



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.013.06.2020

**Pan**  
**Bartosz Małysa**  
**Prezes Zarządu**  
**Ekosystem Sp. z o.o.**  
ul. Kazimierza Michalczyka 23  
53-633 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana              | Ekosystem Sp. z o.o. <sup>1</sup> , ul. Kazimierza Michalczyka 23, 53-633 Wrocław  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Bartosz Małysa, Prezes Zarządu, od 5 lipca 2012 r.   |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | Zapewnienie warunków dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sprawowanie skutecznego nadzoru nad rynkiem odpadów komunalnych |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem   |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura we Wrocławiu   |
| Kontroler                           | Rafał Sudnik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/81/2020 z 28 maja 2020 r.   |

(dowody: akta kontroli str. 1)

---

<sup>1</sup> Dalej: Spółka

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Ekosystem Sp. z o.o., działając zgodnie z umową Spółki oraz na podstawie zarządzeń Prezydenta Wrocławia, zapewniła odbiór i zagospodarowanie wytwarzanych przez właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych na terenie gminy Wrocław. Zawarte w ramach zamówień publicznych umowy w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów były zgodne z wymogami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>4</sup>. Spółka posiadała prawomocne decyzje w zakresie prowadzonej działalności i w ustawowym terminie złożyła wniosek o zmianę posiadanego zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu dostosowania go do nowych przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup>. Należycie prowadzono nadzór nad funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Terminowo przekazywano wymagane roczne sprawozdania zarówno do Prezydenta Wrocławia, jak i Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Również ewidencja odpadów prowadzona była zgodnie ze stanem faktycznym.

Jednakże w kontrolowanej działalności Spółki stwierdzono w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczące m.in. naruszenia przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>6</sup> oraz warunków zezwolenia polegające na: **[1]** niezapewnieniu prowadzenia wizyjnego systemu kontroli magazynowanych odpadów w ustawowym terminie, tj. od dnia 25 marca 2019 r., co stanowiło naruszenie art. 12 tej ustawy. System ten ostatecznie uruchomiono w obiektach zlokalizowanych we Wrocławiu przy ul. Janowskiej 51 od dnia 4 września 2019 r. (183 dni po terminie), a przy ul. Kazimierza Michalczyka 9 od dnia 25 marca 2020 r. (386 dni po terminie); **[2]** naruszeniu sposobu magazynowania oraz warunków zbierania odpadów w Punkcie Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK) przy ul. Janowskiej 51; **[3]** przekazywaniu odpadów zebranych w PSZOK podmiotom bez uprzedniej weryfikacji, czy posiadają one zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania bądź przetwarzania odpadów, zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach, co było działaniem nierzetelnym; **[4]** sporządzeniu sprawozdania z prowadzenia PSZOK za rok 2018 skierowanego do Prezydenta Wrocławia z niepełną informacją o zebranych odpadach i sposobie ich dalszego zagospodarowania. W sprawozdaniu nie wykazano bowiem zebranych w PSZOK odpadów z grupy 13 – oleje odpadowe i odpady ciekłych paliw (z wyłączeniem olejów jadalnych oraz grup 05, 12 i 19) oraz grupy 16 – odpady nieujęte w innych grupach, z wyłączeniem zużytych opon; **[5]** określeniu w sposób niezgodny z obowiązującym w tym czasie regulaminem w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie Wrocławia częstotliwości odbioru odpadów komunalnych w czterech postępowaniach przetargowych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu gminy Wrocław oraz w dwóch zawartych umowach. Określona przez Spółkę częstotliwość odbioru odpadów szklanych (co najmniej raz na miesiąc) została wydłużona względem częstotliwości określonej w regulaminie (co najmniej raz na dwa tygodnie).

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 2010, dalej: u.c.p.g.

<sup>5</sup> Dz. U. poz. 1579.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.), dalej: ustawa o odpadach.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

OBSZAR

#### **Zapewnienie warunków dla właściwego odbioru i zagospodarowania wytwarzanych odpadów komunalnych oraz sprawowanie skutecznego nadzoru nad rynkiem odpadów komunalnych**

Opis stanu faktycznego

Ekosystem Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością utworzona została na podstawie uchwały<sup>7</sup> Rady Miejskiej Wrocławia, a cel i przedmiot jej działalności określono w umowie spółki<sup>8</sup>. Wspólnikami Spółki są Gmina Wrocław oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka Akcyjna.

Zarządzeniem Prezydenta Wrocławia<sup>9</sup> z dnia 31 grudnia 2012 r., Spółce od dnia 1 stycznia 2013 r., powierzone zostały zadania o charakterze użyteczności publicznej w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na terenie miasta Wrocławia. Do zadań Spółki, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta z dnia 17 grudnia 2012 r.<sup>10</sup> oraz na podstawie dokumentu pn. Wskazanie do Realizacji, w okresie objętym kontrolą, należało m.in.:

- 1) organizowanie systemu gospodarowania odpadami we Wrocławiu, w tym m.in.:
  - przeprowadzanie przetargów na wybór wykonawcy w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych z terenu Gminy Wrocław, usuwania odpadów zgromadzonych w miejscach do tego nieprzeznaczonych (likwidacja nielegalnych wysypisk);
- 2) monitorowanie działań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi we Wrocławiu;
- 3) monitorowanie działań w zakresie utrzymania czystości i porządku na drogach oraz na terenie będących we władaniu Gminy Wrocław;
- 4) zarządzanie PSZOK we Wrocławiu;
- 5) zarządzanie kompostownią miejską (dalej: Kompostownia);
- 6) likwidowanie skutków klęsk żywiołowych i katastrof oraz wykonywanie innych działań interwencyjnych w zakresie utrzymania czystości i porządku we Wrocławiu;
- 7) zarządzanie gminnymi składowiskami odpadów;
- 8) prowadzenie spraw związanych z działalnością informacyjną i edukacyjną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami oraz przyjmowaniem zgłoszeń dotyczących realizacji zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w Gminie Wrocław, w tym gospodarki odpadami komunalnymi.

Nadzór nad wykonaniem tych czynności, zgodnie z ww. zarządzeniem, powierzony został Skarbnikowi Wrocławia oraz dyrektorowi Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i dyrektorowi Biura Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Miejskiego Wrocławia.

(dowody: akta kontroli str. 7-32, 73-87 Tom I)

<sup>7</sup> Uchwała Nr XXVI/584/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie utworzenia spółki Ekosystem Sp. z o.o.

<sup>8</sup> Akt notarialny z dnia 5 czerwca 2012 r., Rep. A nr 3951/2012 – tekst jednolity przyjęty uchwałą Nr 06/04/20 Zarządu spółki Ekosystem Sp. z o.o. z dnia 7 kwietnia 2020 r.

<sup>9</sup> Zarządzenie Nr 6418/12 Prezydenta Wrocławia z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie powierzenia spółce Ekosystem Sp. z o.o. zadań z zakresu gospodarowania odpadami i utrzymania czystości.

<sup>10</sup> Zarządzenie Nr 6319/12 Prezydenta Wrocławia z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie zasad zlecania i rozliczania zadań powierzonych do wykonywania aktem założycielskim spółce Ekosystem Sp. z o.o.

W zakresie prowadzonej działalności Spółka uzyskała zezwolenie wymagane do zbierania odpadów w PSZOK oraz posiadała wpis do rejestru podmiotów BDO<sup>11</sup>. Stosownie do wymogu określonego w art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach, Spółka decyzją Prezydenta Wrocławia z dnia 12 kwietnia 2013 r.<sup>12</sup> otrzymała zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne oraz na prowadzenie działalności w zakresie transportu odpadów innych niż niebezpieczne. Decyzją Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 czerwca 2018 r.<sup>13</sup> Spółkę wpisano do rejestru podmiotów BDO i nadano jej numer rejestrowy. Spółka posługiwała się numerem rejestrowym na dokumentach ewidencji odpadów.

(dowody: akta kontroli str. 96-120 Tom I, 241-318 Tom IV)

Uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia<sup>14</sup> miasto Wrocław podzielone zostało na cztery sektory odbierania odpadów komunalnych: Sektor I – Stare Miasto i Śródmieście, Sektor II – Krzyki, Sektor III – Fabryczna, Sektor IV – Psie Pole.

(dowody: akta kontroli str. 33-36 Tom I)

Do końca 2016 r. odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław był realizowany na podstawie umów zawartych po rozstrzygnięciu postępowań przetargowych przeprowadzonych w 2013 roku<sup>15</sup>.

W 2016 r. Spółka, zgodnie z art. 6d ust. 3 u.c.p.g., przeprowadziła cztery postępowania przetargowe, po jednym na każdy Sektor, na odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) w każdym z postępowań zawierała wymogi określone w ówczynie obowiązującym art. 6d ust. 4 tej ustawy<sup>16</sup>. Ponadto zamawiający wymagał od wykonawców m.in.: [1] posiadania prawomocnego wpisu do rejestru działalności regulowanej na terenie Gminy Wrocław w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zawierającego kody odpadów grupy 15, 17 i 20; [2] posiadania prawomocnego zezwolenia na zbieranie odpadów na terenie bazy magazynowo-transportowej; [3] posiadania prawomocnego zezwolenia na transport odpadów dla grup odpadów objętych przedmiotem zamówienia; [4] spełnienia wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości<sup>17</sup>.

(dowody: akta kontroli str. 88-90 Tom I, 3 – Tom IV)

Po rozstrzygnięciu postępowań Spółka udzieliła czterech zamówień publicznych na odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław, które uzyskały:

<sup>11</sup> Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

<sup>12</sup> Nr WSR-OG.6233.14.2013.JŚ.

<sup>13</sup> Nr DOW-S-VIII.7034.7.247.2018.AL

<sup>14</sup> Uchwała Nr XXIX/655/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie podziału Wrocławia na sektory odbierania odpadów komunalnych (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 2890).

<sup>15</sup> Sposób wyboru wykonawcy, zakres i przedmiot zamówienia opisano w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/14/007 – Wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi oraz wystąpieniu pokontrolnym z kontroli P/17/006 – Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych przeprowadzonych w Ekosystem Sp. z o.o.

<sup>16</sup> M.in.: [1] wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych; [2] rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości; [3] standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska; [4] obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem; [5] obowiązku wskazania w ofercie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz [6] szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 122.

1) Konsorcjum w składzie: Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA SA, Alba Dolny Śląsk sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Higieny Komunalnej TRANSFORMERS Wrocław Sp. z o.o. w obrębie Sektora I, o wartości 153 513 316,80 zł brutto;

2) Konsorcjum w składzie: Przedsiębiorstwo Higieny Komunalnej TRANSFORMERS Wrocław Sp. z o.o. oraz Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA SA w obrębie Sektora II, o wartości 164 606 202,00 zł brutto;

3) Konsorcjum w składzie: Chemeko-System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Zakład Zagospodarowania Odpadów oraz Wrocławskim Przedsiębiorstwem Oczyszczania ALBA SA w obrębie Sektora III, o wartości 249 664 039,56 zł brutto;

4) Konsorcjum w składzie: Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA SA, Alba Dolny Śląsk sp. z o.o. oraz Chemeko-System Sp. z o.o. Zakład Zagospodarowania Odpadów w obrębie Sektora IV, o wartości 107 297 546,40 zł brutto.

Podmioty, którym powierzono odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych spełniały wymagania określone w art. 9d ust. 1 u.c.p.g<sup>18</sup>. Wobec każdego wykonawcy Spółka przeprowadziła dwukrotnie, po jego wyborze w postępowaniu przetargowym oraz w terminie siedmiu dni od dnia rozpoczęcia świadczenia usługi, wizytacje bazy magazynowo transportowej wraz z kontrolą zadeklarowanych pojazdów i ich wyposażenia. Zakres kontroli obejmował m.in. spełnienie wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W toku ośmiu przeprowadzonych kontroli Spółka nie stwierdziła nieprawidłowości.

Podmioty te do obsługi czterech sektorów odbierania odpadów komunalnych wykorzystywały łącznie 183 pojazdy (w tym m.in. pojazdy do odbioru odpadów, myjki, maszyny budowlane, samochody osobowe), w tym 92 pojazdy bezpylne.

(dowody: akta kontroli str. 3 – Tom IV, 33-45, 77-86, 118-133, 165-177 Tom V)

W ramach realizacji przedmiotu zamówienia, wykonawcy odbierający odpady z poszczególnych sektorów zobowiązani zostali m.in. do:

1) wyposażenia nieruchomości obsługiwanych w pojemniki wraz z utrzymaniem ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz dostarczania worków przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych w ilości niezbędnej do zapewnienia prawidłowej realizacji usługi;

2) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych odbieranych bezpośrednio z terenu nieruchomości obsługiwanych;

3) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki odpadów wielkogabarytowych zbieranych w pojemnikach ogólnodostępnych;

4) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki odpadów wielkogabarytowych zbieranych w systemie objazdowym;

5) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki odpadów zielonych zbieranych w sposób akcyjny;

---

<sup>18</sup> [1] Posiadania wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego; [2] wyposażenia umożliwiającego odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zapewnienia jego odpowiedniego stanu technicznego; [3] spełnienia wymagań technicznych dotyczących wyposażenia pojazdów do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości; [4] zapewnienia odpowiedniego usytuowania i wyposażenia bazy magazynowo transportowej.

- 6) odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki przeterminowanych leków;
- 7) usuwania odpadów zgromadzonych w miejscach do tego nieprzeznaczonych;
- 8) wykonywania prac interwencyjnych;
- 9) osiągnięcia rocznych poziomów:
  - a) ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
  - b) recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła,
  - c) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami odpadów budowlanych i rozbiórkowych;
- 10) przygotowania sprawozdań i bilansów z zakresu wykonywanych czynności oraz osiągnięcia rocznych poziomów zagospodarowania odpadów.

Odbieranie odpadów komunalnych bezpośrednio z terenów nieruchomości obsługiwanych obejmowało:

- 1) zmieszane odpady komunalne – co najmniej raz w tygodniu;
- 2) odpady z tworzyw sztucznych i odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych, metali i opakowania z metali oraz opakowania wielomateriałowe – co najmniej raz na dwa tygodnie;
- 3) odpady z papieru i tektury oraz opakowania z papieru i tektury – co najmniej jeden raz na miesiąc;
- 4) odpady opakowaniowe ze szkła – co najmniej raz na dwa tygodnie;
- 5) odpady zielone – co najmniej raz na tydzień, w tym drzewka bożonarodzeniowe w okresie od stycznia do końca lutego każdego roku.

Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości był zbieżny z obowiązującym ówczesnie regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Wrocławia przyjętym uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 3 – Tom IV, 1-177 Tom V)

Czas trwania każdej z umów określono od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 28 lutego 2021 r. z zastrzeżeniem, że termin realizacji przedmiotu umowy może ulec skróceniu w sytuacji, gdy łączna suma wynagrodzenia należnego wykonawcy wraz z prognozowanym wynagrodzeniem należnym wykonawcy za trzy kolejne miesiące świadczenia usług będzie mogła osiągnąć kwotę wynagrodzenia określoną w umowie.

Wynagrodzenie wykonawcy określone zostało jako:

- iloczyn ryczałtowej ceny jednostkowej za odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie poszczególnych frakcji odpadów komunalnych;
- iloczyn ryczałtowej ceny jednostkowej za odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów wielkogabarytowych oraz ilości ton odebranych i zagospodarowanych odpadów wielkogabarytowych;
- iloczyn ryczałtowej ceny jednostkowej netto za usunięcie, zbieranie, transport i zagospodarowanie 1 m<sup>3</sup> odpadów zgromadzonych w miejscach do tego celu nieprzeznaczonych oraz ilości w m<sup>3</sup> usuniętych i zagospodarowanych odpadów zgromadzonych w miejscach do tego nieprzeznaczonych;

<sup>19</sup> Uchwała Nr XXVIII/567/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2019 r. poz. 4609).

- kwoty netto wynagrodzenia za wykonane prac interwencyjne;
- iloczyn ryczałtowych cen jednostkowych za miesięczną obsługę pojemników na przeterminowane leki i ilości pojemników.

Podstawę rozliczenia z wykonawcami ww. umów stanowiły miesięczne faktury zbiorcze wystawiane na rzecz Gminy Wrocław w oparciu o zaakceptowane przez Spółkę sprawozdania miesięczne w postaci zbiorczego zestawienia. Dokumentacja ta zawierała m.in. miesięczne karty bilansu odpadów komunalnych potwierdzane dokumentami, tj.: wydruki wagowe sporządzone na wjeździe do bazy magazynowo transportowej (i na wjeździe w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych), z legalizowanej wagi zlokalizowanej na terenie bazy oraz karty przekazania odpadów wszystkich frakcji przekazanych do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, instalacji recyklingu, odzysku i unieszkodliwiania. Wykaz instalacji do których wykonawcy przekazywali odebrane odpady określona wyszczególniona została w treści umowy.

(dowody: akta kontroli str. 3 – Tom IV, 1-32, 46-76, 87-117, 134-164 Tom V)

Aby zapewnić kontynuację odbioru odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław, Spółka w 2020 r. wszczęła cztery postępowania przetargowe w trybie przetargu nieograniczonego na odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Ogłoszenia o zamówieniu opublikowano kolejno: 12 lutego dla Sektora I, 30 kwietnia dla Sektora II i III oraz 3 marca dla Sektora IV. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych żadne z ww. postępowań nie zakończyło się. Na wydłużenie procedury wyboru wykonawcy wpływ miały odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej, złożone przez wykonawców ubiegających się o zamówienie, do każdego z postępowań. Na 17 odwołań rozpatrzono dziewięć, cofnięto trzy, a sprawy dwóch pozostawały w toku.

Krajowa Izba Odwoławcza po rozpatrzeniu odwołań<sup>20</sup> wniesionych przez wykonawców ubiegających się o zamówienie, uwzględniła je w części stawianych zarzutów, co skutkowało obciążeniem Zamawiającego – Gminy Wrocław w imieniu i na rzecz, której działa Ekosystem Sp. z o.o. kosztami postępowania w wysokości 28 606,89 zł i koniecznością dokonania modyfikacji treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

(dowody: akta kontroli str. 88-90 Tom I, 3, 214 Tom IV)

Z uwagi na zwiększoną ilość odebranych odpadów komunalnych oraz powiązane z tym zwiększenie zaangażowania środków finansowych, termin realizacji umów na odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych w Sektorze I – Stare Miasto i Śródmieście oraz Sektorze IV – Psie Pole uległ skróceniu. W celu zapewnienia ciągłości odbioru odpadów komunalnych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2014 r. Prawo zamówień publicznych<sup>21</sup>, Spółka wszczęła dwa postępowania przetargowe w trybie niekonkurencyjnym (negocjacje bez ogłoszenia) na odbiór odpadów komunalnych w każdym z powyższych Sektorów. Negocjacje na odbiór odpadów komunalnych w obrębie Sektora I unieważniono na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 6 Pzp, a wykonawcę wybrano w trybie art. 67 ust. 1 pkt 3 (z „wolnej ręki”). Złożone przez jednego z wykonawców odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej na czynność unieważnienia postępowania

<sup>20</sup> Sprawy o sygn. akt: KIO 401/20 (obciążenie kosztami postępowania zamawiającego w części 5/8), KIO 403/20 (obciążenie kosztami postępowania zamawiającego w części 1/3); KIO 537/20 (obciążenie kosztami postępowania zamawiającego w części 1/2), KIO 540/20 (obciążenie kosztami postępowania zamawiającego w części 1/9), KIO 1016/20 (obciążenie kosztami postępowania zamawiającego w części 1/3), KIO 1018/20 (obciążenie kosztami postępowania zamawiającego w części 1/3), KIO 1023/20 (obciążenie kosztami postępowania zamawiającego w części 1/12), KIO 1024/20 (obciążenie kosztami postępowania zamawiającego w części 1/12).

<sup>21</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej: Pzp.



prowadzonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia i wybór wykonawcy w trybie z „wolnej ręki” zostały oddalone<sup>22</sup>. Procedura wyboru wykonawcy objęta została również kontrolą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, która nie zakończyła się do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

W wyniku rozstrzygnięcia ww. postępowań udzielono następujących zamówień na odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów:

- 1) Chemeko-System Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Zakład Zagospodarowania Odpadów w obrębie Sektora I o wartości 29 111 932,73 zł brutto oraz
- 2) Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania ALBA SA w obrębie Sektora IV o wartości 11 080 284,18 zł brutto.

Obydwie umowy obowiązują do dnia 15 stycznia 2021 r. z zastrzeżeniem, że umowa ulega rozwiązaniu przed tym terminem, gdy kwota wynagrodzenia wykonawcy osiągnie wskazaną w umowie wartość wynagrodzenia.

(dowody: akta kontroli str. 3 Tom IV – płyty CD)

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 maja 2020 r. pracownicy Spółki skontrolowali 53 464 nieruchomości<sup>23</sup>, z których odbierano odpady komunalne. Najczęściej ujawnione nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku mycia i dezynfekcji pojemnika (§ 14 ust. 2 pkt 10 lit. a umowy);
- braku odbioru odpadów w workach (§ 14 ust. 2 pkt 11 lit. i umowy);
- zmieszania odpadów selektywnie zebranych (§ 14 ust. 2 pkt 11 lit. w umowy);
- odbiorów poza godzinami określonymi w umowie (§ 18 ust. 2 pkt 4 lit. r umowy);
- niesprzątania zanieczyszczonych terenów wokół pojemników (§ 18 ust. 2 pkt 3 lit. e umowy);
- dopuszczenia do przepełnienia pojemników na śmieci (§ 14 ust. 2 pkt 11 umowy);
- niedostarczenie kompletnego sprawozdania miesięcznego wymaganego umową (§ 14 ust. 2 pkt 4 lit. c umowy);
- braku utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym (§ 18 ust. 2 pkt 3 lit. j umowy);
- nieaktualizowania Planu obsługi systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z Sektora zgodnie z zapisami SWU (§ 14 ust. 2 pkt 2 lit. c umowy).

Wysokość kar umownych nałożonych przez Spółkę z tytułu naruszenia postanowień umownych, wyegzekwowanych przez Gminę Wrocław od wykonawców, wyniosła łącznie 3 044 858,32 zł<sup>24</sup>.

(dowody: akta kontroli str. 567-570, Tom I, 9-11, 402-483 Tom III, 43 Tom IV)

Koszty związane z odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jakie poniosła Gmina Wrocław wyniosły:

- 1) w 2016 r. 186 224 405,53 zł, co stanowiło 99,9% kwoty, jaką Gmina pobrała od właścicieli nieruchomości tytułem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (186 393 636,59 zł). Różnica in plus wyniosła 169 231,06 zł;
- 2) w 2017 r. 173 423 836,58 zł, co stanowiło 93,8% kwoty, jaką Gmina pobrała od właścicieli nieruchomości tytułem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (184 919 454,16 zł). Różnica in plus wyniosła 11 495 617,58 zł;

<sup>22</sup> Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 lipca 2020 r., sygn. akt KIO 778/20.

<sup>23</sup> W 2016 r. – 11 246, w 2017 r. – 23 037, w 2018 r. – 8 266, w 2019 r. – 6 914, a w 2020 r. (do maja) – 4 001.

<sup>24</sup> W 2016 r. – 106 605,00 zł, w 2017 r. – 898 255,00 zł, w 2018 r. – 895 750,00 zł, w 2019 r. – 490 448,32 zł, w 2020 r. (do 30 czerwca) – 653 800,00 zł.

3) w 2018 r. 183 227 864,00 zł, co stanowiło 95,1% kwoty, jaką Gmina pobrała od właścicieli nieruchomości tytułem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (192 640 424,28 zł). Różnica in plus wyniosła 9 412 560,28 zł;

4) w 2019 r. 181 740 810,91 zł, co stanowiło 93,5% kwoty, jaką Gmina pobrała od właścicieli nieruchomości tytułem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (194 424 583,71 zł). Różnica in plus wyniosła 12 683 772,8 zł;

5) do 30 czerwca 2020 r. 83 618 767,18 zł, co stanowiło 88% kwoty, jaką Gmina pobrała od właścicieli nieruchomości tytułem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (95 037 363,45 zł). Różnica in plus wyniosła 11 418 596,27 zł.

(dowody: akta kontroli str. 281-283, 329-498 Tom I, 133-135 Tom III)

Na terenie Gminy Wrocław funkcjonują prowadzone przez Spółkę dwa PSZOK, tj. przy ul. Kazimierza Michalczyka 6<sup>25</sup> oraz przy ul. Janowskiej 51<sup>26</sup>. W PSZOK przyjmowane są nieodpłatnie odpady komunalne wytworzone i dostarczone przez mieszkańców Wrocławia. Ustalony zarządzeniem Prezydenta Wrocławia<sup>27</sup> Regulamin Punktów Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (dalej: Regulamin PSZOK) określał rodzaje i zasady przyjmowania odpadów. PSZOK zapewniają przyjęcie odpadów komunalnych, których katalog określony został w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. W PSZOK nie przyjmowano papy.

W okresie objętym kontrolą limitem przyjęcia objęto odpady ulegające biodegradacji, przyjmowane w workach foliowych o pojemności od 60 do 120 l w maksymalnej ilości 6 szt. Odpady budowlane lub rozbiórkowe przyjmowane były w ilości nie większej niż 200 l jednorazowo<sup>28</sup>. Według danych GUS na 31 grudnia 2019 r. jeden PSZOK obsługuje 321 434,5 osoby.

(dowody: akta kontroli str. 55-56, 92-94 Tom I, 336-338 Tom IV)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że liczba PSZOK nie zabezpiecza bieżących potrzeb mieszkańców Wrocławia. Funkcjonujące dwa PSZOK przyjmują coraz większy wolumen odpadów. Średnia dynamika wzrostu w stosunku do roku poprzedniego to 152,2%. W związku z powyższym, rozbudowa sieci PSZOK staje się koniecznością. Spółka podjęła działania w zakresie budowy nowego PSZOK przy ul. Szwajcarskiej. Powstała już koncepcja oraz projekt budowlany, uzyskano pozwolenie na budowę. Ponadto Spółka we współpracy z Wydziałem Nieruchomości Komunalnych Urzędu Miejskiego Wrocławia prowadzi analizę wykorzystania kolejnych działek będących we władaniu Gminy Wrocław, mogących spełnić wymogi budowy i funkcjonowania PSZOK oraz poszukiwania źródeł dofinansowania tych inwestycji.

(dowody: akta kontroli str. 4-6 Tom III)

Przeprowadzone oględziny PSZOK<sup>29</sup> wykazały, że część miejsc magazynowania odpadów (kontenery, pojemniki) nie posiadała kodu i nazwy zbieranego odpadu. Zebrane odpady magazynowano na utwardzonym placu oraz w hali magazynowej. Pojemniki (częściowo otwarte) po m.in. olejach, smarach, farbach, piankach montażowych, klejach, zaprawach magazynowane były łącznie w otwartym kontenerze ustawionym bezpośrednio na betonowej posadzce. Kontenery na gruz oraz gruz betonowy z rozbiórki zawierały elementy ceramiczne i plastikowe. Złom

<sup>25</sup> Czynny od poniedziałku do piątku w godz. od 8:00 do 17:00, a w sobotę od 8:00 do 16:00.

<sup>26</sup> Czynny od poniedziałku do piątku w godz. od 7:00 do 15:00.

<sup>27</sup> Zarządzenie Nr 7914/13 Prezydenta Wrocławia z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie regulaminu PSZOK.

<sup>28</sup> Zgodnie z uchwałą Nr XXI/442/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie usług świadczonych w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 1141).

<sup>29</sup> Przeprowadzone w dniu 26 czerwca 2020 r. w PSZOK przy ul. Janowskiej 51 we Wrocławiu i obejmujące system monitoringu wizyjnego PSZOK i Kompostowni Odpadów Zielonych.

zbierany był w otwartym kontenerze bez podziału na jego rodzaje (np. żeliwny, żelazny, stalowy, miedź, mosiądz, aluminium).

We wnętrzu hali magazynowej stwierdzono, że część zebranych lamp fluorescencyjnych oraz świetlówek przechowywano luzem, na posadzce. Wolnostojące pojemniki (opakowania) z olejem oraz puste (otwarte) puszki po farbie ustawiono na kuwecie plastikowej. Puste pojemniki po olejach silnikowych ustawiono na bawełnianym materiale ułożonym bezpośrednio na posadzce hali. Część pojemników wypełnionych bateriami i małymi akumulatorami była otwarta, ustawiona bezpośrednio na posadzce. Siatkowe kosze na drobny sprzęt elektryczny i elektroniczny były przepełnione. Obok ustawiono (luzem) większy gabarytowo sprzęt elektryczny, tj. pralkę, monitor, kosiarki, mikrofalówkę, telewizor, lodówki i zamrażarkę.

Oględziny wykazały, że PSZOK nie jest wyposażony w sorbenty<sup>30</sup>. W wyniku oględzin stwierdzono również, że pracownicy PSZOK nie prowadzili nadzoru nad ilością i rodzajem odpadów pozostawianych przez mieszkańców Wrocławia. Powyższe ustalenia świadczą o naruszeniu postanowień decyzji określającej sposób magazynowania oraz metody zbierania odpadów.

W toku oględzin stwierdzono również, że PSZOK i Kompostownia Odpadów Zielonych posiadały połączony ze sobą wizyjny system monitoringu miejsca magazynowania i składowania odpadów spełniający wymagania określone w art. 25 ust. 6a do 6d ustawy o odpadach. Zapis obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania i składowania odpadów był przechowywany przez miesiąc od daty dokonania zapisu. Urządzenia rejestrujące zapewniają przez całą dobę zapis obrazu i identyfikację osób przebywających w tych miejscach. Zapis obrazu wizyjnego był właściwie przechowywany i zabezpieczony przed dostępem osób nieuprawnionych oraz jego utratą, w szczególności wskutek zniszczenia lub kradzieży.

(dowody: akta kontroli str. 1-6 Tom II)

Spółka spełniała ustawowe wymagania w zakresie wizyjnego systemu monitoringu PSZOK i Kompostowni zlokalizowanych przy ul. Janowskiej 51 z dniem 4 września 2019 r., a PSZOK przy ul. Kazimierza Michalczyka z dniem 25 marca 2020 r., czym naruszyła określony w art. 12 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>31</sup> termin ich spełnienia.

(dowody: akta kontroli str. 54-72, 130-138 Tom I)

W okresie objętym kontrolą Spółka podpisała siedem<sup>32</sup> umów dotyczących odbierania, transportu i zagospodarowania części odpadów komunalnych zebranych w PSZOK<sup>33</sup>. Odbiór odpadów odbywał się na podstawie zleceń wystawianych bezpośrednio przez Spółkę, które wskazywały PSZOK z terenu którego planowany był odbiór odpadów, datę i miejsce odbioru odpadów komunalnych oraz ich rodzaj. Wykonawca każdej z umów zobowiązany został do przedkładania zamawiającemu

<sup>30</sup> Materiały absorbujące ciecze stosowane m.in. do usuwania substancji olejów, paliw, tłuszczów, smarów, substancji ropopochodnych i wody.

<sup>31</sup> Dz. U. poz. 1592; dalej: ustawa o zmianie ustawy o odpadach

<sup>32</sup> Trzy w 2016 r., jedną w 2017 r., dwie w 2018 r. oraz jedną w 2019 r.

<sup>33</sup> Odbiorem i transportem objęto odpady o kodach: 15 01 01 – opakowania z papieru i tektury; 15 01 07 – opakowania ze szkła; 16 01 03 – zużyte opony; 16 01 07 – filtry olejowe; 16 01 13 – płyny hamulcowe; 16 02 16 – elementy usunięte ze zużytych urządzeń inne niż wymienione w 16 02 15; 16 80 01 – magnetyczne i optyczne nośniki informacji; 17 01 07 – zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06; 17 06 04 – materiały izolacyjne inne niż wymienione w 17 06 01 i 17 06 03; 20 01 11 – tekstylia; 20 01 13 – rozpuszczalniki; 20 01 19 – środki ochrony roślin; 20 01 28 – farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcze i żywice inne niż wymienione w 20 01 27; 20 01 27 – farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszcze i żywice zawierające substancje niebezpieczne; 20 01 39 – tworzywa sztuczne; 20 01 40 – metale; 20 02 01 – odpady ulegające biodegradacji; 20 03 07 – odpady wielkogabarytowe.

miesięcznych sprawozdań z wykonania przedmiotu zamówienia, zawierających, m.in. informację o ilości i rodzaju odebranych i zagospodarowanych odpadów, podpisane karty przekazania odpadów, opis sposobu postępowania z odebranymi z PSZOK poszczególnymi rodzajami odpadów wraz ze wskazaniem instalacji i procesu, do której zostały przekazane odpady, dowody ważenia odpadów.

Odpady niebezpieczne i inne z przypisanymi kodami: 13 02 08\* – inne oleje przekładniowe i smarowe (odpady niebezpieczne), 15 01 01 – opakowania z papieru i tektury, 20 01 21\* – lampy fluorescencyjne i inne odpady zawierające rtęć (odpady niebezpieczne), 20 01 23\* – urządzenia zawierające freony (odpady niebezpieczne), 20 01 34 – baterie i akumulatory inne niż wymienione w 20 01 33, 20 01 35\* – zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21 i 20 01 23 zawierające niebezpieczne składniki (odpady niebezpieczne), 20 01 36 – zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21, 20 01 23 i 20 01 35, 20 01 38 – drewno oraz 20 01 40 – metale, Spółka przekazywała bezpośrednio, bez zawarcia umowy, podmiotom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania odpadów. Spółka nie weryfikowała, czy podmioty te posiadają wymagane prawem zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów.

(dowody: akta kontroli str. 448-483 Tom III, 107-182 Tom IV)

Spółka zarządzała Kompostownią Odpadów Zielonych zlokalizowaną przy ul. Janowskiej 51 we Wrocławiu, w której prowadziła działalność polegającą na przetwarzaniu odpadów komunalnych. Kompostownia ta przyjmowała wyłącznie odpady ulegające biodegradacji (m.in. trawa, liście, pędy, gałęzie roślin). Zezwolenia na przetwarzanie udzielił Spółce Marszałek Województwa Dolnośląskiego decyzją<sup>34</sup> z dnia 3 czerwca 2015 r. Decyzja ta dopuszczała do przetworzenia odpady o kodzie 20 02 01 – odpady ulegające biodegradacji w ilości 6 000 Mg/rok. Przyjmowane odpady zielone poddawane były procesowi R13<sup>35</sup> oraz R3<sup>36</sup>, w wyniku którego powstawał środek wspomagający uprawę roślin.

W zezwoleniu określono również dopuszczalną masę odpadów powstających w wyniku przetworzenia selektywnie zebranych odpadów zielonych w procesie R3 na poziomie 600 Mg/rok dla odpadów o kodzie 19 05 01 – nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych i podobnych oraz na poziomie 2 200 Mg/rok dla odpadów o kodzie 19 05 03 – kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania) wytworzony z odpadów zielonych zbieranych selektywnie.

(dowody: akta kontroli str. 219-230 Tom IV)

Spółka zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o odpadach, terminowo wystąpiła w dniu 5 marca 2020 r. do Marszałka Województwa Dolnośląskiego z wnioskiem o zmianę decyzji na przetwarzanie odpadów. Złożony wniosek spełniał wymogi formalne. Sporządzono operaty przeciwpożarowe dla PSZOK i Kompostowni. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Spółka nie uzyskała nowej decyzji.

(dowody: akta kontroli str. 281-283, 315-319 Tom I, 223-227 Tom III)

<sup>34</sup> Decyzja Nr O 122/2015 udzielająca zezwolenia na przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w instalacji do kompostowania odpadów zielonych na terenie Kompostowni Odpadów Zielonych.

<sup>35</sup> Selektywne magazynowanie odpadów o kodzie 20 02 01 (odpady ulegające biodegradacji) przed poddaniem ich przetwarzaniu w procesie R3. Odpady magazynowane są selektywnie luzem, w sposób uporządkowany, w przyzmacach, na placu rozładunku odpadów zielonych.

<sup>36</sup> Recykling lub odzysk substancji organicznych, które nie są stosowane jako rozpuszczalniki (w tym kompostowanie i inne biologiczne procesy przekształcania).

Zarządzeniem Prezydenta Wrocławia<sup>37</sup> wprowadzono Regulamin Kompostowni Odpadów Zielonych. Do Kompostowni w pierwszej kolejności przyjmowane były odpady z prac pielęgnacyjnych wykonywanych na terenie stanowiącym własność Gminy Wrocław lub Skarbu Państwa, będących w dyspozycji Gminy. Następnie odpady ulegające biodegradacji przyjmowane były od przedsiębiorców, z którymi zawarto umowę. W 2016 r. Spółka podpisała 42 takie umowy, w 2017 r. – 35, w 2018 r. – 43, w 2019 r. – 36, a w 2020 r. – 11. Przyjmowane odpady pochodziły z regionu północno-centralnego województwa dolnośląskiego, a od 2020 r. pochodzące z terenu Gminy Wrocław.

Spółka prowadziła ewidencję odpadów zgodnie ze stanem rzeczywistym. W 2016 r. przyjęto odpady ulegające biodegradacji o łącznej masie 5 419,46 Mg, w 2017 r. o masie 5 908,32 Mg, w 2018 r. o masie 5 928,06 Mg, w 2019 r. o masie 5 939,96 r.

(dowody: akta kontroli str. 9-21 Tom IV)

Spółka wprowadziła do obrotu, na mocy decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>38</sup> z dnia 20 października 2015 r., powstały w wyniku przetworzenia w procesie R3, środek wspomagający uprawę roślin „e-kompost”, który był sprzedawany od 5 czerwca 2017 r. Kompost sprzedawano zainteresowanym osobom fizycznym oraz przedsiębiorcom, z którymi zawierano umowy. Informację o możliwości zakupu kompostu umieszczono na stronie internetowej Spółki<sup>39</sup>. Kompost sprzedawany był w cenie 20 zł za tonę przy uwzględnienie załadunku po stronie sprzedającego, lub w cenie 10 zł za tonę jeżeli załadunek realizował kupujący.

W 2017 r. sprzedano 682,58 Mg e-kompostu, w 2018 r. 2 631,52 Mg, w 2019 r. 2 932,89 Mg, a w 2020 r. (do 30 czerwca) 4 160,22 Mg.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że e-kompost wydawany był mieszkańcom Gminy Wrocław bezpłatnie maksymalnie do jednej tony. Warunkiem otrzymania kompostu jest przywiezienie do któregośkolwiek punktu PSZOK odpadów komunalnych przyjmowanych przez PSZOK.

(dowody: akta kontroli str. 121-124 Tom I, 9-28 Tom IV)

Zgodnie z art. 9na ust. 1 i 2 u.c.p.g. Spółka przekazywała do Prezydenta Wrocławia roczne sprawozdania podmiotu prowadzącego PSZOK, odrębnie dla punktu przy ul. Kazimierza Michalczyka 9 i punktu przy ul. Janowskiej 51. Sprawozdania za lata 2016-2018 złożone zostały w określonym ustawowo terminie.

Każdorazowo ze sprawozdaniami przekazane zostały kopie pism wraz z uzyskanymi odpowiedziami oraz dokumenty niezbędne do sporządzenia przedmiotowych sprawozdań przekazane przez przedsiębiorców, do których w poszczególnych latach zostały oddane zebrane w PSZOK odpady komunalne celem ich dalszego zagospodarowania.

Do sprawozdania za 2016 r. z PSZOK przy ul. Kazimierza Michalczyka 9, Spółka złożyła w dniu 26 września 2017 r. korektę w związku z wystąpieniem błędu rachunkowego dotyczącego masy odpadów ulegających biodegradacji przekazanych do Kompostowni.

Do sprawozdania za 2017 r. z PSZOK przy ul. Kazimierza Michalczyka 9, Spółka złożyła dwie korekty. Pierwsza z nich złożona została w dniu 13 lutego 2019 r., w związku z wystąpieniem błędu rachunkowego dotyczącego masy odpadów ulegających biodegradacji przekazanych do Kompostowni. Druga złożona została

<sup>37</sup> Zarządzenie Nr 10233/10 Prezydenta Wrocławia z dnia 16 sierpnia 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kompostowni Odpadów Zielonych.

<sup>38</sup> Decyzja Nr G-538/1 zezwalająca wnioskodawcy na wprowadzenie do obrotu organicznego środka poprawiającego właściwości gleby pod nazwą: „e-kompost”.

<sup>39</sup> www.ekosystem.pl

w dniu 9 marca 2018 r. i dotyczyła omyłki pisarskiej w masie odpadów z metali przekazanych do instalacji oraz sposobie zagospodarowania zebranych odpadów.

Do sprawozdania za 2018 r. z PSZOK przy ul. K. Michalczyka 9 i Janowskiej 51 Spółka w dniu 27 lutego 2019 r. złożyła korekty. Dotyczyły one uzupełnienia informacji o sposobie zagospodarowania zebranych odpadów i nazw instalacji, do których odpady zostały przekazane oraz korekty masy odpadów metali przekazanych do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

W sprawozdaniu za rok 2018 nie uwzględniono zebranych odpadów sklasyfikowanych pod kodami 13 02 08, 16 02 16 oraz 16 80 01.

Sprawozdania za lata 2016-2018 składano na obowiązujących wzorach formularzy, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 17 czerwca 2016 r. *w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi*<sup>40</sup> oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. *w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi*<sup>41</sup>.

(dowody: akta kontroli str. 7-317 Tom II, 133-218 Tom III)

Stosownie do wymogu określonego w art. 75 ust. 1 ustawy o odpadach, Spółka składała w wymaganym terminie roczne sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami do Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Kompletnie zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach ich zagospodarowania i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, składane były oddzielnie dla odpadów zbieranych w PSZOK oraz odzyskiwanych w Kompostowni.

Sprawozdania były uzupełniane przez Spółkę bez uprzedniego wezwania ze strony Marszałka Województwa. Korektę sprawozdania dotyczącego Kompostowni za rok 2017 oraz 2018 Spółka przekazała do Wydziału Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w dniu 4 października 2019 r. Dane jakie uległy zmianie dotyczyły rodzaju i ilości wytworzonych odpadów w związku z przeprowadzanym procesem odzysku.

Sprawozdania za lata 2016-2018 składano na wzorach formularzy określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach<sup>42</sup>.

(dowody: akta kontroli str. 318-447 Tom II, 223-369 Tom III)

Spółka, zgodnie z art. 90a u.c.p.g., jako podmiot prowadzący instalację komunalną – Kompostownię, przekazywała do Urzędu Miejskiego Wrocławia informację o odpadach, które prowadzący instalację poddał procesowi przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub przekazane zostały w tym celu innemu posiadaczowi odpadów. Z informacji przekazanych za lata 2016-2018 wynikało, że dostarczone odpady nie zostały poddane żadnemu z powyższych procesów ani przekazane w tym celu innemu posiadaczowi odpadów.

(dowody: akta kontroli str. 90-91, 130 Tom III)

W okresie objętym kontrolą Spółka poddawana była kontroli w zakresie gospodarki odpadami przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2017 r.<sup>43</sup> oraz Dolnośląskiego

<sup>40</sup> Dz. U. poz. 934.

<sup>41</sup> Dz. U. poz. 1627, dalej: rozporządzenie w sprawie wzorów sprawozdań.

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 1674.

<sup>43</sup> P/17/006 – Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych.

Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska i Urząd Miejski Wrocławia w 2019 r. W ramach kontroli WIOŚ stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: 1) braku pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzenie ścieków zawierających substancje szkodliwe dla środowiska wodnego<sup>44</sup>; 2) nieprzewodzenia pomiarów wilgotności kompostowanych odpadów. Z kontroli przeprowadzonej przez Urząd Miejski Wrocławia sporządzone zostało „Sprawozdanie z audytu planowanego zapewniającego w temacie zadania: Gospodarka odpadami w Gminie Wrocław”, w którym wskazano istotne ryzyka w badanym obszarze oraz sformułowano zalecenia. W pozostałych kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 281-283, 500-570 Tom I)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Od dnia 5 marca 2019 r. nie zapewniono prowadzenia wizyjnego systemu kontroli magazynowanych odpadów zgodnie z art. 25 ust. 6a-6e u.o.d., co stanowiło naruszenie art. 12 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.

Prowadzenie zgodnego z przepisami wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów zapewniono w PSZOK i Kompostowni przy ul. Janowskiej 51 we Wrocławiu od dnia 4 września 2019 r. (183 dni po terminie), a w PSZOK przy ul. Kazimierza Michalczyka 9 we Wrocławiu od dnia 25 marca 2020 r. (386 dni po terminie).

Prezes Zarządu wyjaśnił, że rozporządzenie uściślające wymagania wobec systemu monitoringu wizyjnego ogłoszone zostało dopiero w dniu 16 września 2019 r., a określone w ustawie wymogi systemu wizyjnego były zbyt ogólne i istniało duże ryzyko, że zamontowany monitoring nie spełniłby wymagań doprecyzowanych tym rozporządzeniem. Spółka w jak najszybszym możliwym terminie zainstalowała monitoring zgodnie z wymogami rozporządzenia.

NIK wskazuje, że przepis art. 12 ustawy o zmianie ustawy o odpadach wymagał, aby wizyjny system kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów prowadzony był od dnia 5 marca 2019 r. Niewydanie przez ministra właściwego ds. środowiska przepisów wykonawczych na podstawie art. 25 ust. 8a ustawy o odpadach nie zwalniało Spółki z obowiązku podjęcia działań wynikających z przepisu rangi ustawowej. NIK wskazuje również, że montaż wizyjnego systemu monitoringu obiektów przy ul. Janowskiej 51 nastąpił przed ogłoszeniem rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów<sup>45</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 54-72, 130-138 Tom I, str. 4-6 Tom III)

2. Gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadany zezwoleniem.

Oględziny PSZOK wykazały, że naruszony został sposób magazynowania oraz warunki zbierania odpadów określony w decyzji Prezydenta Wrocławia z dnia 12 kwietnia 2013 r. poprzez niewypełnienie obowiązku umieszczenia pojemników z odpadami ciekłymi w wannach lub kuwetach zabezpieczających podłoże przed ewentualnymi wyciekami (odpady o kodach 20 01 28 – farby, tusze, farby drukarskie, kleje, lepiszczce i żywice, inne niż wymienione w 20 01 27; 16 01 13\* – płyny hamulcowe (odpady niebezpieczne); 20 01 13\* – rozpuszczalniki (odpady

<sup>44</sup> Spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na zarządzenie pokontrolne Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w związku z przedmiotowym ustaleniem.

<sup>45</sup> Dz. U. poz. 1755. Rozporządzenie opublikowano w Dzienniku Ustaw w dniu 16 września 2019 r. Weszło w życie z dniem 17 grudnia 2019 r.

niebezpieczne); 20 01 80 – środki ochrony roślin inne niż wymienione w 20 01 19, umieszczono w pojemnikach ustawionych bezpośrednio na podłożu placu i hali), magazynowania złomu z podziałem na rodzaje metali w halach magazynowych lub zamykanych kontenerach ustawionych na placach (zbierano złom mieszany w otwartym kontenerze), magazynowania baterii i akumulatorów wyłącznie w pojemnikach hermetycznie zamykanych, zabezpieczonych przed ewentualnym działaniem elektrolitów (magazynowane były w otwartych pojemnikach, ustawionych bezpośrednio na podłożu hali), magazynowania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w koszach siatkowych ustawionych w hali magazynowej (sprzęt stał luzem na posadzce hali), oznaczenia kodem i nazwą konkretnego odpadu miejsc magazynowania odpadów (brak oznaczeń części zbieranych odpadów), wyposażenia w sorbenty (brak). Ponadto należy stwierdzić, że ujawnione w trakcie oględzin nieprawidłowości polegające na nieumieszczeniu oznaczeń kontenerów kodem i nazwą zbieranego odpadu, przechowywaniu baterii i akumulatorów w nieprzystosowanych do tego pojemnikach oraz braku sorbentu zostały usunięte jeszcze w trakcie kontroli NIK.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że po ww. oględzinach poprawione zostały warunki magazynowania i zbierania odpadów. Miejsca magazynowania odpadów oznaczono odpowiednimi nazwami oraz kodami. Baterie, akumulatory, lampy fluorescencyjne oraz oleje znajdują się w odpowiednich pojemnikach. Mały sprzęt elektryczny oraz elektroniczny znajduje się w przeznaczonych do tego koszach. Gabarytowe elektrośmieci są odbierane przez wyspecjalizowaną firmę. Do tego czasu są przechowywane na podłodze hali. Zakupiono sorbent.

(dowody: akta kontroli str. 1-6 Tom II, 9-11, 29-42 Tom IV)

3. W sporządzonym przez Spółkę sprawozdaniu za rok 2018 do Prezydenta Wrocławia nie uwzględniono odpadów z grupy 13 – oleje odpadowe i odpady ciekłych paliw (z wyłączeniem olejów jadalnych oraz grup 05, 12 i 19) oraz grupy 16 – odpady nieujęte w innych grupach, z wyłączeniem zużytych opon.

Skutkiem powyższych działań było przedstawienie Prezydentowi Wrocławia wymaganej sprawozdawczości w niepełnej szczegółowości danych o wszystkich zebranych odpadach, a w konsekwencji uniemożliwienie pełnego rzetelnego monitorowania przez Gminę rodzaju i ilości zebranych odpadów oraz sposobu ich zagospodarowania.

Wiceprezes Zarządu wyjaśnił, że odpady z grupy 13 oraz 16 zostały uwzględnione w rocznym sprawozdaniu o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami zgodnie z ustawą o odpadach, które zostały skierowane do Marszałka Województwa.

NIK nie podziela tego stanowiska. Określony rozporządzeniem wzór rocznego sprawozdania sporządzanego przez podmiot prowadzący PSZOK określa, że w sprawozdaniu należy podać informacje o wszystkich odpadach odebranych i przekazanych do zagospodarowania oraz odebranych i magazynowanych. Katalog odpadów komunalnych, które co najmniej przyjmowane są w PSZOK, określony został w art. 3 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

(dowody: akta kontroli str. 136-157 Tom III, 107-108 Tom IV)

4. Przekazywanie zebranych odpadów podmiotom odbywało się bez uprzedniej weryfikacji czy posiadają one zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania bądź w zakresie przetwarzania odpadów zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach. Brak weryfikacji podmiotów odbierających odpady był



działaniem nierzetelnym i mógł prowadzić do naruszenia warunków zbierania odpadów określonych w decyzji Prezydenta Wrocławia z dnia 12 kwietnia 2013 r.

W zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów określono obowiązek ich przekazania podmiotom posiadającym stosowne zezwolenie. W przypadku odpadów zebranych w PSZOK, które Spółka bezpośrednio przekazywała w okresie objętym kontrolą celem dalszego zagospodarowania, nie weryfikowano czy ci przedsiębiorcy są do tego uprawnieni.

Wiceprezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka nie jest organem uprawnionym do przeprowadzania kontroli w zakresie posiadanych dokumentów przez podmiot prowadzący działalność związaną z gospodarowaniem odpadami.

NIK nie podziela tego stanowiska. Spółka, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o odpadach, może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami wyłącznie podmiotom, które posiadają zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Warunkiem wypełnienia tego obowiązku jest posiadanie przez Spółkę wiedzy, czy podmiot któremu przekazywano odpady celem dalszego zagospodarowania dysponuje stosownym zezwoleniem.

(dowody: akta kontroli str. 105-108 Tom IV)

5. Określenie częstotliwości odbioru odpadów w czterech wszczętych postępowaniach przetargowych oraz w dwóch zawartych umowach na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Wrocław nastąpiło niezgodnie z regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Wrocławia.

Obowiązujący w dniu podjęcia ww. czynności regulamin w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie Wrocławia określał częstotliwość odbioru odpadów szklanych na – co najmniej jeden raz na dwa tygodnie. Ogłoszone w 2020 r. postępowania przetargowe na odbiór, zbieranie, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Wrocław w obrębie Sektora I – IV oraz udzielone w tym zakresie zamówienia w obrębie Sektora I i IV (w ramach odrębnych postępowań) określały częstotliwość odbioru odpadów szklanych na – co najmniej raz w miesiącu.

Wiceprezes Zarządu wyjaśnił, że w świetle przepisów ustawy u.c.p.g., pomiędzy regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminach a sposobem organizacji świadczenia usług przez gminę jako organizatora gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie zachodzi związek normatywny. Nie sposób zatem twierdzić, że postanowienia regulaminu wyznaczają sposoby organizacji gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto postanowienia regulaminu są adresowane do właściciela nieruchomości. W świetle art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g. celem regulaminu jest określenie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych. Treścią postanowień regulaminu nie jest częstotliwość odbierania odpadów, ale minimalne częstotliwości pozbywania się odpadów przez właściciela nieruchomości. SIWZ określa częstotliwość minimalną, z jaką wykonawca zobowiązany jest odbierać odpady komunalne. Jednocześnie na wykonawcę nałożono obowiązek kontroli stopnia przepełniania się pojemników, co może oznaczać, że faktycznie częstotliwość odbierania odpadów z poszczególnych nieruchomości będzie znacznie wyższa aniżeli raz w miesiącu, czy raz na dwa tygodnie.

NIK nie podziela tych argumentów. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.c.p.g. gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w tym m.in. zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. W art. 4 ust. 2 tej ustawy określono, że to regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady

utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w tym m.in. wymagania w zakresie selektywnego odbierania i odbierania odpadów komunalnych. Ten w rozdziale 4 i § 12 ust. 1 określa obowiązek przekazania odpadów przeznaczonych do odebrania podmiotowi odbierającemu odpady komunalne w określonych terminach, w przypadku szkła – co najmniej raz na dwa tygodnie. Właściciel nieruchomości ma zapewnić możliwość odbioru odpadów odbierającemu odpady, co koresponduje z koniecznością odbioru tych odpadów w wyznaczonym w regulaminie terminie. Spółka wykonując zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w imieniu Gminy Wrocław zobowiązana była do przestrzegania postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Ponadto wskazać należy, że w lipcu 2020 r. zmianie uległ ww. regulamin, który określił częstotliwość odbioru odpadów szklanych na poziomie wymaganym przez Spółkę.

(dowody: akta kontroli str.46-51, 339-348 Tom IV)

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad funkcjonowaniem PSZOK w zakresie prawidłowego sposobu magazynowania i warunków zbierania odpadów określonych w zezwoleniu.
2. Sporządzenie korekty sprawozdania przeznaczonego dla podmiotu prowadzącego PSZOK za rok 2018 i przekazanie sprawozdania Prezydentowi Wrocławia zawierającego wszystkie wymagane dane.
3. Zapewnienie weryfikacji posiadania przez podmioty, którym przekazano i zlecono gospodarowanie odpadami, zezwoleń na zbieranie odpadów lub zezwoleń na przetwarzanie odpadów.
4. Uwzględnianie zgodności opisów przedmiotu zamówienia i umów zawieranych w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z postanowieniami regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Wrocławia.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu

zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, września 2020 r.

Kontroler  
Rafał Sudnik  
inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*