



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 03 listopada 2010 r.

**Pan
Sławomir Michalak
Prezes
Miejskiego Przedsiębiorstwa
Oczyszczania
w m.st. Warszawie Sp. z o.o.**

LWA-4101-05-02/2010
P/10/173

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Miejskim Przedsiębiorstwie Oczyszczania w m.st. Warszawie Spółka z o.o.² kontrolę dotyczącą funkcjonowania spółek komunalnych oraz wpływu nadzoru właścicielskiego na ich działalność w latach 2008 – 2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 17 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie skontrolowane aspekty działalności Spółki, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Ocena uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. Spółka została utworzona *Aktem Założycielskim* z dnia 30 grudnia 2002 r.³, jako osoba prawna m.st. Warszawy, w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego pod nazwą

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dalej także *MPO* lub *Spółka*.

³ Akt notarialny z dnia 30 grudnia 2002 r. Rep. A Nr 3050/2002

Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m.st. Warszawie. Wszystkie udziały w Spółce zostały objęte przez samorząd m.st. Warszawy.

Spółka prowadziła działalność gospodarczą realizując zadania o charakterze użyteczności publicznej, o których mowa w art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*⁴, obejmujące powszechnie dostępne usługi polegające na wywozie śmieci, unieszkodliwianiu odpadów komunalnych oraz utrzymaniu czystości i porządku. Przedmiot działalności Spółki nie naruszał ograniczeń wynikających z art. 9 i 10 *ustawy o gospodarce komunalnej*.

Wyniki kontroli wskazują na ustabilizowaną sytuację finansowo-ekonomiczną Spółki. Przychody ogółem w 2009 r. w kwocie 158 654 tys. zł były wyższe o 25 926 tys. zł, tj. o 19,5% od przychodów ogółem w 2008 r. (132 728 tys. zł). Zwiększenie przychodów uzyskano przy niższym wskaźniku wzrostu kosztów ogólnych (16,4 %), co pozwoliło uzyskać zysk netto w wysokości 466 tys. zł w 2008 r. i 3 770 tys. zł w 2009 r. Spółka nie wypłacała za lata obrotowe 2008 – 2009 dywidendy.

Wykazane w bilansie na koniec 2009 r. aktywa ogółem w kwocie 186 009 tys. zł były wyższe o 17 531 tys. zł, tj. o 10,4 % od aktywów w 2008 r. W 2009 r. zmniejszył się natomiast kapitał własny spółki z kwoty 118 140 tys. zł do 98 947 tys. zł⁵, przy czym kapitał zakładowy pozostał bez zmian (109 000 tys. zł).

Spółka posiadała środki pieniężne i inne aktywa pieniężne, które według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. wynosiły 65 732,7 tys. zł, na 31 grudnia 2009 r. 73 366,2 tys. zł oraz na 30 czerwca 2010 r. 76 740,5 tys. zł. Środki te były w latach 2008 – 2010 (I półrocze) lokowane m.in. w instrumenty finansowe, z którego to tytułu Spółka uzyskała w wymienionym okresie przychody w kwocie ogółem 11 061 tys. zł.

W ocenie NIK, zawierane przez Spółkę transakcje⁶ dotyczące głównie zakupu obligacji komercyjnych (papierów dłużnych)⁷, mogły stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz.43 ze zm.

⁵ W związku z korektą wyniku lat ubiegłych spowodowaną utworzeniem rezerw na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalno-rentowe dotyczące lat przyszłych – wg raportu z dnia 31 marca 2010 r., uzupełniającego opinię niezależnego biegłego rewidenta z badania sprawozdania finansowego za rok obrotowy od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.

⁶ Od 2003 r.

⁷ Według ustaleń Biura Kontroli m.st. Warszawy w latach 2003 – 2009 Spółka zawarła 242 transakcje na kwotę ponad miliarda złotych, w tym 55 transakcji dotyczących zakupu bonów skarbowych, 6 obligacji Skarbu Państwa oraz 181 dot. obligacji komercyjnych.

obrotu aktywami finansowymi Spółki⁸. Powyższe znajduje potwierdzenie w ustaleniach kontroli przeprowadzonej w MPO w 2009 r. przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy. W wyniku tej kontroli negatywnie oceniono działalność Spółki w zakresie zawieranych w latach 2007 – 2009 umów zakupu papierów dłużnych, w tym nabycie obligacji [...]⁹ na kwotę 3 976 tys. zł, które nie zostały w terminie wykupione przez emitenta, a Spółka była zmuszona do zamiany obligacji na weksle zamrażając ww. aktywa finansowe na okres 1 roku (50%) i 2 lat (50%).

2. NIK ocenia negatywnie fakt, iż pomimo dostępności środków finansowych Spółka nie realizowała infrastrukturalnych zadań inwestycyjnych o znaczeniu strategicznym - z punktu widzenia zasadniczego przedmiotu działalności MPO. Nakłady na inwestycje rozwojowe dotyczące gospodarki odpadami, w stosunku do wielkości zakładanych w planach gospodarczych Spółki na lata 2008 i 2009, wyniosły odpowiednio 0,24% i 1,01%.

2.1. Niepowodzeniem zakończyły się działania MPO mające na celu zakup gruntu pod budowę składowiska odpadów komunalnych w miejscowości Łubna gmina Góra Kalwaria, ujętego w planie gospodarczym na 2008 r. Zakup gruntu miał na celu zapewnienie Spółce możliwości dalszego składowania odpadów poprzez budowę składowiska, które mogłoby zastąpić funkcjonujące Łubna I, w związku z realnym ryzykiem wygaśnięcia dotychczasowego pozwolenia zintegrowanego na jego eksploatację¹⁰.

Z wyjaśnień Zarządu Spółki¹¹ wynika, że przyczyną niepowodzenia w pozyskaniu gruntów pod budowę składowiska odpadów było zaniechanie przez poprzedni Zarząd¹² MPO wystąpienia z ofertą do Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria, dotyczącą realizacji Regionalnego Zakładu Gospodarki Odpadami (ujętego w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami na lata 2007-2011). Spółka nie przystąpiła do udziału, w ogłoszonym przez Burmistrza Góry Kalwarii, konkursie wstępnych koncepcji budowy zakładu unieszkodliwiania odpadów komunalnych w miejscowości Łubna¹³.

⁸ W dniu 7 stycznia 2010 r. doszło do zmiany *Aktu Założycielskiego* polegającej na wprowadzeniu wymogu uzyskania zgody Rady Nadzorczej na czynności Zarządu których przedmiotem jest lokowanie wolnych środków finansowych w instrumenty finansowe.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli dokonała wyłączenia danych na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

¹⁰ Termin ważności aktualnego pozwolenia upływa z końcem 2010 r.

¹¹ Pismo Zarządu MPO z dnia 8 lipca 2010 r. znak MPO/BRI/RI/073/2010.

¹² Członkowie poprzedniego Zarządu zostali odwołani uchwałami Rady Nadzorczej w dniu 17 marca 2010 r.

¹³ Termin składania ofert upływał 26 marca 2010 r.

Obecny Zarząd MPO, po przeprowadzeniu rozmów z władzami Góry Kalwarii, przedstawił w dniu 10 maja 2010 r. *Wstępną koncepcję budowy zakładu unieszkodliwiania odpadów komunalnych w miejscowości Łubna.*

2.2. Nie zrealizowano również, ujętych w planie gospodarczym Spółki na 2009 r., wydatków w kwocie 2 400 tys. zł na zakup urządzeń usprawniających proces przetwarzania odpadów na terenie Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Radiowo, który przetwarza odpady komunalne metodą biologiczno-mechaniczną. Dopiero w 2010 r. podjęto doraźne działania dotyczące usprawnienia istniejącego ciągu technologicznego kompostowni.

2.3. W ocenie NIK, inwestycje infrastrukturalne, w tym pozwalające na rozwój selektywnej zbiórki odpadów są niezbędne dla dalszego funkcjonowania MPO jako spółki komunalnej, ze względu na obowiązek samorządu gminy wynikający z art. 16a¹⁴ ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁵, dotyczący zapewnienia warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania odpadów oraz stopniowego ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, czy też zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

NIK zwraca uwagę na fakt, iż jedną z konsekwencji braku zabezpieczenia możliwości unieszkodliwiania i odzysku odpadów komunalnych we własnych instalacjach i urządzeniach (kompostownia, składowiska) - było zlecenie przez MPO podmiotom zewnętrznym, w tym bezpośrednim konkurentom na rynku stołecznym, usług w tym zakresie. Zlecenia te obejmowały realizację prac będących przedmiotem podstawowej działalności Spółki. W latach 2008 – 2010 zawarto w tym zakresie umowy na kwotę co najmniej 13 343 tys. zł.

W toku kontroli ustalono ponadto, że Spółka jest w trakcie przygotowywania postępowania przetargowego na odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów - o wartości szacunkowej ponad 42 000 tys. zł.

3. Wśród usług zleczanych przez MPO podmiotom zewnętrznym był m.in. wywóz i unieszkodliwianie odcieków ze składowiska Łubna, realizowany na podstawie 3-letniej umowy¹⁶ o wartości 4 614 tys. zł netto. Zawarcie tej umowy nie znajdowało uzasadnienia ekonomicznego w sytuacji, gdy MPO posiadało możliwości organizacyjne, kadrowe oraz

¹⁴ Dodany ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1458), wchodzący w życie z dniem 13 października 2005 r.

¹⁵ Dz. U. z 2007 r., Nr 39, poz. 251 ze zm.

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli dokonała wyłączenia danych na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

własny tabor asenizacyjny (jak również możliwości finansowe pozwalające na ewentualne powiększenie tego taboru).

Podmiot wykonujący wywóz odcieków na podstawie powyższej umowy, przez ponad 2 miesiące 2010 r. nie posiadał wymaganego zezwolenia¹⁷ na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i nieczystości ciekłych - stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 2 *ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości w gminach*¹⁸. Według zapisów umowy z dnia 29 lipca 2008 r., kontrahent MPO powinien posiadać powyższe zezwolenie przez cały okres jej obowiązywania. Wykonawca usługi wystąpił i uzyskał stosowne zezwolenie dopiero w skutek działań kontrolerów NIK¹⁹.

4. Sposób usytuowania komórki wykonującej kontrolę wewnętrzną w strukturze organizacyjnej Spółki, do kwietnia 2010 r. nie zapewniał bezstronności i niezależności osobom realizującym zadania kontrolne. Wydział Kontroli Wewnętrznej do dnia 20 kwietnia 2010 r. wchodził w skład Biura Systemów Zarządzania, a kierownik wydziału podlegał dyrektorowi Biura Systemów Zarządzania²⁰. Do zadań Biura należały m.in. zadania związane z ochroną obiektów i mienia, bezpieczeństwem informacji niejawnych i danych osobowych, funkcjonowaniem i doskonaleniem Zintegrowanego Systemu Zarządzania oraz realizacją zamówień publicznych, które podlegały lub mogły podlegać kontroli wewnętrznej. Umieszczenie Wydziału Kontroli Wewnętrznej mogło prowadzić do konfliktu interesów. Dopiero po wejściu w życie *Regulaminu Organizacyjnego* z dnia 21 kwietnia 2010 r.²¹ kierownik Wydziału Kontroli Wewnętrznej został podporządkowany bezpośrednio Prezesowi Zarządu Spółki.

W toku kontroli stwierdzono uchybienia formalne w zakresie realizacji zadań przez kontrolę wewnętrzną, polegające na nie opracowywaniu półrocznych planów kontroli oraz nie sporządzaniu półrocznych sprawozdań z działalności Wydziału, do czego zobowiązywały postanowienia §14 i §30 *Regulaminu Kontroli Wewnętrznej*²².

5. NIK ocenia pozytywnie organizację i sposób udzielania zamówień publicznych przez Spółkę. W latach 2008 – 2010 (do 30 czerwca) udzielono 75 zamówień, na podstawie których

¹⁷ Pozwolenie wygasło w trakcie trwania umowy.

¹⁸ Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.

¹⁹ Pytanie w tej sprawie zostało przekazane Prezesowi Zarządu MPO przez kontrolerów w dniu 12 lipca 2010 r.

²⁰ Na podstawie *Regulaminu Organizacyjnego MPO w m.st. Warszawie Sp. z o.o.* wdrożonego zarządzeniem Nr 5/2008 Prezesa Zarządu MPO z dnia 13 października 2008 r.

²¹ Na podstawie *Regulaminu Organizacyjnego MPO w m.st. Warszawie Sp. z o.o.* wdrożonego zarządzeniem Nr 2/2010 Prezesa Zarządu MPO z dnia 21 kwietnia 2008 r. oraz zarządzeniem nr 4/2010 z dnia 8 czerwca 2010 r.

²² Wprowadzony Uchwałą Zarządu MPO Nr 209/2004 z dnia 19 listopada 2004 r.

zawarto umowy na łączną kwotę 93 880 tys. zł. Postępowania zbadane w toku kontroli NIK (5 zamówień²³ o łącznej wartości szacunkowej 20 575 tys. zł) zostały udzielone z zachowaniem zasad i trybu określonego w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*²⁴ (dalej: Pzp) oraz w oparciu i z zastosowaniem obowiązujących w Spółce postanowień *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w MPO*²⁵. W wyniku kontroli stwierdzono natomiast uchybienia formalne polegające na tym, iż w 4 przypadkach²⁶, oświadczenia o których mowa w art. 17 ust. 2 Pzp, składane przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, nie zawierały daty oraz miejsca sporządzenia tych dokumentów. Oświadczenia te stanowią jedyną możliwość dokonania weryfikacji, czy dana osoba może uczestniczyć w postępowaniu, czy też podlega wyłączeniu w związku z wystąpieniem przesłanek, o których mowa w art. 17 ust 1 ustawy Pzp.

Brak informacji o dacie sporządzenia oświadczeń powoduje, że brak jest możliwości ustalenia kiedy powyższe dokumenty zostały złożone oraz na jakim etapie dokonana została ocena występowania przesłanek uzasadniających ewentualne wyłączenie osoby z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

6. NIK nie stwierdziła naruszania ustawowych ograniczeń w zatrudnieniu i wynagradzaniu członków Zarządu oraz członków Rady Nadzorczej. Wysokość ustalonych i wypłaconych wynagrodzeń miesięcznych członków Zarządu oraz Rady Nadzorczej Spółki nie przekraczała górnej granicy określonej odpowiednio w art. 8 pkt 4²⁷ oraz art. 8 pkt 8²⁸ *ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*²⁹.

7. Ustalono, że Spółka wypełniała obowiązek wynikający z art. 64 ust. 1 pkt 4 *ustawy o rachunkowości*, zlecając badanie sprawozdań finansowych za lata obrotowe 2008 - 2009. Sprawozdania te były badane przez - wybrane zgodnie z zasadami określonymi w art. 66 ust. 4 *ustawy o rachunkowości* - uprawnione podmioty, tj. przez Radę Nadzorczą. Biegli rewidenci uznali, że sprawozdania finansowe zostały sporządzone prawidłowo. Zgodnie z art.

²³ Postępowania nr BS-SZ-390-1/08, BS-SZ-390-10/08, BS-SZ-390-8/09, BS-SZ-390-4/08, BS-SZ-390-15/08..

²⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

²⁵ *Regulamin* wprowadzony uchwałą Zarządu z dnia 1 sierpnia 2006 r. (zmieniany uchwałami Nr 13/2008 z 6 lutego 2008 r. oraz 55/2008 z 11 czerwca 2008 r.)

²⁶ Postępowania nr BS-SZ-390-1/08, BS-SZ-390-10/08, BS-SZ-390-8/09, BS-SZ-390-4/08.

²⁷ Sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS.

²⁸ Jednokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa GUS.

²⁹ Dz. U. Nr 26, poz.306 ze zm.

219 § 3 *ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*³⁰ Rada Nadzorcza Spółki dokonywała oceny sprawozdań finansowych oraz składała Zgromadzeniu Wspólników sprawozdania z wyników tej oceny.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań inwestycyjnych związanych z gospodarką odpadami dotyczących pozyskania terenów pod składowisko odpadów oraz budowy infrastruktury umożliwiających ich segregowanie.
2. Minimalizowanie zakupu usług mieszczących się w zakresie statutowych zadań Spółki, w szczególności w sytuacji, gdy działania takie nie znajdują uzasadnienia ekonomicznego.
3. Optymalne wykorzystywanie posiadanych instalacji, urządzeń, kadr i transportu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, oczekuje przedstawienia przez Zarząd Spółki, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Zarządowi Spółki prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

³⁰ Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.