liczbę nieruchomości, co do których należałoby złożyć deklarację na 70.000²⁴. Liczba deklaracji w systemie księgowym na dzień: 30.06.2013 r. to 27 500 deklaracji (...) (na dzień 31.07.2013 r. - 105.000 deklaracji (w tym korekty, nowe deklaracje, zmiany danych) (...); na 31.12.2013 r. - 107 007 deklaracji tzw. czynnych (tj. na podstawie których dokonywane są wpłaty); a na 30.09.2014 r. - 123 471 deklaracji czynnych²⁵ (...). Odmienne stanowiska prawne w kwestii zobowiązanego do złożenia deklaracji prezentowane przez Gminę i środowiska podmiotów sprawujących zarząd nieruchomością wspólną, spowodowały, że liczba złożonych deklaracji znacznie przekroczyła zakładane szacunki (...). Na bieżąco dokonywano porównania danych z systemu służącego do obsługi deklaracji i należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z danymi z bazy podatki i opłaty lokalne udostępnionej przez Gminę Wrocław i ustalono, że finalnie 90% właścicieli nieruchomości zabudowy o charakterze jednorodzinny złożyło deklaracje. W stosunku do pozostałych prowadzone są czynności sprawdzające. Prowadzone są również czynności sprawdzające w stosunku do wszystkich zarządców i spółdzielni mieszkaniowych.*

(dowód: akta kontroli str. 153-164, 206-218)

2. W toku kontroli nie ustalono (nie oszacowano) ilości czynności sprawdzających prowadzonych przez pracowników Ekosystemu w przypadku uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w deklaracji w pierwszym półroczu 2013 r., drugim półroczu 2013 r., pierwszym półroczu 2014 r. Dyrektor ds. Opłat i Administracji podała, iż (...) *czynności sprawdzające podjęto w stosunku do wszystkich podmiotów sprawujących zarząd nieruchomością wspólną. Porównanie ze zbiorem danych podatki i opłaty lokalne 20.500 właścicieli nieruchomości nie złożyło deklaracji. Nie każdy jest zobowiązany z uwagi na przesłanki powstawania obowiązku złożenia deklaracji i ponoszenia opłaty(...).*

(dowód: akta kontroli str.100-107)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

²⁴ Wg stanu na dzień 30.06.2013 r. Nie przewidywano wzrostu/spadku liczby deklaracji w okresie 1.07.2013 r. - 30.09.2014 r. W szacunku założono, że deklaracje złożą m.in. zarządcy nieruchomości spółdzielczych, komunalnych, wspólnot mieszkaniowych, a nie osoby zamieszkujące te lokale.

²⁵ Szacunkowe dane o ilości nieruchomości, dla których zadeklarowano selektywne/nieselektywne zbieranie odpadów komunalnych to odpowiednio na dzień: 30.06.2013 r. - 24.750/2.750 nieruchomości; 31.12.2013 r. - 96.307/10.700 nieruchomości, 30.09.2014 r. - 111.123/12.347 nieruchomości. Brak możliwości sporządzenia raportu o liczbie osób zamieszkujących nieruchomości deklarujących selektywne/nieselektywne zbieranie odpadów komunalnych.

2. Wybór podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości

Na podstawie przeprowadzonych czterech odrębnych przetargów nieograniczonych Ekosystem udzielił czterech zamówień publicznych na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Wrocław. Zamówień udzielono na okres od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2016 r. w obrębie ustalonych czterech sektorów miasta. Zamówień publicznych udzielono:

- 1) Konsorcjum: Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A., Przedsiębiorstwo Higieny Komunalnej TRANS-FORMERS Wrocław sp. z o.o. w obrębie sektora I – Stare Miasto i Śródmieście, oferta brutto 200.706.587,64 zł²⁶;
- 2) Konsorcjum: Przedsiębiorstwo Higieny Komunalnej TRANS-FORMERS Wrocław sp. z o.o., Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A., w obrębie sektora II – Krzyki, oferta brutto 195.569.127 zł²⁷;
- 3) Konsorcjum: CHEMEKO-SYSTEM sp. z o.o. Zakład Utylizacji, Recyclingu, Przerobu i Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych i Przemysłowych; Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A., w obrębie sektora III – Fabryczna, oferta brutto 235.282.682,88 zł²⁸;
- 4) Konsorcjum: Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA S.A.; CHEMEKO-SYSTEM sp. z o.o. Zakład Utylizacji, Recyclingu, Przerobu i Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych i Przemysłowych, w obrębie sektora IV- Psie Pole, oferta brutto 115.052.945,40 zł²⁹.

Udzielenie zamówienia publicznego nastąpiło z zachowaniem uczciwej konkurencji, a czynności podjęte w ramach postępowań zostały rzetelnie udokumentowane na obowiązujących formularzach. Zamawiający nie dopuścił możliwości składania ofert częściowych. Zawarte w umowach warunki ustalone z podmiotami realizującymi zamówienia publiczne, w zakresie cen, sposobu zapłaty, terminu realizacji i kar umownych były zgodne z warunkami określonymi w Specyfikacjach Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ).

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 90-143)

Przedmiot udzielonych zamówień obejmował świadczenie usługi polegającej na odbiorze, transporcie, zbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych z danego sektora. W ramach realizacji przedmiotu zamówienia Wykonawca zobowiązano był do:

- 1) odbierania odpadów komunalnych bezpośrednio z nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne,
- 2) odbierania odpadów z selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych pochodzących od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, tj. opakowań ze szkła z podziałem na szkło bezbarwne i szkło kolorowe, opakowań z papieru i z tektury oraz opakowań z tworzyw sztucznych, opakowań wielomateriałowych i opakowań z metali, prowadzonej w miejscach ogólnodostępnych,
- 3) odbierania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki przeterminowanych leków,
- 4) odbierania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki termometrów rtęciowych,
- 5) odbierania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki zużytych baterii,
- 6) odbierania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki wielkogabarytowych,
- 7) usuwania z terenów zlokalizowanych na Sektorze odpadów zgromadzonych w miejscach do tego celu nieprzeznaczonych,
- 8) wykonywania prac interwencyjnych na terenie Sektora,
- 9) zakupu, w ramach wynagrodzenia, pojemników do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, na zasadach określonych w Szczegółowych Warunkach Umowy,

²⁶ Oszacowana przez Ekosystem wartość zamówienia 196.554.900 zł, kwota przeznaczona na zamówienie ogłoszona przed otwarciem ofert 212.279.291 zł, ofertę złożył również inny podmiot na kwotę 218.417.063,76 zł.

²⁷ Oszacowana przez Ekosystem wartość zamówienia 190.921.175 zł, kwota przeznaczona na zamówienie ogłoszona przed otwarciem ofert 206.194.870 zł, brak ofert innych podmiotów.

²⁸ Oszacowana przez Ekosystem wartość zamówienia 229.374.800 zł, kwota przeznaczona na zamówienie ogłoszona przed otwarciem ofert 247.724.785 zł, ofertę złożył również inny podmiot na kwotę 256.142.061,00 zł.

²⁹ Oszacowana przez Ekosystem wartość zamówienia 112.539.636 zł, kwota przeznaczona na zamówienie ogłoszona przed otwarciem ofert 121.542.869 zł, ofertę złożył również inny podmiot na kwotę 128.894.645,22 zł.

10) wyposażenia nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne w pojemniki/kontenery wraz z utrzymaniem ich w należytej czystości i w pełnej sprawności technicznej oraz dostarczania worków przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych w ilości niezbędnej do zapewnienia prawidłowej realizacji usługi.

Wynagrodzenie wykonawcy określono jako iloczyn ceny ryczałtowej za poszczególną usługę (wynikającą ze złożonej oferty) oraz ilości faktycznie odebranych odpadów komunalnych³⁰. Wykonawca przedkładał miesięczną fakturę zbiorczą za wykonane usługi – wystawioną na Gminę Wrocław – wraz z dokumentami rozliczeniowymi do Ekosystemu, który dokonywał jej weryfikacji merytorycznej i rachunkowej. Z tytułu zawartych umów z podmiotami odbierającymi odpady z terenu Gminy Miejskiej Wrocławia, Ekosystem wydatkował w II półroczu 2013 r. - 77.211.304,32 zł, a za trzy kwartały 2014 r. - 113.610.253,35 zł³¹.

Ekosystem na funkcjonowanie PSZOK wydatkował 181.989 zł w II półroczu 2013 r. i 409.319 zł za trzy kwartały 2014 r.³².

(dowód: akta kontroli str. 206-218)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, na brak należytej staranności przy opracowywaniu dokumentacji wymaganej w postępowaniu przetargowym na wyłonienie podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, co skutkowało zaplaceniem przez Ekosystem 63,6 tys. zł kosztów postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą. Wyjaśniając w tej sprawie Dyrektor ds. Opłat i Administracji podała: (...) *zasądzenie kosztów w kwocie 63 tys. zł wynika z faktu, iż przepisy dot. zamówień publicznych nie zawierają regulacji prawnej analogicznej do art. 100 kc, tj. stosunkowego rozdzielenia kosztów (w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone). Złożone przez 4 oferentów odwołania zawierały kilkanaście zarzutów, które nie zostały przez KIO uznane za zasadne. Jednak wobec braku instytucji częściowego rozdzielenia kosztów postępowania, uznanie tylko jednego zarzutu odwołujących się spowodowało zasądzenie od Zamawiającego całości kosztów jednego z 4 postępowań.*

(dowód: akta kontroli str. 114-115, 185-199)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ekosystem w badanym zakresie.

3. Kontrola podmiotów odbierających odpady komunalne, a także wywiązywanie się z obowiązku sprawozdawczego

3.1. Kontrola podmiotów odbierających odpady komunalne

Opis stanu
faktycznego

Od lipca 2013 r. Spółka Ekosystem przeprowadzała kontrole przedsiębiorców odbierających odpady komunalne w zakresie realizacji przez nich obowiązków dotyczących zgodności i terminowości realizacji obowiązków nałożonych zawartymi umowami na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w tym w zakresie:

- 1) planu obsługi systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych;
- 2) wykazu miejsc gromadzenia odpadów zgodnie z załącznikiem do SIWZ³³;
- 3) harmonogramu opróżnień pojemników i odbioru worków oraz aktualizacje;
- 4) oznakowania pojemników/kontenerów;
- 5) wyposażenia nieruchomości w pojemniki oraz worki na selektywną zbiórkę;
- 6) harmonogramu mycia i dezynfekcji pojemników³⁴;

³⁰ <http://ekosystem.wroc.pl/segregacja-odpadow/>

³¹ W II połowie 2013r. I sektor 19.419.471,08 zł, II sektor 19.058.525,09 zł, III sektor 27.182.189,58 zł, IV sektor 11.551.118,57 zł; w po III kwartałach 2014 r. I sektor 26.989.838,36 zł, II sektor 26.968.469,60 zł, III sektor 42.582.798,20 zł, IV sektor 17.069.127,19 zł.

³² <http://ekosystem.wroc.pl/segregacja-odpadow/pszok/>

³³ Dla pojemników na odpady opakowaniowe w formie gniazd, również uzyskania zezwolenie na podstawienie pojemników oraz harmonogram odnawiania powłok malarskich.

- 7) wykazu pojazdów służących do prawidłowej realizacji obsługi sektorów wraz z samochodami rezerwowymi oraz ich kwitami wagowymi wraz z miesięcznymi sprawozdaniami z realizacji umowy;
- 8) harmonogramu mycia i dezynfekcji pojazdów (dla usług zleczanych podmiotom zewnętrznym potwierdzone fakturami);
- 9) wykazu osób biorących udział w realizacji przedmiotu zamówienia w zakresie obsługi sektora;
- 10) wykazu instalacji, do których przekazywano odpady komunalne.

Ponadto dokonywano weryfikacji sprawozdawczości przedkładanej przez wykonawców w celu monitoringu strumienia odpadów, za pomocą miesięcznych kart bilansu odpadów komunalnych potwierdzonych kwitami wagowymi, kartami przekazania odpadów do RIPOK, fakturami VAT: potwierdzającymi przekazane ilości odpadów do odzysku, recyklingu lub unieszkodliwienia wystawionymi przez RIPOK; sprzedaż odpadów przez wykonawcę; a także dokumentami potwierdzającymi recykling i miesięcznymi zestawieniami zebranych odpadów. Dodatkowo na bieżąco sprawdzano system monitoringu pojazdów oraz prowadzono monitoring baz magazynowo-transportowych wykonawców.

W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. pracownicy działu kontroli oraz gospodarowania odpadami przeprowadzili ponad 6000 kontroli miejsc gromadzenia odpadów. W wyniku tych kontroli udokumentowanych protokołami z kontroli, naliczono podmiotom odbierającym odpady komunalne 2 989 kar na łączną kwotę 1 556 965 zł, które pomniejszyły ich wynagrodzenie.

Najczęściej ujawnione przez Ekosystem nieprawidłowości to:

- odbiór odpadów poza godzinami określonymi w umowie (§ 18 ust. 2 pkt 4 lit. r umowy);
- mycie pojemników na odpady niezgodnie z harmonogramem (§ 18 ust. 2 pkt 3 lit. j umowy);
- brak aktualizacji jakiegokolwiek harmonogramu wymaganego postanowieniami umowy (§ 18 ust. 2 pkt 2 lit. e umowy);
- zanieczyszczony teren wokół pojemników spowodowany przepełnieniem pojemników na odpady (§ 18 ust. 2 pkt 3 lit. e umowy);
- wykorzystanie podstawowego pojazdu z *Planu obsługi* do obsługi terenu innego sektora (§ 18 ust. 2 pkt 4 lit. t umowy);
- brak aktualizacji *Planu obsługi*, m.in. w zakresie określania pojazdów podstawowych i rezerwowych (§ 18 ust. 2 pkt 5 lit. b umowy);
- brak oznakowania pojemników na odpady (§ 18 ust. 2 pkt 3 lit. b umowy);
- przepełnienie pojemników na odpady zbierane selektywnie (§ 18 ust. 2 pkt 4 lit. d umowy).

(dowód: akta kontroli str. 17-18¹, 23-39, 42)

W okresie objętym kontrolą Ekosystem prowadził ewidencję występowania nielegalnych wysypisk odpadów komunalnych, zgodnie z którą wg stanu na koniec 2012 r. występowały 23 wysypiska; koniec 2013 r. - 27 wysypisk, i na dzień 30 września 2014 r. - 22 wysypiska³⁵. W latach 2013-2014 (do 30 września). Ekosystem zlikwidował ogółem 58 *dzikich wysypisk*³⁶, na których składowano łącznie 8 217 Mg odpadów³⁷, z których odpady komunalne stanowiły jedynie 2,8% (232 Mg). Na likwidację wysypisk wydatkowano w badanym okresie łącznie 73.289 zł. Niemniej, jak wynikało z prowadzonej ewidencji, 13 zinwentaryzowanych nielegalnych wysypisk wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. i 30 września 2014 r.³⁸ (o łącznej kubaturze ok. 9.425 m³) nie było zlikwidowanych. Wyjaśniając w tej sprawie Dyrektor ds. Operacyjnych i Finansowych w Ekosystem, podał (...) *znajdują się one na terenach, które mają ustanowionych zarządców, którzy nie przewidują z różnych względów ich usunięcia. Na wysypiskach tych zalegają przeważnie*

³⁴ Dla odbioru odpadów: bezpośrednio od właścicieli nieruchomości 2-6; opakowaniowych- gniazda 2-6, przeterminowane leki 3-4, termometry rtęciowe 3-4; zużyte baterie 3-4; wielkogabarytowe – protokół potwierdzony dokumentacją fotograficzną.

³⁵ Wielkość odpadów odpowiednio, 12.425 m³ na koniec 2012 r., 12.465 m³ na koniec 2013 r., 12.107 m³ na 30.09.2014 r.

³⁶ 27 „dzikie wysypiska” w 2013 r. (7 930,0 Mg) i 31 w 3 kwartałach 2014 r. (287 Mg).

³⁷ Od 1 lipca 2013 r., tj. od wdrożenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, likwidacji dzikich wysypisk dokonywał podmiot odbierający odpady (ZUK).

³⁸ Które rozpoznano od czerwca 2008 r.

masy ziemne z domieszką gruzu, które porosły roślinnością. Z punktu widzenia właścicieli nie ma racjonalnych powodów, żeby je rozkopywać i wywozić, szczególnie w obliczu kosztów jakie należałoby ponieść. (...) oraz że (...) Ekosystem usuwa nielegalne wysypiska jedynie z terenów gminnych i Skarbu Państwa, które nie mają ustanowionych zarządców.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 144-152)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Wywiązywanie się z obowiązku sprawozdawczego w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdanie Gminy Wrocław za 2013 r. zawierające wymagane dane³⁹ z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, przekazane zostało Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu przez Prezydenta Wrocławia w terminie określonym w art. 9q ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Dane zawarte w tym sprawozdaniu otrzymano od Ekosystem sp. z o.o. Według tego sprawozdania, w 2013 r. osiągnięto poziom 10,9% ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych (papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła) wyniósł 16,4% przy 100% poziomie recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

(dowód: akta kontroli str. 294-317)

Sprawozdanie roczne Ekosystem sporządził na podstawie kwartalnych sprawozdań składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne. Liczne korekty do ww. sprawozdań były skutkiem działań weryfikacyjnych po stronie Ekosystem. Rozbieżności dotyczyły masy odebranych odpadów komunalnych przez RIPOK wykazanych w części II sprawozdania⁴⁰ Prezydenta Wrocławia za 2013 r. i we wszystkich pięciu przypadkach rozbieżności wynikały z błędów w sprawozdaniach kwartalnych, występujących po stronie podmiotów odbierających odpady komunalne. I tak, poniżej wymienione podmioty odbierające odpady komunalne w sprawozdaniach kwartalnych wykazały:

- a) Merta & Merta Sp. z o. o. odpady grup: 17.01.01 – 0,8 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 20,4 Mg (różnica 19,6 Mg); 17.01.02 – brak, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem 2,5 Mg (różnica 2,5 Mg); 17.01.07 – 3,7 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 13 Mg (różnica 9,3 Mg); 17.09.04 – 394,4 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 401,1 Mg (różnica 6,7 Mg). Wg wyjaśnień Dyrektora ds. Operacyjnych i Finansowych, podmiot odbierający odpady komunalne zobowiązał się do korekty sprawozdań kwartalnych;
- b) PPHU CERAMIKA Sp. z o. o. odpady grup: 17.01.01 – brak, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem 80 Mg (różnica 80 Mg); 17.01.02 – brak, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem 10 Mg (różnica 10 Mg). Według wyjaśnień Dyrektora ds. Operacyjnych i Finansowych, podmiot odbierający odpady komunalne zobowiązał się do korekty sprawozdań kwartalnych;
- c) TRANSMA Gospodarka Odpadami, odpady grup: 17.01.01 – brak, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem 30 Mg (różnica 30 Mg); 17.01.02 – brak, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 8 Mg (różnica 8 Mg); 17.01.07 – 120 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem 140 Mg (różnica 20 Mg). Według wyjaśnień Dyrektora ds. Operacyjnych i Finansowych, prawidłowe wielkości będą uwzględnione w ostatecznej wersji sprawozdania rocznego za 2013 r.;
- d) Veolia Usługi dla Środowiska Recykling Sp. z o.o. odpady grup: 17.09.04 – 32 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 38,2 Mg, wg sprawozdań kwartalnych podmiotów odbierających odpady komunalne było 32 Mg (różnica 6,2 Mg); 20.02.03 sposób zagospodarowania odpadów komunalnych D5 – 3376,6 Mg, w sprawozdaniu

³⁹ Art. 9q ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

⁴⁰ Zawierającej informacje o masie poszczególnych rodzajów odebranych z obszaru Gminy odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania.

rocznym Ekosystem 3380,2 Mg (różnica 3,6 Mg). Według wyjaśnień Dyrektora ds. Operacyjnych i Finansowych, prawidłowe wielkości będą uwzględnione w ostatecznej wersji sprawozdania rocznego za 2013 r.;

- e) Zakład Utylizacji, Recyklingu, Przerobu i Unieszkodliwiania Opadów Komunalnych i Przemysłowych, Rudna Wielka odpady grupy: 20.03.01 sposób zagospodarowania odpadów komunalnych R12 – 73604,4 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 66210,3 Mg (różnica 7394,1 Mg); 20.03.01 sposób zagospodarowania odpadów komunalnych R12/D8 w ilości 45916,8 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem 53383,3 Mg (różnica 7466,5 Mg); 20.03.03 – brak, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 179,8 Mg (różnica 179,8 Mg); 20.03.07 – 428,1 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 486,7 Mg (różnica 4,6 Mg); 20.03.99 – 944,9 Mg, w sprawozdaniu rocznym Ekosystem – 996,3 Mg (różnica 51,4 Mg). Według wyjaśnień Dyrektora ds. Operacyjnych i Finansowych, prawidłowe wielkości będą uwzględnione w ostatecznej wersji sprawozdania rocznego za 2013 r.

Ustalone
nieprawidłowości

Nierzetelnie sporządzono sprawozdanie Prezydenta Wrocławia z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2013 r., skierowane do Marszałka Województwa Dolnośląskiego oraz do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Nierzetelność ta była skutkiem błędów pisarskich jakie wystąpiły po stronie pracowników Ekosystem. Rozbieżności w podanych poniżej pięciu przypadkach dotyczyły masy odebranych odpadów komunalnych przez RIPOK wykazanych w:

- części II sprawozdania Prezydenta Wrocławia za 2013 r. dla Veolia Usługi dla Środowiska EMK Recykling Sp. z o.o. wykazano odpady grupy: 15.01.02 o wielkości 3,3 Mg, podczas gdy według sprawozdań kwartalnych podmiotu odbierającego odpady było 1,7 Mg (różnica 1,6 Mg); 15.01.06 o wielkości 26,4 Mg, podczas gdy według sprawozdań kwartalnych było 25,8 Mg (różnica 0,6 Mg); 15.01.07 o wielkości 457,1 Mg, podczas gdy według sprawozdań kwartalnych było 455,8 Mg (różnica 1,3 Mg),

- części IIIb sprawozdania⁴¹ Prezydenta Wrocławia, dla następujących czterech podmiotów odbierających odpady:

- a) Miks-Eko Ryszard Michalewski, odpady grupy 15.01.01 wykazano o wielkości 23,2 Mg, według sprawozdań kwartalnych było 27,2 Mg (różnica 4,0 Mg);
- b) Sortownia odpadów zmieszanych i selektywnej zbiórki WPO ALBA S.A., odpady grupy 15.01.01 wykazano w ilości 524,8 Mg, według sprawozdań kwartalnych było 624,8 Mg (różnica 100,0 Mg);
- c) Veolia Usługi dla Środowiska EMK Recykling Sp. z o.o. odpady grupy 15.01.01 wykazano w ilości 1403,5 Mg, według sprawozdań kwartalnych było 1362,9 Mg (różnica 40,6 Mg);
- d) Zakład Utylizacji, Recyklingu, Przerobu i Unieszkodliwiania Opadów Komunalnych i Przemysłowych, Rudna Wielka wykazano odpady grup: 20.02.01 o wielkości 1321,9 Mg, według sprawozdań kwartalnych podmiotów odbierających odpady komunalne było 1693,5 Mg (różnica 317,6 Mg); 20.03.02 – 387 Mg, wg sprawozdań kwartalnych podmiotów było 7,6 M (różnica 379,4 Mg).

Według wyjaśnień Dyrektora ds. Operacyjnych i Finansowych, wszystkie ww. rozbieżności (pięć przypadków) wynikają z błędów rachunkowych pracowników Ekosystemu, a prawidłowe wielkości będą uwzględnione w ostatecznej wersji sprawozdania rocznego za 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 261-275, 294-317, 331-340)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że podejmowane działania w celu weryfikacji sprawozdań kwartalnych przekazanych przez podmioty odbierające odpady nie były w pełni skuteczne, gdyż nie skutkowały sporządzeniem prawidłowego sprawozdania rocznego, co potwierdził w złożonych wyjaśnieniach Dyrektor ds. Operacyjnych i Finansowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ekosystem w zakresie weryfikacji sprawozdań kwartalnych podmiotów odbierających odpady i przygotowania danych niezbędnych do sprawozdania rocznego Gminy Wrocław za 2013 r.

⁴¹ Informacja o masie odpadów komunalnych ulegających biodegradacji nieprzekazanych na składowisku odpadów.

4. Rozpatrywanie skarg i wniosków w sprawach gospodarowania odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z postanowieniami art. 254 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴², otrzymywane przez Ekosystem, skargi i wnioski rejestrowane były w sposób pozwalający na pełną kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Informacja o dniach i godzinach przyjęć przez Dyrektora ds. operacyjno-finansowych oraz Dyrektora ds. opłat i administracyjnych, stosownie do § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴³, umieszczona została w widocznym miejscu w Biura Obsługi Klienta Ekosystemu przy ul. Kazimierza Michalczyka.

(dowód: akta kontroli str. 165-167)

Zgodnie z postanowieniami Zarządzenia⁴⁴ Prezesa Zarządu Ekosystem z dnia 14 października 2013 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Procedur załatwiania skarg i wniosków, pracownicy merytoryczni w zakresie swych kompetencji zostali zobowiązani m.in. do: rozpatrywania skarg w terminie 14 dni od ich złożenia w spółce. W okresie od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2014 r. do spółki wpłynęło 55 skarg dotyczących systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Z przeanalizowanych 10 skarg, każdą rozpatrzono w terminie do 14 dni licząc od dnia ich złożenia. Jedną skargę rozpatrzono pozytywnie. W odpowiedzi na tą skargę Prezes Zarządu Ekosystem przeprosił skarżącego za niestosowne zachowanie pracownika BOK.

(dowód: akta kontroli str. 207¹)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ekosystem w zakresie rozpatrywania skarg dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.

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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵ (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o:

1. Doprowadzenie do zgodności danych w zakresie masy odebranych odpadów komunalnych, wykazanych w sprawozdaniu Prezydenta Miasta Wrocławia za 2013 r. z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, z danymi wynikającymi z kwartalnych sprawozdań, składanych przez podmioty odbierające odpady komunalne w tym okresie.
2. Zamieszczanie w rocznych analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi danych o ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie Gminy Wrocław, wymaganych art. 3 ust. 2 pkt 10 lit. f *u.c.p.g.*
3. Pozyskanie danych o liczbie właścicieli nieruchomości zobowiązanych do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

⁴² Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

⁴³ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

⁴⁴ Nr 13/2013.

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu w terminie 30 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.

Wrocław, dnia 28 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura NIK we Wrocławiu

z up.

Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor