



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.002.06.2020

Tekst jednolity*

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent miasta stołecznego Warszawy
Urząd miasta stołecznego Warszawy
pl. Bankowy 3/5
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

* Uwzględniono zmiany:

- wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 23 grudnia 2021 r.
- sprostowane, w trybie art. 35c ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie/rachunkowe w: wystąpieniu pokontrolnym (sprostowanie z 11 maja 2021 r.) oraz uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli (informacja i sprostowanie z 21 stycznia 2022 r.).

***P/20/045 – Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi
oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów***

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd miasta stołecznego Warszawy ¹ , pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent miasta stołecznego Warszawy ² od 22 listopada 2018 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję Prezydenta m.st. Warszawy pełniła Hanna Gronkiewicz-Waltz, od 2 grudnia 2006 r. do 22 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 2681)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych na terenie gminy. 2. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobu postępowania z odpadami komunalnymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Bartosz Bernacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr KSI/32/2020 z 1 czerwca 2020 r., nr KSI/52/2020 z 15 października 2020 r. oraz nr KSI/1/2021 z 5 stycznia 2021 r. 2. Andrzej Szymczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr KSI/31/2020 z 1 czerwca 2020 r. i nr KSI/54/2020 z 15 października 2020 r. 3. Dorota Winosławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/35/2020 z 16 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-5, 8678-8681, 12049-12050)

¹ Dalej: „Urząd m.st. Warszawy” lub „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent m.st. Warszawy”.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2020 (do dnia zakończenia kontroli) Prezydent m.st. Warszawy zapewnił odbiór i zagospodarowanie odpadów z terenu nieruchomości zamieszkałych, a także możliwość selektywnego zbierania odpadów komunalnych (do 31 lipca 2020 r. obsługiwano także nieruchomości niezamieszkałe). Do dnia zakończenia kontroli Urząd nie przedstawił kontrolerom NIK informacji o liczbie nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych w poszczególnych latach. Prezydent m.st. Warszawy nie zlecał przeprowadzania badań morfologii odpadów komunalnych pochodzących z terenu nieruchomości położonych na terenie m.st. Warszawy⁵. Roczne sprawozdania Prezydenta m.st. Warszawy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2016-2018 zostały terminowo przekazane Marszałkowi Województwa Mazowieckiego (Marszałek Województwa) i Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (MWIOŚ). W sprawozdaniach tych wykazano, że Miasto osiągnęło wymagane poziomy: recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów budowlanych i rozbiórkowych innych niż niebezpieczne oraz masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 2015 r. Regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta (Regulamin lub Regulaminy) były zgodne z wymogami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁶. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) w Mieście obowiązywały dwie uchwały Rady m.st. Warszawy w sprawie wyboru metody obliczania i ustalenia stawki opłat za gospodarowanie odpadami: z dnia 12 lutego 2015 r. (Nr V/85/2015) i z dnia 12 grudnia 2019 r. (Nr XXIV/671/2019). Zgodnie z pierwszą opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, obliczana była od gospodarstwa domowego; stawki opłaty różnicowano w zależności od rodzaju zabudowy oraz liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym. W przypadku, gdy odpady nie były zbierane i odbierane w sposób selektywny stawki były o ok. 20% wyższe. Dla nieruchomości niezamieszkałych, na których powstawały odpady komunalne, stawki opłaty za jednorazowe opróżnienie zależne były od pojemności pojemników. Według drugiej uchwały opłata obliczana była, tak jak wcześniej, od gospodarstwa domowego. Stawki opłaty różnicowano w zależności od rodzaju zabudowy. Dla nieruchomości, na których nie zamieszkiwali mieszkańcy, gdzie świadczone usługi hotelarskie, ustalono opłatę zależną od ilości zużytej wody z danej nieruchomości. Dla pozostałych nieruchomości, na których nie zamieszkiwali mieszkańcy, a powstawały odpady komunalne, ustalono stawki w zależności od pojemności pojemnika lub worka. Dla nieruchomości zabudowanych domkiem letniskowym lub innych nieruchomości, wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, określono stawkę ryczałtową. W dniu 15 października 2020 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwały wprowadzające nowe zasady naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami. Od 1 grudnia 2020 r. opłata ta stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości i ustalonej stawki opłaty. Uchwały te zostały zaskarżone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „Miasto”.

⁶ Dz. U. 2020 r. poz. 1439, ze zm.; dalej: „ucpg”.

Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. obowiązywały trzy uchwały Rady Miasta w sprawie określenia wzoru/wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W 2016 r. do urzędów dzielnic Miasta wpłynęło 96 990 deklaracji, w 2017 r. – 99 654, w 2018 r. – 102 028, a w 2019 r. – 104 534.

Uchwałą nr LII/1251/2017 Rada m.st. Warszawy z 6 lipca 2017 r. w sprawie wyboru sposobu i formy wykonywania zadania własnego m.st. Warszawy polegającego na zagospodarowaniu odpadów komunalnych⁷, której projekt przedłożył Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, Rada m.st. Warszawy⁸ powierzyła zagospodarowanie całego strumienia odpadów z Miasta od 1 stycznia 2019 r. [...]⁹, czego skutkiem było rozdzielenie świadczonej dotychczas usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na dwie odrębne usługi, tj. usługę odbioru odpadów oraz usługę zagospodarowania odpadów. W celu realizacji tej uchwały w dniu 12 grudnia 2017 r. Miasto zawarło z [...]¹⁰ umowę wykonawczą w sprawie świadczenia przez Spółkę od 1 stycznia 2019 r. usług publicznych w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych powstających na terenie Miasta¹⁰. Z powodu przewlekłe prowadzonego postępowania administracyjnego Spółka nie dysponowała w dacie powierzenia tego zadania ostatecznym pozwoleniem zintegrowanym dla prowadzonej instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Brak ostatecznego pozwolenia stał się przyczyną wstrzymania we wrześniu 2018 r. przez MWIOŚ eksploatacji należącej do niej instalacji.

Miasto wywiązało się z obowiązku zorganizowania punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych¹¹, powierzając prowadzenie PSZOK podmiotom wyłonionym w postępowaniach przetargowych. Zapewniono przyjmowanie w nich od mieszkańców m.in.: papieru, szkła, metali, tworzyw sztucznych, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, urządzeń chłodniczych i klimatyzacyjnych, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży.

Koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) wyniosły ogółem 2 605 318,2 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 333 204,2 tys. zł, w 2017 r. – 341 731,5 tys. zł, w 2018 r. – 376 713,9 tys. zł, w 2019 r. – 829 976,7 tys. zł, w 2020 r. (do 30 czerwca) – 723 691,9 tys. zł. Dochody z pobranych opłat wraz z innymi dochodami za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były wystarczające na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Deficyt środków był pokrywany z budżetu Miasta. W celu obniżenia kosztów podjęto decyzję o wyłączeniu z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z dniem 1 sierpnia 2020 r. nieruchomości niezamieszkałych.

W latach 2016-2018 w Mieście przeprowadzono trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów z terenu nieruchomości zamieszkałych i terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w tym dwa w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedno w trybie

⁷ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6068; dalej: „uchwała LII/1251/2017”.

⁸ Dalej: „Rada Miasta”.

⁹ Dalej: „[...]⁹” lub „Spółka”.

¹⁰ Dalej: „Umowa wykonawcza z 2017 r.” lub „Umowa wykonawcza na zagospodarowanie”.

¹¹ Dalej: „PSZOK”.

zamówienia z wolnej ręki. Natomiast w latach 2019-2020 (do 30 czerwca), po rozdzielaniu usług, przeprowadzono cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór odpadów z terenu nieruchomości zamieszkałych i terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, z tego dwa w trybie przetargu nieograniczonego oraz dwa w trybie zamówienia z wolnej ręki. W badanym okresie 12 z 32 zawartych umów na odbiór i zagospodarowanie lub odbiór odpadów z Miasta zostało zawartych w trybie zamówienia z wolnej ręki.

W Urzędzie prowadzono również działania informacyjne i edukacyjne w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi.

Sprawując nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych Miasto zaniechało nałożenia kar pieniężnych w łącznej wysokości co najmniej 55 000 zł na podmioty świadczące usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta, które w latach 2019-2020 odbierały odpady komunalne pomimo tego, że nie były wpisane do rejestru działalności regulowanej.

Prezydent m.st. Warszawy nie nadzorował w sposób właściwy realizacji umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi odbioru i zagospodarowania (lub usługi odbioru) odpadów komunalnych, co skutkowało m.in.:

- wypłaceniem przez Urząd nienależnych wynagrodzeń podmiotom odbierającym odpady w łącznej wysokości co najmniej 39 275 251,4 zł, z tego w przypadkach: odbioru odpadów pojazdami wcześniej niezgłoszonymi – co najmniej 5 770 834,61 zł; zaakceptowania masy bezspornej, która była wyższa niż wynikało to z przekazanych kwitów wagowych – co najmniej 1 445 645 zł¹²; nieprzekazania kompletnych danych dotyczących przejazdu pojazdów – 21 854,74 zł¹³; niepomińszenia masy zagospodarowanych odpadów pomimo tego, że podmioty odbierające odpady nie przekazały kwitów wagowych w trakcie odbioru odpadów – co najmniej 32 036 917,05 zł netto;
- niedochodzeniem przez Biuro Gospodarki Odpadami¹⁴ od [...]*) nałożonych kar umownych w wysokości 258 360 zł za przekazanie planów odbiorów odpadów, w których wskazano świadczenie usługi odbioru w dni wolne od pracy;
- nienałożeniem na podmioty odbierające odpady – na podstawie umów obowiązujących od 1 lipca 2019 r. – kar umownych w łącznej wysokości co najmniej 3 723 100 zł, z tego: 1) 967 500 zł za nieprzekazanie w wymaganym terminie planów odbiorów odpadów (212 przypadków); 2) 2 360 000 zł za przedstawienie planów odbiorów odpadów niespełniających wymagań (494 przypadki); 3) 233 100 zł za odbiór odpadów pojazdami wcześniej niezgłoszonymi (2 331 przejazdów); 4) 70 000 zł za realizację usługi przez podmioty tym samym pojazdem w wielu zadaniach; 5) 83 000 zł za realizację usługi pojazdem niewłaściwie oznakowanym; 6) co najmniej 4 000 zł za odbiór odpadów pojazdem, dla którego podmiot nie przekazał dokumentów legalizacyjnych wag dynamicznych; 7) co najmniej 5 500 zł za odbiór odpadów, dla których wykonawca usługi nie przedstawił kompletnych danych dotyczących zrealizowanych przejazdów;

¹² Co stanowiło 2,38% sumy mas odpadów odebranych we wskazanych miesiącach i zadaniach.

¹³ Wykonawca nie przedstawił danych dla zdarzenia 1-9 z UIDMGO stanowiącego bazę przeładunkową – o łącznej masie 60,173 Mg. Masa ta stanowiła 0,04% całkowitej masy odebranej w III kwartale 2019 r.

¹⁴ Dalej: „BGO”.

- wprowadzeniem do zawartych przez dyrektor Biura Gospodarki Odpadami Komunalnymi m.st. Warszawy¹⁵ z [...]*) umów zmieniających umowy podstawowe na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z Miasta postanowień skutkujących podwyższeniem wynagrodzenia Spółki w przypadku wykreślenia z Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami instalacji, w której zagospodarowuje odpady. Z tego powodu Miasto poniosło dodatkowy wydatek w wysokości 11 727 476,76 zł (z tytułu zagospodarowania odpadów komunalnych od października 2018 r. do grudnia 2018 r.) względem stawek wskazanych w umowach zmieniających. Postępowanie to nie było niezbędnym do prawidłowej realizacji zamówienia uzupełniającego.

Dyrektorzy BGOK i BGO realizowali Umowę wykonawczą z 2017 r. niezgodnie z jej postanowieniami, m.in. zaniechano jej aneksowania w zakresie aktualizacji danych finansowych ujętych w załącznikach: nr 1 „Kalkulacja Finansowa” i nr 5 „Prognoza Rekompensaty”. Jednocześnie podjęto w Urzędzie działania skutkujące zmianą aktu założycielskiego [...]*) i wypłaceniem Spółce dopłaty za 2019 r. i 2020 r. w kwotach, które stanowiły – odpowiednio – 193,1% i 236% kwot dopłat określonych w obowiązującej wersji załącznika nr 1 do tej umowy, co było niezgodne z § 6 ust. 13 i § 12 ust. 3 Umowy wykonawczej z 2017 r. Ponadto dyrektor BGO podpisał umowę z firmą audytorską, która nie wykazała się wymaganym przez zamawiającego doświadczeniem, oraz zaakceptował przygotowany przez audytorów „Audyty rekompensaty” pomimo tego, że nie zawierał on informacji o przeanalizowaniu przez audytorów sprawozdania finansowego Spółki za 2019 r.

W załączniku do sprawozdania Głównego Urzędu Statystycznego „SG-01 Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna” za 2019 r. koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zostały wykazane niezgodnie ze stanem faktycznym. W analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi dla Miasta (za lata 2016-2019) prezentowane były niepełne koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami, co było sprzeczne z założeniami wynikającymi z art. 9tb ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg.

Ponadto system informatyczny SIGOK, wykorzystywany w Urzędzie m.in. do zbierania informacji o deklaracjach, był нефункциональный i nie stanowił wystarczającego wsparcia w realizacji zadań zarówno w BGO, jak i w urzędach dzielnic Miasta.

Dyrektor BGOK zawarł 13 lipca 2018 r. – w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ – umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy pomimo tego, że zgodnie z art. 6c ust. 2a ucpg prezydent miasta jest zobowiązany udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów upzp. W związku z realizacją ww. umowy wypłacono [...]*) wynagrodzenie w łącznej wysokości 25 430 007,15 zł.

System kontroli zarządczej w Urzędzie był nieskuteczny w kontrolowanym zakresie, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Ponadto, zdaniem NIK, wskazane jest, żeby Urząd bardziej wszechstronnie i w sposób zróżnicowany korzystał z instrumentów weryfikacyjnych przewidzianych w zawartych z wykonawcami umowach na odbiór odpadów (m.in. w zakresie kontroli

¹⁵ Dalej: „BGOK” – poprzednik BGO.

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: „upzp”.

fizycznej realizacji tej usługi). Jest to uzasadnione skalą prowadzonej działalności i ryzykiem zaistnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu elektronicznego systemu nadzoru nad odbiorem odpadów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz nadzór nad rynkiem odpadów komunalnych na terenie gminy

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z „Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy”¹⁸, za realizację zadań wynikających m.in. z ucpg odpowiedzialne było głównie BGOK, które 29 października 2019 r. zostało przekształcone w BGO. Funkcję dyrektora tego biura (bądź p.o. dyrektora) pełniły kolejno 4 osoby. Zgodnie z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi¹⁹ do zadań ww. biura należały m.in.:

- nadzór nad systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w Mieście, w szczególności: weryfikacja realizacji umów z podmiotami odbierającymi odpady komunalne; pozyskiwanie, przetwarzanie, gromadzenie, analizowanie i udostępnianie informacji przestrzennej, 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 Mieście; nadzorowanie zadań związanych z przyjmowaniem przez PSZOK odpadów wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ucpg lub przez inne punkty zapewniające przyjmowanie tych odpadów; opracowanie informacji, analiz i sprawozdań dla Prezydenta m.st. Warszawy i Rady Miasta;
- współpraca z Marszałkiem Województwa przy tworzeniu projektu i aktualizacji WPGO;
- prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ich kontrola w zakresie spełniania warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej;
- przyjmowanie i analiza sprawozdań od podmiotów odbierających odpady komunalne, a także od podmiotów prowadzących PSZOK oraz sporządzanie dla właściwych organów rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi;
- sporządzanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 9tb ust. 1 ucpg;

¹⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ „Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy” stanowiący załącznik do zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy (ze zm.).

¹⁹ Wewnętrzne regulaminy organizacyjne BGOK ustanowiono zarządzeniami Prezydenta m.st. Warszawy nr: 3932/2013 z 26 lutego 2013 r.; 5347/2013 z 20 grudnia 2013 r., 5854/2014 z 17 kwietnia 2014 r.; 816/2016 z 8 czerwca 2016 r. Z kolei regulamin wewnętrzny BGO został ustanowiony zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 1615/2019 z 28 października 2019 r.

- 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 ucpq;
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie nakładania kar pieniężnych na podmioty odbierające odpady oraz podmioty prowadzące PSZOK, w przypadkach, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2 oraz art. 9xa ucpq.

(akta kontroli str. 7697-7734)

Zgodnie z zarządzeniami Prezydenta m.st. Warszawy²⁰ bezpośredni nadzór nad BGO sprawował od 4 grudnia 2014 r. Michał Olszewski – zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, pełniąc jednocześnie nadzór nad wydziałami dla dzielnicy lub zespołami dla dzielnicy w urzędach dzielnic Miasta, w zakresie spraw dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z „Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy”, za realizację zadań nadzorczych względem spółek i przedsiębiorstw komunalnych, w tym [...]*), odpowiadało Biuro Nadzoru Właścicielskiego (BNW). W latach 2016-2020 (do czasu zakończenia kontroli) do obowiązków tego biura, w zakresie nadzoru nad spółkami, stosownie do zarządzenia nr 1712/2018 Prezydenta m.st. Warszawy z 31 października 2018 r. w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których m.st. Warszawa posiada udziały lub akcje²¹ należało w szczególności „dokonywanie oceny ekonomiczno-finansowej i organizacyjnej spółek”²². Bezpośredni nadzór nad BNW sprawował Prezydent m.st. Warszawy z wyjątkiem okresu od 20 września 2016 r. do 5 lipca 2018 r., gdy nadzór sprawował Witold Pahl – zastępca Prezydenta m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 2681, 7667-7696, 7735-7804)

2. W latach 2016-2020 (do 31 lipca) Prezydent m.st. Warszawy zapewnił odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zarówno zamieszkałych, jak i niezamieszkałych. Jednak do dnia zakończenia niniejszej kontroli BGO nie przedstawiło kontrolerom NIK informacji o liczbie nieruchomości objętych systemem odbioru odpadów komunalnych w poszczególnych latach.

²⁰ Tj.: zarządzeniem nr 124/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z 3 lutego 2020 r. w sprawie określenia komórek organizacyjnych Urzędu m.st. Warszawy bezpośrednio nadzorowanych przez Prezydenta m.st. Warszawy, powierzenia prowadzenia określonych spraw m.st. Warszawy Zastępcom Prezydenta m.st. Warszawy i Sekretarzowi m.st. Warszawy oraz określania zadań realizowanych przez Skarbnika m.st. Warszawy, Dyrektora Magistratu i Dyrektorów Koordynatorów oraz uchylonym zarządzeniem nr 1883/2018 z 3 grudnia 2018 r. (zmienionym zarządzeniami Prezydenta m.st. Warszawy: nr 2019/2019 z 14 lutego 2019 r., nr 1259/2019 z 25 lipca 2019 r., nr 1447/2019 z 11 września 2019 r. oraz nr 95/2020 z 30 stycznia 2020 r.).

²¹ Zarządzeniem nr 1712/2018 dokonano zmian w zarządzeniu nr 6548/2014 Prezydenta m.st. Warszawy z 9 września 2014 r. w sprawie określenia zasad sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których m.st. Warszawa posiada udziały lub akcje.

²² Rozdział II, pkt. 2.1 załącznika do zarządzenia nr 1712/2018 Prezydenta m.st. Warszawy, pn.: „Zasady sprawowania nadzoru nad spółkami prawa handlowego, w których m.st. Warszawa posiada udziały lub akcje”.

Od 1 sierpnia 2020 r., w związku z podjęciem przez Radę Miasta uchwał: z 14 maja 2020 r. nr XXX/865/2020²³ i z 2 lipca 2020 r. nr XXXII/976/2020²⁴ wyłączono z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne. Wobec powyższego, w celu wywiązania się z obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b ucpg, zarządcy ww. nieruchomości mieli obowiązek podpisać indywidualne umowy na odbiór odpadów komunalnych z przedsiębiorcą wpisanym do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2 ucpg.

Dane będące w dyspozycji BGO dotyczące ilości i rodzaju odebranych odpadów komunalnych oraz sposobu ich zagospodarowania różniły się od danych wskazanych w sprawozdaniach przekazanych Marszałkowi Województwa. I tak, na podstawie danych ze sprawozdań Prezydenta m.st. Warszawy przekazanych Marszałkowi Województwa, oraz sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne, BGO wykazało, że łączna masa odpadów odebranych i zebranych z terenu Miasta²⁵ wyniosła:

- w 2016 r. – 783 793,158 Mg, w tym 191 882,599 Mg zebrano selektywnie, co stanowiło 24,48% łącznej masy;
- w 2017 r. – 765 643,035 Mg, w tym 180 569,297 Mg zebrano selektywnie, co stanowiło 23,58% łącznej masy;
- w 2018 r. – 777 602,332 Mg, w tym 189 009,858 Mg zebrano selektywnie, co stanowiło 24,31% łącznej masy;
- w 2019 r. – 761 111,217 Mg, w tym 200 125,384 Mg zebrano selektywnie, co stanowiło 26,29% łącznej masy;
- w 2020 (do 30 czerwca) – 373 283,4397 Mg, w tym 122 289,344 Mg zebrano selektywnie, co stanowiło 32,76% łącznej masy.

Natomiast łączna masa odpadów odebranych oraz zagospodarowanych, wykazana przez BGO na podstawie rozliczeń umów (na podstawie: sprawozdań miesięcznych, kwartalnych, zapłaconych faktur oraz wnoszonych od 2019 r. dopłat), wyniosła:

- w 2016 r. – zapłacono za odebranie 762 422,806 Mg oraz za zagospodarowanie 762 422,806 Mg;
- w 2017 r. – zapłacono za odebranie 741 733,620 Mg oraz za zagospodarowanie 739 075,634 Mg;
- w 2018 r. – zapłacono za odebranie 737 325,885 Mg oraz za zagospodarowanie 739 075,634 Mg;
- w 2019 r. – zapłacono za odebranie 677 939,18 Mg oraz za zagospodarowanie 764 726,504 Mg²⁶;
- w 2020 r. (do 30 czerwca) – zapłacono za odebranie 332 810,3 Mg oraz za zagospodarowanie 367 543,45 Mg²⁷.

(akta kontroli str. 194-223, 2883, 4774, 9568; 10377-10378)

²³ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5786.

²⁴ Uchwała nr XXXII/976/2020 Rady m.st. Warszawy z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7774), dalej: „uchwała z 2 lipca 2020 r. nr XXXII/976/2020”.

²⁵ Obejmuje wszystkie rodzaje nieruchomości, odpady zebrane w PSZOK i innych punktach zbierania odpadów (np. w punktach skupu surowców wtórnych).

²⁶ W tym 3 174,433 Mg pochodziło z PSZOK.

²⁷ W tym 2 663,533 Mg pochodziło z PSZOK.

W latach 2016-2018 BGOK rozliczało się z wykonawcami umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na podstawie złożonych sprawozdań miesięcznych oraz dokumentów potwierdzających realizację usługi (począwszy od umów zmieniających²⁸ masa odpadów uznana przez BGOK/BGO za odebraną i zagospodarowaną określona była pojęciem „masy bezspornej”).

Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia niniejszej kontroli BGOK/BGO wyznaczały „masę bezsporną” jedynie w przypadku realizacji usługi odbioru odpadów komunalnych. W przypadku zagospodarowanych odpadów rozliczenie następowało na zasadach określonych w umowie wykonawczej zawartej z [...]*, tj. na podstawie wskazań wag najazdowych w instalacjach przyjmujących odpady do zagospodarowania.

Z tego tytułu w 2019 r. zapłacono za zagospodarowanie masy odpadów o 86 787,329²⁹ Mg większej niż zapłacona, ustalona „masa bezsporna” odebranych odpadów. Analogicznie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. masa zagospodarowanych odpadów była wyższa o 34 733,149 Mg³⁰ od zapłaconej, ustalonej „masy bezspornej” odebranych odpadów. Obydwie te masy ustalane były innymi metodami: masa odpadów odebranych to masa uznana przez Miasto na podstawie ważeń wagami dynamicznymi zamontowanymi na śmieciarkach i udokumentowana zgodnie z wymaganiami określonymi w zawartej umowie, natomiast masa odpadów zagospodarowanych to masa ustalona według wskazań wag najazdowych, dokładniejszych niż wagi dynamiczne.

(akta kontroli str. 6433-7505, 9568-9591, 10379, 10870, 11393, 11494-11495)

Dyrektor BGO wyjaśnił, że weryfikacja danych zawartych w przekazywanych sprawozdaniach podmiotów, o których mowa w art. 9n, art. 9na i art. 9nb ucpg, „polega na analizie informacji wskazanych w sprawozdaniach oraz danych określonych w dokumentach sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów, tj. kartach ewidencji odpadów i kartach przekazania odpadów. W przypadku wątpliwości odnośnie danych oraz informacji zawartych w sprawozdaniach, wzywano podmioty do wyjaśnień lub poprawy sprawozdania. Przedsiębiorcy składali korekty sprawozdań, w których zmieniali dane głównie w zakresie poprawy błędów pisarskich dot. ilości odpadów, a także doprecyzowywali procesy zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych oraz nazwy i adresy instalacji, do których przekazywano odpady.

Masy odpadów określone w sprawozdaniach półrocznych (składanych na mocy przepisów Ustawy³¹) i w sprawozdaniach miesięcznych (składanych w oparciu o umowę cywilno-prawną) nie muszą być równe, gdyż dotyczą one sprawozdawczości dwóch różnych strumieni odpadów komunalnych. Sprawozdania półroczne pokazują strumień odpadów komunalnych odebranych przez podmiot z terenu m.st. Warszawy. Sprawozdania miesięczne pokazują strumień odpadów komunalnych odebranych przez podmiot w ramach umowy z Miastem, za których odbiór podmiot oczekuje wynagrodzenia. Masa odpadów wykazana na fakturach jest natomiast zgodna z wyznaczoną przez BGO masą bezsporną, która nie musi być równa masie wskazanej przez podmiot w sprawozdaniu miesięcznym. Dane wskazane w sprawozdaniach rocznych przekazywanych przez Prezydenta

²⁸ Umowy zmieniające umowy podstawowe na odbiór i zagospodarowanie odpadów zawarte: 15 kwietnia 2014 r. – GO/B/III/1/8/U-07/14-17, GO/B/III/1/8/U-08/14-17, GO/B/III/1/8/U-09/14-17, GO/B/III/1/8/U-10/14-17, GO/B/III/1/8/U-11/14-17 oraz 19 listopada 2013 r. – GO/B/III/1/8/U-04/13-17, GO/B/III/1/8/U-05/13-17, GO/B/III/1/8/U-06/13-17, GO/B/III/1/8/U-07/13-17.

²⁹ Według danych z 22 września 2020 r.

³⁰ Dane dotyczące masy odpadów przyjętych do zagospodarowania wykazanych przez [...]* nie zostały na dzień sporządzania zestawienia zatwierdzone przez BGO. Dane pochodzą z ostatniej korekty sprawozdania za II kw. 2020 r. złożonej 28 października 2020 r.

³¹ Ucpg – przyp. kontrolera.

m.st. Warszawy, na podstawie art. 9q Ustawy nie były weryfikowane z miesięcznymi sprawozdaniami złożonymi przez podmioty wykonujące usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu m.st. Warszawy. Natomiast analiza danych polega na porównaniu informacji wskazanych w sprawozdaniach z danymi określonymi w dokumentach sporządzanych na potrzeby ewidencji odpadów, tj. kartach ewidencji odpadów i kartach przekazania odpadów”.

(akta kontroli str. 943-947)

3. Prezydent m.st. Warszawy nie zlecał przeprowadzania badań morfologii odpadów komunalnych pochodzących z terenu nieruchomości położonych na terenie Miasta. Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że nie zlecano wykonania takich badań „z uwagi na brak delegacji ustawowej”. Do wyliczeń osiąganego poziomu recyklingu w latach 2017-2018 przyjęto wskaźnik Um_{pmts} na podstawie aktualnego „Krajowego planu gospodarki odpadami 2022”³², tj. zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych³³.

Ponadto wyjaśnił, że: „z uwagi na projekt z dnia 9 stycznia 2019 r. rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sposobu obliczania poziomu przygotowania do ponownego użycia [...] w którym określono nowy sposób obliczania poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, tj. zrezygnowano z wyliczania ww. poziomu odnoszącego się do wybranych frakcji papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła. Zaproponowano wyliczenie ww. poziomu odnoszące się do całego strumienia odpadów komunalnych [...] W przypadku wejścia w życie ww. rozporządzenia nie będzie konieczne wykorzystywanie uzyskanego wskaźnika Um_{pmts} przy wyliczeniu osiąganego poziomu recyklingu, a tym samym nie będzie konieczne wykonanie analizy składu morfologicznego odpadów komunalnych...”.

Przytoczone wyżej rozporządzenie Ministra Środowiska z 29 maja 2012 r. zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych³⁴.

15 marca 2019 r. Prezes Zarządu [...]*) przekazał dyrektorowi BGOK opracowanie pn. „Zagospodarowanie odpadów z m.st. Warszawy. Część IV Analiza potrzeb inwestycyjnych zarys”, w którym wskazano³⁵ m.in., że: „Analiza morfologiczna odpadów zmieszanych stanowi niezwykle cenne źródło informacji, ponieważ odpady 20 03 01 stanowią główny strumień odpadów wytwarzanych na terenie miasta stołecznego (stanowią średnio 78%). Dotychczasowe badania morfologiczne odpadów komunalnych, na których opiera się m.in. WPGO wymagają aktualizacji i nie stanowią źródła reprezentatywnych danych dla specyficznego rynku odpadowego na terenie miasta stołecznego”³⁶.

(akta kontroli str. 814-821, 943-945, 5813, 5815-5816, 5847-5938)

4. W okresie objętym kontrolą rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obejmował:

³² Dalej: „KPGO”.

³³ Dz. U. poz. 645.

³⁴ Dz. U. poz. 2167.

³⁵ W rozdziale 3.2. „Morfologia zmieszanych odpadów komunalnych...” (str. 45-50) wykazano, że w latach 2016-2017 w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów „Gwarków” przeprowadzono badania morfologiczne dla: zmieszanych odpadów komunalnych (20 03 01) – zbadano 17 próbek odpadów, oraz dla odpadów segregowanych suchych – zbadano 11 próbek.

³⁶ Pismo nr ZDS.0710.5.5.2019.AJ.2 L.dz.149/2019.

- w 2016 r. – 138 podmiotów, o których mowa w art. 9n ucpg i 2 podmioty, o których mowa w art. 9na ucpg³⁷;
- w 2017 r. – 130 podmiotów, o których mowa w art. 9n ucpg i 2 podmioty, o których mowa w art. 9na ucpg;
- w 2018 r. – 127 podmiotów, o których mowa w art. 9n ucpg i 2 podmioty, o których mowa w art. 9na ucpg;
- w 2019 r. – 103 podmioty, o których mowa w art. 9n ucpg; 2 podmioty, o których mowa w art. 9na ucpg i 134 podmioty zbierające frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, o których mowa w art. 9nb ucpg.

W kontrolowanym okresie Prezydent m.st. Warszawy otrzymał łącznie 878 sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, z tego:

- za 2016 r. – 213 sprawozdań od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (104 za I półrocze; 107 za II półrocze i 2 sprawozdania roczne od podmiotów prowadzących PSZOK), w tym: 79 sprawozdań w I półroczu i 82 sprawozdania w II półroczu były sprawozdaniami tzw. „zerowymi”;
- za 2017 r. – 206 sprawozdań od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (103 za I półrocze; 101 za II półrocze i 2 sprawozdania roczne od podmiotów prowadzących PSZOK), w tym: 79 sprawozdań w I półroczu i 74 sprawozdania w II półroczu były sprawozdaniami tzw. „zerowymi”;
- za 2018 r. – 207 sprawozdań od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (100 za I półrocze; 105 za II półrocze i 2 sprawozdania roczne od podmiotów prowadzących PSZOK), w tym: 73 sprawozdania w I półroczu i 78 sprawozdania w II półroczu były sprawozdaniami tzw. „zerowymi”; oraz 158 sprawozdań rocznych od podmiotów zbierających frakcje odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych, w tym 92 sprawozdania były sprawozdaniami tzw. „zerowymi”;
- za 2019 r. (w I półrocze) – 94 sprawozdania od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, w tym 74 sprawozdania były sprawozdaniami tzw. „zerowymi”.

W okresie objętym kontrolą podmioty odbierające odpady nie złożyły 202 sprawozdań „zerowych”, mimo że zgodnie z art. 9n ust. 6 ucpg były do tego zobowiązane.

Prezydent m.st. Warszawy wydał 28 decyzji o nałożeniu kar pieniężnych na podmioty, które złożyły sprawozdania z uchybieniem terminu określonego w art. 9n ust. 2 ucpg³⁸, łącznie na 43 700 zł³⁹. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli 17 podmiotów uiszczyło opłaty w łącznej wysokości 31 200 zł, a w pozostałych sprawach trwało postępowanie egzekucyjne bądź odwoławcze. Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁴⁰ w art. 9j ust. 2 ucpg dodano pkt 6 – obowiązujący od dnia 6 września 2019 r. Zgodnie z tym przepisem podmiot odbierający odpady, który nie złożył w terminie 365 dni od terminu wskazanego w art. 9n ust. 2 ucpg sprawozdania

³⁷ Tj. prowadzące PSZOK.

³⁸ Opóźnienia w przekazaniu sprawozdań wyniosły od 1 do 100 dni.

³⁹ Z tego: w 2016 r. – 7 decyzji łącznie na 5 000 zł; w 2017 r. – 13 decyzji łącznie na 28 700 zł; w 2018 r. – 8 decyzji łącznie na 10 000 zł.

⁴⁰ Dz. U. poz. 1579, ze zm., dalej: „ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ucpg”.

zerowego, zostanie wykreślony z rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 4617-4619, 4630-4640, 4671-4681, 4686-4715)

5. Realizując obowiązek wynikający art. 9q ust. 2 ucpg, Prezydent m.st. Warszawy terminowo⁴¹ przekazywał roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2016-2018 Marszałkowi Województwa i MWIOŚ.

Sprawozdania za lata 2016-2017 korygowane były w związku z wezwaniami Marszałka Województwa⁴², które dotyczyły konieczności ponownej weryfikacji m.in. wykazanych sposobów zagospodarowania odpadów, podanych nazw instalacji, weryfikacji masy niektórych odpadów, poprawności obliczenia osiągniętego poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia. Powyższe sprawozdania zostały poprawione w terminach określonych w art. 9r ust. 2 ucpg.

Ponadto Prezydent m.st. Warszawy ponownie przekazał Marszałkowi Województwa skorygowane sprawozdania za lata 2016-2017⁴³ oraz trzykrotnie skorygował sprawozdanie za rok 2018⁴⁴. Korekty były sporządzane w związku z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi w zakresie poprawności danych zawartych w półrocznych sprawozdaniach podmiotów odbierających odpady komunalne z terenu Miasta.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2⁴⁵ przesunięto termin przekazywania sprawozdań za 2019 r., o których mowa w art. 9n ust. 1, art. 9na ust. 1 i art. 9nb ust. 1, za pośrednictwem „Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami”⁴⁶ do 31 sierpnia 2020 r. W konsekwencji ustawa określiła również nowy termin złożenia przez prezydenta miasta sprawozdania rocznego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2019 r., o którym mowa w art. 9q ww. ustawy, tj. do 31 października 2020 r.

(akta kontroli str. 2329-2587)

6. W sprawozdaniach Prezydenta m.st. Warszawy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2016-2018 wykazano, że Miasto osiągnęło wymagane poziomy:

- recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, dotyczące papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła (w 2016 r. osiągnięto 19,6% przy wymaganych 18%; w 2017 r. – 20,4% przy wymaganych 20%; w 2018 r. – 34,23% przy wymaganych 30%);
- recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, dotyczące innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (w 2016 r. osiągnięto 98,83% przy wymaganych 42%; w 2017 r. – 98,9% przy wymaganych 45%; w 2018 r. – 96,1% przy wymaganych 50%);

⁴¹ Tj. do 31 marca roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.

⁴² Wezwanie nr PZ-ZD-I.7012.9.299.2017.AS z 8 maja 2017 r. (dot. sprawozdania za rok 2016); wezwanie nr PZ-ZD-I.7012.1.55.2018.AS z 11 czerwca 2018 r. (dot. sprawozdania za rok 2017).

⁴³ Korekty przekazane pismami nr: GO-I.604.4.13.2017.KKW (4.KKW.GO-I.) z 10 października 2017 r. (dot. sprawozdania za rok 2016); GO-I.604.4.39.2018.KKW (4.KKW.GO-I.) z 12 września 2018 r. (dot. sprawozdania za rok 2017).

⁴⁴ Korekty sprawozdania za 2018 r. przekazane pismami nr: GO-I.604.4.52.2019.KKW (2.KKW.GO-I.) z 7 sierpnia 2019 r.; GO-I.604.4.52.2019.KKW (3.KKW.GO-I.) z 22 listopada 2019 r. i GO-I.604.4.52.2019.KKW (4.KKW.GO-I.) z 17 grudnia 2019 r.

⁴⁵ Dz. U. poz. 875, ze zm.

⁴⁶ Dalej: „BDO”.

- masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (w 2016 r. osiągnięto 3,45% przy dopuszczalnych 45%; w 2017 r. – 0,0004% przy dopuszczalnych 45%; w 2018 r. – 0,0039% przy dopuszczalnych 40%).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c ucpg ww. informacje o wymaganych poziomach recyklingu oraz ograniczeniu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania zostały udostępniane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Miasta (BIP)⁴⁷ w wyznaczonych zakładkach oraz w treści „Analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi” za: 2016, 2017 i 2018 rok. W analizie za 2019 r. wskazano, że dane zostaną opublikowane w późniejszym terminie.

(akta kontroli str. 2656-2680)

W zakresie obowiązku osiągnięcia przez Miasto w 2020 r. 50% poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia oraz wysokich kar grożących za niespełnienie ww. poziomu, zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zeznał: „Czekamy na nowelizację przepisów w tym zakresie przez Ministerstwo. Poziomy te są nierealne do osiągnięcia przez samorządy, o czym informowaliśmy Ministerstwo. Poziomy recyklingu weryfikujemy po sprawozdaniach rocznych. Sprawdzamy je krzyżowo ze sprawozdaniami składanymi przez podmioty zagospodarowujące odpady”.

Ponadto zastępca Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że: „Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej (w szczególności Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy [...] oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, obowiązek osiągania odpowiednich poziomów przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych ciąży na państwach członkowskich, a nie na poszczególnych instalacjach”.

(akta kontroli str. 6408-6409, 6425, 6355-6356, 6367-6368)

Przy obliczaniu osiągniętych w latach 2016-2018 poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dotyczących papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła w trakcie ustalania „łącznej masy wytworzonych odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych oraz od innych wytwórców odpadów komunalnych” [Mw_{pmts}]⁴⁸ wykorzystano nieaktualne dane GUS w zakresie „masy wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca na terenie województwa” [Mw_{GUS}].

Do obliczeń wykorzystano następujące wartości Mw_{GUS}: dla 2016r. – 311kg (tj. wartość dla 2015 r.); dla 2017 r. – 328 kg (tj. wartość dla 2016 r.); dla 2018 r. – 331 kg (tj. wartość dla 2017 r.). Dostępne na platformie internetowej GUS⁴⁹ wartości Mw_{GUS} dla lat 2016-2018 wyniosły, odpowiednio: 328 kg, 331 kg oraz 336 kg. Na ww. platformie dostępne były również dane dla 2019 r. – zarówno na poziomie województwa (321kg), jak również Miasta – gdzie wskaźnik ten był znacznie wyższy niż dla województwa i wyniósł 375 kg⁵⁰.

⁴⁷ <http://bip.warszawa.pl/>.

⁴⁸ Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie poziomów recyklingu [...]: Mw_{pmts} – łączna masa wytworzonych odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, pochodzących ze strumienia odpadów komunalnych z gospodarstw domowych [...] wyrażona w Mg, obliczana na podstawie wzoru: 1) w przypadku gmin: Mw_{pmts} = Lm × Mw_{GUS} × Um_{pmts}.

⁴⁹ Na platformie internetowej Bank Danych Lokalnych: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>.

⁵⁰ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.

Ponadto do wyliczenia udziału łącznego odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych [Um_{pmts}] wykorzystano dane z KPGO⁵¹, który opracowany został na podstawie danych z 2008 r.⁵² W BGO nie skorzystano z możliwości wykorzystania bardziej aktualnych danych na podstawie badań morfologii odpadów komunalnych wykonanych na zlecenie gminy lub podmiotu, o którym mowa w art. 9g ucpg, pomimo, że co najmniej od 15 marca 2019 r. dysponowano stanowiskiem [...]⁵³, że: „Dotychczasowe badania morfologiczne odpadów komunalnych, na których opiera się m.in. WPGO wymagają aktualizacji i nie stanowią źródła reprezentatywnych danych dla specyficznego rynku odpadowego na terenie miasta stołecznego”.

(akta kontroli str. 2329-2330, 2356-2358, 2392-2394, 2431-2432, 2445, 2463, 2487, 2508, 2511, 2531, 2559, 2584, 2664, 2671, 2678, 5815-5939, 7659-7665, 8654-8664)

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „...Na dzień przygotowania sprawozdań rocznych za lata 2016-2018 (tj. marzec odpowiednio 2017-2019 r.) nie było dostępnych na stronach GUS danych odpowiednio dla lat 2016-2018. Ponadto w latach 2016-2017 nie było jeszcze dostępnej platformy internetowej Bank Danych Lokalnych, zatem dane do wyliczeń pochodziły z Roczników Statystycznych Ochrona Środowiska publikowanych na stronach GUS w drugiej połowie roku”. Przy kolejnych korektach sprawozdań nie były uwzględniane aktualne wartości gdyż: „Urząd Marszałkowski ani MWIOŚ⁵⁴ nie wymagały takiego postępowania, które mogłoby wpłynąć na zmianę wysokości poziomu. Organy weryfikujące sprawozdania roczne akceptowały wysokość wyliczonych poziomów, o których mowa w art. 3b i 3c ucpg”.

W zakresie nieskorzystania z danych wynikających z przeprowadzonych przez [...]⁵⁵ badań morfologicznych przy wyliczeniu wysokości poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że Miasto: „nie zlecało wykonania takich badań morfologii [...] BGO nie widziało zasadności i możliwości uwzględnienia danych przekazanych przez [...]⁵⁶ dotyczących wykonania w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów „Gwarków” badań morfologicznych dla niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i odpadów segregowanych suchych, przy wyliczaniu osiągniętego przez Miasto poziomu recyklingu [...] Badania wykonane przez [...]⁵⁷ dotyczyły tylko części odpadów odbieranych i przywożonych do instalacji przy ul. Zabranieckiej 2, przez co nie były one reprezentatywne dla całego Miasta”.

(akta kontroli str. 9557-9562)

W latach 2016-2018 Spółka, zagospodarowując część strumienia odpadów z Miasta nie osiągnęła wymaganych prawem poziomów recyklingu, i z tego tytułu Miasto nałożyło na [...]⁵⁸ kary, w łącznej wysokości 9 972 280,50 zł⁵⁹.

(akta kontroli str. 3625)

⁵¹ Przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 88 z dnia 1 lipca 2016 r. (M. P. poz. 784).

⁵² Na str. 13 KPGO wskazano, że: „Nie prowadzono kompleksowych badań składu morfologicznego odpadów komunalnych po 2008 r. Realizowane były w 2015 r. jedynie badania sezonowe w okresie zimowym zmieszanych odpadów komunalnych, przyjmowanych do wybranych RIPOK. Wobec tego przyjęto skład morfologiczny odpadów komunalnych dla 2008 r. [...] jako najbardziej reprezentatywny dla kraju”.

⁵³ Pismo nr ZDS.0710.5.5.2019.AJ.2, L.dz.149/2019.

⁵⁴ Mazowiecki Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska – przyp. kontrolera.

⁵⁵ Według stanu na 21 sierpnia 2020 r.

7. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) do BGOK/BGO wpłynęło łącznie 118 wniosków mieszkańców/wspólnot mieszkaniowych/firm⁵⁶, złożonych w trybie art. 6s ucp⁵⁷, z których 18 (tj. 15,3%) zostało rozpatrzonych pozytywnie. Łączna kwota roszczeń, wynikająca z przedłożonych wniosków, wynosiła 337 345,33 zł, a łączna kwota dokonanych zwrotów wyniosła 16 255,21 zł, tj. 4,8% łącznej kwoty roszczeń. Pozostałe 100 wniosków rozpatrzono negatywnie.

Jako przyczyny odmownego uwzględnienia wniosków BGOK/BGO wskazywało m.in. na to, że część firm, którym właściciele nieruchomości przekazywali odpady, nie była wpisana do rejestru działalności regulowanej (19 wniosków, tj. 16,1% wszystkich złożonych), bądź na niewłaściwe udokumentowanie zgłoszenia reklamacji do Miejskiego Centrum Kontakt. W przypadku 8 z 19 wniosków (tj. 42,1%) w latach 2019-2020 zostały wszczęte postępowania administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 9x ust. 1 pkt 1 ucp^g. W wyniku ww. postępowań wydano decyzje nakładające kary w łącznej wysokości 50 000 zł.

W części odmownych wniosków kierownictwo BGOK/BGO informowało m.in., że: „...w przypadku ubiegania się o zwrot kosztów z art. 6s ww. ustawy właściciel nieruchomości zobowiązany jest każdorazowo zgłaszać przypadki niewłaściwego świadczenia usług przez Operatora odbierającego odpady komunalne, na zasadach określonych w § 6 uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów [...] (tel. 19115 lub elektronicznie poprzez portal www.warszawa19115.pl). Dokonanie zgłoszenia, w sposób wskazany, pozwala na bieżące monitorowanie zdarzenia i skuteczne podjęcie przez Biuro interwencji, jak również ewentualnego naliczenia Operatorowi kary umownej za niewywiązywanie się z obowiązków w zakresie odbioru odpadów komunalnych”.

W przypadku 18 pozytywnie rozpatrzonych wniosków kierownictwo BGOK/BGO nie wszczęło postępowań mających na celu naliczenie kar umownych operatorom, którzy nie wywiązali się z obowiązku odbioru odpadów z nieruchomości objętych wnioskami (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2056-2062, 2180-2184)

8. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) w Mieście obowiązywały 2 uchwały Rady Miasta dotyczące wyboru metody obliczania i ustalenia stawki opłat za gospodarowanie odpadami:

- a) Nr V/85/2015⁵⁸, w której dokonano wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy – od gospodarstwa domowego; stawki opłaty zróżnicowano w zależności od rodzaju zabudowy oraz liczby mieszkańców w gospodarstwie domowym. Uchwała została przyjęta zgodnie z projektem, w którym dokonano zmiany terminu wejścia w życie uchwały z powodu orzeczenia nieważności uchwały w części przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie (RIO). Metoda ta obowiązywała od 30 marca 2013 r. do 29 lutego

⁵⁶ Kopie wniosków zostały przekazane kontrolerom pismami: z 31 sierpnia 2020 r. (93 sztuki) i z 9 września 2020 r. (25 wniosków).

⁵⁷ Artykuł 6s ucp^g stanowi, że w przypadku, gdy gmina nie realizuje obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej.

⁵⁸ Uchwała nr V/85/2015 Rady m.st. Warszawy z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1277, ze zm.).

2020 r.⁵⁹ W przypadku selektywnej zbiórki odpadów komunalnych stawki miesięczne wynosiły:

- od 10 zł do 37 zł w zależności od wielkości gospodarstwa domowego (od jednoosobowego do czteroosobowego lub większego) dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym innym niż ten, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶⁰;
- od 30 zł do 60 zł w zależności od wielkości gospodarstwa domowego (od jednoosobowego do trzyosobowego lub większego) dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym;
- od 15 zł do 30 zł za lokal w zależności od wielkości gospodarstwa domowego (od jednoosobowego do trzyosobowego lub większego) dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, w którym wyodrębniono dwa lokale mieszkalne.

W przypadku, gdy odpady nie były zbierane i odbierane w sposób selektywny określone stawki były wyższe o ok. 20% i wynosiły, odpowiednio, od 12 zł do 45 zł, od 36 zł do 72 zł i od 18 zł do 36 zł.

Dla nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, stawki opłaty za jednorazowe opróżnienie były zależne od pojemności pojemników. W przypadku, gdy odpady komunalne były zbierane w sposób selektywny, stawki opłaty wynosiły od 15 zł za pojemnik o pojemności 120 l do 152 zł za pojemnik o pojemności 3500 l, powiększone o każde 40 zł za każde kolejne rozpoczęte 1000 l pojemności pojemnika, a dla zbiórki nieselektywnej od 21 zł za pojemnik o pojemności 120 l do 213 zł za pojemnik o pojemności 3500 l.

- b) Nr XXIV/671/2019⁶¹, w której dokonano wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy – od gospodarstwa domowego. Stawki opłaty zróżnicowano w zależności od rodzaju zabudowy. Dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, na której są świadczone usługi hotelarskie⁶² – ustalono opłatę zależną od ilości zużytej wody z danej nieruchomości. Dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne ustalono stawki od pojemności pojemnika lub worka. Dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości, wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, określono stawkę ryczałtową.

Dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielolokalowym i zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, ustalono stawki opłaty od gospodarstwa domowego w wysokościach, odpowiednio, 65 zł i 94 zł. Właściciele nieruchomości

⁵⁹ Na podstawie uchwały nr LI/1497/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 3185, ze zm.).

⁶⁰ Dz. U z 2020 r. poz. 1333, ze zm., dalej: „ustawa – Prawo budowlane”.

⁶¹ Uchwała Nr XXIV/671/2019 Rady m.st. Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 15291, ze zm.), dalej: „uchwała nr XXIV/671/2019”.

⁶² W rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 238, ze zm.).

jednorodzinnej, którzy kompostują bioodpady w kompostowniku przydomowym, zostali zwolnieni w części z opłaty (opłata pomniejszona o 4 zł).

Dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, na której świadczone są usługi hotelarskie – ustalono, że opłata stanowi iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości i stawki opłaty w wysokości 11,85 zł za 1m³ zużytej wody.

Dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, ustalono stawki opłaty za pojemniki i worki – w zależności od ich pojemności⁶³.

Dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, określono ryczałtową stawkę w wysokości 169,30 zł za rok.

Dla właścicieli nieruchomości, którzy nie wypełniają obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, określono stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości dwukrotnej wysokości stawek opłaty.

Uchwałą nr XXV/728/2020⁶⁴ zmieniono uchwałę nr XXIV/671/2019 w zakresie obowiązujących stawek opłaty. I tak, dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne ustalono nowe stawki opłaty za pojemniki o objętości pow. 1 100 l⁶⁵ oraz podwyższono opłaty dla właścicieli nieruchomości, którzy nie wypełniają obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny.

Metoda ta obowiązywała od 1 marca 2020 r.

Uchwała nr XXIV/671/2019 była niezgodna z projektem uchwały opracowanym w BGO. Projekt m.in. zakładał zastosowanie – w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielolokalowym – metody ustalenia opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego (iloczyn powierzchni lokalu mieszkalnego i stawki opłaty w wysokości określonej w uchwale). Wcześniej BGO zleciło zewnętrznej firmie doradczej wykonanie ekspertyzy w powyższym zakresie⁶⁶, stanowiącej bazę wyjściową do dalszych analiz. Z załączonego do uzasadnienia projektu uchwały wynika, że zarekomendowano przyjęcie powierzchni lokalu mieszkalnego jako podstawowej metody naliczania opłaty ze względu na szczelność systemu poboru opłat. Projekt uchwały został zaopiniowany przez Skarbnika Miasta pozytywnie z zastrzeżeniem wskazującym, że opłaty będą niższe od kosztów zagospodarowania. 11 grudnia 2019 r. Komisja Rozwoju Gospodarczego i Cyfryzacji Rady Miasta pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały i podczas pierwszego czytania tego projektu przyjęła poprawkę do uchwały, którą zmieniła metodę ustalania stawki dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielolokalowym, i ustaliła stawkę opłaty od gospodarstwa domowego na 65 zł. Poprawka została zaopiniowana przez Skarbnika Miasta pozytywnie z ww. zastrzeżeniem.

Projekt w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję został uchwalony przez Radę Miasta 12 grudnia 2019 r. Na sesji Rady Miasta stwierdzono, że najmniej korzystną metodą jest metoda naliczania opłat w oparciu o liczbę mieszkańców, gdyż jest to metoda trudna do weryfikacji, a 20% faktycznych mieszkańców nie jest

⁶³ Stawki: od 5,90 zł do 54,17 zł za pojemnik o pojemności, odpowiednio, od 120 l do 1 100 l, a w przypadku pojemników o pojemności powyżej 1 100 l – 4,92 zł za każde rozpoczęte 100 l pojemności pojemnika oraz 8,46 zł i 16,93 zł za worek o pojemności, odpowiednio, 60 l i 120 l.

⁶⁴ Uchwała nr XXV/728/2020 Rady m.st. Warszawy z dnia 16 stycznia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 870).

⁶⁵ Stawki: od 123,11 zł do 1772,83 zł za pojemnik o pojemności, odpowiednio, od 2 500 l do 36 000 l,

⁶⁶ Umowa z 9 sierpnia 2018 r. nr GO/B/III/1/8/U-10/18 zawarta z firmą [...]*; Miasto z tytułu jej realizacji wydatkowało 39 224,70 zł.

wykazywanych w systemie. Zaproponowany – w oparciu o powierzchnię mieszkania – sposób naliczania opłat uznano za niezrozumiały i niesprawiedliwy. Radni zaproponowali modyfikację polegającą na wprowadzeniu systemu ryczałtowego również w przypadku gospodarstw w zabudowie wielolokalowej na poziomie 65 zł, czyli 2/3 stawki zaproponowanej dla domów jednorodzinnych. Na sesji Rady Miasta skierowano prośbę o przedstawienie do końca I kwartału 2020 r. analizy dotyczącej możliwości zastosowania metody opłaty od metra sześciennego zużytej wody wraz z konsekwencjami jej zastosowania i wprowadzenia oraz kosztami technicznymi, administracyjnymi i czasowymi.

W kwietniu 2020 r. BGO przekazało zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy projekt uchwały zmieniającej uchwałę nr XXIV/671/2019, w której dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zaproponowało wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami od ilości zużytej wody z danej nieruchomości. Uchwała nie została przyjęta przez Radę Miasta.

Zastępca dyrektora BGO wyjaśnił, że przyczynami działań BGO w zakresie zmiany dotychczasowej metody ustalania stawki opłat za zagospodarowanie odpadami komunalnymi na tę, według której opłaty nalicza się od ilości zużytej wody z danej nieruchomości, była przede wszystkim konieczność zrównoważenia budżetu finansowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Ponadto wynikało to z odrzucenia przez Radę Miasta metody naliczania od powierzchni mieszkalnej jako niesprawiedliwej społecznie i przyjęcie metody ryczałtowej od gospodarstwa domowego, a także z dużej ilości pism mieszkańców i interpelacji radnych, w których kwestionowano podwyższenie opłat (ryczałt) za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z Miasta jako społecznie niesprawiedliwe.

(akta kontroli str. 234-298, 358-700, 721, 734, 809-810)

W październiku 2020r. BGO przekazało zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy pakiet projektów uchwał, które wprowadzały od 1 grudnia 2020 r. nowe zasady naliczania opłat za gospodarowanie odpadami, które uzależniono od ilości zużytej wody. 15 października 2020 r. Rada Miasta podjęła poniższe uchwały:

- a) uchwałę nr XXXVIII/1199/2020 zmieniającą uchwałę w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności⁶⁷;
- b) uchwałę nr XXXVIII/1200/2020 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne⁶⁸;
- c) uchwałę nr XXXVIII/1201/2020 zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁶⁹.

Wszystkie ww. uchwały zostały zaskarżone 17 listopada 2020 r. przez RIO⁷⁰.

Według tych uchwał nowa stawka opłaty miesięcznej dla właścicieli nieruchomości jednorodzinnych i wielolokalowych domów będzie ustalana wg wzoru: 12,73 zł x 1m³

⁶⁷ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10646, ze zm.

⁶⁸ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10647, ze zm.

⁶⁹ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10648, ze zm.

⁷⁰ Uchwały Kolegium RIO: nr 27.348.2020; nr 27.349.2020 i nr 27.350.2020.

zużytej wody. Opłata będzie ustalana na podstawie średniego zużycia wody z 6 kolejnych miesięcy z ostatniego roku. W przypadku nieruchomości wielorodzinnych możliwe jest odliczenie ilości wody bezpowrotnie zużytej, tj. wykorzystywanej np. do podlewania ogródka.

Jeżeli nieruchomość nie jest wyposażona w wodomierz albo nie jest ona podłączona do sieci wodociągowej lub nie ma danych za zużycie wody za okres 6 kolejnych miesięcy, opłata będzie ustalana wg wzorów:

- dla nieruchomości zamieszkałej: liczba mieszkańców x 4m³ wody x 12,73 zł;
- dla nieruchomości mieszanej, niezamieszkałej: normy zużycia wody wg załącznika do uchwały nr 676/2019 x 12,73 zł za 1m³.

Stawkę opłaty dla domków letniskowych lub innych nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych ustalono na 181,90 zł za rok.

Powyższe uchwały mają wejść w życie od 1 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 8510-8557)

Stosowanie zawartych w przepisach ucpg i uchwałach Rady Miasta wyższych opłat/stawek, w sytuacji, gdy właściciele nieruchomości nie wypełniali obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, leżało w gestii burmistrzów dzielnic, na podstawie § 21 uchwały nr XLVI/1422/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy⁷¹.

Uchwałą nr XXXVII/949/2012⁷², Rada Miasta postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Uchwałą z 2 lipca 2020 r. nr XXXII/976/2020, zmieniającą ww. uchwałę, określono ponownie katalog nieruchomości włączonych do systemu nieruchomości niezamieszkałych, obowiązujący od 1 sierpnia 2020 r.

Rada Miasta postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne w stosunku do nieruchomości: 1) które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne – w zakresie części niezamieszkałej; 2) na których znajduje się domek letniskowy, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe; 3) na których prowadzona jest działalność Urzędu m.st. Warszawy i innych jednostek organizacyjnych Miasta działających w formie jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych oraz działalność instytucji kultury, dla których organizatorem, współorganizatorem lub współprowadzącym jest Miasto.

(akta kontroli str. 701-718)

Pomimo podjęcia przez Radę Miasta uchwały z 2 lipca 2020 r. nr XXXII/976/2020 podmioty świadczące usługę odbioru odpadów komunalnych odebrały od 1 września do 25 listopada 2020 r. z terenu nieruchomości wyłączonych z miejskiego systemu odbioru odpadów łącznie 2 180,854 Mg odpadów komunalnych. Ponadto 8 grudnia 2020 r. Dyrektor BGO przekazał informację, że od 1 do 31 sierpnia 2020 r. ww.

⁷¹ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 6725. Tekst ujednolicony uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałami Rady m.st. Warszawy: nr XCIII/2729/2010 z dnia 21 października 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 203, poz. 6025) i nr XCIV/2407/2014 z dnia 6 listopada 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10376).

⁷² Uchwała nr XXXVII/949/2012 Rady m.st. 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, ze zm.).

podmioty odebrały z nieruchomości wyłączonych z tego systemu łącznie 25 890,233 Mg.

(akta kontroli str. 3418-3420, 6510, 7070, 10587, 11389-11390)

Prezydent m.st. Warszawy nie skorzystał z możliwości pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi i dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych (dopuszczonej art. 6k ust. 2b ucpg). Jak wyjaśnił zastępca dyrektora BGO Miasto nie uzyskiwało dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z selektywnego zbierania odpadów, ponieważ w latach 2016-2018 rozliczało się z operatorami na podstawie zaoferowanych stawek w postępowaniu przetargowym dotyczącym odbierania i zagospodarowania odebranych odpadów komunalnych z terenu Miasta. We wskazanej w ofercie cenie jednostkowej za odbiór i zagospodarowanie odpadów potencjalny wykonawca mógł uwzględnić ewentualne zyski ze sprzedaży surowców wtórnych. Od 1 stycznia 2019 r. Miasto powierzyło zagospodarowanie odbieranych odpadów komunalnych [...]*).

W Urzędzie m.st. Warszawy podjęto współpracę z dwiema organizacjami odzysku i zawarto z nimi umowy: z 1 marca 2010 r.⁷³ oraz z 20 listopada 2013 r.⁷⁴, odpowiednio, w zakresie nieodpłatnego odbierania zebranych zużytych baterii i akumulatorów przenośnych z wyznaczonych punktów znajdujących się w siedzibach urzędów dzielnic i biur Miasta (w tym w placówkach oświatowo-wychowawczych nadzorowanych przez Miasto) oraz w zakresie zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego z wyznaczonych punktów zlokalizowanych w każdej dzielnicy Miasta.

W celu wsparcia mieszkańców, dla których nowy system opłat za odbiór odpadów mógłby być obciążeniem, Rada Miasta – uchwałą nr XXIV/677/2019⁷⁵ ustanowiła możliwość udzielania mieszkańcom Warszawy pomocy osłonowej (w postaci pomocy finansowej) – zasiłku celowego w ramach pomocy społecznej, na pokrycie bieżących kosztów utrzymania lokalu/budynku mieszkalnego. O pomoc z ośrodka pomocy społecznej mogli się ubiegać mieszkańcy Warszawy, prowadzący jednoosobowe gospodarstwa domowe, których miesięczny dochód nie przekraczał 1 752,50 zł netto. Szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu postępowania o przyznanie zasiłku zostały zawarte w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy nr 289/2020 z 25 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 719-721, 725-727, 1205-1246)

9. Rada Miasta wprowadziła od 1 marca 2020 r. zwolnienie w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (wysokość opłaty pomniejszono o 4 zł) dla właścicieli nieruchomości w zabudowie jednorodzinnej, którzy kompostują bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym⁷⁶. BGO

⁷³ Umowa nr OŚ/B/III/1/8/U-38/10.

⁷⁴ Umowa nr U/Gminy/2013/18/G.

⁷⁵ Uchwała nr XXIV/677/2019 Rady m.st. Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie podwyższenia kwoty kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej uprawniającego do zasiłku celowego z przeznaczeniem na pokrycie bieżących kosztów utrzymania budynku/lokalu mieszkalnego (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 15294).

⁷⁶ Uchwała nr XXIV/676/2019 Rady m.st. Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 15293). Zgodnie z art. 6k ust. 4a ucpg, rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych. Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ucpg rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy [...] w terminie do 31 grudnia 2020 r.

nie dysponowało informacją o liczbie nieruchomości wyposażonych w kompostowniki.

Dyrektor BGO wyjaśnił, że: „W związku z tym, że nie dysponowano danymi umożliwiającymi dokładne oszacowanie wysokości przedmiotowego zwolnienia, przyjęto kwotę szacunkową wraz z założeniem, że dane zbierane w trakcie dalszej realizacji umów na odbiór odpadów komunalnych pozwolą na weryfikację tej kwoty”. 6 sierpnia 2020 r. Dyrektor BGO wystąpił do Biura Cyfryzacji Miasta (BCM) o przekazanie informacji o liczbie mieszkańców, którzy zadeklarowali korzystanie z przydomowego kompostownika w nowych deklaracjach, składanych od marca 2020 r.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „system SIGOK nie zbiera informacji o liczbie mieszkańców, którzy zadeklarowali korzystanie z kompostowników, jednak pozwala on na wyszukanie informacji o ilości nieruchomości, dla których złożono deklarację DJ⁷⁷ z zadeklarowaną kwotą opłaty 90 zł lub jej wielokrotność wg stanu na dzień 31 lipca 2020 r. Do 31 lipca 2020 r. do systemu SIGOK wprowadzono 3 974 deklaracje...”. Ponadto wyjaśnił, że ze względu na wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19 ograniczono pracę Urzędu (w tym bezpośredni kontakt z mieszkańcami), i dlatego kontrole właścicieli nieruchomości, którzy zadeklarowali posiadanie przydomowego kompostownika, nie były przeprowadzane i nie stwierdzono przypadków cofnięcia zmniejszenia opłaty za gospodarowanie odpadami.

(akta kontroli str. 4820-4823, 4618, 4620-4621)

10. Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. w Mieście obowiązywały 3 uchwały Rady Miasta w sprawie określenia wzoru/wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. I tak:

- a) Do 29 lipca 2016 r. obowiązywała uchwała nr LI/1498/2013 z 7 marca 2013 r.⁷⁸ zmieniona uchwałami nr LII/1523/2013 z 21 marca 2013 r.⁷⁹ i nr LVI/1588/2013 z 23 maja 2013 r.⁸⁰. W uchwale określono 4 wzory deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁸¹.
- b) Od 30 lipca 2016 r. do 29 lutego 2020 r. obowiązywała uchwała nr XXXI/788/2016 z 7 lipca 2016 r.⁸² Zarówno w projekcie tej uchwały, jak i w uchwale, nie zmieniono nazw wzorów 4 deklaracji, wzory zostały uaktualnione poprzez dostosowanie ich do obowiązującego stanu prawnego⁸³ i rozszerzenie zakresu objaśnień dotyczących sposobu ich wypełniania. Ponadto uchwała ta uwzględniała zapisy obowiązującej w tym czasie uchwały nr V/85/2015

⁷⁷ Deklaracja DJ – deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dotycząca nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny.

⁷⁸ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 3186, ze zm.

⁷⁹ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4612.

⁸⁰ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5868.

⁸¹ Deklaracje: D-ZW – dla nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym innym niż ten, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy – Prawo budowlane; D-ZJ – dla nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny; D-N – dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; D-M – dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

⁸² Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6730.

⁸³ Podjęcie uchwały było spowodowane wejściem w życie 1 lutego 2015 r. ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87), według której (art. 11) akty prawa miejscowego wydane m.in. na podstawie art. 6n ucpg zachowały moc na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. do 1 sierpnia 2016 r.

z 12 lutego 2015 r., w której opłatę ustalono od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe, a dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, od stawki za pojemnik o określonej pojemności.

- c) Od 1 marca 2020 r. weszła w życie uchwała nr XXV/731/2020 z 16 stycznia 2020 r.⁸⁴, zmieniona uchwałami nr XXXIV/1020/2020 z 30 lipca 2020 r. i nr XXXVIII/1201/2020 z 15 października 2020 r., w której określono 6 wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – składanej przez właściciela nieruchomości⁸⁵.

Projekty wzorów deklaracji zostały oparte na nowych metodach ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określonych w 2 uchwałach Rady Miasta z 12 grudnia 2019 r. Wprowadzono 2 wzory dla rodzajów nieruchomości dotychczas niewystępujących w systemie gospodarki odpadami komunalnymi, tj. deklaracje DL i DH. Uchwała Rady Miasta była zgodna z projektem uchwały przedłożonym Radzie.

(akta kontroli str. 6-127)

Według danych BGO w 2016 r. do urzędów dzielnic Miasta wpłynęło 96 990 deklaracji, w 2017 r. – 99 654, w 2018 r. – 102 028, w 2019 r. – 104 534. W tym czasie składano 4 rodzaje deklaracji. Według stanu na 7 lipca 2020 r. w BGO brak było danych o liczbie złożonych deklaracji w 2020 r. (do 30 czerwca). Dopiero 5 października 2020 r. Dyrektor BGO przekazał informację o liczbie deklaracji wprowadzonych do systemu SIGOK w 2020 r. (do 30 czerwca) – 63 012, oraz do 5 października – 99 398.

Zastępca dyrektora BGO wyjaśnił, że BGO jest administratorem funkcjonalnym programu informatycznego SIGOK, który służy m.in. do ewidencjonowania deklaracji i naliczania opłat. W związku z tym, BGO posiada pełen dostęp do wszystkich informacji na temat składanych deklaracji w Mieście. Uprawnienia i kompetencje dotyczące analizy i weryfikacji złożonych przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym księgowanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, windykacja i prowadzenie postępowań, zostały przekazane do poszczególnych dzielnic Urzędu m.st. Warszawy. BGO koordynuje merytorycznie sprawy z zakresu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast nie prowadzi działań w indywidualnych sprawach podejmowanych przez poszczególne dzielnice.

Powyższe wyjaśnienia nie zostały potwierdzone przez naczelnika Wydziału Systemów Informatycznych, który wskazał m.in., że: „Po trwających kilka miesięcy pracach BCM i obchodzeniu kolejnych problemów, pracownik mojego wydziału [...] posiadał techniczną zdolność do wyeksportowania z systemu SIGOK jedynie małych fragmentów list deklaracji (nie ma możliwości wyeksportowania *naraz* kompletnej listy deklaracji, trzeba to robić małymi kawałkami), aczkolwiek nie mamy pewności, czy opracowana ścieżka działań prowadzi do wyeksportowania wszystkich deklaracji. W celu uzyskania list deklaracji, są one wyszukiwane w systemie SIGOK na różne sposoby (czyli dzielone na małe części wg typu, dzielnicy, pierwszej litery

⁸⁴ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1387, ze zm.

⁸⁵ Deklaracje: DJ – dla nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy – Prawo budowlane; DM – dla nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; DZW – dla nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielolokalowym; DL – dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjnowypoczynkowe; DN – dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne; DH – dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na której świadczone są usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

adresu), następnie zapisywane są do pliku (jeżeli operacja podziału się powiedzie) i importowane do bazy SIGOK_GIS z usunięciem duplikatów. Ostatni raz operacja taka została wykonana 10 września br. i zajęła dzień. Nie wiem, w jaki sposób na podstawie tych danych można ustalić ile deklaracji było wprowadzonych na konkretny dzień”.

Ponadto zastępca dyrektora BGO wyjaśnił, że brak jest miarodajnych danych na 30 czerwca 2020 r. o liczbie złożonych deklaracji, z uwagi na zmianę przez Radę Miasta metody ustalającej stawkę opłaty za odbiór odpadów komunalnych oraz konieczność przystosowania programu informatycznego do nowych uchwał. Dyrektor BGO wyjaśnił także, że: „od początku 2020 r. BGO podjęło działania mające na celu poprawę funkcjonalności systemu informatycznego SIGOK, związane z równoczesną zmianą deklaracji. Zawarto umowę z firmą MGA, która pracuje nad poprawą funkcjonalności tego programu oraz prowadzi działania związane z jego modyfikacją. Wprowadzenie nowych deklaracji zmobilizowało BGO do założenia zespołu, w którym przedstawiciele Biura Cyfryzacji m.st. Warszawy oraz tutaj Biura, wspólnie określają problemy, próbują je rozwiązywać oraz poprawiać wydolność systemu SIGOK. Działania zespołu mają na celu obserwację procesu rozliczania i pracy systemu SIGOK oraz wypracowanie konkretnych propozycji do poprawy efektywności pracy, a następnie ich wdrożenie. Biuro Cyfryzacji zawarło 26 maja 2020 r. umowę z firmą obsługującą program SIGOK na utrzymanie i rozwój systemu informatycznego wspomagającego gospodarkę odpadami komunalnymi”.

(akta kontroli str. 301, 324-357, 1247-1421, 1931, 1973-1974)

Zdaniem NIK zintensyfikowanie działań w celu poprawy funkcjonalności systemu informatycznego obsługującego deklarację może przyczynić się do zmniejszenia/wyeliminowania występujących problemów w tym zakresie.

Do czynności kontrolnych w zakresie weryfikacji prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi Prezydent m.st. Warszawy zaangażował od 2016 r. funkcjonariuszy Straży Miejskiej m.st. Warszawy. Przeprowadzali oni⁸⁶ kontrole właścicieli nieruchomości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ucpg oraz Regulaminu. Również pracownicy BGO przeprowadzali kontrole nieruchomości. Wyniki kontroli przekazywane były do właściwej dzielnicy w celu wszczęcia postępowania i określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

(akta kontroli str. 719, 722-724, 753-808, 4824-4830)

W sprawozdaniu z 9 marca 2020 r. z audytu pt. „Analiza budżetowania zadań związanych z odbiorem odpadów komunalnych z terenu m.st. Warszawy”, przeprowadzonego w BGO, zidentyfikowano brak skutecznych rozwiązań dotyczących koordynacji współpracy BGO z urzędami dzielnic w szczególności zwrócono uwagę na brak wytycznych. W wyniku audytu sformułowano 5 zaleceń, w tym m.in.:

- „we współpracy z Urzędami Dzielnic m.st. Warszawy, podjąć działania w celu pełnej identyfikacji i gromadzenia danych umożliwiających rzetelne oszacowanie dochodów m.st. Warszawy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- w oparciu o przeprowadzoną analizę funkcjonujących rozwiązań i założeń w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi, w celu zwiększenia efektywności realizacji powierzonych zadań Urzędom Dzielnic m.st. Warszawy,

⁸⁶ Funkcjonariusze Referatu ds. Kontroli Środowiska oraz referatów ds. komunalnych.

wypracować systemowe jednolite zasady skutecznej komunikacji związanej z koordynacją poszczególnych działań realizowanych w obszarze,

- we współpracy z Biurem Cyfryzacji Miasta Urzędu m.st. Warszawy zintensyfikować działania w kierunku poprawy funkcjonalności systemu SIGOK i e-Sign-UM, w tym dostosowanie do obsługi nowych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami od dn. 01.03.2020 r.”.

Termin do wdrożenia 2 pierwszych zaleceń określono na 30 czerwca 2020 r., a trzeciego – do 31.03.2020 r.

W 3 sprawozdaniach, tj. z 6, 9 i 16 marca 2020 r., z ww. zadania audytowego przeprowadzonego w urzędach dzielnic: Bemowo, Bielany i Mokotów zalecono – również do 30 czerwca 2020 r. – podjęcie działań, w porozumieniu z BGO, w celu modyfikacji systemu informatycznego SIGOK.

(akta kontroli str. 324-357, 1247-1421)

11. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) – według danych BGO⁸⁷ i Biura Planowania Budżetowego⁸⁸ – koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły ogółem 2 605 318,2 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 333 204,2 tys. zł, w 2017 r. – 341 731,5 tys. zł, w 2018 r. – 376 713,9 tys. zł, w 2019 r. – 829 976,7 tys. zł, w 2020 r. (do 30 czerwca) – 723 691,9 tys. zł. Obejmowały one:

- Odbieranie i zagospodarowanie odpadów – 2 527 374,3 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 318 067,1 tys. zł, w 2017 r. – 326 165,1 tys. zł, w 2018 r. – 359 423,7 tys. zł, w 2019 r. – 809 958,0 tys. zł i w 2020 r. (do 30 czerwca) – 713 760,4 tys. zł. Od 2019 r. prowadzona była odrębna ewidencja kosztów odbioru odpadów i kosztów zagospodarowania odpadów. Koszty odbioru odpadów w 2019 r. wyniosły 358 025,2 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 158 760,4 tys. zł, natomiast koszty zagospodarowania odpadów, odpowiednio: 451 932,8 tys. zł i 555 000,0 tys. zł.
- Zbieranie odpadów przez PSZOK – 1 063,6 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 139,6 tys. zł, w 2017 r. – 296,1 tys. zł, w 2018 r. – 520,4 tys. zł i w 2019 r. – 107,5 tys. zł.
- Tworzenie i utrzymanie PSZOK – 15 544,5 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 2 989,1 tys. zł, w 2017 r. – 2 918,0 tys. zł, w 2018 r. – 3 037,8 tys. zł, w 2019 r. – 4 866,9 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 1 732,7 tys. zł.
- Wyposażenie aptek w pojemniki na zbieranie przeterminowanych leków i termometrów rtęciowych – 233,1 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 18,0 tys. zł, w 2017 r. – 83,9 tys. zł, w 2018 r. – 33,0 tys. zł i w 2019 r. – 98,2 tys. zł.
- Odbiór i zagospodarowanie leków i termometrów – 2 524,3 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 495,9 tys. zł, w 2017 r. – 553,8 tys. zł, w 2018 r. – 621,5 tys. zł, w 2019 r. – 621,5 tys. zł i w 2020 r. (do 30 czerwca) – 231,6 tys. zł.
- Obsługę administracyjną systemu – 55 337,6 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 10 227,6 tys. zł, w 2017 r. – 10 857,1 tys. zł, w 2018 r. – 12 413,8 tys. zł, w 2019 r. – 13 965,9 tys. zł i w 2020 r. (do 30 czerwca) – 7 873,2 tys. zł.
Na koszty obsługi administracyjnej systemu składały się przede wszystkim wynagrodzenia pracowników BGO i 18 urzędów dzielnic Miasta⁸⁹, które wyniosły 55 264,0 tys. zł, w tym: w 2016 r. – 10 191,1 tys. zł, w 2017 r. – 10 843,3 tys. zł,

⁸⁷ Dane z 31 lipca 2020 r.

⁸⁸ Dane z 29 lipca 2020 r. o wysokości kosztów obsługi administracyjnej systemu w 2020 r. (do 30 czerwca).

⁸⁹ Wynagrodzenia osobowe, składki na ubezpieczenie społeczne, składki na Fundusz Pracy, dodatkowe wynagrodzenie roczne.

w 2018 r. – 12 404,7 tys. zł, w 2019 r. – 13 952,5 tys. zł i 7 872,4 tys. zł w 2020 r. (do 30 czerwca). Na wynagrodzenia pracowników BGO wydano 15 783,6 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 2 611,6 tys. zł, w 2017 r. – 2 774,1 tys. zł, w 2018 r. – 3 393,6 tys. zł, w 2019 r. – 4 371,2 tys. zł i 2 633,1 tys. zł w 2020 r. (do 30 czerwca). Średnioroczne zatrudnienie w BGO wyniosło od 27,5 etatu w 2016 r. do 43,7 etatu w 2019 r.

- Edukację ekologiczną – 2 104,7 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 905,3 tys. zł, w 2017 r. – 580,3 tys. zł, w 2018 r. – 314,1 tys. zł, w 2019 r. – 236,3 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 68,7 tys. zł.
- Analizy, opinie i doradztwo – 983,4 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 356,6 tys. zł, w 2017 r. – 269,7 tys. zł, w 2018 r. – 259,1 tys. zł, w 2019 r. – 76,6 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 21,4 tys. zł.
- Inne koszty, tj. opłaty na rzecz budżetu państwa, koszty egzekucji, składki i podatek VAT, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego – 152,7 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 5,0 tys. zł, w 2017 r. – 7,5 tys. zł, w 2018 r. – 90,5 tys. zł, w 2019 r. – 45,8 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 3,9 tys. zł.

W latach 2013-2019 wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym należało do obowiązków podmiotów, z którymi Miasto podpisało umowy na odbiór/zagospodarowanie odpadów. Nie tworzono punktów napraw i przygotowania do ponownego użycia odpadów, z tych względów nie poniesiono kosztów z tego tytułu.

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) – według danych BGO dochody systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły 1 529 546,0 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 303 915,5 tys. zł, w 2017 r. – 310 116,8 tys. zł, w 2018 r. – 317 859,9 tys. zł, w 2019 r. – 338 374,4 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 259 279,4 tys. zł. Głównym źródłem uzyskiwanych dochodów były pochodzące od właścicieli nieruchomości wpłaty z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które wyniosły 1 502 846,8 tys. zł (tj. 98,3% ogółu dochodów), z tego: w 2016 r. – 297 877,9 tys. zł, w 2017 r. – 305 786,8 tys. zł, w 2018 r. – 314 278,9 tys. zł, w 2019 r. – 326 350,8 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 258 552,4 tys. zł. Pozostałe dochody pochodziły z:

- odsetek od zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 3 769,5 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 460,1 tys. zł, w 2017 r. – 675,5 tys. zł, w 2018 r. – 889,2 tys. zł, w 2019 r. – 1 399,0 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 345,7 tys. zł;
- z tytułu kar umownych, kar pieniężnych i innych – 7 975,5 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 250,0 tys. zł, w 2017 r. – 663,3 tys. zł, w 2018 r. – 859,4 tys. zł, w 2019 r. – 5 821,5 tys. zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 381,3 tys. zł;
- ze zwrotów z lat ubiegłych – 14 954,1 tys. zł, z tego: w 2016 r. – 5 327,6 tys. zł, w 2017 r. – 2 991,1 tys. zł, w 2018 r. – 1 832,3 tys. zł i w 2019 r. – 4 803,1 tys. zł.

Dochody z pobranych opłat wraz z innymi dochodami za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były wystarczające na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu w Mieście. Budżet systemu gospodarki odpadami nie był zrównoważony. Zastępca dyrektora BGO wyjaśnił, że deficyt środków był pokrywany z budżetu Miasta.

(akta kontroli str. 299-323, 364-374, 719-721, 751-753, 1934-1945)

Kierownictwo BGOK i BGO nie wnioskowało o zmianę stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 2016 r. pomimo tego, że koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi były wyższe od uzyskanych przychodów, a – zgodnie z art. 6r ust. 2 ucpg z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pokrywa się koszty funkcjonowania tego systemu. Sporządzona w BGO kalkulacja opłat z 9 stycznia 2020 r. nie uwzględniała uchwały Rady Miasta nr XXIV/683/2019 z 13 grudnia 2019 r., w której planowane wydatki na realizację zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi ustalono na 940 299,9 tys. zł, tylko uwzględniała informacje zawarte na stronie internetowej Urzędu o planowanym budżecie w wys. 925 000,0 tys. zł.

Według danych zawartych w „Sprawozdaniach z wykonania budżetu m.st. Warszawy” za lata 2016-2019 deficyt środków na finansowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi wyniósł w 2016 r. – 30 090,6 tys. zł, w 2017 r. – 31 267,1 tys. zł, w 2018 r. – 58 072,7 tys. zł, w 2019 r. – 493 497,0 tys. zł. W 2020 r. (do 30 czerwca) niedobór środków wyniósł 464 412,4 tys. zł.

Zastępca dyrektora BGO wyjaśnił m.in., że: „w ucpg (w tym, w art. 6r ust. 1, ust. 1aa, czy ust. 2) brak jest zakazu pokrywania kosztów systemu gospodarki odpadami komunalnymi z innych środków, niż pochodzące z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawa wprost wskazuje, że środki z opłat służą pokrywaniu konkretnych kosztów systemu, jak również zakazuje wykorzystywania tych środków na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W latach 2016-2018 różnica między środkami z opłaty a kosztami systemu gospodarki odpadami utrzymywała się na poziomie niewymagającym zmiany stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dopiero na przełomie 2018 i 2019 r. uwidocznił się znaczący wzrost kosztów systemu, w szczególności w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, co spowodowało rozpoczęcie prac nad zwiększeniem przychodu z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Dyrektor BGO wyjaśnił, że analiza z 9 stycznia 2020 r. „ze względu na pomyłkę, nie została poprawiona o nowy plan (940 299,9 tys. zł). Analiza ta miała charakter poglądowy, zaś jej celem było wykazanie zmiany w dochodzie wynikającym z wprowadzenia uchwalonych nowych stawek od marca 2020 r. Ponadto ograniczenia w wysokości nałożenia opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych wynikające z ucpg, opartych na maksymalnej stawce uzależnionej od dochodu rozporządzalnego – w obu przypadkach nie dawał szansy zbilansowania budżetu. Z kalkulacji wynika, że domy jednorodzinne powinny płacić 154 zł, a ustawa ograniczała to do 94,81 zł”.

Ponadto dyrektor BGO wyjaśnił, że podjęto działania w celu zrównoważenia budżetu systemu gospodarki odpadami na 2020 r., w tym: wystąpiono do Rady Miasta o zaktualizowanie planu wydatków. Dyrektor BGO wyjaśnił, m.in. że: „Koszty zagospodarowania odpadów znacznie wzrosły. Cena rynkowa oferowana w przetargach znacznie przekroczyła planowane koszty i spowodowała, że deficyt przekroczy 600 mln zł. BGO przystąpiło do weryfikacji budżetu i planowania dochodów, kosztów funkcjonowania systemu. Zostały przygotowane analizy finansowe, które uwzględniały przyjęcie rozliczania opłat według zużycia wody. Przyjęcie maksymalnych stawek również nie bilansowało budżetu. Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy [...] wystąpił z wnioskiem do Ministra Klimatu o natychmiastową korektę maksymalnych stawek zawartych w przepisach i podjęcie działań mających na celu obniżenie kosztów, tj.: kosztów składowania frakcji kalorycznej, kosztów związanych z zastrzonymi wymogami dotyczącymi monitoringu miejsc magazynowania i składowania odpadów, zabezpieczenia roszczeń i innych. W czerwcu 2020 r. do Rady m.st. Warszawy zostały skierowane projekty uchwał w sprawie zmiany sposobu naliczania opłat według metody *od ilości*

zużytej wody. Wówczas Rada podjęła decyzję o ponownym przeliczeniu stawek i o wyłączeniu nieruchomości niezamieszkałych ze stołecznego systemu odbierania odpadów komunalnych”.

(akta kontroli str. 299-305, 720, 727, 810, 1930, 1971)

Z BGO rokrocznie przekazywano do burmistrzów dzielnic Miasta pisma przypominające o obowiązku – wynikającym z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy o statystyce publicznej – wypełnienia załącznika do sprawozdania GUS „SG-01 Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna”, w tym podanie danych w dziale 1 „Utrzymanie czystości i porządku w gminie”, w części dotyczącej m.in. informacji na temat nielegalnych wysypisk. Według danych, wykazanych w 18 załącznikach do sprawozdania SG-01, w latach 2016-2019 zlikwidowano łącznie 2 525 nielegalnych wysypisk⁹⁰, a podczas ich likwidacji zebrano łącznie 14 393,41 Mg odpadów komunalnych⁹¹.

Zastępca dyrektora BGO wyjaśnił, że: „informacje o miejscach nielegalnego składowania odpadów, tzw. *dzikich wysypisk*, wpływają przede wszystkim bezpośrednio do urzędów dzielnic Miasta, które zajmują się ich likwidacją i uprzątnięciem. BGO w przypadku powzięcia wiadomości o takich miejscach kieruje do właściwych dzielnic pismo o interwencję. Dzielnice nie zawsze informują BGO o występowaniu dzikich wysypisk, natomiast informacje takie, o ile wystąpiły, znajdują odzwierciedlenie w składanych – bezpośrednio przez urzędy dzielnic, przez portal sprawozdawczy, do GUS – raportach⁹²”.

(akta kontroli str. 719-734, 1841-1906, 1970-1971)

12. W okresie objętym kontrolą obowiązywały 2 Regulaminy przyjęte uchwałami Rady Miasta:

- nr XIV/292/2015 z 9 lipca 2015 r.⁹³ – obowiązujący do 31 grudnia 2018 r., zmieniony uchwałą nr LXI/1631/2018 z 8 lutego 2018 r.⁹⁴;
- nr LXI/1631/2018 z 8 lutego 2018 r. – obowiązujący od 1 stycznia 2019 r., zmieniony uchwałami nr XV/351/2019 z 4 lipca 2019 r.⁹⁵ oraz nr XXXII/977/2020 z 2 lipca 2020 r.⁹⁶

Regulaminy uchwalono po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w m.st. Warszawie, czym spełniono wymogi art. 4 ust. 1 ucpg. Regulaminy zawierały zasady wskazane w art. 4 ust. 2 ucpg, w tym m.in.: sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości i terenów przeznaczonych do użytku publicznego; rodzaje i minimalne pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; warunki rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. W Regulaminach określono również wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych w podziale na co najmniej 3 frakcje (do

⁹⁰ Z tego: w 2016 r. – 674; w 2017 r. – 711; w 2018 r. – 560; w 2019 r. – 580.

⁹¹ Z tego: w 2016 r. – 4 700,71 Mg odpadów; w 2017 r. – 4 010,60 Mg odpadów; w 2018 r. – 3 531,48 Mg odpadów; w 2019 r. – 2 150,62 Mg odpadów.

⁹² Załącznikach do sprawozdania GUS „SG-01 Statystyka gminy: gospodarka mieszkaniowa i komunalna”.

⁹³ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 6697, ze zm.

⁹⁴ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1968, ze zm.

⁹⁵ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 9007.

⁹⁶ Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7775.

1 stycznia 2019 r.), tj.: odpady segregowane suche, szkło opakowaniowe i odpady zmieszane; oraz w podziale na 5 frakcji (od 1 stycznia 2019 r.), tj.: papier, metale i tworzywa sztuczne, szkło, bio⁹⁷ i odpady zmieszane (odpady pozostałe po wysegregowaniu frakcji). Dodatkowo na terenie nieruchomości selektywnie zbierać należy odpady zielone oraz odpady wielkogabarytowe.

Obowiązujący od 1 stycznia 2019 r. Regulamin został dostosowany do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów⁹⁸ oraz do obowiązującego od 30 stycznia 2019r. „Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024”⁹⁹, czym spełniono wymagania określone w art. 4 ust. 3 ucpg.

Rada Miasta nie skorzystała z uprawnienia, o którym mowa w art. 4 ust. 2a pkt 3 ucpg, i nie określiła w Regulaminie dodatkowych warunków dotyczących ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności przez osoby niedowidzące. Wprowadziła natomiast warunki uznania, że bioodpady i odpady zielone zbierane są selektywnie. Określiła warunki kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych, na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, i w całości zwolniła właścicieli takich nieruchomości z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady.

(akta kontroli 2685-2768)

Szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w tym częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, a także sposób świadczenia usług przez PSZOK określa odrębna uchwała Rady Miasta¹⁰⁰ przyjęta na podstawie art. 6r ust. 3 ucpg. Uchwała określa m.in.: rodzaje i ilość odpadów odbieranych od właściciela nieruchomości; częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości; sposób świadczenia usług przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów; sposób świadczenia usług przez PSZOK oraz mobilne punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych¹⁰¹; tryb i sposób zgłaszania wniosków i skarg dotyczących świadczenia usług przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

W związku z podjęciem przez Radę Miasta uchwały z 14 maja 2020 r. nr XXX/865/2020, zmieniającej uchwałę w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, przygotowany został kolejny projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu¹⁰², której do dnia zakończenia kontroli Rada Miasta nie uchwaliła.

(akta kontroli 2769-2790)

⁹⁷ Rozumiane jako odpady kuchenne z wyłączeniem odpadów pochodzenia zwierzęcego oraz tłuszczów.

⁹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2028.

⁹⁹ Uchwała nr 3/19 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia „Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024” (niepublikowana) i uchwała nr 4/19 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 stycznia 2019 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2024” (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 1462, ze zm.).

¹⁰⁰ Uchwała nr LXI/1632/2018 Rady m.st. Warszawy z dnia 8 lutego 2018 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. 1970).

¹⁰¹ Dalej: „MPSZOK”.

¹⁰² Druk nr 1102 z 25 czerwca 2020 r.

13. Ewidencja umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpq, prowadzona jest w BGO przy użyciu arkusza Excel, oddzielnie dla każdego okresu sprawozdawczego wynikającego z art. 9n ucpq¹⁰³.

(akta kontroli str. 5218-5223)

Dane zawarte w ewidencji, o której mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ucpq, dotyczące umów na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie były weryfikowane z danymi zawartymi w BDO.

Dyrektor BGO wyjaśnił, że spowodowane było to tym: „iż elektroniczny system ewidencji i sprawozdawczości w systemie BDO funkcjonuje dopiero od 1 stycznia 2020 r. Przesunięto również obowiązek przekazania za pośrednictwem BDO sprawozdań, o których mowa w art. 9n Ustawy, za 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. To w sprawozdaniu rocznym, zgodnie z art. 9n ust. 5 Ustawy, podmiot podaje liczbę właścicieli nieruchomości, od których odebrał odpady komunalne, oraz dołącza do sprawozdania wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych, a także wykaz tych właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. Na podstawie danych przekazywanych przy sprawozdaniach prowadzona jest ewidencja dot. umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”. Ponadto wyjaśnił, że w BGO trwają prace związane z weryfikowaniem przekazanych sprawozdań za 2019 r. i „podczas tych analiz pojawiły się problemy z możliwością odczytu załączonych wykazów umów, o których mowa powyżej. Utrudnienie to zostało zgłoszone do Instytutu Ochrony Środowiska za pośrednictwem formularza kontaktowego dostępnego na stronie internetowej <https://bdo.mos.gov.pl/>. W prowadzonej od 1 stycznia 2020 r., za pośrednictwem systemu BDO ewidencji odpadów, podmioty nie mają obowiązku wskazywać, z jakiej nieruchomości odbierane są odpady komunalne. Natomiast wpisując danego przedsiębiorcę do Rejestru nie ma możliwości ustalenia z jakich nieruchomości będzie odbierał odpady komunalne. Rejestr zawiera tylko dane dot. podmiotu oraz informacje o rodzajach odpadów komunalnych, które przedsiębiorca zamierza odbierać od właścicieli nieruchomości”.

(akta kontroli str. 2048-2055)

14. W latach 2016-2019 (do 30 czerwca) podmioty odbierające odpady, przekazywały: zmieszane odpady komunalne, m.in. do instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów¹⁰⁴, sortowni zmieszanych odpadów komunalnych oraz selektywnie zebranych, kompostowni kontenerowej frakcji organicznej wydzielonej ze zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów organicznych selektywnie zbieranych; odpady zielone do kompostowni odpadów zielonych. Odpady z selektywnego zbierania przekazywane były, w zależności od rodzaju odpadu, do różnych odbiorców, w tym poprzez pośredników, m.in. do prowadzących odzysk odpadów, instalacji do recyklingu opakowań z papieru i tektury, instalacji uzdatniania słuczki szklanej.

(akta kontroli str. 4767-4773)

¹⁰³ Zgodnie z art. 9n ust. 5 ucpq podmiot podaje liczbę właścicieli nieruchomości, od których odebrał odpady komunalne, oraz dołącza do sprawozdania wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych, a także wykaz tych właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach tych zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, adres nieruchomości oraz w przypadku rozwiązania umowy – informację, do kiedy umowa obowiązywała.

¹⁰⁴ Dalej: „Instalacji MBP”.

15. W Mieście wypełniono obowiązek zorganizowania PSZOK, powierzając ich prowadzenie podmiotom wyłonionym w postępowaniach przetargowych¹⁰⁵. Funkcjonujące PSZOK wspomagane były odpowiednio przystosowanymi MPSZOK. Od października 2015 r. do listopada 2018 r. funkcjonowały 2 PSZOK (zlokalizowane przy: ul. Płytovej 1 – dzielnica Białołęka¹⁰⁶ i ul. Zawodzie 18 – dzielnica Mokotów¹⁰⁷). W połowie 2018r. przeprowadzono postępowanie przetargowe dotyczące prowadzenia PSZOK na kolejne lata (do 2022 r.) i w listopadzie 2018 r. zawarto umowy: z [...]¹⁰⁸ (wynagrodzenie brutto w kwocie nie wyższej niż 8 718 230 zł) oraz z [...]¹⁰⁹ (wynagrodzenie brutto w kwocie nie wyższej niż 10 874 682 zł).

W PSZOK zapewniono bezpłatne przyjmowanie od mieszkańców m.in.: papieru, szkła, metali, tworzyw sztucznych, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, urządzeń chłodniczych i klimatyzacyjnych, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych¹¹⁰ oraz odpadów tekstyliów i odzieży.

Zgodnie z obowiązującymi umowami oraz Regulaminem w obu PSZOK powinny być przyjmowane również odpady o kodzie 20 02 01 „Odpady ulegające biodegradacji”. Na przełomie lat 2018-2019 odpady przyjmowane były w jednym PSZOK, ponieważ umowa na prowadzenie drugiego (zlokalizowanego przy ul. Zawodzie 1 – dzielnica Wilanów¹¹¹) zaczęła obowiązywać od stycznia 2019 r. Punkt przy ul. Zawodzie 1 do dnia zakończenia kontroli NIK nie zapewniał przyjmowania wszystkich rodzajów odpadów – nie były przyjmowane odpady o kodzie 20 02 01 (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 811-813, 983-1124)

Informacje dla mieszkańców w zakresie korzystania z PSZOK i MPSZOK, a także wykaz lokalizacji PSZOK oraz harmonogram pracy MPSZOK, znajdowały się na stronach internetowych Urzędu¹¹² oraz na stronach internetowych wykonawców umów, o których wyżej mowa.

(akta kontroli str. 811-813, 983-1110)

W PSZOK i MPSZOK nie przyjmowano: papy, wełny mineralnej, styropianu budowlanego; odpadów w opakowaniach ciekących, uszkodzonych w stopniu powodującym wyciek substancji znajdujących się wewnątrz opakowania; odpadów, których ilość, skład i charakter wskazywały na to, iż pochodzą z działalności gospodarczej (do których stosuje się odrębne przepisy w zakresie gospodarowania odpadami).

(akta kontroli str. 945-947)

W trakcie kontroli NIK dyrektor BGO przedłożył oświadczenia podmiotów¹¹³ o tym, że zainstalowany w PSZOK monitoring wizyjny spełnia wymagania określone w art. 25 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹¹⁴ i wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie

¹⁰⁵ W ramach postępowania: „Przygotowanie i prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie m.st. Warszawy”.

¹⁰⁶ Prowadzony przez konsorcjum [...]¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Prowadzony przez [...]¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Umowa z 30 listopada 2018 r. nr GO/B/III/1/8/U-20/18-22 dotycząca prowadzenia 1 PSZOK i 3 MPSZOK.

¹⁰⁹ Umowa z 16 listopada 2018 r. nr GO/B/III/U-18/18-22 dotycząca prowadzenia 1 PSZOK i 2 MPSZOK.

¹¹⁰ Odpady betonu oraz gruz betonowy (17 01 01); gruz ceglany (17 01 02), zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia (17 01 07).

¹¹¹ Prowadzonego przez [...]¹¹².

¹¹² <https://warszawa19115.pl/-/pszok-mpszok-punkty-selektywnej-zbiorki-odpadow-komunalny-1>.

¹¹³ Pismo z 16 lipca 2020 r. (PSZOK – ul. Płytovej 1) i pismo z 22 lipca 2020 r. (PSZOK – ul. Zawodzie 1).

¹¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm., dalej: „uod”.

wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów¹¹⁵. Zapis monitoringu w PSZOK przechowywany był przez okres dłuższy niż 30 dni¹¹⁶.

(akta kontroli: 948-949, 982)

Miasto prowadziło również zbiórkę przeterminowanych leków w 610 aptekach oraz termometrów rtęciowych w 161 aptekach. Adresy aptek uczestniczących w programie dostępne były na stronie internetowej <https://warszawa19115.pl/-/zasady-segregacji>.

(akta kontroli str. 194-223)

Zgodnie z § 7 przywołanej wyżej uchwały nr LXI/1632/2018 Rady Miasta¹¹⁷ mieszkańcy mogli zgłaszać przypadki niewłaściwego świadczenia usług przez prowadzącego PSZOK w terminie 7 dni od dnia ich stwierdzenia, elektronicznie lub telefonicznie za pośrednictwem portalu miejskiego 19115, pisemnie lub osobiście w Urzędzie m.st. Warszawy.

W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) uwagi zgłaszane przez mieszkańców najczęściej dotyczyły: zmian godzin funkcjonowania; dodania nowych adresów, przy których będzie zatrzymywał się MPSZOK; braku MPSZOK we wskazanych godzinach i miejscach postoju; dodania nowych odpadów, które można oddać do PSZOK (np. styropian, papa); odmowy przyjęcia odpadów przez prowadzącego PSZOK; trudności związanych z umieszczeniem odpadów w pojemnikach (brak pomocy ze strony pracownika PSZOK, za wysokie kontenery, w których należy umieścić odpady); zbyt długiego czasu oczekiwania na wjazd do PSZOK.

Dyrektor BGO wyjaśnił, że: „zgłoszenia mieszkańców dotyczące nieprawidłowości w obsłudze PSZOK przesyłane były do Wykonawcy z żądaniem wyjaśnień oraz celem wprowadzenia rozwiązań zmierzających do uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości oraz podniesienia jakości świadczonych usług przez PSZOK”.

W okresie objętym kontrolą z usług PSZOK skorzystało: w 2016 r. – 5 489 osób; w 2017 r. – 10 479 osób, w 2018 r. – 13 624 osób; w 2019 r. – 24 638 osób; w 2020 r. (do 30 czerwca) – 20 259 osób. W tym czasie w PSZOK zebrano, odpowiednio: 605 Mg; 1 258 Mg; 1 808 Mg; 3 283 Mg i 3 010 Mg odpadów komunalnych. Podmioty prowadzące PSZOK przekazywały odpady, w zależności od ich rodzaju, m.in. do: sortowni zmieszanych odpadów komunalnych oraz selektywnie zebranych, instalacji do odzysku lub unieszkodliwienia, kompostowni odpadów zielonych, podmiotów prowadzących odzysk odpadów, instalacji uzdatniania stłuczki szklanej, instalacji do odzysku odpadów niebezpiecznych, instalacji do przetwarzania tworzyw sztucznych.

W „Analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2019” przyjęto liczbę osób zameldowanych na pobyt stały i czasowy na terenie Miasta (stan na 31 grudnia 2019 r.) – 1 708 069 osób, oraz wskazano, że w 2019 r. na prowadzenie oraz obsługę 2 PSZOK (bez kosztów zagospodarowania odpadów zebranych w PSZOK) wydatkowano łącznie 4 806 703,53 zł. W 2019 r. PSZOK odwiedziło ok. 1,4% mieszkańców Warszawy, a szacunkowy koszt prowadzenia obsługi

¹¹⁵ Dz. U. z 2019 poz. 1755.

¹¹⁶ BGO w związku z realizacją umów występowało do podmiotów o przekazanie monitoringu, m.in.: 10 maja 2019 r. wystąpiono o monitoring za okres 22-27 marca 2019 r.; 2 sierpnia 2019 r. wystąpiono o monitoring za okres 1-30 czerwca 2019 r.; 21 stycznia 2020 r. wystąpiono o monitoring z 13 grudnia 2019 r.

¹¹⁷ Uchwała nr LXI/1632/2018 Rady m.st. Warszawy z dnia 8 lutego 2018 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.

PSZOK wyniósł ok. 1 464 zł/Mg odpadów zebranych w PSZOK (z 3 283 Mg zebranych odpadów 1 611 Mg, tj. 49,1% stanowiły odpady z grupy 17 01 07¹¹⁸).

(akta kontroli str. 194-223, 811-821, 874-889, 2883, 4774)

Miasto nie skorzystało z możliwości pozyskania środków z Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020¹¹⁹ na budowę własnej sieci PSZOK¹²⁰.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „...Miasto nie przystąpiło do budowy własnych – gminnych PSZOK z uwagi na trudności z pozyskaniem nieruchomości pod budowę. Jednym z warunków uzyskania dofinansowania w ramach POIiŚ 2014-2020 była budowa własnych PSZOK oraz posiadanie przygotowanej do tego celu dokumentacji. Miasto nie spełniało wymogów regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW, w tym listy wymaganych załączników do wniosku o dofinansowanie”.

Zastępca dyrektora BGO przekazała w czerwcu 2020 r. do Biura Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju wniosek o wprowadzenie inwestycji pn. „Budowa Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych na terenie m.st. Warszawy”¹²¹ (o wartości 32 007 931,97 zł) do budżetu Miasta i Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF).

5 października 2020 r. dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że na „obecnym etapie przygotowywania projektu budżetu na 2021 r. nie można jeszcze stwierdzić, czy wprowadzenie nowego, ww. przedsięwzięcia będzie możliwe [...] koniecznym będzie etapowanie przedsięwzięcia (zmniejszenie jego zakresu do dwóch PSZOK) i aktualizacja wniosku. BGO jest na etapie ponownej weryfikacji kosztów przedsięwzięcia [...] Z uwagi na brak źródła finansowania inwestycji dotyczącej budowy PSZOK, konkurs architektoniczno-urbanistyczny nie został ogłoszony. Z chwilą uzyskania finansowania na realizację zadania, zostanie opracowany nowy harmonogram inwestycji. Obecnie BGO nie jest w stanie określić nowego terminu”.

(akta kontroli str. 811-813, 851-861, 2048-2054)

16. Miasto nie zostało – stosownie do art. 6d ust. 2 ucpg – podzielone uchwałą Rady Miasta na sektory.

W postępowaniu przetargowym nr ZP/GP/271/IV-75/13 dokonano podziału zamówienia w zakresie usług dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Miasta na 9 zadań. Podział na 9 zadań został utrzymany również w kolejnych postępowaniach.

W latach 2016-2018, w Mieście przeprowadzono 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów z terenu nieruchomości zamieszkałych i terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, w tym 2 w trybie przetargu nieograniczonego¹²² oraz 1 w trybie zamówienia z wolnej ręki¹²³ (art. 67 ust. 1 pkt 3 upzp).

¹¹⁸ Zmieszane odpady z betonu; gruzu ceglanoego; odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia.

¹¹⁹ Od 1 grudnia 2015 r. do 27 września 2019 r. NFOŚiGW przeprowadził siedem naborów konkursowych dla działania 2.2 „Gospodarka odpadami komunalnymi”. W ramach ww. konkursów dostępna była alokacja w wysokości ponad 1 000 000 000 zł.

¹²⁰ W ramach projektu mogły być finansowane również inne działania inwestycyjne oraz działania informacyjne i edukacyjne związane z zapobieganiem powstawania odpadów.

¹²¹ Pismo z 1 czerwca 2020 r. nr GO-ZS.604.4.12.2020.MGE (16.MGE.GO-ZS). Projekt zakłada jako I etap docelowego utworzenia 18 PSZOK, utworzenie 5 PSZOK o funkcji podstawowej, zapewniającej zbieranie określonych rodzajów odpadów przyniesionych przez mieszkańców, w tym 2 PSZOK pełniących dodatkowe funkcje.

¹²² ZP/GP/271/IV-75/13 – zawarto 9 umów oraz ZP/LK/271/III-131/18 – zawarto 2 umowy.

¹²³ ZP/LK/271/III-137/18 – zawarto 1 umowę.

W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) przeprowadzono 4 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór odpadów z terenu nieruchomości zamieszkałych i terenu nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, z tego 2 w trybie przetargu nieograniczonego¹²⁴ oraz 2 w trybie zamówienia z wolnej ręki¹²⁵ (art. 67 ust. 1 pkt 3 upzp).

(akta kontroli str. 2799, 10212, 10870-10890, 10920-10980)

W badanym okresie 12¹²⁶ z 32 zawartych umów na odbiór i zagospodarowanie lub odbiór odpadów z Miasta zostało zawartych w trybie zamówienia z wolnej ręki.

(akta kontroli str. 2897-2899A)

Jako uzasadnienie zastosowanego trybu zamówienia w przypadku 11 umów zawartych z wolnej ręki¹²⁷ wskazano przedłużające się postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

Dyrektor BGO wyjaśnił, że: „Uzasadnienie dla trybu prowadzonego postępowania w opisanych powyżej przypadkach znajduje się w protokołach z przeprowadzonych postępowań, których oryginały znajdują się w Biurze Zamówień Publicznych. Jednocześnie wskazuję, że informacja o trybie prowadzonego postępowania każdorazowo publikowana jest na stronie BIP m.st. Warszawy, jak również przekazywana do Urzędu Zamówień Publicznych”.

(akta kontroli str. 4540)

W ramach postępowań przetargowych na odbiór i zagospodarowanie oraz na odbiór odpadów komunalnych, w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia¹²⁸ wskazano wymagania określone w ucpg, dotyczące przekazywania odebranych niesegregowanych odpadów komunalnych do instalacji komunalnych, rodzaje odpadów odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości, standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska, obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem, szczegółowy sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nieselektywnego zbierania odpadów, wykaz instalacji do których podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany je przekazać, szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 2897-2899)

W BGOK i BGO weryfikowano, czy podmiot składający ofertę spełnia wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości¹²⁹ poprzez weryfikację posiadania wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych, prowadzonej przez Prezydenta m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 2894-2896, 3668-3684)

¹²⁴ ZP/GP/271/IV-172/18 – zawarto 8 umów oraz ZP/GP/271/IV-110/19 – zawarto 1 umowę.

¹²⁵ ZP/LK/271/VI-210/18 – zawarto 9 umów oraz ZP/GP/271/III-157/19 – zawarto 2 umowy.

¹²⁶ Umowy zawarte: 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-21/18; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-22/18; 13 lipca 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-9/18; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-23/18; 29 sierpnia 2019 r. – UMIA/GO/B/III/1/8/18/2019; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-24/18; 17 grudnia 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-28/18; 17 grudnia 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-29/18; 29 sierpnia 2019 r. – UMIA/GO/B/III/1/8/19/19-20; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-25/18; 7 grudnia 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-27/18; 30 listopada 2018 r. – GO/B/III/1/8/U-26/18.

¹²⁷ Nr: GO/B/III/1/8/U-21/18, GO/B/III/1/8/U-22/18, GO/B/III/1/8/U-23/18, UMIA/GO/B/III/1/8/18/2019, GO/B/III/1/8/U-24/18, GO/B/III/1/8/U-28/18, GO/B/III/1/8/U-29/18, UMIA/GO/B/III/1/8/19/19-20, GO/B/III/1/8/U-25/18, GO/B/III/1/8/U-27/18, GO/B/III/1/8/U-26/18.

¹²⁸ Dalej: „SIWZ”.

¹²⁹ Dz. U. poz. 122.

17. Z 12 umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów¹³⁰ realizowanych w latach 2016-2018, 9¹³¹ zostało zmienionych na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹³². W okresie 2019-2020 (do 30 czerwca) BGOK i BGO realizowały łącznie 20 umów na odbiór odpadów komunalnych¹³³.

(akta kontroli str. 6433-7505, 10870)

W zakresie weryfikacji posiadania przez podmioty odbierające i zagospodarowujące odpady z Miasta prawomocnych pozwoleń zintegrowanych, dyrektor BGO wyjaśnił, że: „Nie zostały odnalezione w Biurze dokumenty potwierdzające weryfikowanie posiadania pozwoleń zintegrowanych przez podmioty odbierające odpady komunalne w oparciu o umowy zawarte z m.st. Warszawą”.

(akta kontroli str. 2885)

Część odebranych mas odpadów została uznana przez BGO na podstawie oświadczeń składanych przez wykonawców, np. w przypadku tzw. dalekich ważeń. Jako dalekie ważenia traktowane były ważenia, które: odbyły się w oddaleniu od miejsc gromadzenia odpadów¹³⁴; rozpoczęcie, wyładunek i zakończenie trasy odbyło się poza bazą magazynowo-transportową lub instalacją¹³⁵; wystąpiły awarie pojazdów. Każde MGO miało przypisane współrzędne oraz w momencie odbioru odpadów pojazd, który je odbierał był pozycjonowany.

W sprawie uznawania przez BGO masy odpadów na podstawie oświadczeń, w sytuacji gdy podmioty odbierające odpady nie przedstawiły dokumentów potwierdzających poprawność zrealizowanej usługi dyrektor BGO zeznał, że: „Jeżeli chodzi o dalekie ważenia (zgodnie z umową nie istnieje takie pojęcie) co sygnalizowali wykonawcy od momentu zastosowania przez zamawiającego takiego kryterium. W związku z tym że takie kryterium nie istnieje w celu uniknięcia procesów sądowych, w celu zapewnienia bieżących odbiorów odpadów, po analizie dokumentów przedstawionych przez wykonawców i sporządzonych przez BGO (Wydział SI) ocenilem, że nie mamy podstaw do wstrzymania zapłaty, ponieważ dokumenty przedstawione poświadczały realizację umowy. W celu sprawdzenia kontroli pracy systemów informatycznych wykonawców i BGO przeprowadziliśmy kontrolę terenową, która potwierdziła zasadność argumentów wykonawców. Dodatkowo Miasto miało przekazać wykonawcom zestawienie MGO, z którego mają odbierać odpady. Komplet MGO nie został przekazany wykonawcom. Nie można zatem było określić poprawności danych dotyczących lokalizacji MGO. W związku z tym prosiłem o złożenie oświadczeń, że odpady pochodzą z danego zadania, co potwierdzały zapisy GPS. Ślad GPS, czy odbicia pojemników pokazywały że fizycznie te zdarzenia miały miejsce (w tym również zdarzenia 1, 8, 9), dlatego wykonawca mógł złożyć oświadczenie i otrzymać wynagrodzenie. Oświadczenia

¹³⁰ Nr: GO/B/III/1/8/U-07/14-17, GO/B/III/1/8/U-08/14-17, GO/B/III/1/8/U-09/14-17, GO/B/III/1/8/U-10/14-17, GO/B/III/1/8/U-04/13-17, GO/B/III/1/8/U-05/13-17, GO/B/III/1/8/U-06/13-17, GO/B/III/1/8/U-07/13-17, GO/B/III/1/8/U-11/14-17, GO/B/III/1/8/U-9/18, GO/B/III/1/8/U-12/18, GO/B/III/1/8/U-13/18.

¹³¹ Nr: GO/B/III/1/8/U-07/14-17, GO/B/III/1/8/U-08/14-17, GO/B/III/1/8/U-09/14-17, GO/B/III/1/8/U-10/14-17, GO/B/III/1/8/U-04/13-17, GO/B/III/1/8/U-05/13-17, GO/B/III/1/8/U-06/13-17, GO/B/III/1/8/U-07/13-17, GO/B/III/1/8/U-11/14-17.

¹³² Dz. U. poz. 1020, ze zm.

¹³³ Nr: GO/B/III/1/8/U-21/18, GO/B/III/1/8/U-22/18, GO/B/III/1/8/U-23/18, GO/B/III/1/8/U-24/18, GO/B/III/1/8/U-28/18, GO/B/III/1/8/U-29/18, GO/B/III/1/8/U-25/18, GO/B/III/1/8/U-27/18, GO/B/III/1/8/U-26/18, UMIA/GO/B/III/1/8/19/19-20, (we wszystkich ww. umowach udzielono opcji) oraz GO/B/III/1/8/18/2019, GO/B/III/1/8/U-4/2019, GO/B/III/1/8/U-5/19, GO/B/III/1/8/6/2019-2022, GO/B/III/1/8/U-27/18, GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-8/19, GO/B/III/1/8/9/2019-2023, GO/B/III/1/8/U-10/19-22, GO/B/III/1/8/U-11/19, GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

¹³⁴ Dalej: „MGO”.

¹³⁵ Określone jako „Zdarzenia 1, 8, 9”.

wykonawcy mogli składać do końca III kwartału. Sprawy miały być uporządkowane i nie można płacić na podstawie oświadczenia ponieważ dochodzi prawdopodobieństwo odbierania odpadów nie odbieranych w ramach systemu (z nieruchomości niezamieszkałych, wyłączonych po 1 sierpnia 2020 r.). Od początku IV kwartału BGO nie płaci wykonawcom na podstawie oświadczeń”.

(akta kontroli str. 8601-8630)

W toku kontroli NIK stwierdzono, że w stosunku do [...]**) Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty 20 marca 2020 r. skierowała akt oskarżenia do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia. Akt oskarżenia dotyczy działania na szkodę interesu publicznego w związku z zawartymi przez Miasto umowami na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych za okres sprawozdawczy: sierpień 2015 r. – kwiecień 2016 r. Prokuratura zarzuciła oskarżonym podjęcie decyzji o zatwierdzeniu sprawozdań miesięcznych dotyczących masy odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych, złożonych przez [...]*), pomimo posiadanych informacji, że sprawozdania te nie odpowiadają rzeczywistej masie odebranych i zagospodarowanych odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 4301-4329)

Były [...]**) złożył do Prokuratury Warszawa-Praga Południe zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na zawyżeniu przez podmiot realizujący umowę masy odebranych i zagospodarowanych odpadów w lipcu 2018 r. o 38% w porównaniu do sierpnia 2018 r., kiedy taką umowę realizował inny podmiot. W postanowieniu o umorzeniu śledztwa z 20 maja 2020 r. prokurator jako podstawę wskazał brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu. W postanowieniu o umorzeniu postępowania prokurator wskazał m.in. że: „...Analizując okoliczności związane z tezą zawiadomienia o zawyżaniu ilości odebranych odpadów komunalnych przez firmę [...]*) nie sposób pominąć przede wszystkim tego, że umowa zawarta przez m.st. Warszawa z firmą [...]*) dawała możliwości bardzo szerokiej kontroli sposobu wykonywania usługi, jak również żądania przedstawienia informacji i dokumentów, w tym fizycznego dokonywania kontroli tras poszczególnych pojazdów. Z materiału dowodowego wynika, iż takie szczegółowe kontrole faktycznie nie były przeprowadzane. Powody braku tych kontroli przedstawił w złożonych zeznaniach¹³⁶ [...] wskazując, iż cyt. *...nie wymyśliłszy, w jaki sposób takie kontrole przeprowadzić...*”.

(akta kontroli str. 8789-8851)

Pełniący obowiązki zastępca dyrektora BGO, w sprawie wszystkich zgłoszeń (liczby) skarg dotyczących realizacji usługi odbioru odpadów z Miasta w poszczególnych latach objętych kontrolą wyjaśnił, że: „BGO nie prowadziło dotąd rejestrów, które pozwoliłyby przedstawić dane, które wpłynęły do nas drogą e-mail lub telefonicznie”. Z danych przekazanych przez dyrektora BGO wynika, że poprzez portal Warszawa 19115, od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2020 r., mieszkańcy i wykonawcy usług zgłosili następującą liczbę zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w zakresie świadczenia usług dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi: 346 613 awarii/interwencji (z tego: w 2016 r. – 16 881; w 2017 r. – 19 559; w 2018 r. – 41 938; w 2019 r. – 140 706; w 2020 r. – 127 529) oraz 76 585 reklamacji (z tego: w 2016 r. – 1 582; w 2017 r. – 1 914; w 2018 r. – 6 661; w 2019 r. – 34 052; w 2020 r. – 32 376).

Dodatkowo we wskazanym okresie zarejestrowano sprawy rozpatrywane w trybie wyjaśnień w łącznej liczbie 4 302 oraz 112 na podstawie rejestru skarg i wniosków.

¹³⁶ Naczelnik Wydziału Systemów Informatycznych – dalej: „naczelnik Wydziału SI” (przyp. kontrolera).

(akta kontroli str. 8749-8788)

W kontrolowanym okresie BGOK/BGO zaplanowały łącznie 95 kontroli dotyczących przestrzegania warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych wynikających z art. 9d oraz 9e ucpq (z tego: w 2016 r. – 11, w 2017 r. – 14, w 2018 r. – 14, w 2019 r. – 16, w 2020 r. – 40). W okresie objętym kontrolą BGOK i BGO przeprowadziły z ww. tytułu łącznie 65 postępowań¹³⁷, z czego: 43 zakończyły się odstąpieniem od przeprowadzenia kontroli i wykreśleniem z rejestru działalności regulowanej; w 11 BGOK i BGO nie zgłosiły zastrzeżeń; w 7 BGOK i BGO zgłosiły zastrzeżenia, które zostały wykonane; w 1, w wyniku czynności kontrolnych wykreślono przedsiębiorcę z rejestru; w 3 (za 2020 r.) BGO nie wskazał wyniku kontroli. W 1 przypadku uniemożliwiono kontrolę (przedsiębiorca nie odbierał zawiadomienia o kontroli). W badanym okresie BGOK i BGO nie przeprowadziły kontroli podmiotów odbierających odpady, z którymi Miasto miało podpisane umowy.

(akta kontroli str. 3126-3127, 3247-3248, 3263-3273)

W latach 2019-2020 (do 30 czerwca) BGO, w związku ze zgłoszeniami mieszkańców zarejestrowanych w systemie Warszawa 19115, wszczęło 16 postępowań dotyczących możliwości naruszenia wykonania umów, zakończonych nałożeniem 3 kar w łącznej wysokości 17 470 zł.

(akta kontroli str. 4396-4397)

W badanym okresie¹³⁸ BGOK/BGO naliczyły łącznie 16 755 362,61 zł z tytułu kar umownych, z czego: w 2016 r. – 13 050 zł, w 2017 r. – 31 960 zł, w 2018 r. – 808 770 zł, w 2019 r. – 15 901 582,61 zł. BGO nie przedłożyło danych odnośnie do kar umownych naliczonych w 2020 r.

(akta kontroli str. 3144-3157)

W obecnie realizowanych umowach na odbiór odpadów z Miasta¹³⁹ przewidziano katalog 60 kar umownych za niewłaściwą realizację umowy.

W zakresie przypisania konkretnym osobom/wydziałom realizacji kontroli wszystkich zapisów kar umownych dyrektor BGO zeznał, że: „W Wydziale Kontroli i Obsługi Mieszkańców wdrożony został od września 2020 r. schemat obsługi zgłoszeń, które mają na celu zidentyfikowanie przyczyny zgłoszenia i usunięcia tej przyczyny. W przypadku gdy jest niewłaściwa realizacja umowy przez wykonawcę wtedy zgłaszane jest to do naliczenia kar. Jesteśmy w trakcie przygotowywania podziału kompetencji w zakresie poszczególnych kar umownych”. Dyrektor BGO zeznał ponadto, że taki podział wykonuje zastępca dyrektora BGO.

(akta kontroli str. 8601-8630)

W BGO nie posiadano wiedzy na temat ilości odpadów znajdujących się na stacjach przeładunkowych/bazach magazynowo-transportowych.

Odpowiadając na pytanie, czy BGO kontrolowało przepływy mas odpadów przekazywane między odbiorcami odpadów, stacjami przeładunkowymi, bazami magazynowo-transportowymi, dyrektor BGO zeznał, że: „BGO nie kontrolowało stanu magazynowego na stacjach przeładunkowych/bazach magazynowo-transportowych. W związku z zaistniałymi w trakcie kontroli wątpliwościami

¹³⁷ Stan na 7 sierpnia 2020 r.

¹³⁸ Stan na 25 sierpnia 2020 r.

¹³⁹ Nr: GO/B/III/1/8/U-4/19, GO/B/III/1/8/U-5/19, GO/B/III/1/8/6/2019-2022, GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-8/19, GO/B/III/1/8/9/2019-2023, GO/B/III/1/8/U-10/2019-22, GO/B/III/1/8/U-11/19, GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

przygotowujemy się do wdrożenia działań w tym zakresie. Złożę wyjaśnienia w tej sprawie, ponieważ nie mam wiedzy w tym zakresie”.

W piśmie z 30 listopada 2020r. dyrektor BGO wyjaśnił: „BGO posiada dane dotyczące przepływu mas odebranych i przekazanych do stacji przeładunkowych i podlegających zagospodarowaniu. Dotychczas nie były prowadzone szczegółowe analizy ilości odpadów kierowanych do stacji przeładunkowych, czy baz magazynowo-transportowych w zakresie oczekiwanym przez kontrolerów”.

Odpowiadając na pytanie, w jaki sposób BGO jest w stanie stwierdzić, że przekazane przez odbiorców masy odpadów ze stacji przeładunkowych/baz magazynowo-transportowych pochodzą z Miasta dyrektor BGO zeznał, że: „Nie mam wiedzy w tym zakresie. Przekażę wyjaśnienia w tym zakresie po konsultacji z pracownikiem”.

Odnosząc się do sposobu monitorowania, czy przekazywane odpady komunalne przez podmioty odbierające pochodzą z terenu Miasta, w piśmie z 30 listopada 2020 r. dyrektor BGO wyjaśnił: „Na podstawie porównania masy ilości odpadów odebranych przez wykonawców (wagi na pojazdach) a ilością odpadów skierowanych do zagospodarowania”.

(akta kontroli str. 8601-8630, 10447-10520)

Zadaniem BGO, zgodnie z § 11a pkt 17 zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, zmienionego zarządzeniem nr 1037/2019 z 19 czerwca 2019 r., było: „opracowywanie kierunków zmian systemu Gospodarki Odpadami Komunalnymi na podstawie prowadzonego monitoringu dostępnych technologii przetwarzania odpadów komunalnych pod kątem ich faktycznego stosowania oraz wpływu na osiąganie poziomów recyklingu, a także monitoringu dostępnych rozwiązań, inwestycji i przedsięwzięć dotyczących przetwarzania odpadów komunalnych pozostających w zgodzie z założeniami gospodarki cyrkularnej”.

Dyrektor BGO wyjaśnił, że: „Realizacja zadania wskazanego w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy nr 312/2007 z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy odbywa się poprzez ciągle monitorowanie podmiotów realizujących odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z m.st. Warszawy, w tym m.in.:

- w ramach umowy wykonawczej zawartej 12 grudnia 2017 r. z [...]*) [...] BGO analizuje sposób wykonania Umowy oraz wyniki prowadzonych przez [...]*) postępowań przetargowych,
- w ramach umów na odbieranie odpadów komunalnych – poprzez analizę jakości i rozwoju świadczonych usług przez podmioty wykonujące umowy.

Ponadto pracownicy BGO uczestniczą w szkoleniach/targach/wizytach w instalacjach, a na zlecenie BGO wykonywane są ekspertyzy w zakresie metod naliczania stawek, celem zrównoważenia budżetu systemu odbioru i zagospodarowania odpadów. Przykładem są ekspertyzy zleczone firmom: [...]**”.

(akta kontroli str. 3544-3545)

18. Miasto powierzyło [...]*) realizację zadania własnego Miasta z zakresu gospodarki komunalnej (zagospodarowania odpadów oraz rozbudowy Spalarni) na podstawie uchwał Rady Miasta. Następnie zawarło ze Spółką 2 umowy wykonawcze w zakresie świadczenia usług publicznych:

- a) Umowę wykonawczą z 2014 r.¹⁴⁰, której przedmiotem było określenie warunków oraz zasad współpracy w zakresie świadczenia usług publicznych, warunków świadczenia usług zagospodarowania odpadów w Spalarni;
- b) Umowę wykonawczą z 2017 r.¹⁴¹, której przedmiotem było określenie zasad i warunków świadczenia usług publicznych przez [...]*), mechanizmu rekompensaty, paramentów służących do obliczania, monitorowania i przeglądu kwot rekompensaty oraz warunków unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty.

Umowy zostały zawarte na okres powyżej 10 lat, tj. Umowa wykonawcza na zagospodarowanie na 25 lat (od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2044 r.), zaś Umowa na rozbudowę Spalarni odpadów pierwotnie na 20 lat (od 21 listopada 2014 r. do 21 listopada 2034 r.), ale aneksem nr 2 do tej umowy wydłużono ten okres do 25 lat, tj. do 21 listopada 2039 r.

(akta kontroli str. 5394-5430, 7805-7843)

Zgodnie z § 3 ust. 1 Umowy wykonawczej z 2014 r. [...]*) zobowiązała się w terminie do 1 stycznia 2019 r. do rozbudowy funkcjonującej Spalarni w celu osiągnięcia mocy przerobowej 305 200 Mg/rok¹⁴², a zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 7 tej umowy – do zapewnienia zagospodarowania w Spalarni odpadów pochodzących z terenu Miasta w ww. ilości, począwszy od 1 stycznia 2019 r.

Upoważnieni dyrektorzy BGOK zawarli łącznie 7 aneksów do Umowy wykonawczej z 2014 r., każdorazowo wydłużając termin wskazany w § 1 ust. 2, z pierwotnego terminu – 30 grudnia 2015 r. do 31 marca 2018 r.¹⁴³ (aneksem nr 7 z 29 grudnia 2017 r.). W marcu 2018 r. rozpoczęto prace nad aneksem nr 8¹⁴⁴, obejmującym kolejne wydłużenie ww. terminu, tj. do 31 marca 2019 r. Ostatecznie nie został on podpisany.

(akta kontroli str. 5325-5341, 5366-5367, 5392-5393, 7805-7846, 6353)

W uzasadnieniu do projektu uchwały nr LII/1251/2017 nie zostało zawarte ekonomiczne uzasadnienie dla powierzenia [...]*) zagospodarowania od 1 stycznia 2019 r. całego strumienia odpadów komunalnych powstających na terenie Miasta. Nie wskazano również, czy wnoszenie przez Miasto dopłat na rzecz Spółki, stanowiących wynagrodzenie (zapłatę) za wykonanie konkretnych usług zleconych przez Miasto, może stanowić element podstawy opodatkowania w rozumieniu art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁴⁵,

¹⁴⁰ W związku z podjęciem 8 września 2011 r. przez Radę m.st. Warszawy uchwały nr XXII/452/2011 w sprawie likwidacji jednostki budżetowej Miasta Stołecznego Warszawy pod nazwą Zakład Unieszkodliwiania Stałych Odpadów Komunalnych i wniesienia do jednoosobowej spółki Miasta Stołecznego Warszawy pod firmą [...]* wkładu niepieniężnego (aportu) na pokrycie nowych udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki.

¹⁴¹ W związku z podjęciem 6 lipca 2017 r. uchwały nr LII/1251/2017. Powierzenie skutkowało m.in. podjęciem uchwały nr LXIII/1706/2018 z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej m.st. Warszawy (niepublikowana).

¹⁴² Aneksem nr 2 do tej umowy z 31 marca 2016 r. zwiększono moc przerobową instalacji do 330 200 Mg/rok.

¹⁴³ Wskazany w § 1 ust. 2 tej umowy termin zmieniono: aneksem nr 1 z 30 grudnia 2015 r. wydłużono (z 30 grudnia 2015 r. do 31 marca 2016 r.); aneksem nr 2 z 31 marca 2016 r. wydłużono (z 31 marca 2016 r. do 18 kwietnia 2016 r.); aneksem nr 3 z 18 kwietnia 2016 r. wydłużono (z 18 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r.); aneksem nr 4 z 31 marca 2017 r. wydłużono (z 31 marca 2017 r. do 30 czerwca 2017 r.); aneksem nr 5 z 30 czerwca 2017 r. wydłużono (z 30 czerwca 2017 r. do 30 września 2017 r.); aneksem nr 6 z 29 września 2017 r. wydłużono (z 30 września 2017 r. do 29 grudnia 2017 r.); aneksem nr 7 z 29 grudnia 2017 r. wydłużono (z 29 grudnia 2017 r. do 31 marca 2018 r.).

¹⁴⁴ Pismem z 15 marca 2018 r. nr GO-VI.7000.2.2018.PSZ(1) przekazano do opinii Bura Prawnego projekt aneksu obejmujący kolejną zmianę terminu określonego w § 1 ust. 2 Umowy wykonawczej z 2014 r. (wydłużenie go do 31 marca 2019 r.).

¹⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 106, ze zm., dalej: „ustawa o VAT”.

a tym samym czy [...]*) będzie zobowiązana do wystawienia faktur VAT na rzecz Miasta – zgodnie z art. 106b ust. 1 ustawy o VAT.

Dyrektor BGOK zaakceptowała projekt ww. uchwały Rady Miasta pomimo, że w 2014 r. podjęto decyzje o wygaszaniu działalności instalacji prowadzonych przez Spółkę – instalacji MBP Radiowo¹⁴⁶ oraz składowiska odpadów Radiowo¹⁴⁷. Ponadto na wniosek Prokuratora z Prokuratury Okręgowej w Warszawie¹⁴⁸ z 23 grudnia 2014 r. MWIOŚ wszczął postępowanie z urzędu w sprawie wstrzymania działalności prowadzonej przez [...]*) instalacji MBP Radiowo, przy ul. Kampinoskiej 1.

Na podstawie art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁹, od 1 lipca 2015 r. powstał obowiązek posiadania pozwolenia zintegrowanego dla instalacji do odzysku lub kombinacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne o zdolności przetwarzania ponad 75 ton na dobę. 28 listopada 2016 r. Marszałek Województwa odmówił [...]*) udzielenia pozwolenia zintegrowanego. Minister Środowiska (organ II instancji) decyzją z 28 kwietnia 2017 r. utrzymał w mocy decyzję Marszałka Województwa. Decyzja Marszałka została utrzymana w mocy wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2017 r. Od wyroku [...]*) wniosło skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 14 stycznia 2020 r. (sygn. akt II OSK 451/18) uchylił zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję Ministra Środowiska oraz decyzję Marszałka Województwa.

(akta kontroli str. 5456-5472, 5224-5225, 7666)

Dyrektor BGOK, zawierając z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy Umowę wykonawczą z 2017 r., nie posiadała analiz dotyczących efektywności ekonomicznej realizacji takiego zadania przez [...]*). Jednocześnie Spółka nie dysponowała odpowiednimi mocami przerobowymi własnych instalacji (m.in. zamknięto składowisko odpadów Radiowo, [...]*) nie dysponowała pozwoleniem zintegrowanym, toczyło się postępowanie w sprawie zamknięcia instalacji MBP Radiowo) (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Dyrektor Biura Prawnego wyjaśniła m.in., że: „...umowy wykonawcze dookreślają organizacyjne aspekty realizacji powierzonego zadania i można nawet wskazać, że z tego punktu widzenia są konieczne jako wzorzec dla rady nadzorczej i zgromadzenia wspólników przy bieżącym monitorowaniu i dokonywaniu oceny czy spółka należycie wywiązuje się z powierzonych zadań [...] zobowiązanie [...] M.st. Warszawy do wnoszenia dopłat w wysokości pokrywającej koszty ponoszone przez [...]*) na zadanie zagospodarowania odpadów zostało zawarte wyłącznie w Akcie Założycielskim [...]*), w którym to akcie wskazane zostały maksymalne kwoty dopłat w latach, w całym okresie powierzenia zadania zagospodarowania odpadów. Dodać należy, że umowa wykonawcza z 2017r., z uwagi na swój charakter techniczno-organizacyjny, nie stanowi podstawy nałożenia obowiązku wnoszenia przez Miasto st. Warszawa dopłat dla [...]*). W umowie tej opisany został nie sposób finansowania (źródło), a jedynie zasady współdziałania i postępowania przy przekazywaniu finansowania wykonywanego przez [...]*) zadania własnego M.st. Warszawy [...] relacje prawne powstające między gminą i jej spółką mają charakter stosunków właścicielskich, a sama umowa wykonawcza jest umową *techniczną* doprecyzowującą, niezależnie od postanowień umowy

¹⁴⁶ Instalacja eksploatowana była do 8 września 2018 r.

¹⁴⁷ Wygaszonego 31 grudnia 2016 r.

¹⁴⁸ Prokuratora Prokuratury Rejonowej Warszawa-Wola delegowanego do Prokuratury Okręgowej w Warszawie.

¹⁴⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1101.

spółki, prawa i obowiązki stron, określające zarówno to, w jaki sposób spółka ma faktycznie realizować powierzone zadania zagospodarowania odpadów komunalnych oraz w jaki sposób będą przekazywane środki na realizację powierzonego zadania”.

(akta kontroli str. 5235-5239, 7666)

Środki pieniężne w ramach Umowy wykonawczej z 2017 r. przekazywane były [...]*) w formie dopłat, zaliczkowo w kwartalnych transzach (§ 6 ust. 8 tej umowy). Kwota dopłat obejmowała zarówno środki pochodzące z opłat wnoszonych przez właścicieli nieruchomości, jak również kwotę rekompensaty w rozumieniu zgodnym z decyzją Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznawanej przedsiębiorstwu zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹⁵⁰. Kwota samej rekompensaty służy na pokrycie kosztów netto i zrealizowanie rozsądnego zysku.

W § 12 ust. 11 Umowy wykonawczej z 2017 r. określono, że jej integralną część stanowi 5 załączników, w tym: załącznik nr 1 „Kalkulacja Finansowa” i załącznik nr 5 „Prognoza Rekompensaty”. W obu załącznikach przedstawiono prognozowaną wysokość dopłat dla [...]*) w całym okresie realizacji umowy (tj. do roku 2044 maksymalna wysokość dopłaty dla Spółki miała wynieść: w 2019 r. – 234 000 tys. zł, w 2020 r. – 235 000 tys. zł, a w 2021 r. – 236 000 tys. zł). Ujęte w załączniku nr 1 kwoty dopłat nie obejmowały podatku VAT (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Dyrektor BGO wyjaśnił, iż: „przyjęto założenie, że świadczona przez [...]*) usługa nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT”.

Do Umowy wykonawczej na zagospodarowanie zawarte zostały 2 aneksy: nr 1 z 8 sierpnia 2019 r. i nr 2 z 11 marca 2020 r. – przy czym żaden z aneksów nie obejmował zmian w załącznikach finansowych (nr 1 i nr 5). W § 12 ust. 3 ww. umowy wskazano, że: „Wszelkie zmiany umowy, w tym również wszelkie zmiany treści załączników Umowy, wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności”.

(akta kontroli str. 5394-5431, 5411-5412, 5417, 6215-6218, 8654-8665, 9557-9562)

Pismem z 15 maja 2018 r.¹⁵¹ Prezes Zarządu [...]*) przekazał dyrektorowi BGOK projekt aktualizacji danych finansowych w załączniku nr 1, obejmujący zwiększenie wysokości dopłaty wyłącznie na 2019 r. – do 374 000 tys. zł, co uzasadniane było wysokością ofert w rozstrzygniętym postępowaniu przetargowym. W piśmie wskazano m.in., że: „Zaoferowane przez potencjalnych wykonawców ceny, odbiegają znacząco od cen otrzymanych na etapie badania rynku, zaś głównym powodem ich wzrostu jest znacząca podwyżka opłaty środowiskowej oraz spadek cen surowców wtórnych”.

Kierownictwo BGOKi BGO oprócz ww. aktualizacji załącznika nr 1 otrzymywało od [...]*) kolejne wersje¹⁵², przy czym jedynie wersje z października 2018 r. oraz z września 2020r. obejmowały aktualizację wysokości dopłat w całym okresie

¹⁵⁰ Dz.U.UE.L.2012.7.3 z dnia 11 stycznia 2012 r., dalej: „Decyzja UOIG”.

¹⁵¹ Nr FDC.34.35.2018.

¹⁵² Kolejne wersje aktualizacji załącznika nr 1 przekazywano wraz z pismami: z 31 października 2018 r. (nr OUZ-2.27.129.2018.1.PL); z 12 kwietnia 2019 r. (nr FDC.34.41.2019.PO); z 30 września 2019 r. (nr FDC.34.83.2019.PO); z 30 października 2019 r. (nr FDC.34.95.2019.PO); z 13 marca 2020 r. (nr FDC.34.26.2020.PO); z 19 marca 2020 r. (nr FDC.34.27.2020.PO); z 19 sierpnia 2020 r. (nr FDC.34.87.2020.PO); z 16 września 2020 r. (nr RDI.07.03.2016.19.GN).

¹⁵² NW-III. 0232.8.21. 2018.KTA (2.PPA.GO-II).

powierzenia, a pozostałe wersje ograniczały się do horyzontu czasowego, maksymalnie do 2023 r.

Spółka w załączniku nr 1 „Kalkulacja Finansowa” przekazanym 19 marca 2020 r. wskazała prognozę znaczącego wzrostu ilości zagospodarowywanych odpadów w porównaniu do dotychczas przedstawianych przez [...]*) kalkulacji oraz w porównaniu do obowiązującej wersji załącznika nr 1 (z 12 grudnia 2017 r.), tj. wzrost z 77,6 tys. Mg w 2020 r. do 105 tys. Mg w 2023 r.

Dyrektor BGO wyjaśnił, że: „Przyjęty przez [...]*) wskaźnik wzrostu ilości odpadów nie był badany przez BGO i wynikał z założeń przyjętych przez Spółkę. Wobec wyłączenia z systemu gospodarki odpadami komunalnymi nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, dane o ilości odpadów podlegających zagospodarowaniu w kolejnych latach obowiązywania umowy wykonawczej z 2017 r. zostaną zweryfikowane w oparciu o dane za okres po 1 sierpnia 2020 r.”.

W latach 2018-2020 Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników [...]*) dokonało zmian maksymalnych kwot dopłat określonych w § 10 ust. 7 aktu założycielskiego Spółki, na podstawie składanych przez dyrektorów BGOK i BGO wniosków: z 5 kwietnia 2018 r.¹⁵³; z 18 grudnia 2019 r.¹⁵⁴; z 24 stycznia 2020 r.¹⁵⁵ i z 25 marca 2020 r.¹⁵⁶.

Na podstawie ww. wniosków dokonano zmian aktu założycielskiego Spółki w zakresie zwiększenia kwot dopłat dla [...]*): w 2019r. z 234 000 tys. zł na 460 020 tys. zł¹⁵⁷, tj. wzrost o 196,6%; w 2020r. z 235 000 tys. zł na 1 110 000 tys. zł¹⁵⁸, tj. wzrost o 472,3%; w 2021r. z 236 000 tys. zł na 1 115 000 tys. zł¹⁵⁹, tj. wzrost o 487,3%.

Dyrektor BNW wyjaśnił, że podstawą do dokonywanych zmian aktu założycielskiego Spółki w zakresie wysokości dopłat określonych w § 10 ust. 7 tego aktu były wnioski: „biura Urzędu m.st. Warszawy merytorycznie właściwego będącego dysponentem środków finansowych gwarantujących realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (BGO)”.

Dokonując ww. zmian BNW nie weryfikowało, czy kwoty, o jakie wnioskowało BGO na lata 2019-2020, są zgodne z danymi finansowymi przedstawionymi w rocznych planach gospodarczych [...]*) na lata 2019-2020, które stosownie do § 22 ust. 2 aktu założycielskiego Spółki powinny zostać przedłożone przez Zarząd [...]*) do zatwierdzenia Zgromadzeniu Wspólników [...]*): „nie później niż w terminie do 15 stycznia roku obrotowego, którego dotyczy”. Plan Gospodarczy [...]*) na rok 2019 został zatwierdzony przez Radę Nadzorczą [...]*) 24 września 2019 r.¹⁶⁰, a Plan Gospodarczy [...]*) na rok 2020 nie został zatwierdzony do 9 września 2020 r.

(akta kontroli str. 5626-5630, 5808-5809, 6138, 6211-6218, 6229-6231, 6289-6292, 8639-8653)

Spółka uzyskała 3 interpretacje dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej¹⁶¹ w zakresie zastosowania stawki opodatkowania podatkiem VAT dopłat wnoszonych przez Miasto:

¹⁵³ NW-III. 0232.8.21. 2018.KTA (2.PPA.GO-II).

¹⁵⁴ GO-FB.0232.6.2019.AWO (I.AWO.GO-FB).

¹⁵⁵ GO-FB.0232.1.2020.HST.

¹⁵⁶ GO-FB.0232.4.2020.PPA.

¹⁵⁷ Dokonane kolejno uchwałami z: 24 maja 2018 r. oraz 30 grudnia 2019 r.

¹⁵⁸ Dokonane kolejno uchwałami z: 4 lutego 2020 r. oraz 30 marca 2020 r.

¹⁵⁹ Dokonane kolejno uchwałami z: 4 lutego 2020 r. oraz 30 marca 2020 r.

¹⁶⁰ Przekazany do BNW pismem nr DOP.OOO.35.2019.DS.

¹⁶¹ Dalej: „KIS”.

- z 19 kwietnia 2018 r.¹⁶², na wniosek [...]*) z 19 marca 2018 r., w którym [...]*) zwróciła się o potwierdzenie, że otrzymywane środki będą stanowiły element opodatkowania w rozumieniu art. 29a ustawy o VAT;
- z 16 października 2018 r.¹⁶³, na wniosek [...]*) z 12 lipca 2018 r., w którym [...]*) przedstawiła stanowisko, że otrzymane środki nie będą stanowiły elementu opodatkowania w rozumieniu art. 29a ustawy o VAT;
- z 21 sierpnia 2020 r.¹⁶⁴, na wniosek [...]*) z 8 maja 2020r., w zakresie zastosowania preferencyjnej 8% stawki podatku VAT.

Pismami: z 25 stycznia 2019 r. i z 8 lutego 2019 r.¹⁶⁵ dyrektor BGOK poinformował Prezesa Zarządu [...]*) m.in., że: „Mając jednak na uwadze, że w dniu 16 października 2018 r. została wydana dla [...]*) interpretacja indywidualna, która została zaskarżona do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego, przedstawiamy następujące stanowisko: [...] 3) w związku z tym, że przepisy oraz załączniki do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług [...] nie przewidują dla świadczeń wskazanych w pkt 1 zastosowania obniżonej stawki podatku, w przypadku wystawienia faktury należy w ocenie BGOK, zastosować podstawową stawkę podatku określoną w ustawie o podatku od towarów i usług”.

Miasto w latach 2019-2020 (do 30 czerwca) wniosło dopłaty z tytułu realizacji usług publicznych wykonanych przez [...]*) w łącznej wysokości 850 402 694,91 zł netto (1 006 932 814,73 zł brutto), z tego:

- w 2019 – 367 425 052,61 zł netto (451 932 814,73 zł brutto), dopłaty były wnoszone na podstawie aktu założycielskiego Spółki i uchwał Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników [...]*)¹⁶⁶, w tym 31 grudnia 2019 r. podjęto 6 uchwał w sprawie wniesienia dopłat z tytułu pokrycia podatku VAT (stawka 23%) w łącznej wysokości 84 507 762,11 zł;
- w 2020 r.¹⁶⁷ – 482 977 642,30 zł netto (555 000 000,00 zł brutto), dopłaty były wnoszone na podstawie aktu założycielskiego Spółki i uchwał Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników [...]*), w tym dopłaty za I kwartał 2020 r. zostały opodatkowane stawką 23% podatku VAT (222 560 975,60 zł netto – 273 750 000,00 zł brutto), a za II kwartał 2020 r. – stawką 8% podatku VAT (260 416 666,70 zł netto – 281 250 000,00 zł brutto).

Powyższe kwoty dopłaty za 2019r. nie obejmują niewypłaconego do 30 października 2020r., a należnego [...]*) wyrównania dopłaty za rok 2019, w wysokości 44 953 498,42 zł netto (55 292 793,21 zł brutto), która została wyliczona przez niezależnych audytorów w ramach realizacji audytu, o którym mowa w § 7 ust. 6 Umowy wykonawczej z 2017 r.¹⁶⁸

Kierownictwo BGOK/BGO poniechało aneksowania Umowy wykonawczej na zagospodarowanie w zakresie aktualizacji danych finansowych w załącznikach: nr 1 i nr 5, a jednocześnie podjęło działania skutkujące wypłaceniem dopłaty w 2019 r. i w 2020 r.¹⁶⁹, w kwotach, które stanowiły, odpowiednio: 193,1% i 236% kwot

¹⁶² Interpretacja nr 0114-KDIP4.4012.184.2018.1.IT.

¹⁶³ Interpretacja nr 0114-KDIP4.4012.454.2018.2.AKO.

¹⁶⁴ Interpretacja nr 0114-KDIP4-2.4012.227.2020.2.MMA, UNP: 1076891.

¹⁶⁵ Pisma nr GO-VII.3221.2.2019.HST (2.HST.GO-VII) i GO-VII.3221.3.2019.HST (4.HST.GO-VII).

¹⁶⁶ Uchwały: z 7 stycznia 2019 r. – brutto 93 500 000,00 zł; z 17 kwietnia 2019 r. – brutto 93 500 000,00 zł; z 17 września 2019 r. – brutto 85 067 779,77 zł; z 23 września 2019 r. – brutto 274 846,26 zł; z 14 listopada 2019 r. – brutto 85 444 229,81 zł; z 17 grudnia 2019 r. – brutto 9 638 196,78 zł; oraz 6 uchwał z 30 grudnia 2019 r. – łącznie 84 507 762,11 zł brutto (od 63 214,64 zł do 21 505 000,00 zł).

¹⁶⁷ Do 30 czerwca 2020 r.

¹⁶⁸ Firma [...]*) przygotowała raport pn.: „Audyt braku nadmierności rekompensaty, w tym zasadności i racjonalności kosztów zaliczanych do Kosztów Usług Publicznych za 2019 r., wypłaconej spółce [...]*)”

¹⁶⁹ Do 19 czerwca 2020 r.

z obowiązującej wersji załącznika nr 1 do Umowy wykonawczej z 2017 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Stosownie do wymogu § 7 ust. 6 Umowy wykonawczej z 2017 r. BGO zleciło niezależnej firmie audytorskiej przygotowanie: „Audytu braku nadmierności rekompensaty, w tym zasadności i racjonalności kosztów zaliczanych do Kosztów Usług Publicznych za 2019 r., wypłaconej spółce [...]*¹⁷⁰”

W ww. audycie nie ujęto zatwierdzonego sprawozdania finansowego [...]*) za 2019 r. Dyrektor BGO 26 listopada 2020 r. zwrócił się do audytorów o ponowną weryfikację dokumentu¹⁷¹. Poinformowali oni, że wcześniej wyliczona dopłata za rok 2019 powinna być jeszcze pomniejszona o 154,96 zł brutto.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „pomniejszy kwotę wyrównania dopłaty za 2019 r. o kwotę 154,96 zł. [...] BGO podejmie ponadto działania mające na celu weryfikację postanowień umowy wykonawczej, tak aby w przyszłości uniknąć wątpliwości co do poprawności przeprowadzonego audytu rekompensaty”.

(akta kontroli str. 4874-4876, 5407, 5578-5583, 5631-5635, 6211, 8431-8453, 8461, 8475-8482, 8485-8497, 10521-10532)

Zgodnie z § 22 ust. 1 aktu założycielskiego Spółki Zarząd [...]*) zobowiązany był do sporządzenia w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z działalności jednostki za ubiegły rok obrotowy oraz poddania ich badaniu przez biegłego rewidenta. Zarząd [...]*) zobowiązany był do przekazania Radzie Nadzorczej [...]*) sprawozdań wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta oraz swoim wnioskiem dotyczącym przeznaczenia zysku albo pokrycia straty do oceny, a następnie do przedstawienia ich Zwyczajnemu Zgromadzeniu Wspólników Spółki w celu zatwierdzenia. Sprawozdanie finansowe [...]*) za 2019 r. zostało przekazane do BNW 29 września 2020 r., a zatwierdzone 14 października 2020 r. Zastępca dyrektora BNW wyjaśnił, że: „Spółka wykazała za rok obrotowy 2019 zysk netto w wysokości 51.829.380,64 zł”.

Dyrektor BGO dokonał odbioru merytorycznego ww. audytu, pomimo jego niezgodności z zapisami umowy¹⁷² oraz z opisem przedmiotu zamówienia¹⁷³ – dokument nie zawierał informacji o przeanalizowaniu przez audytorów sprawozdania finansowego [...]*) za 2019 r. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W przywołanym wyżej audycie, w rozdziale 9 „Podsumowanie”¹⁷⁴, w pkt 2) „Ocena zgodności z przepisami prawa, w szczególności w odniesieniu do pomocy publicznej oraz Decyzji KE z 20 grudnia 2011 r.” w odniesieniu do wypłaconej za 2019 rok rekompensaty audytorzy wskazali m.in., że: „...wartość udzielonej [...]*) pomocy publicznej w związku z wypłaconą Rekompensatą istotnie przekroczyła próg 15 mln Euro, co może wskazywać na konieczność notyfikowania udzielonej pomocy. [...] wysokość wypłaconej rekompensaty w roku 2019 [...] wynosi prawie 83,5 mln Euro co oznacza, że w ujęciu matematycznym wypełnia średnią na okres prawie 6 lat przy założeniu, że przez kolejne 5 lat wypłacona Rekompensata byłaby zerowa, co należy uznać za zdarzenie prawie niemożliwe. Stąd konieczność notyfikowania wypłaconej pomocy staje się w zasadzie uprawdopodobniona...”.

¹⁷⁰ Wersja ostateczna dokumentu z 30 czerwca 2020 r. – przekazana kontrolerom pismem z 29 lipca 2020 r., znak: GO-ZS.1710.2.2020.KKW.

¹⁷¹ Analizy dokonano z uwzględnieniem: sprawozdania finansowego [...]*) za rok 2019, pisma [...]*) odrzucającego fakturę nr (S)FS-WAR/15506/2019 z 29 kwietnia 2020 r., korektę księgową (dowód PK337/12/2019) z 13 listopada 2020 r.

¹⁷² Umowa o dzieło z 10 kwietnia 2020 r. (nr UMIA/GO/III/1/8/2/2020) zawarta z firmą [...]* na przygotowanie audytu pn.: „Audyt braku nadmierności rekompensaty, w tym zasadności i racjonalności kosztów zaliczanych do Kosztów Usług Publicznych za 2019 r., wypłaconej spółce [...]*”

¹⁷³ Dalej: „OPZ”.

¹⁷⁴ Na str. 28-29.

(akta kontroli str. 4850-4886)

19. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, zostały sporządzone 4 roczne analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi dla Miasta, tj. za lata 2016-2019. Dokumenty zostały zatwierdzone przez dyrektora bądź zastępcę dyrektora BGOK/BGO, na podstawie udzielonych przez Prezydenta m.st. Warszawy upoważnień. Wszystkie analizy zostały opublikowane na stronie internetowej Urzędu¹⁷⁵ w terminie określonym w art. 9tb ust. 2 ucpg.

Analizy zawierały wszystkie niezbędne elementy określone w art. 9tb ust. 1 ucpg, jednak nie wszystkie były przedstawione w sposób właściwy, m.in. zawierały nierzetelne dane finansowe i dane o instalacjach (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 128-223, 2630-2655, 2658)

20. Pomimo że od 2017r. wydatki poniesione na koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi zwiększały się w tempie znacznie większym niż wzrost dochodów z tytułu gospodarki odpadami Dyrektor BGOK, działając z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, tylko w 2016 r. wystąpił – na podstawie art. 9m ucpg – do 7 podmiotów prowadzących instalacje regionalne o przedstawienie szczegółowej kalkulacji kosztów zagospodarowania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania (z uwzględnieniem składowych tych kosztów) w celu weryfikacji i wykorzystania tych danych przy sporządzaniu rocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, jako danych wpływających na koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Pięciu z siedmiu przedsiębiorców, do których wysłano wniosek, udzieliło odpowiedzi. Kierownictwo BGOK nie podjęło dalszych działań w celu wyegzekwowania od pozostałych dwóch podmiotów przekazania ww. kalkulacji oraz nie poinformowało MWIOŚ o nieotrzymaniu tych kalkulacji (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2020 (do 18 września) dyrektorzy BGOK/BGO, pomimo uznania za zasadne 18 wniosków¹⁷⁶ – złożonych w trybie art. 6s ucpg, z powodu nieodebrania odpadów komunalnych z terenu nieruchomości¹⁷⁷ – i wypłacenia wnioskodawcom z tego powodu łącznie 16 255,21 zł, nie podjęli działań w celu nałożenia kar umownych na podmioty zobowiązane do odbierania odpadów komunalnych z terenu tych nieruchomości.

Obowiązujące w ww. okresie umowy, zawarte przez Miasto z podmiotami odbierającymi odpady komunalne, przewidywały kary umowne, w tym:

- w umowach obowiązujących w 2018 r. kary określono w § 6 i przewidziano m.in.: „12. za odbieranie odpadów poza dniami i godzinami określonymi w § 27 ust. 1 OPZ, z uwzględnieniem § 27 ust. 2 OPZ lub z uchybieniem

¹⁷⁵ https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/GO/ogloszenia/Analiza+stanu+gospodarki+odpadami+komunalnymi.html.

¹⁷⁶ Wnioski z: 16 marca 2018 r.; 14 maja 2018 r.; 27 czerwca 2018 r.; 8 i 23 sierpnia 2018 r.; 19 lutego 2019 r.; 15 marca 2019 r.; 4 i 15 czerwca 2019 r.; 16 i 23 lipca 2019 r.; 8 sierpnia 2019 r.; 3 października 2019 r. (2 wnioski); 18 i 21 października 2019 r.; 7 listopada 2019 r.; 9 grudnia 2019 r.

¹⁷⁷ Głównie przez 2 operatorów – [...]* oraz [...]*).

minimalnych częstotliwości określonych w § 27 ust. 3 OPZ – w wysokości iloczynu kwoty 50 zł i liczby MGO, w których stwierdzono nieprawidłową obsługę w danym okresie rozliczeniowym”;

- w umowach obowiązujących od 2019 r. kary określono w § 6 i przewidziano m.in.: „13) za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w odbiorze odpadów bio lub bio-gastronomia/targowiska z MGO względem terminu wynikającego z Planu Odbiorów – w wysokości 50 zł za każde MGO, którego dotyczy; 14) za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w odbiorze odpadów zielonych z MGO względem terminu wynikającego z Planu Odbiorów lub w podstawieniu pojemnika na odpady zielone – w wysokości 40 zł za każde MGO, którego dotyczy; 15) za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w odbiorze odpadów komunalnych innych niż odpady zielone, odpady bio lub bio-gastronomia/targowiska z MGO względem terminu wynikającego z Planu Odbiorów lub w podstawieniu pojemnika na odpady zielone – w wysokości 30 zł za każde MGO, którego dotyczy; 16) za każdy rozpoczęty dzień zalegania luzem odpadów komunalnych poza pojemnikiem w danym MGO, jeżeli wynika to z podstawienia pojemników w mniejszej łącznej pojemności, niż zgłoszona Wykonawcy w sposób określony w § 39 i § 40 OPZ – w wysokości 100 zł, za każde MGO, w którym zalegają odpady luzem”.

(akta kontroli str. 2056-2060, 2185-2256, 6508-6521)

P.o. zastępca dyrektora BGO wyjaśnił, że przedmiotowe działania nie zostały podjęte: „z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe Biura oraz zwiększenie zakresu obowiązków pracowników dotychczas odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań w sprawie nałożenia kar umownych. Biuro dokona analizy możliwości nałożenia kar umownych w ww. sprawach i w razie takiej możliwości nałoży kary umowne w odpowiednim zakresie”.

(akta kontroli str. 2063-2067)

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷⁸ jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zdaniem NIK niepodjęcie działań w celu nałożenia kar umownych, o których wyżej mowa, stanowiło zaniechanie ustalenia należności Miasta. Postępowanie takie było niegospodarne.

2. W latach 2019-2020 (do 18 września) dyrektorzy BGOK/BGO nie wszczęli postępowań administracyjnych (lub wszczęli je z opóźnieniem) w celu nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 9x ust. 1 pkt 1 ucpg, na podmioty odbierające odpady bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej (zgodnie z art. 9b ucpg).

Dyrektorzy BGOK/BGO uznali za bezzasadne łącznie 19 wniosków złożonych w trybie art. 6s ucpg ze względu na to, że podmioty, którym właściciele nieruchomości przekazali odpady, nie były wpisane do rejestru działalności regulowanej. Nie wszczęto postępowań administracyjnych w 11 przypadkach¹⁷⁹, a z pozostałych 8 przypadków¹⁸⁰ w 7 zostały wszczęte postępowania w terminie

¹⁷⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej: „ufp”.

¹⁷⁹ Wnioski z: 26 lipca 2019 r.; 10, 24, 25 i 31 października 2019 r.; 5 listopada 2019 r.; 2 grudnia 2019 r.; 10 grudnia 2019 r. (2 wnioski); 11 i 13 lutego 2020 r.

¹⁸⁰ Wnioski z: 28 czerwca 2019 r.; 23 lipca 2019 r.; 22, 25 i 28 sierpnia 2019 r.; 2 i 26 września 2019 r.; 9 października 2019 r.

od 2 do 3 miesięcy od dnia powiadomienia wnioskodawcy o negatywnym rozpatrzeniu wniosku.

Stosownie do art. 9x. ust. 1 pkt 1 ucpg przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który odbiera odpady komunalne bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej (o którym mowa w art. 9b ust. 2 tej ustawy) podlega karze pieniężnej w wysokości 5 000 zł za pierwszy miesiąc wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru oraz 10 000 zł za każdy kolejny miesiąc wykonywania działalności bez wymaganego wpisu do rejestru.

Dyrektorzy BGOK/BGO poinformowali 11 wnioskodawców o negatywnym rozpatrzeniu wniosków w dniach: 23 sierpnia 2019 r., 13 listopada 2019 r. (5 wnioskodawców); 1 kwietnia 2020 r. (2 wnioskodawców); 4 lutego 2020 r. (2 wnioskodawców) i 20 lutego 2020 r. Nie wszczęto stosownych postępowań wobec przedsiębiorców pomimo upływu od 7 do 13 miesięcy od dnia poinformowania wnioskodawców o negatywnym rozpatrzeniu ich wniosków.

(akta kontroli str. 2056-2062, 2068, 2270-2328)

P.o. zastępca dyrektora BGO wyjaśnił m.in., że po otrzymaniu informacji o negatywnym rozpatrzeniu wniosku, złożonego w trybie art. 6s ucpg, w BGO wszczynane jest z urzędu postępowanie administracyjne wobec podmiotów wykazanych w ww. wniosku, którzy nie byli wpisani do prowadzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 9b ucpg. Jego zdaniem postępowania były: „wszczęte w BGO przez pracowników wydziału GO-ZS w miarę możliwości bezzwłocznie po otrzymaniu niezbędnych dokumentów od osób weryfikujących wnioski złożone w trybie art. 6s Ustawy”. Jednocześnie wyjaśnił, że w przypadku ww. 11 wniosków: „do tej pory nie zostały wszczęte postępowania z uwagi na ograniczoną liczbę pracowników w BGO oraz natłok obowiązków przypadających na jednego pracownika [...] wobec wskazanych podmiotów sukcesywnie w najbliższym czasie planowane jest podjęcie stosownych działań zmierzających do nałożenia kary pieniężnej za odbieranie odpadów komunalnych bez wpisu do rejestru...”

(akta kontroli str. 2063-2068)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska p.o. zastępcy dyrektora BGO, że postępowania wszczynane były w miarę możliwości bezzwłocznie, gdyż – jak ustalono w toku niniejszej kontroli – w przypadku 11 z 19, tj. 57,9% wniosków rozpatrzonych, pomimo upływu od 7 do 13 miesięcy od dnia poinformowania wnioskodawców o negatywnym rozpatrzeniu ich wniosków postępowania administracyjne nie zostały wszczęte.

Niewszczęcie powyższych postępowań było niezgodne z art. 9x ust. 1 pkt 1 ucpg, w myśl którego w przypadku stwierdzenia, że dany podmiot odbiera odpady komunalne bez wpisu do rejestru należy wszcząć postępowanie administracyjne w celu nałożenia kary pieniężnej.

Im szybciej zostanie nałożona kara tym szybciej podmiot zaprzestanie działalności (lub ją zarejestruje) i należna kara będzie mniejsza. Przybliżona łączna wysokość nienałożonych kar na podmioty, o których wyżej mowa, wyniosła co najmniej 55 000 zł¹⁸¹.

¹⁸¹ Do wyliczeń przyjęto minimalną karę 5 000 zł za pierwszy miesiąc świadczenia odbioru przez podmiot bez wpisu do rejestru działalności regulowanej oraz 11 stwierdzonych przypadków odbioru odpadów przez takie podmioty, wobec których nie wszczęto postępowań administracyjnych.

Stosownie do art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zdaniem NIK niepodjęcie działań w celu nałożenia kar pieniężnych, o których wyżej mowa, stanowiło zaniechanie ustalenia należności Miasta. Postępowanie takie było niegospodarne.

3. Dyrektor BGO – pomimo pozyskania w listopadzie 2019 r. i w styczniu 2020 r., informacji (na podstawie 2 wniosków otrzymanych w trybie art. 6s ucpg), że na nieruchomościach objętych wnioskami nie jest prowadzona selektywna zbiórka odpadów komunalnych, oraz pomimo upływu 6 miesięcy od momentu poinformowania wnioskodawców o negatywnym rozpatrzeniu ich wniosków – nie przekazał do właściwego urzędu dzielnicy Miasta informacji o konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6ka ucpg. Dwa wnioski Spółdzielni Mieszkaniowej „Projektant” (z 12 listopada 2019 r. i 10 stycznia 2020 r.) zostały rozpatrzone przez dyrektora BGO negatywnie (pisma z 23 i z 26 marca 2020 r.).

Jako powód negatywnego rozpatrzenia wskazano: „...na nieruchomościach nie była prowadzona selektywna zbiórka odpadów komunalnych [...] od dnia 6 września 2019 r. istnieje ustawowy obowiązek zbierania w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych nałożony na właścicieli [...] a brak selektywnej zbiórki odpadów komunalnych będzie prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie określenia wysokości opłaty [...] na podstawie art. 6ka ww. ustawy”.

(akta kontroli str. 2056-2059, 2262-2269)

P.o. zastępca dyrektora BGO wyjaśnił, że w związku z uzyskaniem informacji o braku segregacji na nieruchomościach objętych wnioskami nie wszczęto kontroli ani nie przeprowadzono wizji terenowej: „z uwagi na ograniczoną liczbę pracowników w BGO oraz natłok obowiązków przypadających na jednego pracownika”.

Jednocześnie wyjaśnił, że 16 września 2020 r. przekazano elektronicznie Straży Miejskiej m.st. Warszawy listę nieruchomości, które powinny być skontrolowane, w tym nieruchomości wskazane w ww. wnioskach. Tego samego dnia zastępca dyrektora BGO przekazał do Urzędu Dzielnicy Mokotów prośbę o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na podstawie art. 6ka ucpg¹⁸².

(akta kontroli str. 2063-2067, 2069-2070, 2178-2179)

Zdaniem NIK niepodjęcie ww. działań bezzwłocznie po powzięciu informacji, że na nieruchomościach objętych wnioskami nie jest prowadzona selektywna zbiórka odpadów komunalnych było postępowaniem nierzetelnym.

4. Do 30 listopada 2020 r. dyrektor BGO nie rozpatrzył 3 z 11 wniosków złożonych w 2020 r.¹⁸³ (tj. 27,3%), w trybie art. 6s ucpg, pomimo upływu od dnia ich złożenia od 7 do ponad 9 miesięcy. Z uwagi na pandemię COVID-19 bieg

¹⁸² Pismo z 16 września 2020 r., nr: GO-KM.606.45.2020.LKR (1.LKR.GO-KM).

¹⁸³ Nie rozpatrzono wniosków złożonych do 9 września 2020 r.: Wspólnoty Mieszkaniowej Orlik Jantar; Wspólnoty Mieszkaniowej Czerska 18 oraz Spółdzielni MSM Energetyka – Osiedle Sadyba, odpowiednio: z 18 lutego 2020 r., z 27 marca 2020 r., z 22 kwietnia 2020 r.

rozpatrywania tych wniosków uległ zawieszeniu od dnia 31 marca 2020 r. do dnia 23 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 2056-2062, 2183-2184, 2257-2261, 8654-8665)

Dyrektor BGO wyjaśnił¹⁸⁴, że ww. wnioski są w dalszym ciągu rozpatrywane oraz że: „wnioskodawcy nie byli informowani o wydłużeniu terminu, gdyż termin rozpatrzenia tego rodzaju wniosków nie jest określony przepisami prawa. Z uwagi na to, że postępowanie wyjaśniające nadal trwa, nie nałożono kar na operatorów niewpisanych do rejestru działalności regulowanej”.

(akta kontroli str. 2063-2067, 8654-8665, 10521-10527)

Zdaniem NIK za nierzetelne działanie należy uznać przewlekłe rozpatrywanie przez BGO wniosków właścicieli nieruchomości składanych w trybie 6s ucpg, w sytuacji gdy zapewnili oni na własny koszt przekazanie powstałych odpadów podmiotom odbierającym odpady.

5. Dyrektor BGO nie przekazał do urzędów dzielnic Miasta informacji o nieprawidłowym segregowaniu odpadów komunalnych – przekazanych przez podmioty odbierające odpady – w celu naliczenia opłaty podwyższonej. Zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 3 lit. d obowiązujących umów na odbiór odpadów podmioty realizujące ten odbiór przekazywały¹⁸⁵ informację o stwierdzonej niezgodności zawartości pojemnika lub worka z wymogami w zakresie segregacji odpadów komunalnych. Od 1 marca 2020 r. do 30 czerwca 2020 r. poprzez system Warszawa 19115 wykonawcy dokonali 1 991 zgłoszeń¹⁸⁶ w kategorii „Nieprawidłowy odpad w pojemniku”.

(akta kontroli str. 6511, 11106-11108)

W § 5 uchwały nr XXIV/671/2019 została określona wysokość opłaty podwyższonej dla właściciela nieruchomości, który nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny. Uchwała weszła w życie 1 marca 2020 r.

Zgodnie z § 8 pkt 6 regulaminu organizacyjnego BGO¹⁸⁷ koordynowanie spraw związanych z obsługą zgłoszeń i reklamacji oraz podjętych interwencji dotyczących funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należało do zadań Wydziału Kontroli i Obsługi Mieszkańców.

(akta kontroli str. 7698-7734)

Dyrektor BGO wyjaśnił, że: „W związku z brakiem przekazywania przez BGO informacji zgłoszonych przez podmioty odbierające odpady komunalne o nieprawidłowościach w zakresie segregacji odpadów, dzielnice nie prowadziły postępowań w oparciu o zgłoszenia kierowane przez portal www.warszawa19115.pl”.

W sprawie przyczyny nieprzekazania informacji o nieprawidłowym segregowaniu odpadów komunalnych do urzędów dzielnic Miasta, właściwych w zakresie naliczenia opłaty podwyższonej za niewypełnienie obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, ówczesny naczelnik Wydziału Kontroli i Obsługi Mieszkańców zeznał, że: „Nie dostałem w tym zakresie żadnych wytycznych”.

(akta kontroli str. 3126, 3819)

¹⁸⁴ 18 września 2020 r. i 30 listopada 2020 r.

¹⁸⁵ Za pośrednictwem systemu Warszawa 19115.

¹⁸⁶ Co stanowiło średnio 0,05% miesięcznie wszystkich odbiorów odpadów realizowanych na terenie Miasta.

¹⁸⁷ Wprowadzonego zarządzeniem nr 1615/2019 Prezydenta m.st. Warszawy z 28 października 2019 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Gospodarki Odpadami Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.

W sprawie przyczyny nieprzekazania do urzędów dzielnic Miasta zgłoszeń o niewłaściwej segregacji odpadów dyrektor BGO zeznał m.in., że: „...BGO nie przekazywało do urzędów dzielnic informacji o niewłaściwej segregacji oraz odpadów spoza systemu ze względu na brak wdrożonych automatyzacji procedur, braki kadrowe i natłok prac związanych z wdrożeniem nowych deklaracji. Sytuację spotęgowała epidemia”.

(akta kontroli str. 3901-3902)

Zdaniem NIK nieprzekazanie informacji o stwierdzonej niezgodności zawartości pojemnika lub worka z wymogami w zakresie segregacji odpadów komunalnych – zgłoszonych przez podmioty, które odebrały te odpady – było postępowaniem nierzetelnym, pozbawiającym Miasto ewentualnych wpływów należnych kwot z tytułu opłaty podwyższonej dla właścicieli nieruchomości, którzy nie wypełnili obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny.

6. Wykazanie przez pracownika BGO w załączniku do sprawozdania GUS „SG-01 Statystyka gminy: Statystyka mieszkaniowa i komunalna za 2019 rok”, w dziale 2 „Koszty systemu gospodarki odpadami”, kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami niezgodnie z „Objaśnieniami do Załącznika do formularza SG-01”. Sprawozdanie zostało przekazane 8 kwietnia 2020 r. do Urzędu Statystycznego we Wrocławiu.

Obowiązek przekazywania danych wynika z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy o statystyce publicznej, a dane o kosztach systemu gospodarki odpadami były wykazywane po raz pierwszy w załączniku do sprawozdania za 2019 r.

W załączniku do ww. sprawozdania SG-01 nieprawidłowo wykazano w dziale 2, w wierszu 02, koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami ogółem w wysokości 816 011,0 tys. zł¹⁸⁸, w tym, w wierszu 05 koszty odbierania/zagospodarowania zmieszanych i selektywnych odpadów komunalnych (ryczałt) w wysokości 815 561 tys. zł¹⁸⁹. Na powyższą kwotę – według danych BGO – składały się, oprócz kosztów odbierania/zagospodarowania zmieszanych i selektywnych odpadów komunalnych (ryczałt) w wysokości 815 561,0 tys. zł, także wydatki na: opinie, analizy i ekspertyzy, kontrole (76 614,85 zł), należny podatek VAT, zwrot odsetek i inne opłaty (38 834,68 zł), wydatki w ramach projektu URBANREC (11 335,00 zł), zakup pojemników na przeterminowane leki (98 208,17 zł) oraz działania edukacyjne i promocyjne związane z gospodarką odpadami komunalnymi (224 960,88 zł).

W kosztach ogółem nie uwzględniono natomiast większości kosztów obsługi administracyjnej systemu w wysokości 13 965,9 tys. zł, które stanowiły wynagrodzenia pracowników z pochodnymi od wynagrodzeń i dodatkowym rocznym wynagrodzeniem. Koszty te – na potrzeby sporządzenia załącznika do sprawozdania GUS, i przy uwzględnieniu struktury kosztów systemu określonej w art. 6r ust. 2 ucpg, powinny być powiększone o koszty analiz, opinii i doradztwa (76,6 tys. zł) i inne koszty (45,8 tys. zł). Z kolei włączenie do kosztów ogółem kosztów działań edukacyjnych i promocyjnych w wysokości 236,3 tys. zł było sprzeczne z „Objaśnieniami do Załącznika do formularza SG-01”, według których w wierszu 02, w dziale 2. należy podać koszt funkcjonowania systemu gospodarki odpadami, który obejmuje koszty: 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, 3) obsługi

¹⁸⁸ W „Uwagach” wskazano: 816 010 857,74 zł.

¹⁸⁹ W „Uwagach” wskazano: 815 560 904,16 zł.

administracyjnej tego systemu. W koszcie ogółem nie należy wymieniać kosztów edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2 pkt 4 ucpg.

W załączniku do sprawozdania wykazano koszty odbierania/zagospodarowania zmieszanych i selektywnych odpadów komunalnych (ryczałt) w wysokości 815 561,0 tys. zł, w których nie ujęto kosztów wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych w wysokości 98,2 tys. zł.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „...w załączniku do sprawozdania SG-01 [...] uwzględniono tylko te koszty opublikowane w Analizie za 2019 r.¹⁹⁰ W związku z koniecznością przekazania po 31 października br. informacji dotyczących odpadów komunalnych zebranych selektywnie oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych będących odpadami komunalnymi, informacje o kosztach funkcjonowania systemu zostaną skorygowane”.

(akta kontroli str. 194-223, 305, 1908-1917, 1941, 1989-1990)

7. W BGO nie określono zasad sprawowania nadzoru nad gospodarką odpadami komunalnymi w urzędach dzielnic Miasta. Nie żądano na bieżąco przekazywania informacji na temat podjętych działań, liczby decyzji mających wpływ na wysokość dochodów, czy korekt sprawozdań statystycznych. Występowano do burmistrzów dzielnic o informacje dopiero w trakcie kontroli zewnętrznych. W BGO nie wykonano do końca czerwca 2020 r. zalecenia wynikającego z przeprowadzonego audytu, zobowiązującego BGO do opracowania zasad współpracy z urzędami dzielnic. Tym samym nie realizowano w sposób właściwy obowiązku określonego w § 11a ust. 1 i 9 załącznika do „Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy”.

(akta kontroli str. 1247-1421, 1930-1931)

Kontrolerzy NIK sformułowali pytania w sprawie przyczyn:

- nieokreślenia procedury/zasad sprawowania nadzoru nad gospodarką odpadami komunalnymi;
- niemonitorowania działań podejmowanych w urzędach dzielnic Miasta, zaniechania żądania przekazywania informacji na temat podjętych działań, liczby decyzji mających wpływ na wysokość dochodów czy korekt sprawozdań statystycznych, występowania do burmistrzów dzielnic o informacje dopiero w trakcie kontroli zewnętrznych, zamiast żądania na bieżąco (cyklicznie) informacji na temat realizowanych zadań związanych z gospodarką odpadami;
- nieposiadania dotychczas zasad współpracy z urzędami dzielnic Miasta w celu monitorowania podejmowanych w urzędach działań i niewykonania do końca czerwca 2020 r. zalecenia wynikającego z przeprowadzonego audytu zobowiązującego BGO do opracowania zasad współpracy.

W odpowiedzi z 31 lipca 2020 r. dyrektor BGO wyjaśnił: „W związku ze zidentyfikowaniem na początku roku 2020 potrzeby usprawnienia efektywności realizacji powierzonych BGO zadań, w tym m.in.: sprawowania nadzoru nad gospodarką odpadami komunalnymi, monitorowania działań podejmowanych w Urzędach Dzielnic m.st. Warszawy, ustalenia zasad współpracy z Dzielnicami, itd.; a także w celu poprawy jakości i efektywności realizowanych zadań,

¹⁹⁰ „Analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi dla m.st. Warszawy za 2019 r.” (przyp. kontrolera).

usprawnienia przepływu informacji w Biurze, ale też pomiędzy Biurem, a kontrahentami i Dzielnicami, zwiększenia zaangażowania pracowników w wykonywaną przez nich pracę, a także poprawy wizerunku Biura i Urzędu m.st. Warszawy, wprowadzony został Program Doskonalenia Procesów. Część z zagadnień wymagających pilnego rozwiązania, zidentyfikowanych przez pracowników w toku realizowanych przez nich zadań, dotyczy współpracy z Dzielnicami. Praca nad zagadnieniami prowadzona jest w zespołach międzywydziałowych, z udziałem przedstawicieli Dzielnic i innych Biur oraz kontrahentów, zgodnie z metodyką: 1) opis stanu obecnego (co zmienić?) wraz z danymi liczbowymi potwierdzającymi ten stan, 2) opis stanu pożądanego (na co zmienić?), 3) oraz propozycje czynności niezbędnych do uzyskania tego stanu (jak dokonać zmiany?) wraz z harmonogramem działań. W tym momencie analizowane są zebrane informacje, w następnej kolejności wdrażane będą wypracowane przez zespoły usprawnienia w procesach. Podjęte działania przyniosą poprawę jakości i efektywności świadczonych przez Biuro usług zarówno wewnętrznie (w ramach Urzędu), jak i dla mieszkańców Miasta, a także we współpracy z kontrahentami. Praca międzywydziałowa nad podejmowanymi tematami wzmacnia komunikację wewnętrzną w organizacji i zaangażowanie pracowników w realizację zadań. Ponadto w pierwszym kwartale 2020 r. BGO odbyło szereg spotkań z przedstawicielami Dzielnic, zrealizowano również cykl szkoleń „Zmiany w systemie gospodarki odpadami komunalnymi: nowe metody ustalania opłaty, nowe stawki opłaty, nowe wzory deklaracji”. Spotkania w tradycyjnej formie musiały zostać zawieszane na czas wystąpienia na terenie kraju epidemii koronawirusa SARS-CoV-2. Sprawna komunikacja z Dzielnicami jednak jest utrzymana dzięki narzędziom IT (w miarę potrzeb: tradycyjne połączenia telefoniczne i komunikacja mailowa, telekonferencje, utworzonego na te potrzeby kanału komunikacji w programie MS Teams). Od drugiej połowy stycznia przedstawiciele BGO spotykają się z mieszkańcami, radnymi oraz wszystkimi zainteresowanymi. Organizują również szkolenia dla pracowników Urzędów Dzielnic dotyczące współpracy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi w Mieście:

- 6 lutego spotkanie zorganizowane przez Biuro Polityki Lokalowej z udziałem przedstawicieli Urzędów Dzielnic i Dyrektorów Zakładów Gospodarowania Nieruchomościami;
- 7 lutego BGO zorganizowało spotkanie dla przedstawicieli Urzędów Dzielnic, Wydziałów Obsługi Mieszkańców, pracowników Miejskiego Centrum Kontaktów Warszawa 19115 Urzędu m.st. Warszawy;
- 11 lutego BGO zorganizowało spotkanie dla przedstawicieli Urzędów Dzielnic, Wydziałów Budżetowo-Księgowych, Wydziałów Ochrony Środowiska, pracowników Miejskiego Centrum Kontaktów Warszawa 19115 Urzędu m.st. Warszawy;
- 11 lutego posiedzenie Branżowej Komisji Dialogu Społecznego ds. lokalowych i ochrony praw lokatorów;
- 25 lutego sesja Rady Dzielnic Ursynów z udziałem dyrektora Biura;
- 25 lutego posiedzenie Komisji Bezpieczeństwa, Zdrowia i Inicjatyw Lokalnych Rady Dzielnic Targówek m.st. Warszawy;
- 4 marca sesja Rady Dzielnic Bemowo m.st. Warszawy Bemowo;

- 4 marca spotkanie z Dyrektorami Ośrodków Pomocy Społecznej organizowane przez Biuro Pomocy i Polityki Społecznej w sprawie komunikacji dot. warszawskiej pomocy osłonowej;
- 4 marca spotkanie z Branżową Komisją Dialogu Społecznego ds. Przeciwdziałania Alkoholizmowi;
- 5 marca posiedzenie Komisji Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Dzielnicy Wilanów;
- 6 marca spotkanie z prezesami największych spółdzielni mieszkaniowych;
- 29 lipca 2020 r. – odbyło się spotkanie z Burmistrzami Dzielnic m.st. Warszawy poświęcone wyłączeniu nieruchomości niezamieszkałych z systemu gospodarki odpadami”.

Do ww. wyjaśnień załączono listy obecności z 6 spotkań oraz odrębną notatkę ze spotkania z 29 lipca 2020 r.

Zdaniem NIK brak bieżących informacji o sposobie działania systemu gospodarki odpadami uniemożliwia BGO sprawowanie skutecznego nadzoru nad systemem gospodarowania odpadami, który należy do jego zadań, określonych w „Regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy”.

(akta kontroli str. 1247-1421, 1930-1931, 1972-1988, 7633)

8. W „Analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi dla m.st. Warszawa” za lata 2016-2019 prezentowane były niepełne koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Powodowało to znaczne rozbieżności w danych o wysokości dochodów, kosztów i deficytu środków w budżecie systemu gospodarki tymi odpadami. I tak:
- według „Sprawozdania z wykonania budżetu m.st. Warszawy” za 2016 r. dochody wyniosły 303 893,7 tys. zł, wydatki – 333 984,4 tys. zł, a deficyt środków na finansowanie systemu – 30 090,6 tys. zł; z danych zawartych w „Analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2016” wynika natomiast, że całościowe dochody wyniosły 303 915,5 tys. zł, wydatki BGO – 322 976,5 tys. zł, a niedobór środków – 19 061,0 tys. zł;
 - według „Sprawozdania z wykonania budżetu m.st. Warszawy” za 2017 r. dochody wyniosły 310 172,8 tys. zł, wydatki – 341 439,9 tys. zł, a deficyt środków na finansowanie systemu – 31 267,1 tys. zł; z danych zawartych w „Analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2017” wynika natomiast, że całościowe dochody wyniosły 310 116,8 tys. zł, wydatki BGO – 330 874,6 tys. zł, a niedobór środków – 20 757,8 tys. zł;
 - według „Sprawozdania z wykonania budżetu m.st. Warszawy” za 2018 r. dochody wyniosły 318 346,7 tys. zł, wydatki – 376 419,4 tys. zł, a deficyt środków na finansowanie systemu – 58 072,7 tys. zł; z danych zawartych w „Analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2018” wynika natomiast, że całościowe dochody wyniosły 317 859,9 tys. zł, wydatki BGO – 364 300,1 tys. zł, a niedobór środków – 46 440,2 tys. zł;
 - według „Sprawozdania z wykonania budżetu m.st. Warszawy” za 2019 r. dochody wyniosły 338 439,3 tys. zł, wydatki – 831 936,3 tys. zł, a deficyt środków na finansowanie systemu – 493 497,0 tys. zł; z „Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za rok 2019” wynika natomiast, że całościowe dochody wyniosły 338 442,1 tys. zł, wydatki BGO – 816 010,9 tys. zł, a niedobór środków – 477 568,8 tys. zł.

Zastępca dyrektora BGO wyjaśnił, że: „Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi za lata 2016-2019 zostały sporządzone na podstawie danych i informacji o kosztach poniesionych przez BGO, zawartych w dokumencie pt. *Sprawozdanie z wykonania przez Biuro Gospodarki Odpadami planu dochodów i wydatków* za poszczególne lata, zaakceptowanym przez Prezydenta m.st. Warszawy. W związku z tym, iż sporządzone dokumenty dotyczyły stanu gospodarki odpadami komunalnymi nie uwzględniono w nich innych kosztów niezwiązanych z funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi. W Analizach wskazano wyłącznie koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odbieranych i zbieranych odpadów komunalnych, zgodnie z art. 9tb ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zatem nie ma obowiązku wykazywania innych poniesionych kosztów, np. obsługi administracyjnej, prawnej itp.”

(akta kontroli str. 128-223, 299-305, 720-721, 728)

W art. 9tb ust. 1 ucpg określono zakres informacji do ujęcia w analizie stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych w podziale na wpływy, wydatki i nadwyżki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 9tb ust. 1 pkt 3 ucpg).

Zdaniem NIK rzetelna analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi powinna prezentować rzeczywiste dochody i koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Mieście, a nie tylko w BGO. Powinna zawierać pełną i rzetelną informację na temat stanu gospodarki odpadami komunalnymi w Mieście oraz wnioski wynikające z tej analizy. Materiał ten powinien stanowić podstawę wszelkich planowanych zmian w systemie, np. w zakresie wysokości opłat wynikających z kalkulacji rosnących planowanych kosztów, czy planowanych potrzeb inwestycyjnych. Coroczna analiza stanu gospodarki odpadami komunalnymi jest obowiązkiem, spoczywającym na prezydencie miasta zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 10 ucpg i jest dokonywana w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

9. W sytuacji zwrócenia się przez [...]*) do Miasta w dniu 20 września 2019 r. i w dniu 12 grudnia 2019 r. o rozłożenie na raty należności z tytułu kar umownych w wysokości 9 972 280,50 zł za nieosiągnięcie przez Spółkę w latach 2016-2018 poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych i faktycznego zaakceptowania przez Miasto sposobu spłaty należności przez [...]*) (spłata na raty), Prezydent m.st. Warszawy nie uzyskał wymaganej w takim przypadku zgody Rady Miasta (tj. dla należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny w kwocie powyżej 500 000 zł).

Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 8 umów dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów¹⁹¹ kierownictwo BGO 25 lipca 2019 r. nałożyło na [...]*) kary umowne za nieosiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych, za rok 2016, dla zadań nr: 1, 2, 4, 7 i 9.

¹⁹¹ Umowy podpisane: 19 listopada 2013 r. – GO/B/III/1/8/U-07/14-17; 15 kwietnia 2014 r. – GO/B/III/1/8/U-08/14-17, 15 kwietnia 2014 r. – GO/B/III/1/8/U-10/14-17, 19 listopada 2013 r. – GO/B/III/1/8/U-06/13-17; 15 kwietnia 2014 r. – GO/B/III/1/8/U-11/14-17.

Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 8 oraz § 8a czterech umów zmieniających¹⁹² kierownictwo BGO nałożyło na [...]*) kary umowne za nieosiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych dla zadań nr: 1, 2, 4 i 9 – w dniach: 29 lipca 2019 r. – za rok 2017, oraz 5 sierpnia 2019 r. – za rok 2018.

(akta kontroli str. 6785-6840, 8201-8204, 8323-8395)

7 i 16 października 2019 r. dyrektor Biura Księgowości i Kontrasygnaty¹⁹³ wezwał [...]*) do zapłaty kar umownych w ciągu 14 dni od dnia doręczenia wezwania. 8 listopada 2019 r. oraz 11 grudnia 2019 r. dyrektor BKiK poinformował BGO o braku zapłaty przez Spółkę należności z tytułu kar umownych w celu prowadzenia przez BGO dalszej windykacji na drodze postępowania sądowego – zgodnie z § 25 ust. 1 „Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawa w Urzędzie m.st. Warszawy, w tym urzędach dzielnic m.st. Warszawy”, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 1618/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 3 października 2017 r.¹⁹⁴

Zgodnie z § 27 Regulaminu windykacji „decyzję o skierowaniu dochodzenia należności w postępowaniu sądowym podejmuje dyrektor biura merytorycznego/naczelnik wydziału merytorycznego...”.

(akta kontroli str. 8260-8261, 8265-8322, 8401)

Spółka 20 września 2019 r. i 12 grudnia 2019 r. zwróciła się do Urzędu m.st. Warszawy o rozłożenie spłaty ww. należności na raty. Wnioski pozostały bez rozpatrzenia ze względu na nieuzupełnienie przez [...]*) dokumentów finansowych.

(akta kontroli str. 8236-8244)

31 marca 2020 r. na koncie Urzędu zostało zaksięgowane 100 000 zł wpłacone przez [...]*) z tytułu nałożonych kar umownych.

(akta kontroli str. 8258)

Pismem z 17 kwietnia 2020 r. [...]*) poinformowało BGO o rozpoczęciu spłaty wierzytelności z tytułu nałożonych kar umownych w ratach po 100 000 zł oraz wystąpiło z „prośbą o niedokonywaniu potrąceń z bieżących faktur, gdyż może to doprowadzić do utraty bieżącej płynności spółki”.

(akta kontroli str. 8256-8257)

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 7 uchwały nr LXXXIX/2643/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności o charakterze cywilnoprawnym oraz określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej¹⁹⁵ pod pojęciem udzielenia ulgi rozumie się umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny. Zgodnie z § 8 pkt 1 tej uchwały ulgi w wysokości powyżej 500 000 zł udziela Prezydent m.st. Warszawy po uprzedniej zgodzie Rady Miasta.

(akta kontroli str. 8412)

¹⁹² Umowy zmieniające do umów podstawowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów (zawartych z [...]*) podpisano: 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-07/14-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-08/14-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-10/13-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-11/14-17.

¹⁹³ Dalej: „BKik”.

¹⁹⁴ 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; dalej: „Regulamin windykacji”.

¹⁹⁵ Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 199, poz. 5645 ze zm.

P.o. dyrektor Biura Rady Miasta wyjaśnił, że: „z analizy rejestru uchwał Rady m.st. Warszawy wynika, że w obecnej kadencji, trwającej od listopada 2018 r., Rada m.st. Warszawy nie podjęła uchwały w sprawie wyrażenia zgody na rozłożenie należności z tytułu nieosiągnięcia w latach 2016-2018 wymaganych poziomów recyklingu przez [...]*”.

(akta kontroli str. 4004)

Zdaniem NIK nierzetelnością było niewystąpienie do Rady Miasta o wyrażenie zgody na udzielenie Spółce ulgi w postaci rozłożenia na raty należności pieniężnych z tytułu kar umownych za nieosiągnięcie przez [...]* w latach 2016-2018 poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych.

10. W zawartych z [...]* umowach zmieniających na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z Miasta¹⁹⁶ BGOK wprowadziło postanowienia skutkujące podwyższeniem wynagrodzeń dla Spółki w przypadku wykreślenia z WPGO instalacji, w której zagospodarowują odpady.

Pomiędzy 18 listopada 2016 r. a 27 grudnia 2016 r. dyrektor BGOK podpisała ww. umowy zmieniające (zamówienie uzupełniające udzielone na podstawie art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁹⁷ – w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia nr ZP/GP/271/IV-75/13).

(akta kontroli str. 6468, 6616, 6707, 6821, 6915, 7016, 7260, 7344, 7453)

W ww. umowach zmieniających dodano § 11a ust. 2 ppkt 1 lit. f, wskazujący, że zmiany postanowień zawartej umowy w zakresie rozliczeń finansowych mogą być dokonywane „w przypadku zmiany uchwały w sprawie wykonania WPGO, w części dotyczącej instalacji, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy [...] o odpadach, uniemożliwiającej korzystanie przez Wykonawcę z instalacji, z której Wykonawca dotychczas korzystał – o wartość różnicy pomiędzy kosztami ponoszonymi przez Wykonawcę przed i po wprowadzeniu zmian”.

Natomiast zgodnie z pkt 7 OPZ zamawiający dopuszczał przekazywanie odebranych „zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do zagospodarowania innemu podmiotowi pod warunkiem posiadania przez niego instalacji o statusie RIPOK”.

Ponadto, w ramach wspomnianego wyżej postępowania o udzielenie zamówienia nr ZP/GP/271/IV-75/13, potencjalni wykonawcy – przed złożeniem ofert – zostali poinformowani przez zamawiającego, że dopuszcza on przekazywanie odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do zagospodarowania innemu podmiotowi pod warunkiem posiadania przez niego instalacji o statusie RIPOK¹⁹⁸, a więc powinni w kalkulacji swojej oferty uwzględnić ryzyko związane z wykreśleniem z WPGO posiadanej instalacji lub wstrzymanie jej użytkowania.

(akta kontroli str. 4368, 6482, 6630, 6335-6366, 6714, 6835, 6922, 7023, 7274, 7358, 7467, 10315, 10384-10446)

¹⁹⁶ Umowy zmieniające do umów podstawowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów (zawartych z [...]*) podpisano: 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-07/14-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-08/14-17; 18 listopada 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-04/14-17; 18 listopada 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-06/13-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-11/14-17.

¹⁹⁷ Dz. U. poz. 1020, ze zm.

¹⁹⁸ Odpowiedzi na pytanie nr 2 w zestawie pytań nr 43 z 14 sierpnia 2013 r. - stanowiących wyjaśnienia do SIWZ w ramach postępowania nr ZP/GP/271/IV-75/13.

Dyrektor Biura Prawnego, pismem z 18 listopada 2016 r., przesała opinię prawną wraz z zaparafowanym wzorem umowy zmieniającej. W opinii tej Biuro Prawne przywołało stanowisko prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, jak również wskazało: „ryzyko przekroczenia zakresu dopuszczalnej zmiany umowy podstawowej”¹⁹⁹ w zakresie § 11a i § 12a, oraz zmianę § 2 ust. 1 z dniem 1 stycznia 2017 r. Dyrektor Biura Prawnego przekazała do BGOK (14 grudnia 2016 r., tj. po podpisaniu 2 z 5 ww. umów zmieniających) zaparafowane projekty 4 umów zmieniających wraz z opinią prawną, wskazując, że: „treść tych aneksów powinna uwzględniać zgłoszone przez Biuro Prawne zastrzeżenia i w takiej formie powinna być opiniowana”.

23 grudnia 2016 r. dyrektor Biura Prawnego przekazała kolejną opinię prawną, zgłaszając szereg wątpliwości do ww. projektów 4 umów zmieniających.

(akta kontroli str. 4014, 4035-4037, 4059-4069)

Na 4 z 5 podpisanych przez dyrektor BGOK ww. umowach zmieniających widnieją parafy pracowników Biura Prawnego, zawierające zastrzeżenia²⁰⁰.

(akta kontroli str. 6487, 6635, 6840, 7472)

Dyrektor BGOK w piśmie do dyrektora Biura Prawnego z 20 grudnia 2016 r. wyjaśniła m.in., że: „... Odnosząc się natomiast do podnoszonych uwag dotychczas zawartych we wzorze przesłanek do dokonania zmian umowy, wskazuję, że konieczność ich uwzględnienia wynikała w szczególności z zaistniałej w sierpniu 2016 r. zmiany krajowego planu gospodarki odpadami oraz konieczności dokonania zmian poszczególnych planów wojewódzkich, w tym mazowieckiego, w wyniku czego zaistnieć mogą zmiany w statusie i mocy przerobowej instalacji wykorzystywanych przez wykonawców do zagospodarowania odpadów komunalnych, co w sposób znaczący wpłynąć może na koszty wykonywania usługi. Podkreślić należy, że okoliczności te nie były znane w chwili opracowywania dokumentacji przetargowej, w tym projektów umów, w 2013 r...”.

(akta kontroli str. 4150)

28 listopada 2016 r. Marszałek Województwa wydał decyzję w sprawie odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji MBP prowadzonej przez [...]* przy ul. Kampinoskiej 1. Minister Środowiska (organ II instancji) decyzją z 28 kwietnia 2017 r. utrzymał w mocy decyzję Marszałka Województwa. Decyzja Marszałka została utrzymana w mocy wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2017 r. Od wyroku [...]* wniosło skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 14 stycznia 2020 r. (sygn. akt II OSK 451/18) uchylił zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję Ministra Środowiska oraz decyzję Marszałka Województwa.

(akta kontroli str. 4188)

22 listopada 2018 r. dyrektor BGOK podpisała aneksy do 5 umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych²⁰¹, którymi zostały wprowadzone zmiany w zakresie wysokości stawek opłat za zagospodarowanie odpadów,

¹⁹⁹ Łącznie z możliwością zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

²⁰⁰ Na przekazanej kontrolerom kopii umowy nr GO/B/III/1/8/U-06/13-17 podpisanej 18 listopada 2016 r. nie było parafy pracownika Biura Prawnego.

²⁰¹ Tj. umów podstawowych, do których podpisano umowy zmieniające z: 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-07/14-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-08/14-17; 18 listopada 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-04/14-17; 18 listopada 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-06/13-17; 27 grudnia 2016 r. – GO/B/III/1/8/U-11/14-17.

w związku z wykreśleniem z WPGO instalacji MBP prowadzonej przez [...]*). Na ww. aneksach widnieją parafy pracowników Biura Prawnego z zastrzeżeniami wskazanymi w opinii prawnej z 5 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 6463-6465, 6611-6613, 6816-6818, 7256-7257, 7448-7450)

Przed podpisaniem ww. aneksów, pismem z 6 listopada 2018 r.²⁰², dyrektor Biura Prawnego przekazała dyrektor BGOK opinię z 5 listopada 2018 r. dotyczącą projektu aneksu do każdej z ww. umów. Biuro Prawne podtrzymując tym samym swoje stanowisko, iż dodanie nowych przesłanek zmiany umowy i jej wypowiedzenia może spotkać się z zarzutem: „...że wprowadzenie takich zmian nie jest konieczne dla prawidłowej realizacji zamówienia uzupełniającego. W takim przypadku proponowane postanowienia mogą zostać uznane za postanowienia podmiotowo istotne i w tym zakresie istnieje ryzyko ich zakwestionowania przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych [...] Przy zawieraniu przedmiotowych aneksów występuje ryzyko uznania, iż mogą one naruszać art. 144 PZP w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji w zw. Z art. 19 ust. 1 nowelizacji, w zakresie w jakim zamieniają wysokość ceny jednostkowej brutto za zagospodarowanie odpadów komunalnych innych niż odpady zielone co może zostać uznane za zmianę istotną umowy. Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska (np. przez organy nadzoru lub kontroli) może być zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisany w art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁰³”.

(akta kontroli str. 4152-4169)

W wyniku wprowadzenia nowych (wyższych) stawek opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych – na podstawie postanowień § 11a ust. 2 pkt 1 lit. f ww. umów zmieniających – Miasto poniosło dodatkowy wydatek w wysokości 11 727 476,76 zł (z tytułu zagospodarowania odpadów komunalnych od października 2018 r. do grudnia 2018 r.) względem stawek wskazanych w umowach zmieniających.

(akta kontroli str. 7612)

W kwestii parafowania ww. umów zmieniających oraz aneksów do ww. umów podstawowych dyrektor Biura Prawnego wyjaśniła, że: „Wskazania wymaga, że [...] w sprawie miało miejsce parafowanie projektów (wzorów) umów, jednak to w połączeniu ze zgłoszonymi w opiniach zastrzeżeniami. Sporządzone w sprawach opinie prawne były integralną częścią parafy, o której mowa powyżej. Wobec powyższego zaparafowanie projektów (wzorów) umów nastąpiło z zastrzeżeniami odnoszącymi się do zidentyfikowanych wówczas ryzyk, których celem było zwrócenie na nie uwagi i w konsekwencji potrzeba ich rozważenia przez komórkę merytoryczną na etapie podejmowania decyzji o zawarciu umów. Biuro Prawne nie posiada informacji o przeprowadzeniu przez BGOK analizy ryzyk zidentyfikowanych w ww. opiniach prawnych oraz wskazuje, że po przesłaniu ww. opinii prawnych nie otrzymało od tego Biura dalszej korespondencji odnoszącej się do opiniowanych projektów (wzorów) umów”.

Ówczesny dyrektor BGOK w zakresie zawarcia ww. aneksów zeznał, że: „Wszystkie aneksy, które zawarłem są zgodne zarówno z przepisami prawo zamówień publicznych jak i samą umową, która została zmieniona. Wynika to wprost z OP-P/3881/18 opinii prawnej, a zwłaszcza, że dodane nowe przesłanki

²⁰² Znak: OP-P/3881/18.

²⁰³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440, ze zm. (przyp. kontrolera).

zmiany umowy nie zostały dotychczas zakwestionowane, a więc funkcjonują w obrocie. Biuro Prawne w swojej opinii zwraca wyłącznie uwagę na ryzyko prawne. Nie przesądza w żadnym względzie o nielegalności, niezgodności tego postępowania z prawem, nieskuteczności, co więcej jasno mówi, że funkcjonują one w obrocie. Absolutnie każda zmiana umowy o zamówienie publiczne może wiązać się z ryzykiem zgłoszenia jakichkolwiek zarzutów naruszenia bardzo wielu ustaw. Podstawą do zawarcia aneksu, który podpisałem, była należycie udokumentowana zmiana okoliczności realizacji umowy. Wraz ze zweryfikowaną kalkulacją”. Świadek dodał, że: „aneks, który zawarł został zaporafowany przez Biuro Prawne”.

(akta kontroli str. 4363-4383)

Zdaniem NIK wprowadzenie w 2016 r. § 11a ust. 2 pkt 1 lit. f do ww. umów zmieniających na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a następnie aneksowanie w 2018 r. umów podstawowych na odbiór i zagospodarowanie tych odpadów – zawartych z [...]*) – doprowadziło do zwiększenia wydatków Miasta, co nie było niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia uzupełniającego. Dlatego działania te należy uznać za niegospodarne.

11. W przypadku umów na odbiór odpadów, obowiązujących od 1 lipca 2019 r.²⁰⁴, dyrektor BGO nie podjął działań w celu nałożenia kar umownych na podmioty odbierające odpady: za nieprzedstawienie planów odbiorów zgodnie z wymogiem § 28 ust. 12 OPZ, a także za przedstawienie planów odbiorów niespełniających wymagań § 28 ust. 8-11 OPZ.

Dyrektor BGO przekazał kontrolerom NIK zestawienie zawierające 212 przypadków nieprzekazania planów odbiorów w terminie wskazanym w § 28 ust. 12 OPZ oraz 494 przypadki złożenia planów odbiorów niespełniających wymagań § 28 ust. 8-11 OPZ (plany te dotyczyły okresu od lipca 2019 r. do września 2020 r.).

(akta kontroli str. 4501-4519, 6542-6543)

Stosownie do § 8 ust. 3 pkt 17 ww. umów wykonawca usługi zobowiązany był do zapłaty kary umownej: „za nieprzekazanie zamawiającemu planu odbioru w [...] terminie wskazanym w § 28 ust. 12 OPZ lub przekazanie planu odbioru niespełniającego wymagań określonych w § 28 ust. od 8 do 11 OPZ – w wysokości 2 500 zł za pierwszy stwierdzony przypadek w danym kwartale oraz 5 000 zł za każdy następny stwierdzony przypadek w tym okresie”.

Zgodnie z § 8 ust. 7 ww. umów kary umowne zostają naliczone bez wezwania wykonawcy usługi do złożenia wyjaśnień, o których mowa w § 8 ust. 5 tych umów.

(akta kontroli str. 6515, 6517)

Z tytułu nieprzekazania planu odbioru w wymaganym terminie podmioty odbierające odpady powinny zapłacić łącznie 967 500 zł kar umownych, zaś z tytułu przekazania planu odbioru niespełniającego wymagań OPZ – łącznie 2 360 000 zł kar umownych.

(akta kontroli str. 11394-11412)

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „Zamawiający nie wszczął postępowań o naliczenie kar w przypadkach wymienionych w przekazanym zestawieniu, ponieważ nie zakończył jeszcze analizy przekazanych przez wykonawców

²⁰⁴ Nr: GO/B/III/1/8/U-4/19; GO/B/III/1/8/U-5/19; GO/B/III/1/8/6/2019-2022; GO/B/III/1/8/U-7/19-22; GO/B/III/1/8/U-10/19-22; GO/B/III/1/8/U-11/19; GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

planów odbioru pod względem zgodności z wymogami zawartymi w OPZ. Ze względu na organizację pracy, optymalne jest skumulowanie czynności związanych z naliczaniem kar z jednego obszaru, co w przypadku mającej aktualnie miejsce wysokiej absencji pracowników ma kluczowe znaczenie. [...] Wszczęte postępowania, w liczbie 6, o których mowa w odpowiedzi na pytanie, dotyczyły wskazania w planie odbiorów dnia wolnego od pracy, tj. 15 sierpnia 2019 r. Powodem odstąpienia u jednego z wykonawców od naliczenia kar za niezgodności planów odbioru z wymaganiami było niemal natychmiastowe dostarczenie skorygowanych danych. Naliczone kary zostały potrącone z wynagrodzenia wykonawcy”.

(akta kontroli str. 4519J)

Odnosnie do nałożonych kar umownych dyrektor BGO wyjaśnił²⁰⁵ m.in., że: „...4 postępowania skończyły się naliczeniem kar umownych. Potrącono jedną karę (81 270 zł) firmie [...]*”.

(akta kontroli str. 4391)

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zdaniem NIK niepodjęcie działań w celu nałożenia kar umownych, o których wyżej mowa, stanowiło zaniechanie ustalenia należności Miasta. Postępowanie takie było niegospodarne.

12. W przypadku umów na odbiór odpadów, obowiązujących od 1 lipca 2019 r.²⁰⁶, dyrektorzy BGOK/BGO podjęli decyzje o wypłacie podmiotom odbierającym odpady wynagrodzeń za odebranie odpadów pojazdami niezgłoszonymi przed rozpoczęciem realizacji tej usługi, a także nie podjęli działań w celu nałożenia kar umownych z tego tytułu, co stanowiło naruszenie, odpowiednio, § 6 ust. 6 pkt 2 i 3 oraz § 8 ust. 3 pkt 25 tych umów.

Zgodnie z postanowieniami ww. umów, wykonawcom nie przysługiwało wynagrodzenie zgodnie z § 6 ust. 6 pkt 2: „za odbiór odpadów przy użyciu pojazdów niezgłoszonych do realizacji przedmiotu umowy...” oraz zgodnie z § 6 ust. 6 pkt 3: „za odbiór odpadów w ramach zadania pojazdami wcześniej niezgłoszonymi do obsługi zadania”.

(akta kontroli str. 6511, 6514-6515, 6550)

Zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 3 lit. e cyt. wyżej umów wykonawca usługi zobowiązany był: „przekazać zamawiającemu, dla każdego z pojazdów, którymi realizowany będzie przedmiot umowy, dokumenty potwierdzające: dopuszczenie pojazdu do ruchu, parametry dopuszczenia do ruchu, ubezpieczenie OC pojazdu, legalizację systemu wagowego...”.

(akta kontroli str. 6511, 7139)

Dyrektor BGO przekazał kontrolerom NIK zestawienie zawierające liczbę przejazdów odbierania odpadów zrealizowanych pojazdami niezgłoszonymi, zawierające 2 331 przejazdów na łączną masę 16 799,634 Mg. Z tego tytułu

²⁰⁵ W piśmie z 22 września 2020 r.

²⁰⁶ Nr: GO/B/III/1/8/U-4/19; GO/B/III/1/8/U-5/19; GO/B/III/1/8/6/2019-2022; GO/B/III/1/8/U-7/19-22; GO/B/III/1/8/U-10/19-22; GO/B/III/1/8/U-11/19; GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

wypłacono wynagrodzenia podmiotom odbierającym odpady w łącznej wysokości co najmniej 5 770 834,61 zł²⁰⁷.

(akta kontroli str. 4544B-4544D, 7600-7603)

Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 25 ww. umów na podmioty odbierające odpady nakładane są kary umowne: „za odbieranie odpadów pojazdami niezgłoszonymi do obsługi zadania²⁰⁸ – w wysokości 100 zł za każdy przejazd zrealizowany niezgłoszonym pojazdem”.

W świetle powyższego postanowienia na podmioty odbierające odpady powinny zostać nałożone kary umowne za odbiór odpadów pojazdami niezgłoszonymi do obsługi zadania – w łącznej wysokości 233 100,00 zł.

Naczelnik Wydziału SI zeznał m.in., że: „...Wykonawca w przypadku niezgłoszenia pojazdu i negatywnej weryfikacji może w korekcie zgłosić pojazd wcześniej niezgłoszony...”. W kwestii wypłacania wynagrodzenia wykonawcom za pojazd niezgłoszony w pierwotnym pliku danych, a zgłoszonych w korekcie, naczelnik Wydziału SI zeznał m.in., że: „Pamiętam co najmniej jeden taki przypadek (Zadanie 5 lub 6), ale takich przypadków było więcej...”.

(akta kontroli str. 3954-3955)

Dyrektor BGO wyjaśnił, że: „Odbiór odpadów pojazdem niezgłoszonym nie jest przez zapisy umowy penalizowany w sposób uniemożliwiający uzyskanie przez wykonawcę wynagrodzenia za odbiór odpadów zrealizowany takim pojazdem. Umowa przewiduje wyłącznie możliwość zastosowania w takiej sytuacji kary. Ponieważ Załącznik nr 1 do OPZ umożliwia przekazanie danych podstawowych należących do kategorii Karta Pojazdu w celu zmiany danych istniejących w systemie zamawiającego, wykonawca może uzupełnić dane o pojazdach niezgłoszonych po otrzymaniu wyników weryfikacji zawierających informację o nieuznaniu przejazdu ze względu na niezgłoszenie pojazdu. Po uzupełnieniu danych (zgłoszeniu pojazdu w Karcie Pojazdu) przejazdy wykonywane takim pojazdem nie są negowane w sposób automatyczny w trakcie weryfikacji”.

W zakresie naliczenia kar umownych za odbiór odpadów pojazdami wcześniej niezgłoszonymi dyrektor BGO wyjaśnił, że: „Dotychczas BGO nie naliczało kar umownych w zakresie opisanym w pytaniu, gdyż przypadki takie nie były kompleksowo analizowane”.

(akta kontroli str. 4535-4536)

Stosownie do art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zdaniem NIK podjęcie decyzji o wypłacie podmiotom odbierającym odpady wynagrodzeń za odebranie odpadów pojazdami niezgłoszonymi przed rozpoczęciem realizacji tej usługi było działaniem niezgodnym z § 6 ust. 6 pkt 2 i § 6 ust. 6 pkt 3 ww. umów, a także – niegospodarnym. Z kolei niepodjęcie działań zmierzających do nałożenia kar umownych, o których wyżej mowa,

²⁰⁷ Kontrolerzy przy wyliczaniu wartości przemnożyli masę odebranych odpadów niezgłoszonymi pojazdami dla poszczególnych zadań przez najniższą stawkę odbioru dla każdego zadania: nr 1 – 445 zł; nr 2 – 440 zł; nr 3 – 325 zł; nr 4 – 241,22 zł; nr 5 – 351 zł; nr 6 – 474,12 zł; nr 7 – 414,35 zł; nr 8 – 435 zł; nr 9 – 548 zł.

²⁰⁸ Stosownie do § 8 ust. 11 OPZ niedopuszczalne jest odbieranie przez wykonawcę odpadów w ramach danego zadania pojazdami wcześniej niezgłoszonymi zamawiającemu do obsługi tego zadania. Zmiana pojazdów wymaga aktualizacji danych podstawowych zgodnie z pkt. C.6 Załącznika nr 1 do OPZ. Odbieranie odpadów pojazdami niezgłoszonymi stanowi uchybienie (przyp. kontrolera).

stanowiło zaniechanie ustalenia należności Miasta. Postępowanie takie także było niegospodarne.

13. Kierownictwo BGO uznało za właściwie zrealizowaną trasę i podjęło decyzję o wypłacie wynagrodzeń podmiotom odbierającym odpady w przypadkach, gdy nie przekazały one danych dotyczących przejazdu pojazdu od wyjazdu z bazy/stacji przeładunkowej/instalacji do powrotu do bazy/stacji przeładunkowej/instalacji. Nie podjęło także działań w celu nałożenia kar umownych z tytułu nieprzekazania tych danych do BGO. W pierwszym z ww. przypadków został naruszony § 6 ust. 6 pkt 2 umów na odbiór odpadów (obowiązujących od 1 lipca 2019 r.)²⁰⁹, w drugim – § 8 ust. 3 pkt 44 tych umów.

Zgodnie z § 6 ust. 6 pkt 2 ww. umów: „wykonawcy nie przysługuje wynagrodzenie w przypadku [...] gdy dla danego pojazdu wykonawca nie przekazał zamawiającemu danych dotyczących przejazdu pojazdu od wyjazdu z bazy/stacji przeładunkowej/instalacji do powrotu do bazy/stacji przeładunkowej/instalacji”.

W załączniku nr 1 do OPZ „Wymagania w zakresie wymiany danych między Wykonawcami a Zamawiającym” w pkt C.1.1 został określony zakres tych danych oraz sposób ich przekazywania. Jednocześnie w pkt C.10.2. tego załącznika określono szczegółowy sposób dokumentowania przejazdu²¹⁰.

(akta kontroli str. 6554-6573)

Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 44 ww. umów wykonawca usługi zobowiązany był do zapłaty kary umownej: „za nieprzekazanie danych dotyczących całego przejazdu pojazdu, od wyjazdu z bazy/stacji przeładunkowej/instalacji do powrotu do bazy/stacji przeładunkowej/instalacji²¹¹ [...] w tym za nieprzekazanie dla pojazdu zdarzenia rozpoczęcia (EventID = 1) i zakończenia (EventID = 9), zgodnie z pkt C.10 Załącznika nr 1 do OPZ – 500 zł za każdy przejazd dla którego stwierdzono taki przypadek”.

(akta kontroli str. 6516)

26 listopada 2020 r. BGO przekazało kontrolerom NIK zestawienie zawierające dane dla zadań nr: 2, 4, 7, 8 i 9, z którego wynika, że uznało odbiory odpadów – dla których wykonawca nie przedstawił danych dla zdarzenia 1-9 z UIDMGO²¹², stanowiącego bazę przeładunkową – o łącznej masie 60,173 Mg (odbioru odpadów zrealizowane w ramach 11 przejazdów²¹³). Z tego tytułu wypłacono wynagrodzenia podmiotom odbierającym odpady w łącznej wysokości co najmniej 21 854,74 zł²¹⁴. W przypadku ww. przejazdów nie nałożono –

²⁰⁹ Nr: GO/B/III/1/8/U-4/19; GO/B/III/1/8/U-5/19; GO/B/III/1/8/6/2019-2022; GO/B/III/1/8/U-7/19-22; GO/B/III/1/8/U-10/19-22; GO/B/III/1/8/U-11/19; GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

²¹⁰ Wymagany zakres przesłanych danych dla Zdarzenia 1 (samochód gotowy do rozpoczęcia usługi – Start) oraz Zdarzenia 9 (samochód zakończył świadczenie usługi – Koniec) zawiera m.in. UIDMGO.

²¹¹ Zgodnie z § 11 ust. 8 OPZ zamawiający nie dopuszcza wyłączenia systemu monitoringu położenia pojazdu lub spowodowania zaprzestania jego pracy podczas realizacji trasy (przyp. kontrolera).

²¹² Unikalny identyfikator MGO.

²¹³ Przejazdy zrealizowane pojazdami o nr VIN: VF656ANA000016780 (przejazd z 5 sierpnia 2019 r.); VF656ANA000016780 (przejazd z 13 sierpnia 2019 r.); WMAN08ZZ1BY252935 (przejazd z 2 sierpnia 2019 r.); ZCFC65A61C5920732 (przejazd z 18 września 2019 r.); WMAN08ZZ7BY264636 (przejazd z 4 września 2019 r.); YS2P6X20002085401 (przejazd z 8 września 2019 r.); YS2P6X20005531267 (przejazd z 12 sierpnia 2019 r.); WDB9506251K702554 (przejazd z 3 września 2019 r.); WMAN03ZZ8BY268939 (przejazd z 18 września 2019 r.); ZCFC65A61C5920482 (przejazd z 3 września 2019 r.); ZCFC65A61C5920995 (przejazd z 25 września 2019 r.). Masa 60,173 Mg stanowi 0,04% całkowitej masy odebranej w III kwartale 2019 r.

²¹⁴ Wartość wyliczona szacunkowo, przy założeniu, że dla każdego z zadań przyjęto najniższą stawkę: dla zadania nr 4 – 241,22 zł/Mg, dla zadania nr 7 – 414,35 zł/Mg, dla zadania nr 8 – 435 zł/Mg, dla zadania nr 9 – 548 zł/Mg.

określonych w § 8 ust. 3 pkt 44 ww. umów – kar umownych w łącznej wysokości 5 500 zł.

(akta kontroli str. 10598)

Ze względu na dane zawarte w „Analizie powodów utraty masy bezspornej przez wykonawców odbierających odpady komunalne z terenu m.st. Warszawy”, sporządzonej 7 lutego 2020 r. przez BGO, nie można potwierdzić, że przekazane 26 listopada 2020 r. dane, o których wyżej mowa, są wiarygodne. Przykładowo w ww. analizie wskazano, że dla zadania nr 1 błędy w zdarzeniach: 1, 8, 9 wynosiły 14,73% masy spornej; w zadaniu nr 3, odpowiednio, 27,53%; w zadaniu nr 5 – 11,22%. Ponadto, przykładowo, dla zadania nr 2 wskazano w zestawieniu masę 33,053 Mg, natomiast w oparciu o procent masy spornej²¹⁵ dla IV kwartału masa ta powinna wynieść 75,502 Mg. W zestawieniu przekazanym 26 listopada 2020 r. zadania te nie zostały uwzględnione.

(akta kontroli str. 11064-11075)

W sprawie wypłaty podmiotom odbierającym odpady wynagrodzenia w przypadku, gdy dla danego pojazdu nie przekazali oni do BGO danych dotyczących przejazdu tego pojazdu, dyrektor BGO wyjaśnił, że: „Przypadki, które zostały opisane w pytaniu nie zostały odnalezione. Prawdopodobnie pytanie dotyczy przypadków uznawania tras, dla których zdarzenie 1 lub 9 zostało zarejestrowane poza obrysem bazy. Należy wskazać, że zdarzenia te (początek trasy i zakończenie trasy) nie pochodzą z czujników zainstalowanych na pojazdach, a są np. generowane przez naciśnięcie przycisku umieszczonego w kabinie pojazdu. Tym samym zdarzenia te – w przypadku błędów pracowników wykonawcy – były w pierwszym okresie realizacji umowy często rejestrowane poza obrysem bazy lub instalacji, co nie oznacza, że pojazd nie zarejestrował pełnej trasy przejazdu. Trasy takie posiadały komplet danych pozwalających na prześledzenie trasy przejazdu pojazdu z jednej bazy lub instalacji do drugiej, z zastrzeżeniem, że np. zdarzenie 1 (początek trasy) zostało zarejestrowane po wyjeździe z instalacji, a zdarzenie 9 (koniec trasy) zostało zarejestrowane w czasie oczekiwania pojazdu na wjazd na teren instalacji. Zgodnie z powyższym przywołany zapis umowy nie ma zastosowania w powyższym przypadku”.

(akta kontroli str. 5213)

Z przekazanych kontrolerom NIK dokumentów wynika, że w piśmie [...]*) z 10 kwietnia 2020r.²¹⁶, skierowanym do Dyrektora BGO (dotyczącym przekazania sprawozdania miesięcznego za marzec 2020 r. dla zadania nr 6) właścicielka firmy oświadczyła, iż: „Niektóre zdarzenia 1 i 9 rozpoczęcia i zakończenia trasy mogą występować za granicą bazy. Obecnie wydarzenia 1 i 9 są tworzone w wyniku wciśnięcia przez kierowcę odpowiedniego przycisku na wyświetlaczu tj. START Trasy lub KONIEC Trasy. Niestety kierowcy nierzadko, nie wiedząc o tym, że zdarzenia 1 i 9 muszą być na terenie bazy, rozpoczynali trasę tuż przed rozpoczęciem pierwszego odbioru np. już na terenie zadania, zaś kończyli trasę po zrealizowaniu ostatniego odbioru, np. na terenie zadania lub w drodze powrotnej na bazę [...] Z uwagi, że koordynaty zdarzeń 1 i 9 są analizowane przez Zamawiającego począwszy od IV kwartału 2019 r., prosimy by analiza za marzec 2020 r. pod względem zdarzenia 1 i 9 była

²¹⁵ Masa sporna dla IV kwartału dla zadania nr 2 według zestawienia z 22 września 2020 r. wynosiła 200,112 Mg, natomiast procent wskazany w analizie z 7 lutego 2020 r. dla zadania nr 2 pn. błędy w zdarzeniach: 1, 8, 9 – 37,73%.

²¹⁶ Pismo znak: 199/WAW/2019.

tożsama z analizą za III i IV kwartał 2019 r., tj. prosimy o nietraktowanie zdarzenia 1 i 9 poza bazą jako czynnika odrzucającego całą trasę”.

(akta kontroli str. 7609)

W myśl art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zdaniem NIK uznanie za właściwie zrealizowaną trasę i podjęcie decyzji o wypłacie wynagrodzeń podmiotom odbierającym odpady w przypadkach, gdy nie przekazały one danych dotyczących przejazdu pojazdu od wyjazdu z bazy/stacji przeładunkowej/instalacji do powrotu do bazy/stacji przeładunkowej/instalacji było działaniem niezgodnym z § 6 ust. 6 pkt 2 ww. umów, a także – niegospodarnym. Z kolei niepodjęcie działań w celu nałożenia kar umownych, o których wyżej mowa, stanowiło zaniechanie ustalenia należności Miasta. Postępowanie takie także było niegospodarne.

14. Dyrektor BGO podjął decyzję o wypłacie wynagrodzenia podmiotowi odbierającemu odpady za maj 2020 r. w wysokości 81 783,52 zł, za liczbę pojemników ponad maksymalną liczbę pojemników 2-kołowych wchodzących w skład zestawów dla odpadów komunalnych innych niż odpady zmieszane (wynikającą z § 7 ust. 14 OPZ²¹⁷), nie dokonując rzetelnej weryfikacji wykonania tej usługi.

26 sierpnia 2020 r. dyrektor BGO potwierdził wykonanie kontroli merytorycznej wykonania ww. zadania zgodnie z zawartą umową.

(akta kontroli str. 7097, 7605-7608)

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „Zamawiający przeanalizował liczbę pojemników zgłoszonych przez Wykonawców zgodnie z zapisami umowy jako element zestawu pojemników do selektywnego zbierania odpadów w zabudowie jednorodzinnej, o których mowa w § 19 ust. 3 OPZ, i stwierdził, że na dzień 31 maja 2020 r. jeden Wykonawca ([...]*) – zadanie 6) przekroczył określoną w § 7 ust. 13 OPZ maksymalną liczbę pojemników 2-kołowych, wchodzących w skład zestawów, o których mowa w § 19 ust. 3 OPZ. Zamawiający określił w § 7 ust. 13 OPZ maksymalną liczbę pojemników, które Wykonawca zobowiązany jest zapewnić w MGO, przynależnych do nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi. Dla zadania 6 liczba ta wynosi 1 327 zestawów. Na podstawie liczby zestawów określonej przez Wykonawcę w Sprawozdaniu Miesięcznym przedłożonym do BGO oraz w oparciu o dane przekazane przez Wykonawcę w plikach CSV, Zamawiający zaakceptował liczbę 3 245 zgłoszonych przez Wykonawcę zestawów pojemników. W związku z [...] dostarczeniem zestawów pojemników dla odpadów innych niż zmieszane w ramach umowy z dn. 30 września 2019 r. nr GO/B/III/1/8/9/2019-2023 – zawartej z [...]*) (zadanie 6 – okres rozliczeniowy maj 2020 r.) Zamawiający zapłacił fakturę (nr 20/001595 z dn. 28.07.2020) za utrzymanie pojemników do segregacji odpadów w kwocie brutto 81 783,52 PLN”.

(akta kontroli str. 4394)

Zgodnie z § 19 ust 3 OPZ²¹⁸: „informację o konieczności wyposażenia nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi w pojemniki lub

²¹⁷ Do umowy nr GO/B/III/1/8/9/2019-2023, zawartej z [...]*).

²¹⁸ Dla umów nr: GO/B/III/1/8/U-4/19; GO/B/III/1/8/U-5/19; GO/B/III/1/8/6/2019-2022; GO/B/III/1/8/U-7/19-22; GO/B/III/1/8/U-8/19; GO/B/III/1/8/U-10/19-22; GO/B/III/1/8/U-11/19; GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

konieczności odebrania podstawionych pojemników Wykonawca otrzyma poprzez system Warszawa19 115”.

(akta kontroli str. 6538)

26 października 2020 r. kontroler NIK wystąpił do dyrektora Biura Administracji i Spraw Obywatelskich²¹⁹ o przekazanie zestawienia dotyczącego zgłoszeń zapotrzebowania na dostarczenie lub odbiór zestawów pojemników dla frakcji innych niż zmieszane do nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi (zgłaszanymi za pośrednictwem systemu Warszawa19 115), zgodnie z § 19 ust. 3 OPZ, dla zadania nr 6, za kwiecień-wrzesień 2020 r.

30 października 2020 r. zastępca dyrektora BAiSO przekazała zestawienie wykonane w oparciu o usługę pn. „Za mało pojemników/worków, uszkodzone pojemniki”, wskazując, że w systemie Warszawa19 115 nie są gromadzone dane uszeregowane wg. „Zgłoszeń o dostarczenie pojemników i ich odbiór na podstawie składanych deklaracji”.

Z przekazanego zestawienia wynika, że w okresie kwiecień-wrzesień 2020 r. dla zadania nr 6 mieszkańcy dokonali 16 zgłoszeń zapotrzebowania na pełne zestawy pojemników na odpady inne niż odpady zmieszane i 2 zgłoszenia na odbiór zestawów pojemników.

(akta kontroli str. 10820-10862)

30 listopada 2020 r. dyrektor BGO przekazał „Zestawienie nieruchomości do których Wykonawca podstawił zestaw pojemników w okresie od kwietnia do września 2020 roku”, które zawiera 3 151 adresów, do których dostarczono kompletne zestawy pojemników.

(akta kontroli str. 10533-10586)

Odpowiadając na pytanie, czy BGO weryfikowało zgłoszenia dokonywane przez mieszkańców nieruchomości zabudowanych budynkami jednorodzinnymi przez system Warszawa 19 115 w sprawie dostarczenia/odebrania zestawu pojemników, dyrektor BGO zeznał, że: „Nie, nie badaliśmy tego pod tym kątem”.

(akta kontroli str. 8601-8630)

Zdaniem NIK BGO nie dochowało należytej staranności przy weryfikacji wykonania ww. usługi, ponieważ nie zweryfikowało ilości zgłoszeń dokonanych za pomocą systemu Warszawa 19115, za pomocą którego możliwe było dokonywanie zgłoszeń na zapotrzebowanie zestawów pojemników na odpady inne niż odpady zmieszane w zabudowie jednorodzinnej, co mogło doprowadzić do wypłaty wynagrodzenia w nienależnej wysokości podmiotowi odbierającemu odpady.

15. Kierownictwo BGO nie dochodziło od [...]*) nałożonych 3 kar umownych za przekazanie planów odbiorów, w których wskazano świadczenie usługi odbioru w dni wolne od pracy²²⁰ (w łącznej wysokości 258 360,00 zł), naliczonych 11 września 2019 r., zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 33 trzech umów na odbiór odpadów²²¹.

(akta kontroli str. 9011-9022)

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „...4 postępowania skończyły się naliczeniem kar umownych. Potrącono jedną karę (81 270,00 zł) firmie [...]*)”.

(akta kontroli str. 4391)

²¹⁹ Dalej: „BAiSO”.

²²⁰ 15 sierpnia, 1 listopada oraz 11 listopada 2019 r.

²²¹ Nr: GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-10/19-22, GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

Mimo trzykrotnego wezwania dyrektora BGO do przekazania dokumentów potwierdzających zapłacenie należności (14 września 2020 r., 2 października 2020 r. i 26 października 2020 r.), do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie przekazano kontrolerom NIK dowodów potrącenia ww. należności. Dyrektor BGO nie wyjaśnił również, dlaczego nie dokonano windykacji należności z tego tytułu.

(akta kontroli str. 43876, 4519B, 8663)

Stosownie do art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane m.in. do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zdaniem NIK niedochodzenie przez BGO należności Miasta z tytułu kar umownych, o których wyżej mowa, nałożonych na [...]*), było niezgodne z regulacjami ustawowymi, a także – wewnętrznymi. Postępowanie takie było również niegospodarne.

16. Kierownictwo BGO podjęło decyzję o wypłacie podmiotom odbierającym odpady wynagrodzeń za ustaloną – według przyjętych zasad – masę bezsporną odebranych odpadów, która była wyższa niż wynikało to z masy ustalonej na podstawie przekazanych kwitów wagowych.

Dotyczyło to 24 rozliczeń miesięcznych dokonanych na podstawie 4 umów na odbiór odpadów (obowiązujących od 1 lipca 2019 r.)²²², w których wykonawcom uznano jako masę bezsporną masę o 4 142,899 Mg²²³ wyższą niż wynika to z przekazanych kwitów wagowych. Z tego tytułu wypłacono podmiotom odbierającym odpady wynagrodzenia w łącznej wysokości co najmniej 1 445 645 zł²²⁴.

(akta kontroli str. 8682-8747,8932, 10212-10301, 12051-12052)

Zgodnie z pkt C.12.1.1. załącznika nr 1 do OPZ – „Dane sprawozdawcze”: „Kwit wagowy, w wersji elektronicznej, jest używany w celu potwierdzenia wyładunku masy odpadów dla każdej masy wskazanej w raporcie tygodniowym, dla każdego pojazdu we wskazanym dniu dla wskazanej trasy”.

Zgodnie z § 46 ust. 1 OPZ wykonawca, w celu potwierdzenia realizacji usługi, obowiązany był do złożenia w każdą środę: „...danych i dokumentów określonych w załączniku nr 1 do OPZ”. W § 46 ust. 4 OPZ do ww. umów, wskazano, że: „brak przekazania danych [...] lub niekompletnych danych, określonych w załączniku nr 1 do OPZ skutkować będzie wstrzymaniem zapłaty wynagrodzenia w części, której te dane dotyczą”.

(akta kontroli str. 6551, 6569)

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in.: „...Kwity Wagowe stanowią podstawę wyznaczenia masy odebranych odpadów jedynie w przypadku awarii danego pojazdu na zasadach opisanych w Umowie. Jednocześnie, realizując obowiązek wynikający z § 4 ust. 3 umów na odbiór odpadów, w związku z § 44 OPZ stanowiącego załącznik nr 1 do tych umów, mając na względzie brak odpowiednich funkcjonalności w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), Wykonawcy wraz ze sprawozdaniem miesięcznym z realizacji zawartych umów przekazują oświadczenie o ilości odpadów przekazanych do instalacji/stacji przeładunkowej. W trakcie weryfikacji masy z danych sprawozdawczych są porównywane z masami zadeklarowanymi

²²² Nr: GO/B/III/1/8/U-5/19, GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-12/19-22 i GO/B/III/1/8/U-10/19-22.

²²³ Co stanowiło 2,38% sumy mas odpadów odebranych we wskazanych miesiącach i zadaniach.

²²⁴ Z uwagi na sposób zagregowania danych nie było możliwe wyliczenie dokładnej straty poniesionej przez BGO. Jako stawkę przyjęto najniższą z 3 możliwych stawek dla każdego zadania.

w oświadczeniach i w przypadku przekroczenia obniżane do poziomu mas z oświadczeń”.

Ponadto Dyrektor BGO wyjaśnił: „Zgodnie z zacytowanym w pytaniu pkt C.12.1.1 załącznika nr 1 do OPZ, a także innymi zapisami (w tym § 4 ust. 3 i 4 Umowy) zestawienia kwitów wagowych należy traktować wyłącznie jako potwierdzenie dopełnienia wymogu udokumentowania przekazania odebranych odpadów do instalacji/stacji przeładunkowych. Stanowią one podstawę do potwierdzenia zgodności (w sensie ilościowym) raportowanych w plikach SRT zdarzeń EventID=8 (wyładunek) i nie stanowią podstawy do rozliczenia (poza przypadkami określonym w OPZ – np. § 53). Jednocześnie § 4 ust. 14 Umowy umożliwia dokonanie kolejnej weryfikacji Sprawozdania za okres rozliczeniowy, dla którego Zamawiający wyznaczył już Masę Bezsporną. W związku z wykazanymi przez kontrolerów wątpliwościami BGO ponowi weryfikację poprawności rozliczeń i w przypadku niezasadnie wypłaconego wynagrodzenia potrąci nienależne środki zgodnie z zasadami umownymi”.

(akta kontroli str. 10382-10383, 12053-12054)

Zdaniem NIK podjęcie decyzji o wypłacie podmiotom odbierającym odpady wynagrodzeń za ustaloną – według przyjętych zasad – masę bezsporną odebranych odpadów, która była wyższa niż wynikało to z masy ustalonej na podstawie przekazanych elektronicznie kwitów wagowych było działaniem niegospodarnym.

17. W BGO nie dokonano pomniejszenia masy zagospodarowanych odpadów, pomimo tego, że podmioty odbierające odpady nie przekazały kwitów wagowych w trakcie odbioru odpadów²²⁵.

Zgodnie z pkt C.12.1.1. załącznika nr 1 do OPZ - „Dane sprawozdawcze”: „Kwit wagowy, w wersji elektronicznej, jest używany w celu potwierdzenia wyładunku masy odpadów dla każdej masy wskazanej w raporcie tygodniowym, dla każdego pojazdu we wskazanym dniu dla wskazanej trasy”.

Stosownie do § 3 ust. 2 pkt 6 lit. a Umowy wykonawczej z 2017 r. karty ewidencji odpadów są sporządzane na podstawie wskazań wag najazdowych instalacji.

(akta kontroli str. 5401, 6569)

Dyrektor BGO przekazał kontrolerom NIK zestawienie, w którym, w danym okresie rozliczeniowym masa wskazana w sprawozdaniu miesięcznym była wyższa niż masa wynikająca z zestawienia kwitów wagowych. Za okres pomiędzy lipcem 2019 r. a wrześniem 2020 r. różnica ta wyniosła łącznie 13 248,429 Mg²²⁶. Z tego tytułu Miasto poniosło stratę w wysokości co najmniej 32 036 917,05 zł netto²²⁷.

(akta kontroli str. 4544F-4544G)

²²⁵ Brak kwitów dla masy 13 248,429 Mg, w ramach poszczególnych zadań stwierdzono w odniesieniu do następujących zadań i miesięcy: Zadanie nr 1 – grudzień 2019 r.; Zadanie nr 2 – od września 2019 r. do lipca 2020 r.; Zadanie nr 3 – od lutego 2020 r. do sierpnia 2020 r.; Zadanie nr 4 – lipiec 2019 r. i od października 2019 r. do września 2020 r.; Zadanie nr 5 – październik 2019 r. i grudzień 2019 r., luty-marzec 2020 r., maj-czerwiec 2020 r. i wrzesień 2020 r.; Zadanie nr 6 – styczeń-luty 2020 r. i czerwiec 2020 r.; Zadanie nr 7 – sierpień-wrzesień 2019 r., listopad-grudzień 2019 r., od stycznia do września 2020 r.; Zadanie nr 8 – wrzesień 2020 r.; Zadanie 9 – od listopada 2019 r. do września 2020 r.

²²⁶ Zgodnie z informacją wskazaną przy piśmie dyrektora BGO wartość ta może ulec zmianie w zakresie III kwartału 2020 r., który podlega jeszcze korektom. Stan na 14 października 2020 r.

²²⁷ Do obliczeń przyjęto stawkę netto za zagospodarowanie odpadów w badanym okresie, jaką płaciło [...]*) podmiotom zagospodarującym odpady z Miasta, w przypadku gdy występowały dla danego zadania różne stawki w zależności od wykonawcy – przyjmowano najniższą stawkę netto.

Dyrektor BGO wyjaśnił, że: „W chwili obecnej BGO bada powyższe zjawisko i jego wpływ na rozliczenie zagospodarowania odpadów. Po zakończeniu analizy BGO rozważy, czy powyższe różnice uzasadniają wprowadzenie korekty do rozliczenia usługi zagospodarowania odpadów”.

(akta kontroli str. 4544G)

Dyrektor BGO wyjaśnił ponadto, że: „Przytoczone w pytaniu zestawienie zostało sporządzone z związku z zapytaniem kontrolerów NIK. BGO zapłaciło za zagospodarowanie odpadów według mas wskazanych w sprawozdaniach miesięcznych. BGO nie dokonało pomniejszenia masy odpadów zagospodarowanych z tytułu powyższych analiz i poniosło koszty zgodnie z zawartymi umowami. Zaakceptowane przez BGO masy odpadów komunalnych dla poszczególnych okresów rozliczeniowych, za które wykonawcy otrzymali wynagrodzenie, określone zostały w przekazanym wcześniej kontrolerom NIK zestawieniu mas bezspornych określonych przez BGO”.

(akta kontroli str. 8661, 10370)

Zdaniem NIK nieuwzględnienie przez BGO (poprzez pomniejszenie masy zagospodarowanych odpadów) faktu nieprzekazania przez podmioty odbierające odpady kwitów wagowych w trakcie odbiorów odpadów skutkowało wypłaceniem tym podmiotom nienależnych wynagrodzeń za zagospodarowanie odpadów, dlatego takie postępowanie należy uznać za nierzetelne i w konsekwencji niegospodarne.

18. Działając na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta m.st. Warszawy, dyrektor BGOK zawarł 13 lipca 2018 r. umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy²²⁸ na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 3 upzp – w trybie postępowania z wolnej ręki – pomimo tego, że zgodnie z art. 6c ust. 2a upzp prezydent miasta jest obowiązany udzielić zamówienia publicznego w trybie przetargu zorganizowanego na podstawie przepisów upzp.

(akta kontroli str. 6717-6734)

Przed udzieleniem zamówienia z wolnej ręki, 2 maja 2018 r.²²⁹, BGOK ogłosiło postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na: „Odbiór odpadów komunalnych z terenu nieruchomości położonych w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy i ich zagospodarowanie”, z terminem rozpoczęcia realizacji usługi od 1 lipca 2018 r. W ww. postępowaniu nie złożono żadnej oferty. Jako przyczynę w protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu z wolnej ręki²³⁰ wskazano m.in.: „...ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia zamawiający podjął działania w celu ustalenia przyczyn braku ofert w postępowaniu. Zamawiający spotkał się z wykonawcami aktualnie świadczącymi usługę odbioru i zagospodarowania odpadów na terenie m.st. Warszawy, tj. [...]*) oraz [...]*) w m.st. Warszawa Sp. z o.o. w celu ustalenia możliwości zawarcia umowy w innym trybie niż przetarg nieograniczony na warunkach wskazanych w dokumentacji unieważnionego postępowania. Wszyscy wykonawcy, z którymi przeprowadzono rozmowy o charakterze rozeznania rynku zgodnie stwierdzili, że świadczenie usługi na warunkach wskazanych w dokumentacji przetargowej jest niemożliwe ze względu na krótki termin realizacji umowy, warunki techniczne i trudności z pozyskaniem

²²⁸ Umowa nr GO/B/III/1/8/U-9/18. W § 8 określono, że wykonawcy przysługuje wynagrodzenie łączne w kwocie nie wyższej niż 31 416 000 zł.

²²⁹ Publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nr 2018/S 084-189797 z 2 maja 2018 r.

²³⁰ Postępowanie nr ZP/LP271/III-137/18.

niezbędnego potencjału. Wszyscy stwierdzili, że utrzymanie wymagań zawartych w dokumentacji unieważnionego przetargu bez ich istotnej modyfikacji będzie skutkowało brakiem zainteresowania udziałem w negocjacjach [...]. W trakcie poprzedzających wszczęcie postępowania rozmów z Wykonawcami najkorzystniejsze warunki świadczenia usługi zadeklarował wykonawca [...]*) w m.st. Warszawa”. I dalej jako uzasadnienie wybranego trybu: „...wystąpieniem wyjątkowej sytuacji niewynikającej z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, polegającej na konieczności unieważnienia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego w związku z niezłożeniem oferty – brakiem możliwości przewidzenia, że zajdzie konieczność unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w związku z niezłożeniem oferty mimo zainteresowania kilku wykonawców udziałem w postępowaniu”.

(akta kontroli str. 10871-10919)

W unieważnionym postępowaniu przetargowym jeden z wykonawców składając 14 maja 2018 r. odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) wskazywał, że zamawiający dokonał opisu przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i nieuwzględniający wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty, w tym w szczególności: „...ustalenie krótkiego i niemożliwego do dochowania terminu przystąpienia wykonawców do realizacji zamówienia i terminów przygotowania się do realizacji zamówienia oraz ustalenia zbyt daleko idących warunków technicznych wykonania zadania (głównie w zakresie wyposażenia pojazdów w wagi), przy krótkim terminie realizacji zamówienia i krótkim terminie przygotowania się do tego...”.

Prezes Zarządu [...]*) w piśmie z 29 czerwca 2019 r. do zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy wskazał, że Spółka może podjąć się tego niezmiernie trudnego zadania przy spełnieniu określonych warunków, m.in.: odstąpieniu od wymogu wyposażenia pojazdów w wagi samochodowe, uzyskaniu zgody na wykorzystanie pojemników od dotychczasowego operatora, zrezygnowaniu z wymogu przetwarzania odpadów szkła i zielonych w instalacjach RIPOK. Spółka poinformowała również, że do realizacji tego zadania potrzebuje zwiększyć swój potencjał m.in. o ok. 30 samochodów, ok. 20 tys. pojemników i ok. 140 pracowników.

W zawartej umowie BGOK zrezygnowało z wyposażenia pojazdów w wagi i jako sposób rozliczania się z [...]*) ustalono rozliczanie według wskazań wag najazdowych zgodnie z § 1 pkt 2.

(akta kontroli str. 6717-6734, 10881-10882, 11610, 12051-12052)

W związku z realizacją ww. umowy wypłacono wykonawcy usługi ([...]*) wynagrodzenie w łącznej wysokości 25 430 007,15 zł.

19. W BGO według stanu na 28 października 2020 r. nie wypracowano skutecznego sposobu nadzoru nad realizacją postanowień umów na odbiór odpadów z terenu Miasta²³¹ w zakresie dotrzymania terminów określonych w harmonogramach, które są podstawą do naliczania kar umownych oraz potrącenia wynagrodzenia – zgodnie z § 28 ust. 13 OPZ.

²³¹ Nr: GO/B/III/1/8/U-4/19, GO/B/III/1/8/U-5/19, UMIA/GO/B/III/1/8/6/2019-2022, GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-8/19, UMIA/GO/B/III/1/8/9/2019-2023, GO/B/III/1/8/U-10/19-22, GO/B/III/1/8/U-11/19, GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

Stosownie do § 28 ust. 13 OPZ obowiązujących umów na odbiór odpadów²³²: „...Nieprzestrzeganie przez Wykonawcę terminów wynikających z Planów Odbiorów [...] stanowi Uchybienie”.

W § 1 OPZ w definicjach i skrótach wskazano, że jako uchybienie należy rozumieć „zaniechanie lub działanie Wykonawcy wskazujące na nienależyte wykonywanie przedmiotu zamówienia, które może stanowić podstawę do odmowy wypłaty wynagrodzenia w części, jakiej działanie dotyczy lub podstawę do naliczenia kary umownej zgodnie z § 8 Umowy”.

(akta kontroli str. 6523, 6542-6543)

Wymienione wyżej umowy, zgodnie z § 8, przewidują m.in. kary: „pkt 13) za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w odbiorze odpadów bio lub bio-gastronomia/targowiska z MGO względem terminu wynikającego z Planu Odbiorów – w wysokości 50 zł za każde MGO, którego to dotyczy; pkt 14) za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w odbiorze odpadów zielonych z MGO względem terminu wynikającego z Planu Odbiorów lub w podstawieniu pojemnika na odpady zielone – w wysokości 40 zł za każde MGO, którego to dotyczy; pkt 15) za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w odbiorze odpadów komunalnych innych niż odpady zielone, odpady bio lub bio-gastronomia/targowiska z MGO względem terminu wynikającego z Planu Odbiorów – w wysokości 30 zł za każde MGO, którego to dotyczy”.

(akta kontroli str. 6515)

W trakcie przeprowadzonych 21 sierpnia 2020 r. oględzin stron internetowych prowadzonych przez Urząd m.st. Warszawy (<https://warszawa19115.pl/> „Harmonogram odbioru”), na której znajdowała się wyszukiwarka harmonogramu dla konkretnego adresu, losowo wybrano 6 na 89 077 adresów²³³, spośród których w 1 przypadku nie było dostępnego harmonogramu dla nieruchomości²³⁴, a w 3 przypadkach harmonogramy były niekompletne²³⁵ (nie zawierały terminu odbioru odpadów wielkogabarytowych bądź zielonych).

(akta kontroli str. 3592-3608)

Dyrektor BGO w zakresie badania zgodności odbiorów odpadów z planami odbiorów wyjaśnił, że: „BGO prowadzi analizy planów odbiorów pod kątem zgodności z odbiorami od początku roku. Analizy wykazały, że zgodność planów z odbiorem w skali miasta wynosi – w zależności od miesiąca – pomiędzy 40 a 50%. Oznacza to, że uzyskany wynik nie odzwierciedla rzeczywistości, w szczególności nie ma potwierdzenia w liczbie składanych reklamacji. W ocenie BGO wynik ten jest spowodowany błędami w tworzeniu planów odbioru, np. generowaniem nadmiarowych planów odbiorów. BGO rozpoczęło badanie harmonogramów (został powołany w tym celu ZTM, w którego skład wchodził również przedstawiciel wykonawców). Ze względu na spiętrzenie pracy wynikające z wyłączenia nieruchomości niezamieszkałych oraz ograniczenia wprowadzone w związku z sytuacją epidemiczną, prace ZTM w zakresie, w którym konieczne były kontakty z pracownikami wykonawców i innych komórek UM zostały wstrzymane. W ramach pracy własnej w ramach ZTM wytworzono

²³² Nr: GO/B/III/1/8/U-4/19, GO/B/III/1/8/U-5/19, UMIA/GO/B/III/1/8/6/2019-2022, GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-8/19, UMIA/GO/B/III/1/8/9/2019-2023, GO/B/III/1/8/U-10/19-22, GO/B/III/1/8/U-11/19, GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

²³³ [...]**)

²³⁴ [...]**)

²³⁵ [...]**)

narzędzie informatyczne do automatycznego porównywania planów odbiorów z ich realizacją. W chwili obecnej trwają testy narzędzia”.

(akta kontroli str. 4539)

Dyrektor BGO w zakresie nienaliczania kar umownych oraz potrącenia wynagrodzenia zeznał, że: „Powyższe dane są danymi roboczymi i stanowią bazę do prac zespołu twórczego myślenia do wypracowania skutecznej metody egzekwowania i naliczania kar wykonawcom, które będą podstawą do potrącenia wynagrodzenia bądź naliczenia kar. Mam nadzieję że do końca roku zespół wypracuje skuteczne metody. Nie wszystkie błędy wynikały z błędów wykonawców, a również ze sposobu obróbki danych przez BGO, importów przez Biuro Cyfryzacji Miasta do systemu Warszawa 19 115 i obrazowane na portalu. Kary zostaną naliczone od momentu stwierdzenia nieprawidłowości w okresie trwania umowy (w tym za okres miniony)”.

(akta kontroli str. 8601-8630)

Zdaniem NIK niewypracowanie przez BGO przez ponad rok²³⁶ skutecznej metody weryfikacji, czy wykonawcy umów na odbiór odpadów z terenu Miasta odbierają odpady zgodnie z harmonogramem, co jest podstawą do naliczania kar umownych oraz potrącenia wynagrodzenia na podstawie z § 28 ust. 13 OPZ, było działaniem nierzetelnym.

20. Dyrektor BGO nie podjął działań w celu nałożenia kar umownych na podmioty odbierające odpady z terenu Miasta na podstawie umów na odbiór odpadów, obowiązujących od 1 lipca 2019 r.²³⁷, tj. kar:

A) W łącznej wysokości 70 000 zł, za nieprzestrzeganie postanowień § 8 ust. 3 pkt 23 umów²³⁸ (stwierdzono 70 przypadków realizacji usługi przez podmioty tym samym pojazdem w wielu zadaniach w ramach tego samego przejazdu i mieszania odpadów z różnych zadań).

Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 23 ww. umów podmiotom odbierającym odpady naliczane są kary umowne: „za każdy przejazd w trakcie którego stwierdzono realizację usługi przez przejazd w wielu zadaniach w ramach tego samego przejazdu i mieszania odpadów z różnych zadań, wbrew § 8 ust. 7 OPZ – w wysokości 1000 zł za każdy stwierdzony przypadek”.

(akta kontroli str. 6665)

Dyrektor BGO przekazał kontrolerom NIK „Zestawienie dotyczące przypadków w trakcie których stwierdzono realizację usługi w więcej niż jednym zadaniu w ramach tego samego przejazdu”, wskazujące na 70 takich przypadków.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „Dotychczas BGO nie naliczyło kar umownych [...] gdyż przypadki takie nie były kompleksowo analizowane”.

(akta kontroli str. 4536, 4544-4544E-U)

B) W wysokości 83 000 zł, za odbiór odpadów przez 83 dni pojazdem niewłaściwie oznakowanym.

²³⁶ Przez 485 dni – liczba dni pomiędzy początkiem realizacji usługi w pierwszych umowach, tj. 1 lipca 2019 r. do dnia przesłuchania dyrektora BGO w tym zakresie, tj. 28 października 2020 r.

²³⁷ Nr: GO/B/III/1/8/U-5/19, UMIA/GO/B/III/1/8/6/2019-2022, GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-8/19, UMIA/GO/B/III/1/8/9/2019-2023, GO/B/III/1/8/U-10/19-22, GO/B/III/1/8/U-11/19, GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

²³⁸ Nr: GO/B/III/1/8/U-5/19, UMIA/GO/B/III/1/8/6/2019-2022, GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-8/19, UMIA/GO/B/III/1/8/9/2019-2023, GO/B/III/1/8/U-10/19-22, GO/B/III/1/8/U-11/19, GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 22 umów²³⁹ wykonawca usługi zobowiązany był do zapłaty kary za realizację przedmiotu umowy pojazdem, który nie był oznaczony zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 6 lub 7 OPZ lub § 17 ust. 5 OPZ – w wysokości iloczynu kwoty 1000 zł, liczby dni realizacji przedmiotu umowy takim pojazdem i liczby takich pojazdów²⁴⁰.

(akta kontroli str. 7100, 7500)

29 października 2020 r. dyrektor BGO przekazał kontrolerom NIK m.in. zdjęcia pojazdu o numerze VIN – YS2P6X20002101930, z datą zgłoszenia 1 lipca 2019 r. oraz z datą zgłoszenia z 9 grudnia 2019 r., na których uwidocznił pojazd oznakowany niezgodnie z § 8 ust. 2 pkt 7 OPZ. Na zdjęciu przekazanym 9 grudnia 2019 r., w ramach zgłoszenia, pojazd znajduje się na podjeździe z włączonym światłem sygnalizacyjnym.

(akta kontroli str. 6532, 6575, 8928-8930)

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że pojazd o ww. nr VIN: „świadczył usługę odbioru odpadów przez 83 dni w zadaniach 4, 7 i 9, pomiędzy 1 lipca 2019 r. a 9 grudnia 2019 r. Kara z tytułu § 8 ust. 3 pkt 22 umowy nie została naliczona, gdyż nie przeprowadzono dla tego pojazdu kontroli oznakowania [...] Znakowanie pojazdu do wykonanych zdjęć dokumentacyjnych nie było wymagane. Zdjęcia miały na celu potwierdzenie m.in. rodzaju deklarowanego pojazdu i zgodności nr rejestracyjnego z przekazaną dokumentacją dla niego [...] Zawarta z Wykonawcą Umowa nadal jest realizowana, Wykonawca zostanie wezwany do wyjaśnienia zaistniałej sytuacji i w przypadku zasadności takiego działania – zostaną naliczone kary z tytułu nieprawidłowego oznakowania pojazdu”.

(akta kontroli str. 10383)

C) W łącznej wysokości co najmniej 4 000 zł za odbiór odpadów pojazdami, dla których podmiot odbierający odpady nie przekazał dokumentów legalizacji wag dynamicznych²⁴¹.

BGO przekazało wykonawcy usługi odbioru odpadów weryfikację sprawozdań miesięcznych, z których wynika, że w 2019 r.:

- we wrześniu wykonał 27 ważeń bez dokumentacji legalizacji;
- w październiku wykonał 56 ważeń bez dokumentacji legalizacji;
- w listopadzie wykonał 25 ważeń bez dokumentacji legalizacji;
- w grudniu wykonał 38 ważeń bez dokumentacji legalizacji.

(akta kontroli str. 9033, 9048, 9062, 9075)

Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 21 umowy nr UMIA/GO/B/III/1/8/19/19-20, wykonawca tej umowy zobowiązany był do zapłaty kary za nieprzekazanie dokumentów potwierdzających legalizację wag, zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 4 i § 13 ust. 3 OPZ – w wysokości 1000 zł za każdy stwierdzony przypadek.

(akta kontroli str. 7061, 9077, 9101-9103, 9132)

Dyrektor BGO wyjaśnił, że nie naliczono kar umownych: „ponieważ kara umowna jest naliczana za nieprzekazanie dokumentu potwierdzającego legalizację.

²³⁹ Nr: GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-10/19-22.

²⁴⁰ Zgodnie § 8 ust. 2 pkt 6 lub 7 OPZ zamawiający wymagał, aby pojazdy w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia posiadały widoczne oznaczenie wskazujące realizowaną usługę oraz jeżeli realizują usługę odbioru odpadów komunalnych – frakcją odbieranych odpadów, zgodnie z ust. 1 i 2 załącznika nr 3 do OPZ.

²⁴¹ W ramach realizacji umowy nr UMIA/GO/B/III/1/8/19/19-20.

W tym przypadku dokument został przekazany zgodnie z Umową, jednak zawierał nieczytelny hologram z datą, co przyczyniło się do nieuznawania danego pojazdu. Dokument uzupełniony przez wykonawcę również nie został zaakceptowany przez Zamawiającego, tym samym nie zostało również wypłacone wynagrodzenie w tym zakresie. Jednocześnie, BGO wyjaśnia, że przytoczone w pytaniu wartości nie odnoszą się do ilości przejazdów, a do ilości wykonanych ważeń²⁴².

(akta kontroli str. 10382)

Dyrektor BGO nie wskazał ilu przypadków dotyczyła wskazana liczba ważeń. Dlatego należy przyjąć na podstawie ww. zaakceptowanych sprawozdań miesięcznych (za okres od września 2019 r. do grudnia 2019 r.), że BGO nie naliczyło kary z tytułu niewłaściwie realizowanej umowy w wysokości co najmniej 4 000 zł.

Zdaniem NIK nie można przyjąć, że przekazanie dokumentu z nieczytelnym hologramem spełnia wymagania, aby uznać, że dokument został przekazany. Dokument miał poświadczyć legalizację wagi, a w przypadku nieczytelności hologramu nie można przyjąć, że warunek ten został spełniony. Fakt ten poświadcza dyrektor BGO, wskazując, że podmiot odbierający odpady został ponownie wezwany do przekazania dokumentu spełniającego wymagania zamawiającego, czego skutkiem było nieuznanie masy odebranych odpadów.

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ufp jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Zdaniem NIK niepodjęcie działań w celu nałożenia kar umownych, o których wyżej mowa (w punkcie 28 lit. A-C), stanowiło zaniechanie ustalenia należności Miasta. Postępowanie takie było niegospodarne.

21. W BGO nie weryfikowano, czy podmioty odbierające odpady spełniły w trakcie realizacji umów kryterium środowiskowe na poziomie zadeklarowanym w ofercie.

W postępowaniach przetargowych: nr ZP/GP/271/IV-172/18²⁴² (w których wyłoniono wykonawców dla zadań nr 1-5 oraz nr 7-9) oraz nr ZP/GP/271/IV-110/19²⁴³ (w których wyłoniono wykonawcę dla zadania nr 6), na odbiór odpadów z Miasta, jednym z trzech kryteriów stanowiących podstawę wyboru oferty było kryterium środowiskowe. Podmioty składające ofertę zadeklarowały liczbę samochodów spełniających normę spalania EURO 5 i EURO 6, którymi będą dysponowali od pierwszego dnia siódmego miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę (dla zadań nr 1-5 oraz nr 7-9 od 1 października 2019 r.; dla zadania nr 6 od 1 kwietnia 2020 r.).

Potencjalni wykonawcy w ramach formularza ofertowego przedstawiali listę pojazdów wraz ze wskazaniem oceny punktowej. Wykonawca nie mógł zgłosić jednego pojazdu do realizacji kilku zadań. Lista traktowana była jako oświadczenie wykonawcy.

(akta kontroli str. 8854-8911, 10348, 10920-10980, 11076-1103)

Weryfikacja spełnienia zadeklarowanego w ofercie kryterium środowiskowego miała nastąpić zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 4 umów na odbiór odpadów od czwartego miesiąca następującego po rozpoczęciu okresu realizacji zamówienia.

²⁴² Zawarto umowy: GO/B/III/1/8/U-4/19, GO/B/III/1/8/U-5/19, UMIA/GO/B/III/1/8/6/2019-2022, GO/B/III/1/8/U-7/19-22, GO/B/III/1/8/U-8/19, GO/B/III/1/8/U-10/19-22, GO/B/III/1/8/U-11/19, GO/B/III/1/8/U-12/19-22.

²⁴³ Zawarto umowę: UMIA/GO/B/III/1/8/9/2019-2023.

Zgodnie z § 10 ust. 3 pkt 2 uznaje się, że pojazd realizował przedmiot umowy, jeśli liczba dni, w których był wykorzystywany przekraczała 80% średniej liczby dni, w których pojazdy tej kategorii były wykorzystywane w danym miesiącu.

(akta kontroli str. 6517)

Zgodnie z § 42 ust. 1 pkt 8 przedmiotowych umów wykonawca przed rozpoczęciem świadczenia usługi danym pojazdem, miał przekazać zamawiającemu dokumenty potwierdzające na dzień ich złożenia: „spełnienie wymagań określonych w kryterium środowiskowym (tj. określających normę emisji spalin i rodzaj paliwa zasilającego pojazd), jeżeli pojazd należy do grupy pojazdów, którymi Wykonawca wypełnia zobowiązanie wynikające ze złożonej oferty”.

Umowy na odbiór odpadów przewidywały za niespełnienie kryterium środowiskowego karę w wysokości 1/4380 wartości danej umowy (w § 8 ust 3 pkt 57), a więc od 23,5 tys. zł do 41,5 tys. zł za każdy dzień realizacji przedmiotu umowy, w którym stwierdzono niespełnienie kryterium środowiskowego.

(akta kontroli str. 6516, 6550)

Od 1 października 2019 r. do 27 października 2019 r. za nadzór nad prawidłową realizacją umów z podmiotami odbierającymi odpady komunalne odpowiedzialny był naczelnik Wydziału Obsługi Umów z Podmiotami. Od 28 października 2019 r. do dnia zakończenia niniejszej kontroli do obowiązków naczelnika Wydziału SI należała realizacja zadań wynikających z wewnętrznego regulaminu organizacyjnego m.in. weryfikacja, przy użyciu systemu informatycznego, wykonania umów przez podmioty odbierające odpady.

(akta kontroli str. 3869-3878)

Naczelnik Wydziału Obsługi Umów z Podmiotami, pełniący obowiązki naczelnika Wydziału SI, zeznał, że: „Nie wysłałem pism do wykonawców z prośbą wskazania pojazdów realizujących kryterium środowiskowe, ponieważ zapomniałem o tym obowiązku. Po 28 października 2019 r. nie uważam, że należało to do moich obowiązków”.

Ponadto zeznał m.in., że: „Pan dyrektor [...] krótko po objęciu stanowiska Dyrektora BGO poprosił mnie o przygotowanie zestawienia rzeczy, które zgodnie z obecnie obowiązującymi umowami powinny być weryfikowane. Podczas przygotowywania tego zestawienia uświadomiłem sobie, że ze względu na umieszczenie zapisów dotyczących kryterium środowiskowego w SIWZ-ie prawdopodobnie wszyscy zapomnieli o tym, że konieczne jest sprawdzenie, czy wykonawcy w tym zakresie spełnili wymagania. Pełne zestawienie wymogów zawartych w dokumentacji z informacją, które wymogi są weryfikowane przez Wydział SI (Systemów Informatycznych) i historycznie przez Wydział Obsługi Umów z Podmiotami, przekazałem Dyrektorowi [...]. W ww. zestawieniu znajdowała się informacja o potrzebie weryfikacji spełnienia przez podmioty realizujące usługi odbioru odpadów kryterium środowiskowego. [...]. Pan Dyrektor poprosił o przygotowanie analogicznego zestawienia [...]. Zgodnie z tym jak zrozumiałem oczekiwania Pana Dyrektora w zakresie weryfikacji spełnienia kryterium środowiskowego przez wykonawców miało być to zrealizowane przez Wydział RU (Realizacji Umów). Odbyło się to w trakcie rozmowy między mną, a panem Dyrektorem”.

(akta kontroli str. 8913-8915)

Zestawienie, w którym naczelnik Wydziału SI informował m.in. o potrzebie weryfikacji spełnienia kryterium środowiskowego, zostało sporządzone między 19 stycznia 2020 r. a 25 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 8916-8925)

Pomiędzy 1 listopada 2019 r. a 30 września 2020 r. do zadań p.o. naczelnika Wydziału Rozliczenia Umów²⁴⁴ należała m.in.: „kontrola spełniania określonych w umowach wymagań dla podmiotów odbierających odpady komunalne”.

(akta kontroli str. 3865-3868, 9024)

Ówczesna naczelnik Wydziału Rozliczenia Umów wyjaśniła, że: „W okresie kiedy zostałam Naczelnikiem Wydziału Rozliczenia Umów wykonawcy składali bardzo dużą ilość korekt do sprawozdań miesięcznych (czasami w jednym tygodniu składali po 2 korekty) i to zadanie mi umknęło. Najważniejszym zadaniem było rozliczenie umów”.

Dodatkowo, w sprawie komunikowania się z dyrektorem BGO w ww. zakresie, wyjaśniła m.in., że: „Nie rozmawiałam z Dyrektorem [...] na temat weryfikacji spełnienia kryterium środowiskowego przez podmioty odbierające odpady z m.st. Warszawy. Nigdy taki temat się nie pojawił. Jeśli już to pojawił się ogólny temat naliczania kar. W trakcie rozmowy Dyrektor wyraził stanowisko, że wykonawcom nie należy naliczać kar umownych, ze względu na to, że odbiory są realizowane”.

(akta kontroli str. 8926-8927)

W sprawie przydzielenia zadania kontroli spełniania przez wykonawców zadeklarowanego poziomu kryterium środowiskowego dyrektor BGO zeznał, że: w związku z zadanymi przez kontrolerów pytaniami dotyczącymi tej kwestii zastępca dyrektora BGO ma też przydzielić ten zakres. Dyrektor BGO zeznał ponadto, że nie przydzielił tego zadania żadnemu pracownikowi.

(akta kontroli str. 8601-8630)

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „Zestawienie wymagań stawianych wykonawcom usługi odbioru odpadów komunalnych zostało sporządzone na moje polecenie, po objęciu przeze mnie funkcji dyrektora BGO. O wykonanie tej pracy poproszeni zostali niezależnie Naczelnik²⁴⁵ [...] oraz Naczelnik [...]”²⁴⁶. Przekazane kontrolerom NIK zestawienie jest opracowaniem zrealizowanym z punktu widzenia Wydziału SI, zatem nie zawiera kompletnej informacji, a jedynie tą dostępną dla Naczelnika tego Wydziału. Opracowanie przygotowane przez Wydział RU stanowiło materiał będący przedmiotem dalszej pracy. Zlecenie wykonania takiego zestawienia zostało podyktowane koniecznością wyznaczenia obszarów koniecznych do wdrożenia zmian i usprawnień. Te z kolei przez kolejne miesiące były wdrażane m.in. poprzez działania w ramach Programu Doskonalenia Procesów oraz doraźne decyzje.

W BGO trwają prace nad nową strukturą organizacyjną biura, w tym reorganizacją pionu nadzorującego odbiory odpadów, która uwzględni prace w ramach problemowych lub nieobsługiwanych obszarów”.

(akta kontroli str. 8420, 10380)

Ponadto 28 października 2020 r. dyrektor BGO zeznał, że: „Rozmawiałem na ten temat w momencie złożenia pytań przez kontrolerów²⁴⁷. Zostanie to uwzględnione w planie kontroli”.

(akta kontroli: 4530, 8601-8608)

²⁴⁴ Podpisanie zakresu obowiązków nastąpiło 13 listopada 2019 r.

²⁴⁵ Wydziału SI (przyp. kontrolera).

²⁴⁶ Wydziału Rozliczenia Umów (przyp. kontrolera).

²⁴⁷ 18 września 2020 r (przyp. kontrolera).

Zdaniem NIK dotychczasowe postępowanie Urzędu w celu weryfikacji, czy podmioty odbierające odpady spełniły w trakcie realizacji umów kryterium środowiskowe na poziomie zadeklarowanym w ofercie należy uznać za nierzetelne.

22. Dyrektorzy BGOK/BGO nie zapewнили rzetelnej realizacji umowy dotyczącej prowadzenia PSZOK, wskutek czego został naruszony § 3 ust 2 pkt 1 tej umowy oraz § 20 ust. 1 pkt 2 Regulaminu z 2018 r.

30 listopada 2018 r. pomiędzy Miastem²⁴⁸ a [...]*) została zawarta umowa na realizację zadania pn. „Prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie m.st. Warszawy – Zadanie nr 1”²⁴⁹. Okres obowiązywania umowy (określony w § 2) – do 21 listopada 2022 r.²⁵⁰, nie dłużej jednak niż przez 30 dni od dnia następującego po dniu wyczerpania się kwoty, o której mowa w § 6 ust. 1 umowy (tj. 8 718 230,12 zł). Szczegółowy sposób kalkulacji łącznego wynagrodzenia został określony w załączniku nr 2 do umowy²⁵¹, w którym wskazano, że za prowadzenie PSZOK przysługuje wynagrodzenie miesięczne w wysokości 96 120 zł.

Jednocześnie § 20 ust. 1 pkt 2 Regulaminu zapewniał: „nieodpłatne przyjmowanie od mieszkańców m.st. Warszawy odpadów komunalnych określonych w § 3 ust. 1 pkt 1-7 i 9-18 przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK)”. W § 3 ust. 1 pkt 7 Regulaminu wymieniono: „odpady zielone, z wyłączeniem nierozdrobnionych gałęzi drzew i konarów”.

Zgodnie z § 3 ust 2 pkt 1 ww. umowy wykonawca usługi przez cały okres obowiązywania umowy zobowiązany był do posiadania zezwoleń lub wpisów do właściwych rejestrów, niezbędnych do wykonywania umowy zgodnie z przepisami prawa, w tym w szczególności zezwolenia na zbieranie odpadów wyszczególnionych w OPZ w tabeli nr 1, w miejscu określonym w ust. 1, wydanego na podstawie uod. W OPZ dla ww. zamówienia²⁵², w § 6 „Przygotowanie PSZOK”, w tabeli nr 1 „Rodzaje odpadów komunalnych zbieranych w PSZOK” (wiersz 40) wskazano odpady o kodzie 20 02 01 „Odpady ulegające biodegradacji”. Jednocześnie podano, że szacunkowe, minimalne ilości przyjętych odpadów ww. rodzaju wynoszą 100 Mg/rok.

Od 2 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia niniejszej kontroli w ww. PSZOK nie przyjmowano od mieszkańców odpadów zielonych, z wyłączeniem nierozdrobnionych gałęzi drzew i konarów (o kodzie 20 02 01 „Odpady ulegające biodegradacji”), tj. przez ponad 20 miesięcy z planowanych 45 miesięcy, na które została zawarta umowa.

Przyczyną nieodbierania odpadów zielonych było nieposiadanie przez [...]*) zezwolenia wymaganego zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 ww. umowy. Pomimo nieposiadania przez ten podmiot stosownego zezwolenia – i w konsekwencji nieodbierania w PSZOK wszystkich rodzajów odpadów określonych w umowie – dyrektor BGO nie podjął działań zmierzających do obniżenia jego wynagrodzenia za prowadzenie PSZOK. Jednocześnie w opisach dowodów księgowych dot. faktur VAT wystawionych przez tego wykonawcę BGO potwierdzało, niezgodnie ze stanem faktycznym, że usługi prowadzenia PSZOK wykonywane były zgodnie z zawartą umową.

²⁴⁸ Umowa zawarta została z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy przez zastępcę dyrektora BGOK.

²⁴⁹ Umowa nr GO/B/III/1/8/U-20/18-22.

²⁵⁰ Z zastrzeżeniem, że przyjmowanie odpadów w PSZOK prowadzone będzie do 26 października 2022 r.

²⁵¹ Załącznik nr 3 do SIWZ „Formularz cenowy”.

²⁵² Postępowanie nr ZP/JK/271/III-171/18.

(akta kontroli str. 1018-1042, 1080-1124, 9255-9288)

Zawiadomieniem z 30 kwietnia 2019 r. naliczono [...]*) karę umowną za okres od 2 stycznia 2019 r. do 31 marca 2019 r. w wysokości 8 900 zł za brak przedłożenia Urzędowi zezwolenia na zbieranie odpadów ulegających biodegradacji o kodzie 20 02 01. Kara umowna została potrącona z wynagrodzenia wykonawcy za miesiąc kwiecień 2019 r., zgodnie z § 7 ust. 5 umowy dotyczącej prowadzenia PSZOK – 1 lipca 2019 r.

Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieście w Warszawie 19 marca 2021 r. oddalił powództwo wykonawcy w zakresie odnoszącym się do naliczonej i potrąconej kary umownej.

(akta kontroli str. 1992-1993, 1999-2004, 2031, 9305-9306, 12247)

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „Wynagrodzenie za prowadzenie PSZOK płatne jest w stałej miesięcznej wysokości zgodnie ze złożoną ofertą cenową. Brak jest w umowie podstawy prawnej zezwalającej na obniżenie Wykonawcy wynagrodzenia w związku z nieprzyjmowaniem do PSZOK wszystkich rodzajów odpadów wymienionych w § 6, w Tabeli nr 1, w OPZ. Umowa przewiduje natomiast naliczanie kar umownych za brak przedłożenia Zamawiającemu zezwolenia na zbieranie odpadów zielonych i takie kary były nakładane [...] PSZOK prowadzony przez [...] funkcjonuje sprawnie i prawidłowo w zakresie przyjmowania odpadów od mieszkańców [...] przyjmuje 39 frakcji wymienionych w umowie [...] PSZOK cieszy się sporym zainteresowaniem i obsługuje kilka Dzielnic. Firma [...] przygotowała PSZOK zgodnie z warunkami umowy i OPZ. Zamawiający (Miasto), w związku z przedłużającym się okresem uzyskania przez [...] zezwolenia na zbieranie odpadów o kodzie 20 02 01 nie zamierza rozwiązać umowy [...], gdyż byłoby to niekorzystne przede wszystkim dla mieszkańców m.st. Warszawy”.

(akta kontroli str. 1122-1124)

Informacja o nieprzyjmowaniu w PSZOK odpadów zielonych została umieszczona jedynie na stronie internetowej: <https://warszawa19115.pl/> (w zakładce: PSZOK, MPSZOK) w formie komunikatu: „Uwaga PSZOK przy ul. Zawodzie 1 tymczasowo nie przyjmuje odpadów zielonych”.

W BIP²⁵³, w zakładce dotyczącej BGO²⁵⁴, we wszystkich materiałach dostępnych do pobrania z ww. strony („Informacje dla mieszkańców w zakresie korzystania z PSZOK dla m.st. Warszawy”) oraz w ulotkach na temat sposobu segregacji odpadów nie było informacji, że nie istnieją jakiegokolwiek ograniczenia w zakresie przyjmowania odpadów zielonych w PSZOK. W trakcie niniejszej kontroli BGO umieściło w BIP informację: „Do punktu PSZOK zlokalizowanego przy ul. Płytovej 1 mieszkańcy mogą przez cały rok oddawać odpady zielone”.

(akta kontroli str. 2046-2047)

Zdaniem NIK niezapewnienie rzetelnej realizacji ww. umowy skutkowało naruszeniem przez wykonawcę usługi § 3 ust. 2 pkt 1 tej umowy, a także § 20 ust. 1 pkt 2 Regulaminu.

²⁵³ https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/GO/informacje/Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych %28PSZOK%29 i mobilne punkty zbierania odpadów komunal.htm.

²⁵⁴ Na stronie internetowej znajdowała się informacja: „Ponadto, do punktów PSZOK, mieszkańcy mogą przez cały rok oddawać odpady zielone”. Na stronie znajdował się również odnośnik przekierowujący na stronę internetową <https://warszawa19115.pl> do zakładki poświęconej PSZOK.

23. W 2016 r. kierownictwo BGOK nie podjęło działań w celu wyegzekwowania od 2 podmiotów²⁵⁵ przekazania kalkulacji kosztów zagospodarowania w instalacji komunalnej (wcześniej instalacji regionalnej) niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania²⁵⁶, pomimo bezskutecznego wystąpienia do nich ze stosownymi wnioskami²⁵⁷.

W BGOK nie podjęto również działań w celu poinformowania o tym fakcie MWIOŚ, który jest organem właściwym do wymierzenia kar pieniężnych za nieprzedstawienie ww. kalkulacji.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „Z informacji będących w posiadaniu BGO wynika, iż nie występowało ponownie do dwóch podmiotów z wnioskiem o przekazanie stosownej kalkulacji. Nie udało mi się ustalić przyczyny [...] W dokumentacji będącej w posiadaniu BGO nie odnaleziono żadnych informacji potwierdzających przyczyny niepodjęcia stosownych działań mających na celu ukaranie podmiotów, które nie przedstawiły w 2016 r. kalkulacji kosztów za zagospodarowanie odpadów. Nie udało mi się ustalić przyczyny”.

(akta kontroli str. 2048-2055, 5211-5217, 10863-10867)

Zdaniem NIK w przypadku niewywiązania się przez ww. podmioty z obowiązku wskazanego w art. 9m ucpg BGOK powinno było poinformować o tym fakcie MWIOŚ, który stosownie do art. 9zb ust. 2 ucpg uprawniony był do nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 9za tej ustawy²⁵⁸. Poniechanie tego działania przez BGOK było postępowaniem nierzetelnym.

24. W zaakceptowanych przez dyrektorów BGOK/BGO – z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy – oraz opublikowanych w BIP „Analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi” za lata 2016-2019, w części 4 „Koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych”, przedstawiono informacje dotyczące kwot wydatkowanych na prowadzenie punktów PSZOK, które różnią się od takich kwot wynikających z rozliczeń finansowych umów zawartych na prowadzenie PSZOK (udostępnionych w trakcie niniejszej kontroli).

I tak w „Analizie”:

- za 2016 r. wykazano 2 989 073,00 zł, tj. o 129 930,00 zł więcej niż wynikało z przekazanych rozliczeń finansowych zawartych umów;
- za 2017 r. wykazano 2 917 984,56 zł, tj. o 2 476,97 zł mniej niż wynikało z przekazanych rozliczeń finansowych zawartych umów;
- za 2018 r. wykazano 3 037 784,33 zł, tj. o 19 362,16 zł mniej niż wynikało z przekazanych rozliczeń finansowych zawartych umów;
- za 2019 r. wykazano 4 806 703,53 zł, tj. o 146 241,98 zł mniej niż wynikało z udostępnionych w trakcie kontroli rozliczeń finansowych zawartych umów.

W art. 9tb ust. 1 ucpg został wskazany katalog dokumentów, na podstawie których prezydent zobowiązany jest do przygotowania analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. W artykule tym podano także, że wykorzystać można inne dostępne dane o czynnikach wpływających na koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Analizę stanu gospodarki odpadami

²⁵⁵ [...]*) oraz [...]*)

²⁵⁶ Kalkulacji, o której mowa w art. 9m ucpg.

²⁵⁷ 4 marca 2016 r.

²⁵⁸ Prowadzący instalację komunalną, który nie przedstawia kalkulacji, o której mowa w art. 9m ucpg, podlega karze pieniężnej w wysokości 500 zł za każdy nieprzedstawiony dokument.

komunalnymi sporządza się w terminie do 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „dane w Analizach zostały przygotowane na podstawie informacji uwzględnionych w zaakceptowanych przez Zastępcę Prezydenta Sprawozdaniach z wykonania przez BGO Planu Dochodów i Wydatków za lata 2016-2019 [...] tj. z działu nr II – Wykonanie planu wydatków, Strefa III – Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska – Wydatki przeznaczone na działania Podstawowe. Dane te zostały przekazane przez pracowników obecnego Wydziału Finansów i Budżetu tut. Biura”. Jednocześnie wyjaśnił, że różnica wynikająca z rozliczenia zawartych umów z poszczególnymi podmiotami prowadzącymi PSZOK w stosunku do kwot wykazanych w „Analizach” wynika: „...z terminu płatności faktur za usługi realizowane w poszczególnych miesiącach. Oznacza to, że przykładowo informacje określone w Sprawozdaniu z wykonania z Planu za 2017 r. dotyczą faktur za świadczenie usług w okresie od grudnia 2016 r. do listopada 2017 r., których płatność została zrealizowana w 2017 r., tj. np. faktura za grudzień 2016 r. została zapłacona w lutym 2017 r. oraz analogicznie fakturę za grudzień 2017 r. Miasto zapłaciło dopiero w lutym 2018 r.”.

(akta kontroli str. 139, 163, 187, 216-217, 4779-4787)

Sporządzenie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi jest obowiązkiem spoczywającym na prezydencie miasta zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 10 ucp. Jej celem jest dokonanie weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Zdaniem NIK „Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi” za poszczególne lata powinny prezentować całkowite koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Mieście, tj. powinny zawierać pełną i rzetelną informację na temat stanu gospodarki odpadami komunalnymi w poszczególnych latach. Zestawienie przez BGO w ww. „Analizach” z jednej strony danych ilościowych dot. odpadów na podstawie sprawozdań odnoszących się do poszczególnych lat, a z drugiej strony niepełnych danych finansowych przygotowanych jedynie na podstawie rocznych „Sprawozdań z wykonania przez BGO Planu Dochodów i Wydatków” za lata 2016-2019 było działaniem nierzetelnym. Takie sporządzenie „Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi” znacznie utrudnia lub wręcz uniemożliwia właściwe ustalenie i porównanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Mieście.

25. Dyrektorzy BGOK i BGO, działając z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy, realizowali Umowę wykonawczą z 2017 r. niezgodnie z jej postanowieniami, tj.:

A) Zarówno dyrektorzy BGOK, jak i dyrektor BGO zaniechali aneksowania Umowy wykonawczej z 2017 r. w zakresie aktualizacji danych finansowych przedstawionych w załącznikach: nr 1 „Kalkulacja Finansowa” i nr 5 „Prognoza Rekompensaty”, stanowiących integralną część tej umowy. Jednocześnie podjęli działania skutkujące zmianą aktu założycielskiego Spółki oraz wypłaceniem [...]*) dopłat za rok 2019 i rok 2020²⁵⁹ w kwotach stanowiących, odpowiednio: 193,1% i 236% kwot dopłat określonych w obowiązującej wersji załącznika nr 1 do Umowy wykonawczej z 2017 r., co było niezgodne z § 6 ust. 13 oraz § 12 ust. 3 ww. umowy.

²⁵⁹ Do 19 czerwca 2020 r.

Pomimo braku formalnej akceptacji aktualizacji załączników: nr 1 i nr 5, zgodnie z postanowieniami ww. umowy (tj. w formie pisemnej), na wniosek BGO dokonano zmian aktu założycielskiego Spółki w zakresie zwiększenia maksymalnych kwot dopłat dla [...]*) w 2019 r. z 234 000 tys. zł na 460 020 tys. zł²⁶⁰ (wzrost o 196,6%); w 2020 r. z 235 000 tys. zł na 1 110 000 tys. zł²⁶¹ (wzrost o 472,3%) oraz w 2021 r. z 236 000 tys. zł na 1 115 000 tys. zł²⁶² (wzrost o 487,3%).

Dyrektor BGO nie wyjaśnił, dlaczego on, jak i dyrektor BGOK, nie zatwierdzili żadnej z przedstawionych przez [...]*) aktualizacji załącznika nr 1 i załącznika nr 5 w formie pisemnego aneksu do umowy, tj. zgodnie z § 6 ust. 13 i § 12 ust. 3 ww. umowy. Dyrektor BGO przekazał kontrolerom NIK korespondencję w sprawie przyjęcia aktualizacji kalkulacji finansowej na rok 2019²⁶³ oraz poinformował m.in., że: „Uzgodnienie kalkulacji finansowej na lata 2019-2020 następowało również w toku wymiany korespondencji, w tym procedowania treści aneksu nr 1 do umowy wykonawczej z 2017 r., oraz akceptacji przez BGO treści zmiany aktu założycielskiego [...]*) [...] Miasto st. Warszawa przyjęło w marcu 2020 r. kalkulację finansową przesłaną do BGO w wariantcie pozostawienia nieruchomości niezamieszkałych w systemie, zwiększając kwoty dopłat dla [...]*) na lata 2020 i 2021 w Akcie Założycielskim [...]*)”.

(akta kontroli str. 5701-5706, 5709, 5730-5731)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że z przekazanych dokumentów Urzędu wynika, że kierownictwo BGOK/BGO dysponowało wiedzą, w jaki sposób należy dokonać formalnej zmiany Umowy wykonawczej z 2017 r., np. pismem z 11 maja 2018 r.²⁶⁴ dyrektor BGOK poinformował dyrektora BNW m.in. o tym, że: „...Dokonanie analizy ekonomicznej wpływu zwiększenia wysokości dopłat na zachowanie określonego Decyzją UOIG²⁶⁵ progu średniorocznej rekompensaty możliwe byłoby po przedłożeniu przez [...]*) do BGOK projektu zmiany Kalkulacji Finansowej stanowiącej załącznik nr 1 do umowy wykonawczej [...]. Powyższe pozwoliłoby na przedłożenie stosownych analiz do Biura Prawnego, w tym w formie aktualizacji załącznika nr 5 [...][...]*) złożyło do Zgromadzenia Wspólników wnioski o zwiększenie kwoty przewidzianej na realizację zamówienia na zagospodarowania odpadów komunalnych, jednakże wniosek taki nie powinien zastępować procedury zmiany umowy wykonawczej w zakresie Kalkulacji Finansowej przewidzianej m.in. w § 6 Umowy wykonawczej. Zmiana Kalkulacji, zgodnie z § 6 ust. 13 tej umowy, nastąpić może jedynie w formie aneksu do umowy”.

Z treści pisma zastępcy dyrektora BGO z 10 grudnia 2019 r.²⁶⁶ do Prezesa Zarządu [...]*) nie wynika, że ww. pismo zastępuje formalną procedurę zmiany Umowy wykonawczej z 2017 r., co więcej jego treść nie wskazuje, że przesłana propozycja aktualizacji została zaakceptowana: „...uprzejmie informuję, że Miasto przewiduje możliwość przyjęcia aktualizacji kalkulacji finansowej na rok 2019 jedynie w zakresie stawki jednostkowej, w obecnie przyjętej wysokości, powiększonej o kwotę VAT w wysokości 23%, przy zachowaniu pozostałych zmiennych na dotychczasowym poziomie...”.

²⁶⁰ Dokonane kolejno uchwałami z: 24 maja 2018 r. oraz 30 grudnia 2019 r.

²⁶¹ Dokonane kolejno uchwałami z: 4 lutego 2020 r. oraz 30 marca 2020 r.

²⁶² Dokonane kolejno uchwałami z: 4 lutego 2020 r. oraz 30 marca 2020 r.

²⁶³ Pismo dyrektora BGOK z 10 grudnia 2019 r. oraz odpowiedź Prezesa Zarządu [...]*) z 11 grudnia 2019 r.

²⁶⁴ Pismo znak: GO-VI.7000.4.2018.PSZ(2).

²⁶⁵ Usługi publiczne, które w prawie pomocy publicznej UE określane są mianem usług w ogólnym interesie gospodarczym (przyp. kontrolera).

²⁶⁶ Pismo znak: GO-FB.7031.1.2019.HST.

Ponadto w BGOK/BGO dysponowano przygotowanymi w Biurze Prawnym opiniami prawnymi przekazanymi w trakcie procedowania zmian aktu założycielskiego [...]²⁶⁷, w których m.in. wskazano, że: „...każda zmiana wysokości dopłat o których mowa w § 10 ust. 7 AZ, powinna być dokonywana przy uwzględnieniu postanowień Umowy Wykonawczej [...] oraz przepisów pomocy publicznej. Stosownie do treści § 6 ust. 2 Umowy Wykonawczej podstawą do ustalenia wysokości dopłat z tytułu świadczenia Usług Publicznych są dane zawarte w corocznie aktualizowanej Kalkulacji Finansowej [...] Kalkulacja Finansowa stanowi Załącznik 1 do Umowy Wykonawczej. Jednocześnie w § 6 Umowa Wykonawcza przewiduje tryb aktualizacji Kalkulacji Finansowej oraz skutek w postaci zmiany Umowy Wykonawczej. Dodatkowo Umowa Wykonawcza w kwestii pomocy publicznej obejmuje Załączniki nr 5 – Prognoza rekompensaty [...]. Do opiniowanej zmiany AZ [...]²⁶⁸ nie dołączono analiz wskazujących na zachowanie dopuszczalnego progu średniorocznej rekompensaty określonej Decyzją UOIG. Ograniczono się jedynie do stwierdzenia w piśmie BGO z dnia 25 marca 2020 r., że cyt. *zwiększenie kwot dopłat na lata 2020-2021 w horyzoncie czasowym umowy nie spowoduje przekroczenia dozwolonej pomocy publicznej, mając na uwadze planowane zwiększenie dochodów z tytułu opłaty na zagospodarowanie odpadów komunalnych*. Biuro Prawne przy każdej zmianie AZ w zakresie dotyczącym wysokości dopłat zwracało uwagę, iż poziom rekompensaty powinien być na bieżąco monitorowany przez właściwe w sprawie podmioty merytoryczne, a udzielający pomocy powinien podejmować działania mające na celu nieprzekroczenie ww. progu rekompensaty²⁶⁸ [...] Najdalej idącym ryzykiem w przypadku przekroczenia w okresie objętym Umową Wykonawczą ww. progu rekompensaty może być uznane przez Komisję Europejską, iż udzielona pomoc jest niedozwolona”.

(akta kontroli str. 5235-5301, 5620-5630, 5811-5812)

W sprawie wnoszenia przez Miasto dopłat dla [...]²⁶⁷ w kwotach niezgodnych z maksymalną wysokością dopłaty określoną w załączniku nr 1 (wersja z 12 grudnia 2017 r.) do ww. umowy, bez wcześniejszej formalnej jego zmiany (w formie pisemnego aneksu do umowy), zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zeznał że: „Kluczowym dokumentem jest Akt Założycielski. Umowa wykonawcza jest pomocniczym dokumentem do aktu założycielskiego – o charakterze informacyjnym. Nikt nigdy nie sygnalizował mi konieczności aneksowania ww. załączników finansowych”.

Odpowiadając na pytanie, dlaczego Miasto nie zatwierdziło żadnej z przedstawionych przez [...]²⁶⁷ aktualizacji załączników: nr 1 i nr 5 w formie pisemnego aneksu do umowy, tj. zgodnie § 12 ust. 3 i § 6 ust. 13 Umowy wykonawczej z 2017 r., zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zeznał: „Nie posiadam takiej wiedzy. Nigdy to nie było przedmiotem narad z Dyrekcją BGO. Koncentrowałem się na kwestiach wypłat dopłat zgodnie z Aktem Założycielskim. Kwestią moich zainteresowań było zapewnienie ciągłości odbioru i zagospodarowania odpadów”.

Powyższe zeznania nie zostały potwierdzone przez ówczesnego dyrektora BGOK, który zeznał m.in., że: „Na pewno rozmawiałem w tym zakresie z Panem Prezydentem Olszewskim. Nie przypominam sobie żeby było jakieś oficjalne stanowisko Biura, ale na pewno rozmawiałem w tym zakresie z Panem

²⁶⁷ Opinie prawne zostały przekazane przy pismach: z 23 grudnia 2019 r. (znak: NW-III.0232.8.76.2018.KTA); z 28 stycznia 2020 r. (znak: GO-FB.0232.1.2020.HST (3.RLA); z 27 marca 2020 r. (znak: GP-FB.0232.4.2020.PPA (4.RLA).

²⁶⁸ 15 mln euro (przyp. kontrolera).

Prezydentem [...] O ile sobie przypominam to nic nie działo się w tym zakresie bez wiedzy Pana Prezydenta Olszewskiego”.

(akta kontroli str. 6357-6358, 4363-4383)

Radca prawny w BGO zeznał, że sygnalizował obecnemu dyrektorowi i jego poprzednikom, że dokonanie zmian w Umowie wykonawczej z 2017 r. wymaga sporządzenia pisemnych aneksów. Ponadto zeznał, że: „Nie zawarliśmy aneksów, ponieważ nie uzgodniliśmy wartości dopłaty”.

(akta kontroli str. 3882)

B) Dyrektor BGO zaakceptował przygotowany przez niezależnych audytorów „Audyty rekompensaty”, o którym wyżej mowa, pomimo tego, że dokument nie zawierał informacji o przeanalizowaniu przez audytorów sprawozdania finansowego [...]*) za 2019 r., co było niezgodne z § 7 ust. 6 Umowy wykonawczej z 2017 r., § 1 ust. 3 pkt 7 lit. b umowy z 10 kwietnia 2020 r.²⁶⁹ oraz § 2 ust. 7 lit. b OPZ.

30 czerwca 2020 r. dyrektor BGO zaakceptował ostateczną wersję „Audyty rekompensaty”, a protokół odbioru tego audytu został podpisany 23 września 2020 r. (tego samego dnia została wystawiona faktura VAT nr 6/09/2020 na 18 265,50 zł brutto). Faktura została zapłacona 20 października 2020 r. Na opisie dowodu księgowego do ww. faktury, zaakceptowanym²⁷⁰ przez dyrektora BGO, wskazano m.in.: „Potwierdzam wykonanie terminowo usługi sporządzenia audytu [...] zgodnie z umową z umową o dzieło nr [...]. Potwierdzam wykonanie kontroli merytorycznej, sprawdzono pod względem legalności, celowości i gospodarności i zatwierdzam do wypłaty”.

(akta kontroli str. 4850-4886, 5015-5021, 5024-5028, 8558-8561, 8654-8665)

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora BNW sprawozdanie finansowe [...]*) za rok 2019 zostało zaakceptowane przez Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki dopiero 14 października 2020 r.²⁷¹ Jednocześnie zastępca dyrektora BNW, 29 października 2020 r., przekazał kontrolerom NIK kopię pisma [...]*) z 16 czerwca 2020 r.²⁷², skierowanego do dyrektora BGO, w którym Spółka wskazała, że przekaze audytorom roboczą wersję sprawozdania (stan na 8 czerwca 2020 r.) z zastrzeżeniem, że badanie sprawozdania nie zostało zakończone oraz, że wydłużono termin: na sporządzenie sprawozdania – do 30 czerwca 2020 r., oraz na jego zatwierdzenie – do 30 września 2020 r.

(akta kontroli str. 8639-8653)

Dyrektor BGO wyjaśnił, że brak możliwości przedstawienia przez [...]*) audytorom ww. sprawozdania został mu zgłoszony telefonicznie. Ponadto podał, że spowodowane to było m.in.: „zastrzeżeniem rewidenta co do konieczności uwzględnienia w sprawozdaniu finansowym wyników przeprowadzonego audytu braku nadmierności rekompensaty. Wskutek tego niemożliwe stało się wykonanie obydwu ww. czynności niezależnie od siebie. Zgodnie z wyjaśnieniami audytorów badanie sprawozdania finansowego bazuje przede wszystkim na analizie kosztów i właściwym ich przypisaniu do poszczególnych rodzajów działalności, w szczególności powierzonych i pozostałej. Dla audytorów

²⁶⁹ Umowa o dzieło nr UMIA/GO/III/1/8/2/2020 zawarta z firmą [...]* na przygotowanie audytu pn.: „Audyty braku nadmierności rekompensaty, w tym zasadności i racjonalności kosztów zaliczanych do Kosztów Usług Publicznych za 2019r., wypłaconej spółce [...]**”.

²⁷⁰ 14 października 2020 r.

²⁷¹ Wniosek [...]*) o zwołanie Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników wpłynął do BNW 29 września 2020 r.

²⁷² Pismo znak: FDC.032.58.2020.PO.

bardziej wiarygodnym źródłem danych są obroty na kontach analitycznych w zderzeniu z obowiązującą w Spółce zatwierdzoną polityką rachunkowości. Zapisy kont księgowych zostały dostarczone audytorom, przez co brak sprawozdania finansowego nie stanowił przeszkody w realizacji umowy na wykonanie audytu, gdyż dokument ten traktowany był wyłącznie jako dokument pomocniczy. Po przekazaniu do BGO sprawozdania finansowego [...]*), BGO zwróciło się do [...]*) o wyjaśnienie, czy w okresie od przeprowadzenia audytu do momentu zatwierdzenia sprawozdania finansowego na kontach księgowych Spółki dokonywane były korekty. Po uzyskaniu wyjaśnień z [...]*), BGO zwróciło się do audytora z wnioskiem o analizę przedstawionych przez [...]*) okoliczności w kontekście obliczonej wysokości rekompensaty. W piśmie z 22 listopada audytor wskazał, że po przeanalizowaniu sprawozdania finansowego [...]*) za rok 2019, pisma [...]*) odrzucającego fakturę nr (S)FS-WAR/15506/2019 z 29.04.2020 r., korektę księgową (dowód PK337/12/2019) z 13.11.2020 r. w jego ocenie korekta obniżająca Dopłatę Należną za rok 2019 o 154,96 zł brutto, wykazana w piśmie [...]*), znak: FDC.032.119.2020.PO, z 2.11.2020 r. została dokonana prawidłowo. Stąd wysokość wykazanej przez audytorów w audycie dopłaty za rok 2019 powinna również zostać obniżona o wskazaną kwotę. BGO pomniejszy kwotę wyrównania dopłaty za 2019 r. o kwotę 154,96 zł”.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska dyrektora BGO. Z otrzymanych wyjaśnień wynika, że [...]*) dokonało korekty księgową 13 listopada 2020 r., tj. już po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego za 2019 r. (w tym uzyskaniu opinii biegłego rewidenta) i zaakceptowaniu merytorycznym przez BGO przygotowanego „Audytu rekompensaty”, co potwierdza wątpliwości co do poprawności przeprowadzonego audytu rekompensaty.

(akta kontroli str. 8601-8630, 10521-10532)

Zdaniem NIK zaakceptowanie przygotowanego przez niezależnych audytorów „Audytu rekompensaty” bez przeanalizowania przez nich ostatecznego sprawozdania finansowego [...]*) za 2019 r. było działaniem niezgodnym z § 7 ust. 6 Umowy wykonawczej z 2017 r., § 2 ust. 7 lit. b OPZ oraz § 1 ust. 3 pkt 7 lit. b ww. umowy o dzieło zawartej z firmą audytującą, a także – nierzetelnym. Ponadto w ww. audycie wykorzystano również przekazaną przez [...]*) wersję załącznika nr 1 „Kalkulacja Finansowa” z 7 kwietnia 2020 r., która nie została zatwierdzona przez BGO w formie pisemnego aneksu do Umowy wykonawczej z 2017 r., co nie pozwala na uznanie tego „Audytu” za dokument sporządzony rzetelnie. Z powyższych względów nieuprawnionym jest formułowanie wyrażonego w ww. audycie wniosku, że: „[...]*) w ramach realizacji zadań powierzonych w 2019 r. wykonywało je zgodnie z Aktem Założycielskim Spółki, Umową Wykonawczą oraz w zgodzie z pozostałymi przepisami prawa”²⁷³. Postępowanie dyrektora BGO było niegospodarne i skutkowało wydatkowaniem 18 265,50 zł brutto.

26. Zarówno dyrektorzy BGOK, jak i dyrektor BGO nie prowadzili bieżącego monitoringu w zakresie możliwości przekroczenia dopuszczalnego poziomu pomocy publicznej udzielonej [...]*).

Biuro Prawne przekazało do BGOK, pismem z 22 maja 2018 r.²⁷⁴, opinię prawną w zakresie projektu aneksu nr 1 do Umowy wykonawczej z 2017 r. – zawierał on

²⁷³ Rozdział 9. „Podsumowanie” – str. 27.

²⁷⁴ Pismo znak: GO-VI.7000.4.2018.PSZ (OP-P/1731/18).

m.in. aktualizację załączników: nr 1 i nr 5 „Prognoza Rekompensaty”, w której podano m.in., że: „...BGOK wskazało, iż cyt. *Przeprowadzona Analiza danych wskazuje na zachowanie określonego Decyzją UIUG proggu średniorocznej rekompensaty, który wynosi 15 mln EURO* [...] zgodnie z załącznikiem nr 5 do Umowy Wykonawczej w brzmieniu nadanym Aneksem z tabeli: Prognoza wg danych historycznych, wynika że średnioroczny poziom rekompensaty przekracza próg rekompensaty określony Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. [...] Jednocześnie z tego samego załącznika z tabeli: Prognoza wg WPF wynika, że poziom rekompensaty jest znacząco poniżej proggu określonego Decyzją UOIG. [...] z art. 2 ust. 1 lit a zdanie pierwsze Decyzji UOIG wynika, że pomoc państwa w formie rekompensaty [...] jest zgodna z rynkiem wewnętrznym i zwolniona z wymogu zgłoszenia, jeżeli rekompensata nie przekracza rocznej kwoty 15 mln EURO za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym [...] Przekroczenie wskazanego proggu rekompensaty powoduje, iż do udzielanej [...]*) pomocy publicznej nie może mieć zastosowania Decyzja UOIG, a co za tym idzie udzielana pomoc wymaga notyfikacji zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁷⁵ [...] zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁷⁶ zainteresowane państwo członkowskie zgłasza Komisji w odpowiednim czasie wszelkie plany przyznania nowej pomocy [...]. Pomocy podlegającej obowiązkowi zgłoszenia nie wprowadza się w życie do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania takiej decyzji Komisji za podjętą [...] notyfikacji powinno się dokonać przed udzieleniem pomocy nie zaś w trakcie jej udzielania [...] Poziom rekompensaty powinien być na bieżąco monitorowany przez właściwe w sprawie podmioty merytoryczne, a udzielający pomocy powinien podejmować działania mające na celu nieprzekroczenie ww. proggu rekompensaty [...] Najdalej idącym ryzykiem w przypadku przekroczenia w okresie objętym umową wykonawczą ww. proggu rekompensaty może być uznanie przez KE, iż udzielona pomoc jest niedozwolona”.

(akta kontroli str. 5240-5243, 5566-5571)

W wykonanym przez niezależną firmę audytorską audycie²⁷⁷, o którym mowa w § 7 ust. 6 Umowy wykonawczej z 2017 r., audytorzy²⁷⁸ wykazali m.in., że: „...w roku 2019 wartość udzielonej [...]*) pomocy publicznej w związku z wypłaconą Rekompensatą istotnie przekroczyła próg 15 mln Euro, co może wskazywać na konieczność notyfikowania udzielonej pomocy [...] wysokość wypłaconej rekompensaty w roku 2019 na rzecz [...]*) wynosi prawie 83,5 mln Euro co oznacza, że w ujęciu matematycznym wypełnia średnią na okres prawie 6 lat przy założeniu, że przez kolejne 5 lat wypłacona Rekompensata byłaby zerowa, co należy uznać za zdarzenie prawie niemożliwe. Stąd konieczność notyfikowania wypłaconej pomocy staje się w zasadzie uprawdopodobniona...”.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „Brak jest podstaw do stwierdzenia, że *m.st. Warszawa dopuściło do przekroczenia w 2019 r. poziomu dopuszczalnej*

²⁷⁵ Dz.U.2004.90.864/2 z dnia 30 kwietnia 2004 r., ze zm.

²⁷⁶ Dz.U.U.E.L.2015.248.9 z dnia 24 września 2015 r.

²⁷⁷ „Audyt braku nadmierności rekompensaty, w tym zasadności i racjonalności kosztów zaliczanych do Kosztów Usług Publicznych za 2019 r., wypłaconej spółce [...]*)” – wersja ostateczna dokumentu z 30 czerwca 2020 r., przekazana kontrolerom NIK pismem z 29 lipca 2020 r. (znak: GO-ZS.1710.2.2020.KKW).

²⁷⁸ W rozdziale 9 „Podsumowanie”, w pkt 2 „Ocena zgodności z przepisami prawa, w szczególności w odniesieniu do pomocy publicznej oraz Decyzji KE z 20 grudnia 2011 r.” (str. 28-29).

pomocy publicznej w odniesieniu do wypłaconej [...]) rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w ramach umowy z dnia 12 grudnia 2017 r. Zgodnie z zawartą umową oraz aktami prawnymi stanowiącymi podstawę powierzenia [...]*) zadania zagospodarowania odpadów [...] kwestia pomocy publicznej oraz wysokości rekompensaty powinna być rozpatrywana w ujęciu całego okresu powierzenia, tj. w latach 2019-2044 [...] W związku z przekazaniem do BGO wynikiem przeprowadzonego audytu [...] Biuro przygotowuje się do wdrożenia działania w kierunku notyfikowania pomocy publicznej”.*

(akta kontroli str. 4851-4886, 5566-5571, 5701-5708)

W Urzędzie m.st. Warszawa nie została wyznaczona komórka, ani stosowne procedury dotyczące monitorowania, czy dopuszczalne poziomy pomocy publicznej dla [...]*) nie zostały przekroczone.

Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zeznał, że: „Nie ma w urzędzie sformalizowanych procedur (nie przypominam sobie, czy istnieje oddzielne zarządzenie). W przypadku środków wypłacanych dla [...]*) jest to BGO i BNW. Na etapie kiedy była zawierana umowa wykonawcza (analiza została wykonana – brały w niej udział BGO, BNW i Biuro Prawne). Dokumentem weryfikującym jest pierwszy audyt rekompensaty (tegoroczny)”.

Odpowiadając na pytania: kiedy zastępca Prezydenta m.st. Warszawy dowiedział się o możliwości przekroczenia progów pomocy publicznej dla [...]*) i konieczności notyfikacji pomocy publicznej, oraz czy nastąpiło to dopiero na etapie ww. audytu, zastępca Prezydenta m.st. Warszawy zeznał, że: „Ryzyko istnieje zawsze. BNW zatrudniło na etapie opracowywania umowy doradcę, który brał udział w rozmowach z Komisją Europejską. Z KE uzgodniono, że temat zostanie wznowiony dopiero po uzyskaniu pierwszego audytu. Nie przypominam sobie czy z rozmów z KE sporządzane były notatki służbowe. Podjąłem decyzję, że sprawę wyjaśnienia kwestii pomocy publicznej z KE przejmie BNW, które przekaże KE zapytanie prenotyfikacyjne”. Prezydent nie przekazał żadnych dokumentów potwierdzających ww. zeznanie.

Odpowiadając na pytania: które Biuro zajmowało się monitorowaniem wysokości pomocy publicznej udzielanej spółkom miejskim (w tym [...]*), i jak wyglądała taka procedura, ówczesny dyrektor BGOK zeznał: „Nie przypominam sobie. Wydaje mi się, że w Pionie Skarbnika mogła być taka komórka. W zakresie załącznika nr 1 była analizowana m.in. w BGOK/BGO”.

Zastępca dyrektora BNW zeznał natomiast, że: „Wg mojej wiedzy w Urzędzie miasta funkcjonują ogólne procedury dotyczące kwestii związanych z udzielaniem ze środków miasta pomocy publicznej poszczególnym jednostkom/spółkom. Nie jestem jednak sobie w stanie przypomnieć nazwy ani numeru konkretnego aktu/dokumentu w tej sprawie. Nie przypominam sobie dokumentu, który formalnie funkcjonowałby w BNW (wytyczne, zasady itp.), które formalizowałyby procedurę zbierania kompleksowej informacji o udzielanym wsparciu, które mogłoby stanowić pomoc publiczną”.

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „...Biuro rozpoczęło prace nad przygotowaniem ewentualnej notyfikacji przygotowując w pierwszej kolejności zapytanie do nadzorującego prace Biura Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy o wyrażenie zgody na przygotowanie odpowiedniej dokumentacji w sprawie”.

(akta kontroli str. 5626-5630, 6020-6027, 6350-6370, 8637-8653, 4363-4383)

Odpowiadając na pytanie, czy rozpoczęto prace związane z notyfikacją pomocy publicznej dla [...]*), zastępca dyrektora BNW wyjaśnił m.in., że: „Biuro w dniu 17 września 2020 r. skierowało do trzech podmiotów mailowe zapytanie

dotyczące sporządzenia dokumentacji prenotyfikacyjnej [...] wpłynęła jedna odpowiedź. Obecnie procedowana jest kontrasygnata projektu umowy, która zostanie zawarta z wykonawcą. Zgodnie z projektem umowy, odbiór projektu dokumentacji prenotyfikacyjnej nastąpi nie później niż w terminie do 9 grudnia 2020 r. Harmonogram dalszego postępowania będzie uzależniony od zaangażowania organów administracji publicznej oraz harmonogramu prac zaproponowanego przez KE”.

(akta kontroli str. 8639-8653)

Zdaniem NIK przedstawione kontrolerom NIK dokumenty wskazują, że BGO pomimo kilkukrotnego sygnalizowania przez Biuro Prawne, że kwestia pomocy publicznej powinna być na bieżąco monitorowana, gdyż przekroczenie dopuszczalnych progów tej pomocy może mieć bardzo istotne konsekwencje, nie wypracowało do dnia zakończenia niniejszej kontroli skutecznych mechanizmów zapobiegających ww. ryzykom. Ustalenia dokonane przez niezależnych audytorów i podjęte w trakcie kontroli NIK działania związane z rozpoczęciem przygotowania dokumentacji dotyczącej notyfikacji pomocy publicznej do KE potwierdzają, że dotychczasowe działania Miasta w ww. zakresie były nierzetelne.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że jeśli dane w załączniku nr 1 „Kalkulacja Finansowa” – w tym w szczególności stawki jednostkowe i wysokość dopłat brutto – nie były zmieniane (tj. pozostawały na poziomie określonym w kalkulacji z grudnia 2017 r.) BGO nie było w stanie dokonać rzetelnej oceny wysokości rekompensaty w całym okresie powierzenia i tym samym prowadzić skutecznego monitoringu poziomu udzielanej [...]*) pomocy publicznej.

27. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zakończonego podpisaniem umowy nr UMIA/GO/III/1/8/2/2020 z 10 kwietnia 2020 r. z firmą audytorską przygotowującą „Audyt rekompensaty”²⁷⁹ (o którym mowa w § 7 ust. 6 Umowy wykonawczej z 2017 r.) BGO nie dokonało oceny ofert w sposób wymagany § 4 pkt 3 OPZ.

Umowa została podpisana w wyniku realizowanego przez BGO zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 upzp²⁸⁰, w trybie zapytania ofertowego.

W protokole z ww. postępowania²⁸¹ zarekomendowano wybór [...]* ze względu na zaferowanie najkorzystniejszej ceny²⁸², mimo jednoczesnego wskazania, że firma ta nie przedstawiła dokumentów potwierdzających spełnienie jednego z warunków udziału w postępowaniu, tj. nie wykazała odpowiedniego doświadczenia wszystkich osób wchodzących w skład zespołu²⁸³ w wykonaniu audytu dla spółek zajmujących się gospodarką odpadami (wymóg określony w § 4 pkt 3 OPZ).

Zgodnie z § 4 pkt 3 OPZ zamawiający uzna, że potencjalny wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu, jeżeli: a) wykonał co najmniej 3 usługi audytu rekompensaty (w tym co najmniej 1 usługę z zakresu gospodarki odpadami) oraz załączy dowody, że usługi te zostały wykonane należycie; b) powoła minimum 3-osobowy zespół audytowy; c) każda z osób, o których mowa w lit. b,

²⁷⁹ Umowa z firmą [...]*.

²⁸⁰ Tj. 30 000 euro.

²⁸¹ Protokół został sporządzony 1 kwietnia 2020 r. przez pracownika Wydziału Finansów BGO. Nie został podpisany przez pracownika. Został e-mailem przesłany do zastępcy dyrektora BGO.

²⁸² Zaoferowana cena – 18 265,50 zł brutto (14 850,00 zł netto).

²⁸³ Audytor wewnętrzny – wskazany jako osoba nr 2 w zespole (str. nr 2 „Wykazu osób”) udokumentował doświadczenie w przeprowadzeniu audytów dotyczących transportu publicznego - nie przedstawił natomiast żadnego audytu dotyczącego gospodarki odpadami.

udokumentuje doświadczenie praktyczne związane wykonaniem co najmniej 3 usług audytu rekompensaty (w tym co najmniej 1 usługi z zakresu audytu rekompensaty z tytułu świadczenia usług z zakresu gospodarki odpadami).

(akta kontroli str. 5007-5028, 5053, 5067-5067)

Dyrektor BGO zeznał m.in., że zdecydował o zawarciu umowy z [...]*, ponieważ zakładał, że: „osoby, które sporządziły protokół to sprawdziły [...] Przed wyborem zapoznałem się z dwiema ofertami [...] Zauważyłem brak referencji firmy [...]* [...] Odrzucenie tańszej oferty uznałem za niegospodarne, jeśli nie wezwie się firmy o uzupełnienie dokumentacji ofertowej, przez odrzucenie z powodów braków formalnych. Pan²⁸⁴ [...] przedstawił mi wydruk ze strony internetowej dotyczącej doświadczenia. Firma została zobowiązana do dostarczenia brakujących referencji. Pani Dyrektor²⁸⁵ [...] przedstawiła zdanie, że 5 firm, do których wysłano zapytanie są wystarczająco profesjonalne i mają doświadczenie w wykonywaniu takich audytów [...] poprosiłem, aby nie odrzucać oferty najtańszej oraz żeby zachować konkurencyjność, poprosiłem o uzupełnienie referencji oraz doświadczenia personelu przez wykonawcę...”

Pracownik Wydziału Finansów BGO zeznał natomiast m.in., że: „Po uzgodnieniach telefonicznych z Dyrektorem²⁸⁶ [...] padło wskazanie, że wybieramy tańszą ofertę. Uzgadniałem z Dyrektorem [...] co ma się znaleźć w protokole. Mogę potwierdzić, że firma [...]* nie miała wykonanego audytu dotyczącego odpadów. Pani Dyrektor [...] została o tym fakcie poinformowana w rozmowie telefonicznej. Podjęła decyzję, że firmą rekomendowaną będzie firma tańsza – czyli [...]*”.

Ponadto w zapytaniu ofertowym wysłanym 19 lutego 2020 r. potencjalnym wykonawcom, w OPZ, w części V „Informacje dodatkowe”, w pkt 2 wskazano, że: „Wartość zamówienia nie może przekroczyć 30 000 zł netto”. Dyrektor BGO zeznał, że: „Być może jest tu błąd – zamiast 30 tys. euro jest 30 tys. zł. Nie zauważyłem wcześniej tego błędu”.

(akta kontroli str. 4837-4840, 4842-4846)

W trakcie przesłuchania dyrektor BGO przedstawił dokumenty dotyczące uzupełnienia wybranej oferty w zakresie wymaganego doświadczenia osób wchodzących w skład audytorów (w wykonaniu audytu dla spółek zajmujących się gospodarką odpadami), które zdaniem NIK nie potwierdziły spełnienia przez wykonawcę ww. zamówienia warunku określonego w § 4 pkt 3 OPZ. Za niezgodne z OPZ, rozesłanym potencjalnym wykonawcom, należy uznać nieprzedstawienie dokumentów, o których wyżej mowa, w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Z kolei nierzetelnym działaniem było wskazanie w OPZ 30 000 zł netto jako maksymalnej wartości zamówienia.

28. BGOK/BGO nie zapewniło skutecznego nadzoru nad realizacją Umowy wykonawczej z 2017 r., gdyż nie posiadało zestawienia przekazanych przez nie do [...]*) zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w realizacji usług publicznych oraz przekazanych przez Spółkę²⁸⁷ (w terminie 14 dni) wyjaśnień i informacji o sposobie usunięcia nieprawidłowości, bądź braku zasadności ich uwzględnienia (o których mowa w § 12 ust. 5 i 6 ww. umowy).

Dyrektor BGO wyjaśnił m.in., że: „z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że do chwili obecnej maile takie nie zostały odnalezione przez Sekretariat BGO

²⁸⁴ Pracownik Wydziału Finansów (przyp. kontrolera).

²⁸⁵ Zastępca dyrektora BGO (przyp. kontrolera).

²⁸⁶ Zastępca dyrektora BGO (przyp. kontrolera).

²⁸⁷ Na wskazane w Umowie adresy do korespondencji: od 11 marca 2020 r. – sekretariat.BGO@um.warszawa.pl oraz przed tym dniem – sekretariat.bgok@um.warszawa.pl.

[...][...]*) obsługuje zgłoszenia dotyczące zagospodarowania odpadów z terenu miasta w systemie Warszawa 19 115, zgodnie z zawartym w dniu 21 grudnia 2018 r. porozumieniem o współpracy z w ramach systemu Warszawa 19 115 [...] tym samym nie przekazuje dodatkowych wyjaśnień na adres Sekretariatu BGO”.

(akta kontroli str. 4521-4522, 5813, 8566-8565, 8603, 8635-8636, 8568-8599)

Zdaniem NIK brak informacji, o których wyżej mowa, nie pozwalał BGOK/BGO na zapewnienie rzetelnego nadzoru nad realizacją Umowy wykonawczej z 2017 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2020 (do dnia zakończenia kontroli) Prezydent m.st. Warszawy zapewnił odbiór i zagospodarowanie odpadów z terenu nieruchomości zamieszkałych oraz zapewnił możliwość selektywnego zbierania odpadów komunalnych (do 31 lipca 2020 r. obsługiwano także nieruchomości niezamieszkałe).

Roczne sprawozdania Prezydenta m.st. Warszawy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za lata 2016-2018 zostały terminowo przekazane Marszałkowi Województwa i MWIOŚ. Regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta były zgodne z wymogami ucpg. Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. obowiązywały trzy uchwały Rady Miasta w sprawie określenia wzoru/wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W 2016 r. do urzędów dzielnic Miasta wpłynęło 96 990 deklaracji, w 2017 r. – 99 654, w 2018 r. – 102 028, a w 2019 r. – 104 534.

Uchwałą nr LII/1251/2017, której projekt przedłożył Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy, Rada Miasta powierzyła od 1 stycznia 2019 r. zagospodarowanie całego strumienia odpadów z Miasta [...]*), czego skutkiem było rozdzielenie świadczonej dotychczas usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na dwie odrębne usługi, tj. usługę odbioru odpadów oraz usługę zagospodarowania odpadów. W wykonaniu tej uchwały w dniu 12 grudnia 2017 r. Miasto zawarło z [...]*) umowę wykonawczą w sprawie świadczenia przez Spółkę od 1 stycznia 2019 r. usług publicznych w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych powstających na terenie Miasta. Z powodu przewlekłe prowadzonego postępowania administracyjnego Spółka nie dysponowała w dacie powierzenia tego zadania ostatecznym pozwoleniem zintegrowanym dla prowadzonej instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Brak ostatecznego pozwolenia stał się przyczyną wstrzymania we wrześniu 2018 r. przez MWIOŚ eksploatacji tej instalacji. Miasto wywiązało się z obowiązku zorganizowania PSZOK powierzając ich prowadzenie podmiotom wyłonionym w postępowaniach przetargowych. Dochody z pobranych opłat wraz z innymi dochodami za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie były wystarczające na pokrycie wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Deficyt środków był pokrywany z budżetu Miasta. W celu obniżenia kosztów podjęto decyzję o wyłączeniu z systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z dniem 1 sierpnia 2020 r. nieruchomości niezamieszkałych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- zaniechaniu nałożenia kar pieniężnych w łącznej wysokości co najmniej 55 000 zł na podmioty świadczące usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta, które w latach 2019-2020 odbierały odpady komunalne pomimo tego, że nie były wpisane do rejestru działalności regulowanej;

- braku odpowiedniego nadzoru nad realizacją umów zawartych z podmiotami świadczącymi usługi odbioru i zagospodarowania (lub usługi odbioru) odpadów komunalnych, co skutkowało m.in. przypadkami wypłaty nienależnego wynagrodzenia podmiotom odbierającym odpady w łącznej wysokości co najmniej 39 275 251,40 zł;
- niedochodzeniu kar umownych nałożonych na [...]*) w wysokości 258 360 zł;
- nienałożeniu kar umownych – na podstawie umów obowiązujących od 1 lipca 2019 r. – na podmioty odbierające odpady (łącznie co najmniej 3 723 100 zł);
- nierzetelnym sporządzaniu sprawozdań dla GUS;
- niewypracowaniu zasad współpracy z urzędami dzielnic w obszarze całościowej obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W sposób przewlekły rozpatrywano wnioski właścicieli nieruchomości składane w trybie 6s ucpg.

Ponadto BGOK wprowadziło w zawartych z [...]*) umowach zmieniających na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z Miasta postanowienia skutkujące podwyższeniem wynagrodzenia Spółki w przypadku wykreślenia z WPGO instalacji, w której zagospodarowuje odpady. Z tego powodu Miasto poniosło dodatkowy wydatek – 11 727 476,76 zł (z tytułu zagospodarowania odpadów komunalnych od października 2018 r. do grudnia 2018 r.) względem stawek wskazanych w umowach zmieniających.

W celu obniżenia kosztów obsługi systemu gospodarowania odpadami komunalnymi podjęto decyzję o wyłączeniu z tego systemu z dniem 1 sierpnia 2020 r. nieruchomości niezamieszkałych.

Zdaniem NIK, zważywszy na skalę prowadzonej działalności i ryzyko zaistnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu elektronicznego systemu nadzoru nad odbiorem odpadów, wskazane jest bardziej wszechstronnie i zróżnicowane korzystanie przez Urząd z instrumentów weryfikacyjnych przewidzianych w zawartych z wykonawcami umowach na odbiór odpadów (m.in. w zakresie kontroli fizycznej realizacji tej usługi).

OBSZAR

2. Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie sposobu postępowania z odpadami komunalnymi

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2016-2020 (do 30 czerwca) za prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie gospodarki odpadami w Mieście odpowiedzialne było głównie BGOK i BGO we współpracy z Biurem Marketingu Miasta.

W badanym okresie na ww. działania wydatkowano 10 262 023,22 zł, z czego: w 2016 r. – 2 425 167,29 zł, w 2017 r. – 1 311 056,00 zł, w 2018 r. – 1 425 317,89 zł, w 2019 r. – 3 473 383,80 zł, w 2020 r. (do 30 czerwca) – 1 627 098,24 zł. W 2021 r. BGO zaplanowało wydatki na ww. działania w wysokości 5 794 635,00 zł.

Ponadto na działania informacyjne i edukacyjne związane z systemem gospodarki odpadami Miasto wydatkowało 404 114,70 zł z budżetu URBANREC²⁸⁸.

(akta kontroli str. 3627-3628, 9748-9753, 9756)

²⁸⁸ Projekt unijny pn. URBANREC – nowe podejście do przetwarzania miejskich odpadów wielkogabarytowych w wysokiej jakości produkty wielokrotnego wykorzystania. Umowa dotacji.

W sprawie wydatkowania w latach 2016-2020 (do 30 czerwca) 10 262 tys. zł oraz planowania wydatkowania w 2021 roku 5 794 635 zł przy deficycie finansowania systemu gospodarki odpadami w Mieście dyrektor BGO zeznał, że: „Wydatkowana kwota w latach 2016-2020 była działaniem celowym i oszczędnym. Budżet na 2021 r. jest w trakcie tworzenia. Zaproponowana przez Biuro Marketingu kwota 4 mln zł może podlegać jeszcze zmianom”.

(akta kontroli str. 3899)

W badanym okresie, w Mieście prowadzono działania informacyjne i edukacyjne m.in. poprzez:

- publikowanie materiałów informacyjnych na stronach internetowych Urzędu²⁸⁹;
- materiały drukowane (ulotki, broszury, plakaty, naklejki, banery itp., które były rozdawane lub prezentowane w czasie wydarzeń plenerowych, bądź dostępne na stoiskach w czasie wydarzeń plenerowych oraz dostępne w placówkach miejskich), z których część była przetłumaczona na język angielski, rosyjski i ukraiński;
- filmy edukacyjne i informacyjne (publikowane na m.in. serwisach miejskich, <https://wawalove.pl>, <http://warszawa.naszemiasto.pl>, na ekranach w środkach komunikacji miejskiej oraz w urzędach dzielnic, profilach Youtube, Facebook, Instagramie oraz np. na ekranach w klubach fitness);
- spotkania z mieszkańcami, konsultacje, punkty informacyjne – BGOK konsultowało z mieszkańcami i organizacjami społecznymi w 2017 r. projekt uchwały Rady Miasta w sprawie uchwalenia Regulaminu (projekt zamieszczono na stronach internetowych), w siedzibie BGOK, w 10 punktach, w dzielnicach oraz na „Targach Zero Waste”, organizowało punkty informacyjne m.in. na pikniku rodzinnym pn. „Sobota na Mokotowie”, w trakcie „Pikniku Europejskiego” w 2019 r., dotyczącego projektu URBANREC, w trakcie „EkoPikniku” w latach 2017-2019 oraz „Warszawskich Dni Recyklingu” w latach 2016 i 2018, „Warszawskiego Miesiąca Recyklingu” w roku 2019;
- spotkania z mieszkańcami, zarządcami i administratorami nieruchomości – dotyczące zmian w systemie gospodarki odpadami w zakresie metod ustalania opłaty za zagospodarowanie odpadów komunalnych;
- spotkania w urzędach dzielnic z mieszkańcami, radnymi i pracownikami urzędów dzielnic;
- kampanie informacyjne realizowane poprzez citylight-y dotyczące zasad segregacji (kampania „Sortowanie śmieci” w 2016 r.) oraz w 2019 r. i 2020 r.;
- prowadzenie w 2016 r. dwóch ekologicznych punktów wymiany odpadów w ramach kampanii pn. „Dzielnica Wisła” oraz mobilnych zespołów edukatorów w latach 2016-2019 informujących o postawach proekologicznych i zachęcających do sprzątania po sobie;
- organizowanie akcji „Sprzątanie Świata” w latach 2016-2019;
- udostępnienie od listopada 2019 r. na stronie internetowej <https://segregujna5.um.warszawa.pl> wyszukiwarki odpadów, pozwalającej na podstawie nazwy odpadu na dopasowanie frakcji, do której powinien trafić odpad;
- publikacje informacji w prasie m.in. lokalnej dotyczącej organizacji „EkoPikniku” w 2017, w dodatku „Nasze miasto” dotyczących segregacji, obwieszczenia

²⁸⁹ M.in.: <https://www.czysta.um.warszawa.pl/>, <https://warszawa19115.pl/wszystko-o-odpadach>, <https://konsultacje.um.warszawa.pl/>.

Prezydenta m.st. Warszawy, w tym dotyczącego zmian w systemie gospodarki odpadami oraz późniejsze obwieszczenie z 2020 r. w sprawie wyłączenia z systemu gospodarki odpadami nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy;

- organizowanie kampanii dotyczącej segregacji odpadów (w tym PSZOK) w latach 2019-2020 realizowanej z wykorzystaniem m.in. billboardów, prasy, radia, Internetu, oklejeniu tyłów autobusów, citylight-ów, słupów ogłoszeniowych, umów z MZA, metrem i „Tramwajami Warszawskimi”;
- zbiórkę choinek w okresie poświątecznym z przeznaczeniem jako biomasa do elektrociepłowni w latach 2016-2019;
- wystawy „Ośmieceni – historie z wysypiska cywilizacji” zorganizowanej w Centrum Nauki Kopernik od 6 czerwca 2019 r. do 6 października 2019 r.;
- ustawienie w lipcu 2019 r. na pl. Bankowym i przy ul. Żąbkowskiej w Warszawie recyklatów do selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych.

W Urzędzie m.st. Warszawy dodatkowo przeprowadzono badania/ankiety w zakresie gospodarki odpadami m.in.:

- w 2017 r. – badanie pn.: „Segregowanie odpadów o w warszawskich gospodarstwach domowych” – cele: diagnoza wiedzy i zachowań mieszkańców Warszawy odnośnie segregacji odpadów, zachowań i potrzeb zarządców nieruchomości w tym zakresie oraz poznanie reakcji na planowane zmiany w zakresie segregacji;
- w 2019 r. – badanie dotyczące znajomości kampanii zachęcającej do segregacji odpadów na pięć frakcji, z którego wynikało, że 36% mieszkańców Warszawy widziało kampanię „Segreguj właściwie”;
- w 2020 r. – badanie dot. poznania opinii mieszkańców o planowanej od marca 2020 r. podwyżce opłat oraz zmianach sposobu naliczania opłat za wywóz odpadów.

(akta kontroli str. 9694-10211)

2. W Urzędzie m.st. Warszawy umieszczano informacje dotyczące systemu gospodarki odpadami na dwóch stronach internetowych pod adresem: <https://warszawa19115.pl/wszystko-o-odpadach> (przekierowanie z adresu www.czysta.um.warszawa.pl) oraz <https://bip.warszawa.pl/default.html> (w części właściwej dla BGO). Na ww. stronach internetowych umieszczono m.in. informacje o: wykazie 76 podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej; o osiągniętych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia za lata 2012-2019; PSZOK i MPSZOK; punktach zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w każdej z 18 dzielnic; 144 punktach zbierania folii, sznurka i opon oraz wyszukiwarce harmonogramu odbioru odpadów dla konkretnego adresu.

Na stronach BIP umieszczono analizy stanu gospodarki odpadami za lata 2014-2019 oraz wykaz podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej. Oględziny stron internetowych Urzędu m.st. Warszawy z zakresu gospodarki odpadami²⁹⁰, wykazały brak informacji, które podmioty odbierają odpady komunalne z poszczególnych zadań, w ramach umów podpisanych przez Miasto.

(akta kontroli str. 3592)

W sprawie braku umieszczenia na stronach internetowych Urzędu informacji o podmiotach odbierających odpady z poszczególnych zadań dyrektor BGO zeznał,

²⁹⁰ Oględziny przeprowadzono 21 sierpnia 2020 r.

że: „Nie mam wiedzy w tym zakresie. Przekażę kontrolerom informację na ten temat”.

(akta kontroli str. 3902)

4 września 2020 r. dyrektor BGO oświadczył m.in., że: „Informacja zawierająca nazwy przedsiębiorców wyłonionych w przetargach na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w formie mapy zamieszczona została na stronie <https://czysta.um.warszawa.pl> w dziale aktualności. Od marca br. wybrane treści ze strony <https://czysta.um.warszawa.pl> zostały przeniesione na <https://warszawa19115.pl/wszystko-o-odpadach#>. Obecnie prowadzone są finalne prace nad uruchomieniem Miejskiego Portalu Informacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, który zawierał będzie w klastrze Środowisko i Ekologia pełne treści ze strony <https://czysta.um.warszawa.pl>. Mapa obrazująca informacje o podmiotach odbierających odpady komunalne w Warszawie została zamieszczona 24 sierpnia br. na podstronie: <https://warszawa19115.pl/-/dla-przedsiębiorców-i-zarządców-nieruchomości> [...] W dniu 4 września br. dodano informację o podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu m.st. Warszawy dla każdego zadania.

(akta kontroli str. 3906)

Uprawnienia do redagowania ze strony BGO treści strony <https://warszawa19115.pl/> posiadały: p.o. naczelnik Wydziału Komunikacji i Organizacji oraz główny specjalista w Wydziale Komunikacji i Organizacji. Do strony BIP z zakresu gospodarki odpadami: główny specjalista w Wydziale Zarządzania Systemami Gospodarki Odpadami i Naczelnik Wydziału SI.

Na stronie internetowej <https://warszawa19115.pl/> znajdowały się inne informacje niewymagane przepisami ucpg. Na stronie internetowej znajdowały się m.in. informacje na temat zmian systemu od 1 sierpnia 2020 r. (wyłączenie nieruchomości niezamieszkałych), najczęściej zadawane pytania, miejsca w których można oddać zużyte baterie i akumulatory, materiały informacyjno-promocyjne do pobrania w różnych wersjach językowych oraz wyszukiwarka odpadów. Na BIP znajdowały się informacje o aptekach, w których można oddać przeterminowane leki oraz termometry rtęciowe.

(akta kontroli str. 3594-3595)

Zakres publikowanych informacji nie w pełni odpowiadał zakresowi informacji wynikającemu z art. 3 ust. 2 pkt 9 ucpg (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 3592-3595)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono²⁹¹ nieprawidłowość polegającą na nieopublikowaniu na stronach internetowych administrowanych przez Urząd m.st. Warszawy pełnego zakresu informacji wynikających z art. 3 ust. 2 pkt 9 ucpg, tj. na stronach:

<https://warszawa19115.pl/wszystko-o-odpadach> i <https://bip.warszawa.pl/default.htm> nie udostępniono informacji o:

- miejscach zagospodarowywania przez podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta zmieszanych odpadów komunalnych – wymaganej art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. b ucpg (BGO zamieściło informację o instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych dla regionu zachodniego);

²⁹¹ Stan na 21 sierpnia 2020 r.

- osiągniętych przez podmioty odbierające odpady poziomów recyklingu w poszczególnych latach – wymaganej art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. c ucpg;
- siedzibie i adresie firm zbierających zużyty sprzęt – wymaganej art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. e ucpg.

(akta kontroli str. 3592-3608)

Dyrektor BGO zeznał, że w powyższych przypadkach: „Wynika to z przeoczenia, takie informacje zostaną umieszczone niezwłocznie na stronach internetowych”.

(akta kontroli str. 3897-3903)

W dniu 16 września 2020 r. BGO zamieściło na stronie internetowej zmodyfikowany wykaz firm zbierających zużyty sprzęt, zawierający informacje o siedzibie i adresie firmy, tj. informacje zgodne z wymogiem z art. 3 ust. 2 pkt 9 lit. e ucpg.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent m.st. Warszawy prowadził na bieżąco działania informacyjne i edukacyjne w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi. Wyznaczono pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie i aktualizowanie strony. Udostępnione na stronie internetowej informacje były aktualizowane, jednak ich zakres nie wyczerpał katalogu informacji wskazanego w art. 3 ust. 2 pkt 9 ucpg.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że korzystając w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) z uprawnień wynikających z art. 9m ucpg Prezydent m.st. Warszawy mógłby pozyskać wiarygodne informacje na temat kosztów funkcjonowania instalacji i tym samym byłby w stanie w rzetelny sposób ocenić wiarygodność przedkładanych przez [...]*) propozycji aktualizacji załącznika nr 1 „Kalkulacja Finansowa” do Umowy wykonawczej z 2017 r. Dysponując wiedzą o kosztach zagospodarowania odpadów w instalacjach możliwe byłoby, zdaniem NIK, podjęcie działań zmierzających do urealnienia stawek opłat w celu pokrycia rosnących kosztów funkcjonowania miejskiego systemu gospodarki odpadami komunalnymi i niedopuszczenia do powstania deficytu środków w tym systemie, który pokrywany był z budżetu Miasta.

2. Najwyższa Izba Kontroli zauważa także, że nieubieganie się przez Miasto w kontrolowanym okresie o pozyskanie zewnętrznych środków finansowych (w tym z budżetu środków Unii Europejskiej rozdysponowywanych przez NFOŚiGW) na budowę własnych PSZOK oraz opóźnienie w realizacji projektu dotyczącego budowy sieci miejskich PSZOK mogą skutkować koniecznością ogłoszenia następnego postępowania przetargowego na prowadzenie PSZOK przez podmioty zewnętrzne.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotycząca funkcjonowania jednego z PSZOK bez wymaganych prawem zezwoleń może wskazywać, że w przypadku utrzymania PSZOK przez podmiot zewnętrzny, przy zapewnionym wynagrodzeniu ryczałtowym, podmiot ten nie będzie dążył do zwiększania strumienia odpadów kierowanych na PSZOK (np. odpadów zielonych, które powinny być z większą częstotliwością transportowane do zagospodarowania), ponieważ powodowałoby to wzrost kosztów i spadek opłacalności.

Zdaniem NIK efektywnie funkcjonujący PSZOK powinien być integralnym elementem systemu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie i przyczyniać

się do osiągnięcia wymaganych prawem poziomów recyklingu i przygotowania do ponownego użycia.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, zwłaszcza w zakresie standardów określonych w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁹², w tym m.in. standardów określonych w części II. „Standardy kontroli zarządczej”:
 - W pkt 3 „Struktura organizacyjna” i pkt 4 „Delegowanie uprawnień” (w części II. A. „Środowisko wewnętrzne”). Zgodnie z tymi standardami struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki, oraz zakres podległości pracowników, powinny być określone w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika, a przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.
 - W pkt 10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej”; pkt 11 „Nadzór”; pkt 12 „Ciągłość działalności”; pkt 14 „Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych” i pkt 15 „Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych”, w części II. C. „Mechanizmy kontroli”. Zgodnie z omawianymi standardami należy m.in.: stworzyć procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników; prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. Powinny istnieć „przynajmniej mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych: a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych”; „d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji”. Ponadto w zakresie systemów informatycznych powinny zostać określone mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.

Wnioski

1. Nałożenie kar umownych na podmioty, które nie odebrały odpadów w latach 2018-2020 z terenu 18 nieruchomości, w związku z uznaniem za zasadne wniosków złożonych w trybie art. 6s ucpg.
2. Nałożenie kar pieniężnych, o których mowa w art. 9x ust. 1 pkt 1 ucpg, na podmioty, które w latach 2019-2020 odbierały odpady od właścicieli nieruchomości pomimo tego, że nie były wpisane do rejestru działalności regulowanej.
3. Niezwłoczne rozpatrywanie wniosków składanych przez właścicieli nieruchomości w trybie art. 6s ucpg.
4. Nadzorowanie, koordynowanie i monitorowanie realizacji zadań, w tym wykonywanych przez urzędy dzielnic, na podstawie opracowanych procedur, związanych z funkcjonowaniem miejskiego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

²⁹² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

5. Zapewnienie rzetelnego sporządzania załącznika do sprawozdania GUS SG-01 w zakresie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zgodnego z ewidencją księgową, oraz sporządzenie i przekazanie do GUS korekty sprawozdania SG-01 za rok 2019.
6. Zapewnienie rzetelnego sporządzania „Analiz stanu gospodarki odpadami komunalnymi dla m.st. Warszawy”, w oparciu o całkowite dochody i koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Mieście.
7. Wyegzekwowanie od podmiotów odbierających odpady komunalne zwrotu nienależnie wypłaconych wynagrodzeń, w szczególności z tytułu:
 - a. odbioru odpadów pojazdami niezgłoszonymi (2 331 przejazdów na łączną masę 16 799,634 Mg) przed rozpoczęciem realizacji usługi przez podmiot odbierający odpady – tj. co najmniej 5 770 834,61 zł,
 - b. nieprzekazania danych dotyczących przejazdu pojazdu od wyjazdu z bazy/stacji przeładunkowej/instalacji do powrotu do bazy/stacji przeładunkowej/instalacji – tj. co najmniej 21 854,74 zł,
 - c. zaakceptowania masy bezspornej odebranych odpadów, która była o 4 142,899 Mg wyższa niż wynikało to z przekazanych kwitów wagowych – tj. co najmniej 1 445 645 zł,
 - d. niepominięcia masy zagospodarowanych odpadów pomimo tego, że podmioty odbierające odpady nie przekazały kwitów wagowych w trakcie odbioru odpadów – tj. co najmniej 32 036 917,05 zł netto.
8. Dokonanie ponownej weryfikacji, w oparciu o zgłoszenia dokonane za pomocą systemu Warszawa 19115, dostarczenia w maju 2020 r. w zadaniu nr 6 ilości zestawów pojemników do budynków jednorodzinnych oraz – gdy będzie to uzasadnione wynikiem ww. weryfikacji – podjęcie działań w celu wyegzekwowania wynagrodzenia nienależnie wypłaconego.
9. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją postanowień zawartych umów dotyczących odbioru odpadów.
10. Wyegzekwowanie od [...]*) nałożonych kar umownych w wysokości 258 360 zł za wskazanie w planach odbiorów, odbioru w dni wolne od pracy.
11. Nakładanie i wyegzekwowanie kar umownych od podmiotów odbierających odpady, w szczególności:
 - a. 967 500 zł za brak przedstawienia planów odbiorów (212 przypadków);
 - b. 2 360 000 zł za przedstawienie planów odbiorów niespełniających wymagań (494 przypadków);
 - c. 233 100 zł za odbiór odpadów pojazdami wcześniej niezgłoszonymi (2 331 przejazdów);
 - d. 70 000 zł za realizację usługi przez podmioty tym samym pojazdem w wielu zadaniach;
 - e. 83 000 zł za realizację usługi pojazdem niewłaściwie oznakowanym;
 - f. co najmniej 4 000 zł za odbiór odpadów pojazdem, dla którego podmiot nie przekazał dokumentów legalizacyjnych wag dynamicznych;
 - g. co najmniej 5 500 zł za odbiór odpadów, dla których wykonawca usługi nie przedstawił kompletnych danych dotyczących zrealizowanych przejazdów.

12. Dokonanie weryfikacji, czy podmioty odbierające odpady spełniały w trakcie realizacji obowiązujących umów kryterium środowiskowe na poziomie zadeklarowanym w ofertach oraz nałożenie ewentualnych kar umownych w przypadku braku spełnienia tego kryterium.
13. Wzmocnienie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami w sprawie udzielania zamówień publicznych na odbiór odpadów komunalnych, w zakresie zgodności z przepisami ucpg.
14. Aneksowanie umów na odbiór odpadów z terenu Miasta w zakresie wyłączenia odbioru odpadów z terenów nieruchomości niezamieszkałych i podjęcie działań mających na celu wyłączenia z zagospodarowania odpadów odebranych z tych nieruchomości, a tym samym niezapłacenie za ich zagospodarowanie.
15. Rzetelne nadzorowanie realizacji umowy dotyczącej prowadzenia PSZOK, w celu zapewnienia jej zgodności z § 3 ust 2 pkt 1 tej umowy oraz z § 20 ust. 1 pkt 2 Regulaminu.
16. Zapewnienie realizacji Umów wykonawczych: z 2014 r. i z 2017 r. zgodnie z ich postanowieniami, w tym akceptowanie załączników finansowych do Umowy wykonawczej z 2017 r. (zał.: nr 1 i nr 5) zgodnie z jej § 12 ust. 3 i § 6 ust. 13.
17. Prowadzenie bieżącego monitoringu poziomu udzielanej pomocy publicznej [...]*) w celu uniknięcia przypadków przekroczenia dopuszczalnych progów.
18. Występowanie do podmiotów prowadzących instalacje przetwarzających odpady komunalne o przedstawienie kalkulacji kosztów, o których mowa w art. 6m ucpg, oraz informowanie stosownych organów w sytuacji ich nieprzekazania.
19. Dostosowanie treści stron internetowych administrowanych przez Urząd m.st. Warszawy do przepisów art. 3 ust. 2 pkt 9 ucpg.

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 Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 23 marca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
p.o. Dyrektor
Tomasz Gawel

Kontrolerzy:

Bartosz Bernacki
Główny specjalista k.p.

Andrzej Szymczyk
Specjalista k.p.

**) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 2176.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.*

***) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 2176.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwisk osób fizycznych. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.*