

PROTOKÓŁ KONTROLI
KOMISJI REWIZYJNEJ RADY MIASTA POZNANIA
z kontroli nadzoru Miasta Poznania nad budową Biokompostowni

Tekst jednolity

I. Nazwa kontrolowanej jednostki.

Prezydenta Miasta Poznania
pl. Kolegiacki 17, 61-841 Poznań.

II. Miejsce i termin przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Komisja Rewizyjna przeprowadziła przedmiotową kontrolę na podstawie uchwały Nr XXIII/300/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania na 2016 rok.

Komisja Rewizyjna czynności kontrolne rozpoczęła na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2016 r., które następnie kontynuowała na posiedzeniach w dniach 4 października, 15 listopada i 6 grudnia 2016 r. Posiedzenia Komisji odbyły się w budynku Urzędu Miasta Poznania, pl. Kolegiacki 17, w Poznaniu. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych na posiedzeniu w dniu 14 lutego 2017 r. Komisja przyjęła niniejszy protokół kontroli.

III. Przedmiot i zakres kontroli.

Kontrola swoim zakresem, zgodnie ze szczegółowym planem kontroli, objęła okres od 20 maja 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.

Celem kontroli, tj. kierunkiem badań kontrolnych i problemów wymagających oceny, były w szczególności:

1. Procedura i przebieg wyłonienia koncepcji zabudowy Biokompostowni;
2. Nadzór nad Zakładem Zagospodarowania Odpadami w Poznaniu Sp. z o.o. w zakresie realizacji inwestycji budowy Biokompostowni oraz wypełnianiem wszystkich wymogów związanych z jej dokończeniem;
3. Zagrożenia związane z uzyskaniem środków na realizację zadania oraz ewentualnym ich zwrotem;
4. Współpraca pomiędzy wskazanymi Wydziałami Urzędu Miasta Poznania, GOAP – em i Zakładem Zagospodarowania Odpadami Sp. z o.o., zakresie zapewnienia strumienia odpadów zielonych i biodegradowalnych;
5. Prawdliwość wyboru oferty, w tym również pod względem ekonomicznym.

Kontrola została przeprowadzona pod kątem celowości, rzetelności, gospodarności i legalności działania.

Kontrola została przeprowadzona z uwzględnieniem poniższych aktów prawnych:

- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny,
- ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych,
- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach,
- ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,
- ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko,
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane,
- ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych,
- Planu gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2012 – 2017.

IV. Stan faktyczny stwierdzony w ramach kontroli oraz opis stanu prawnego, w tym stwierdzonych nieprawidłowości.

Z informacji jakie uzyskała Komisja Rewizyjna w trakcie prowadzonej kontroli wynika, że wybór obecnej formuły przetwarzania odpadów biodegradowalnych, w tym zielonych, wynikał z kierunku zagospodarowania i przetwarzania odpadów zgodnego z dyrektywami Unii Europejskiej, jak i z przepisami krajowymi w tej kwestii. Dlatego też w Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Wielkopolskiego wpisana została budowa nowej instalacji do odzysku odpadów biodegradowalnych.

Jak ustalono, Radni Miasta Poznań, otrzymali informację tylko o tej jednej formule. Radnym została przedstawiona prezentacja, na której wyjaśniono sposób działania instalacji, przedstawiono efekty ekonomiczne i ekologiczne oraz wstępną kalkulację za tonę przyjętego odpadu. Komisji nie udało się ustalić, czy Radni otrzymali informację na temat zagrożeń i ewentualnych ryzyk związanych z przyjęciem takiej właśnie formuły przetwarzania odpadów biodegradowalnych. Z protokołów posiedzeń Komisji, na których inwestycja ta była omawiana nie wynikało, żeby Radnym przedstawiane były informacje o innych rodzajach instalacji.

Komisja, z informacji otrzymanych od spółki Zakład Zagospodarowania Odpadów (ZZO) w piśmie z dnia 07.11.2016r. ustaliła, że analiza dotycząca przyszłych kosztów działania inwestycji przeprowadzona została w opracowanym Studium wykonalności dla tego projektu. Członkowie komisji nie uzyskali informacji na temat tego, czy były przeprowadzane różne warianty, zakładające ryzyko nieuzyskania wystarczającej ilości materiału do przetworzenia albo czy przeprowadzone zostały analizy ryzyk, które mogłyby wpłynąć na osiągnięcie pożądanego efektu ekonomicznego oraz ekologicznego.

Komisja w trakcie swojej kontroli próbowała również ustalić dlaczego została wybrana właśnie ta oferta budowy instalacji. Informacje jakie Komisja otrzymała na temat ilości złożonych ofert, z pisma spółki ZZO z dnia 07.11.2016r., w sposób jasny wyjaśniły, że z pośród złożonych trzech ofert dwie podlegały odrzuceniu ze względu na ich niezgodność z postanowieniami Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia. Czyli nawet przy wyborze wykonawcy instalacji nie było żadnego wyboru.

Więc kto zadecydował o wyborze koncepcji na wybrany rodzaj instalacji Biokompostowni? Komisji nie udało się personalnie wskazać osoby odpowiedzialnej. WGK odpowiedział, że

w latach 2012-2015 nadzór nad spółką ZZO nie leżał w jego kompetencji, co związane było z przekształceniem zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego.

Kolejnym punktem, jakim zajęła się Komisja było stwierdzenie, kto prowadził nadzór nad Zakładem Zagospodarowania Odpadami w Poznaniu Sp. z o.o. w zakresie realizacji inwestycji budowy Biokompostowni oraz wypełnianiem wszystkich wymogów związanych z jej dokończeniem. Spółka samodzielnie realizowała inwestycję w ramach zadania powierzonego jej przez Miasto Poznań uchwałą nr LXVII/1061/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 20 maja 2014r. w sprawie powiedzenia ZZO obowiązkowego zadania własnego Miasta Poznania z zakresu gospodarowania odpadami zielonymi i biodegradowalnymi. Od momentu przekształcenia jej w podmiot prawa handlowego, tj. od dnia 01.07.2012r., nadzór właścicielski nad spółką sprawowało Biuro Nadzoru Właścicielskiego w zakresie swoich kompetencji. WGK nie prowadził w tym czasie żadnego nadzoru na działaniami spółki ani też nad prowadzeniem inwestycji, gdyż (jak członkowie komisji zostali poinformowani) nie określono takiego zadania w Regulaminie Organizacyjnym Wydziału. Dlatego też, jak Wydział ten poinformował Komisję, nie był uprawniony do przeprowadzania jakichkolwiek kontroli i nie mógł też z własnej inicjatywy ich podejmować. Komisja ustaliła również, że z ramienia miasta nie został powołany pełnomocnik ds. projektu tzw. MAO (jak to miało miejsce w przypadku ITPOK-u). Czy takie postępowanie było rozsądne? Czy to, że nie było jednej osoby, która widziałaby całościowo inwestycję i problemy z nią związane było kwestią akceptacji ewentualnego ryzyka, czy raczej całkowitym brakiem informacji o ewentualnych ryzykach? W związku z problemami związanymi z uzyskaniem odpowiednich zgód i pozwoleń oraz ogromnymi protestami społecznymi został powołany, zgodnie z zaleceniami ówczesnego Z-cy Prezydenta Miasta Poznania p. Arkadiusza Stasicy, Zespół ds. monitorowania inwestycji. Jednakże Zespół ten spotkał się trzy razy, gdyż część członków tego Zespołu zbojkotowała uczestnictwo w nim, a ponad to Zespół ten został powołany już na końcowym etapie realizacji inwestycji i raczej zajmował się uciążliwością instalacji dla mieszkańców niż ewentualnymi ryzykami związanymi z osiągnięciem efektów ekonomicznych i ekologicznych.

W trakcie prowadzonej kontroli, Komisji zostały przedstawione również trzy różne wyliczenia dotyczące ceny za tonę odpadów. Pierwsze wyliczenie na kwotę 104,04 zł netto za tonę odpadów z roku 2013. Kolejna kwota to wariant ze studium wykonalności z roku 2014 i była to kwota 186,62 zł netto. Z tego samego roku pochodzi kwota z prezentacji

przedstawionej przez ZZO podczas obrad Sesji Rady Miasta Poznania z dnia 29.04.2014r. i była to kwota 135,00 zł netto za tonę odpadów. Zadziwiający jest fakt, że dwie kwoty przedstawione w tym samym roku przez ten sam Zakład są tak różne od siebie. Ostatnia kwota, jaką Komisja otrzymała odnośnie ceny za tonę odpadów biodegradowalnych, to informacja z 2016 r. i wynosiła 207,17 zł netto w przypadku dostarczania do Biokompostowni odpadów zielonych i kuchennych a w przypadku braku odpadów kuchennych wynosiła 229,67 zł netto. To ostatnie wyliczenie poddane zostało weryfikacji pod względem poprawności przez Biuro Nadzoru Właścicielskiego. Pozostałe wyliczenia nie były weryfikowane, a uwagę zwraca fakt, iż wszystkie oparte były na zupełnie innych założeniach. Biuro Nadzoru Właścicielskiego w swoim piśmie z dnia 07.02.2017r. wskazuje, iż nie można bezpośrednio porównać kalkulacji cen, ponieważ przy ich tworzeniu przyjęto różne założenia począwszy od innej kwoty kosztu budowy w każdym wyliczeniu, poprzez inną wysokość dofinansowania, inny koszt finansowania.

Kolejnym punktem, jakim zajęła się Komisja było sprawdzenie ryzyka związanego z koniecznością zwrotu zewnętrznych środków finansowych pozyskanych na sfinansowanie budowy Biokompostowni. W piśmie z dnia 07.12.2015r. jakie Zakład Zagospodarowania Odpadów w Poznaniu Sp. z o.o. skierował do Biura Nadzoru Właścicielskiego, spółka wyjaśnia to właśnie ryzyko. Czytamy tam, że zgodnie z umową pożyczki z WFOŚiGW efekt ekologiczny, jaki powinien zostać osiągnięty, to zmniejszenie ilości odpadów biodegradowalnych oraz zwiększenie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. W terminie do 30.12.2017r. Pożyczkobiorca musi przedstawić dokument wydany przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, świadczący o osiągnięciu planowanego efektu. W razie nieosiągnięcia tego efektu Pożyczkodawca ma prawo wypowiedzieć umowę ze skutkiem natychmiastowym i może nastąpić konieczność zwrotu niespłaconej kwoty pożyczki wraz z odsetkami. W przypadku tej umowy zachodzi ryzyko nieosiągnięcia efektu w postaci produkcji energii elektrycznej w związku z brakiem kierowania na instalację odpadów kuchennych. Należy tutaj również zauważyć, iż do końca roku 2017 nie będzie można oczekiwać od Związku Gminnego GOAP dostarczania tego typu odpadów, ponieważ będzie do tego czasu obowiązywać obecna umowa zawarta z firmami odbierającymi odpady, w której nie ma takiego zadania. Umowa na dofinansowanie z WFOŚiGW opiewa na kwotę 10,4 mln zł. Na finansowanie tego przedsięwzięcia została również zaciągnięta pożyczka w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na kwotę 19,57 mln zł. Tutaj efekt ekologiczny został określony jako ograniczenie strumienia odpadów trafiających

na składowisko. W terminie do dnia 31.05.2017r. Spółka jest zobowiązana uzyskać opinię potwierdzającą osiągnięcie efektu ekologicznego wystawioną przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego. Przedsięwzięcie zostało dofinansowane również w postaci dotacji ze środków Unii Europejskiej w ramach PO IiŚ. Na potwierdzenie osiągnięcia efektu ekologicznego Spółka jest zobowiązana tą umową do przedstawienia protokołu z rozruchu potwierdzającego moc przerobową na 30 tys. ton/rok, oświadczenia z GOAP o liczbie osób objętych systemem zagospodarowania odpadów komunalnych i selektywną zbiórką odpadów, zestawienie zbiorcze odpadów poddanych przetworzeniu i odpadów składowanych wytworzonych w instalacji oraz zestawienie zbiorcze wytworzonych odpadów biodegradowalnych w oparciu o prowadzoną ewidencję. Jak możemy przeczytać w tymże piśmie, Spółka wskazała, że w zakresie osiągnięcia efektu ekologicznego ryzyko powstaje głównie w związku z ryzykiem nieuzyskania pozwolenia zintegrowanego oraz nieskierowaniu przez Związek Międzygminny GOAP do Instalacji wymaganego selektywnie zebranego strumienia odpadów zielonych w ilości 18 tys. ton i odpadów kuchennych w ilości 12 tys. ton. W piśmie Spółki z dnia 07.11.2016r., jakie zostało przekazane Komisji, wskazano, że w każdym przypadku, zarówno pożyczek jak i dotacji, spełniony został zakres rzeczowy. Do pełnej realizacji zapisów umów pozostało spełnienie warunków ekologicznych i zachowania trwałości Projektu. Należy zauważyć, że na dzień dzisiejszy w związku z brakiem skierowania na instalację odpadów kuchennych niezbędnych do produkcji energii elektrycznej, ryzyko nieuzyskania wszystkich warunków założonych w umowach efektu ekologicznego pozostaje dosyć realne. W materiałach dostarczonych do Komisji dnia 07.02.2017r. znajdujemy dwie kopie pisma w sprawie podjętych przez Spółkę środków zmierzających do zmiany terminu potwierdzenia osiągnięcia efektów ekologicznych. Są to pismo z dnia 17.01.2017r. skierowane do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczące dotacji oraz pismo z dnia 20.01.2017r. do tego samego adresata dotyczące umowy pożyczki. Spółka w tej chwili czeka na odpowiedź w sprawie złożonych wniosków.

Komisja w trakcie swojej kontroli próbowała ustalić, czy dla kontrolowanej inwestycji została opracowana mapa ryzyk. Czy określone zostały warunki, których należy dopilnować, aby wypełnić wszystkie postanowienia zawartych umów. Komisja nie uzyskała odpowiedzi na to pytanie. BNW określiło, że nie było to w kwestii ich kompetencji a WGK potwierdziła po raz kolejny, że nie kontrolował tej spółki ze względu na przekształcenie podmiotu w spółkę prawa handlowego. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na konieczność

zidentyfikowania ryzyka mogącego powstać w trakcie prowadzenia inwestycji jest również fakt, iż gospodarką odpadami zajmuje się GOAP a więc Miasto Poznań nie ma bezpośredniego wpływu na możliwość jednostronnego dopilnowania dostarczania do instalacji wymaganej ilości odpadu zielonego oraz kuchennego. Jak widać ryzyko braku dostarczenia odpowiedniej ilości odpadu kuchennego ziściło się, co ma bezpośredni wpływ na działalności Biokompostowni. Należy podkreślić po raz kolejny fakt, iż całe ryzyko odpowiedzialności finansowej za inwestycję leży po stronie Miasta Poznań, a w tym również ryzyko zwrotu środków w związku z nieuzyskaniem wszystkich założonych efektów.

Zaskakującym jest również fakt, przerzucania odpowiedzialności pomiędzy Wydziałami. Było to widoczne również w trakcie posiedzenia Komisji w dniu 10 stycznia 2017r. kiedy przedstawiciele obu Wydziałów tj. Biura Nadzoru Właścicielskiego oraz Wydziału Gospodarki Komunalnej w sposób stanowczy próbowali przekonać członków Komisji, że to nie oni odpowiadają. Po raz kolejny zostało to podkreślone w piśmie z dnia 07.02.2017r. skierowanym przez Wydział Gospodarki Komunalnej do Komisji, w którym podkreślono ponownie, że Wydział nie prowadzi formalnego nadzoru nad spółką ZZO a jedynie współpracuje z tym podmiotem. W tym samym piśmie zwrócono uwagę na fakt, iż szereg decyzji związanych z instalacją zapadało na Zgromadzeniu Wspólników, a to właśnie Biuro, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, odpowiada za współpracę z przedstawicielami Miasta w organach spółek, a co za tym idzie zabezpieczanie interesów Miasta.

Kolejnym tematem, którego kontroli podjęła się Komisja była współpraca pomiędzy wskazanymi Wydziałami Urzędu Miasta Poznania, GOAP – em i Zakładem Zagospodarowania Odpadami Sp. z o.o. w zakresie zapewnienia strumienia odpadów zielonych i biodegradowalnych.

Wydział Gospodarki Komunalnej w piśmie skierowanym do Komisji napisał, że nikt z ramienia Wydziału nie uczestniczył w realizowanym przez GOAP przetargu, chociaż w Regulaminie organizacyjnym Wydziału do dnia 28 grudnia 2014r. jest stanowisko Pełnomocnika Prezydenta ds. Gospodarki Odpadami, w którego zakresie było m.in. uczestniczenie w posiedzeniach Związku, a więc osoba ta miała informacje na temat zakresu przetargu. Następnie od dnia 29 grudnia współpraca ze Związkiem została wpisana do zadań Oddziału Koordynacji Utrzymania Czystości i Porządku.

Wydział ten zwrócił uwagę, iż zgodnie z umową z dnia 07.02.2014r. zawartą pomiędzy Miastem a Związkiem, GOAP zobowiązał się do dostarczenia określonego strumienia odpadów zielonych i ulegających biodegradacji. Jednakże umowa ta nie spowodowała, że w przetargu ogłoszonym przez Związek gminny pojawiła się konieczność odbioru odpadów kuchennych. Takie zobowiązanie potwierdzane było nie tylko w tej, powołanej wyżej umowie, ale również w liście intencyjnym z dnia 11.07.2013r. W trakcie posiedzenia Komisji dnia 10 stycznia 2017r. Dyrektor Biura Nadzoru Właścicielskiego, Beata Kocięcka wyjaśniła, że spółka się zabezpieczyła, co zostało potwierdzone w umowie pomiędzy Spółką a miastem. Miasto powierzyło zadanie własne spółce poprzez uchwałę Rady Miasta, w której było powiedziane, że spółka ma wybudować i prowadzić biokompostownię w ramach tego zadania, które jest przekazane do realizacji. W ramach tego zadania Miasto zawarło ze Spółką umowę, dając Spółce prawo do oczekiwania od Miasta uzyskania rekompensaty, jeżeli nie uzyska przychodów z tytułu prowadzonej działalności. Natomiast Miasto nie przeniosło tego ryzyka skutecznie na GOAP. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na Regulamin Organizacyjny, w którym w § 8 w ust. 1 zapisano, że Biuro Nadzoru Właścicielskiego zabezpiecza interesy miasta w spółkach i spółdzielniach. Zgodnie z tym zapisem zabezpieczono interes miasta w spółce co nie oznacza, że ogólny interes miasta został zabezpieczony. W związku z faktem, iż ryzyko nie zostało przeniesione dalej został zabezpieczony interes spółki a nie miasta.

Komisja w trakcie kontroli zauważyła również, że nawet fakt, iż przewodniczącym Związku był ówczesny Z-ca Prezydenta Miasta Poznania Mirosław Kruszyński, nie spowodował, iż zabezpieczone zostały interesy Miasta Poznań w związku z dopilnowaniem przyjętego na Związek zobowiązania dostarczenia odpadów kuchennych. W ocenie Komisji mógł zaważyć tutaj brak świadomości na temat ryzyk pojawiających się w związku z brakiem tego rodzaju odpadu. Po raz kolejny widać więc, że zabrakło osoby, która całościowo znałaby problem i w sposób jasny i jednoznaczny byłaby w stanie określić pojawiające się ryzyka. Spółka ze swojej strony próbowała znaleźć wyjście z tej sytuacji. Dnia 19.11.2015r. w piśmie skierowanym do ZM GOAP spółka poinformowała, że zostanie wprowadzony pilotażowy program zbiórki odpadów kuchennych i poprosiła o spotkanie w tej sprawie. Jednakże wprowadzenie pilotażowego programu również musiało zostać przesunięte w czasie ze względu na harmonogram odbioru odpadów zielonych, który nie uwzględnia zbierania tego rodzaju odpadów w okresach zimowych. Należy zauważyć, że w tym czasie instalacja nie jest

w stanie uzyskać założonych efektów, nie wytwarza elektryczności a przez to generuje wyższe koszty utrzymania.

Jak wynika z przedstawionych Komisji szeregu pism, Związek Międzygminny GOAP w dalszym ciągu nie wypełnia obowiązku dostarczenia odpadów kuchennych pomimo przyjętego na siebie zobowiązania.

Dnia 07.02.2017r. przekazano również komisji informacje na temat kontroli przeprowadzonych przez Radę Nadzorczą Spółki wraz z protokołami. Pierwsza kontrola dotyczyła dokumentacji i poprawności formalno – prawnej. Dopiero kolejna kontrola, zlecona pismem z dnia 3.09.2015r. przez obecnego Prezydenta dotyczyła konieczności skontrolowania prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia procesu uzyskiwania pozwoleń. Do dnia dzisiejszego nie ma wyników tej kontroli mimo, iż minęło 1,5 roku. Rada Nadzorcza dokonała jeszcze kontroli w sprawie ubezpieczenia (Uchwałą z dnia 21.04.2016r.) oraz również na zlecenie obecnego Prezydenta pismem z dnia 30.06.2016r. w prawie sporządzonych na zlecenie spółki opinii i ekspertyz. Komisja otrzymała również informacje o kontrolach przeprowadzonych na biokompostowni i składowisku przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego oraz inne jednostki zewnętrzne tj. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Już w trakcie trwania kontroli podjęte zostały działania związane z funkcjonowaniem Biokompostowni, ale działania te były związane z niwelowaniem ryzyka. Część z tych działań powinna zostać wykonana o wiele wcześniej, co pozwoliłoby na uniknięcie niepożądanych zdarzeń. Do działań tych należą m.in.:

- pismem z dnia 14. 10. 2016r. skierowanym do przekazanym do Marszałka Województwa Wielkopolskiego wnioskowano o wprowadzenie zapisów dot.: selektywnej zbiórki odpadów kuchennych, dopuszczenia do dalszego funkcjonowania kompostowni przyrmowej w Suchym Lesie, wprowadzenia selektywnego zbierania bioodpadów z zakładów zbiorowego żywienia oraz gospodarstw domowych,
- uczestnictwo w negocjacjach pomiędzy ZZO w Poznaniu sp. z o.o. oraz ZM GOAP dot. wypracowania ostatecznej treści porozumienia trójstronnego na dostarczenie odpadów na Biokompostowni (spotkani dnia 17 stycznia 2017r. oraz 17 lutego 2017r.);

- do ZZO zostały dnia 2 marca 2017r. przesłane zapytania, które pojawiły się po analizie studium wykonalności. Zapytania te dotyczyły m.in. kalkulacji ceny i rozbieżności stawek czy też wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- w Regulaminie Organizacyjnym Wydziału Gospodarki Komunalnej z dnia 21.12.2017r. wydzielono zadania związane ze współpracą z ZZO i przekazano do nowoutworzonego Oddziału Zagospodarowania Odpadów.

Należy zauważyć, że Spółka realizowała inwestycję w ramach zadania powierzonej jej przez Miasto Poznań uchwałą nr LXVII/1061/VI/2014 Rady Miasta Poznania z dnia 20 maja 2014r. w sprawie powierzenia ZZO obowiązkowego zadania własnego miasta z zakresu gospodarowania odpadami zielonymi i biodegradowalnymi. Zawarta w dniu 20 maja 2014r., w związku z uchwałą, umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przyznała Miastu Poznań, jako Operatorowi, możliwość przeprowadzenia szeregu uprawnień nadzorczych i kontrolnych, które w szczególności dotyczą akceptacji cennika, monitorowania i kontroli realizacji usługi poprzez żądanie składania sprawozdań, kalkulacji i analiz, czy też przeprowadzania własnych kontroli. W świetle umowy Miasto miało i ma narzędzia do kontrolowania sposobu wykonywania tej umowy przez podmiot realizujący to zadanie. Jednakże w trakcie kontroli Komisja nie uzyskała potwierdzenia, że uprawnienia wynikające z tej umowy były w pełni realizowane, o czym świadczy chociażby fakt, że przesyłane kalkulacje nie były weryfikowane pod względem realności, jak też nie zostały przedstawione komisji protokoły z innych dodatkowych kontroli wykonanych przez miasto.

V. Wyjaśnienia kontrolowanych na temat stanu faktycznego i prawnego.

Po pierwszym posiedzeniu Komisji, na którym rozpoczęto kontrolę, do kontrolowanych skierowane zostały pytania, na które otrzymano odpowiedź pisemną. Większość wyjaśnień na temat stanu faktycznego i prawnego została umieszczona w tych właśnie pismach. Były to:

- a) ze strony Wydziału Gospodarki Komunalnej: pismo z dnia 08.11.2016r, oraz z dnia 30.11.2016r.;
- b) ze strony Biura Nadzoru Właścicielskiego: pismo z dnia 08.11.2016r. oraz z dnia 02.12.2016r.;

- c) ze strony Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Poznaniu Sp. z o.o.: pismo z dnia 07.11.2016r.

W trakcie kolejnych posiedzeń Komisji przeznaczonych na kontrolę Biokompostowni, podmioty kontrolowane składały również wiele wyjaśnień. Między innymi Prezes Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Poznaniu, Stanisław Kęska, wyjaśnił Komisji kwestię kompostowni przyzmovej i możliwości jej dalszego użytkowania w celu obniżenia w ten sposób kosztów działalności Instalacji. Poinformował, że na dzień dzisiejszy zapis w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami jest taki, że w momencie uzyskania pełnej gotowości pracy Biokompostowni, kompostownia przyzmovej ulega wykreśleniu. Złożyli wniosek o korektę od samego początku, jak powstawał projekt i wnioskowali o utrzymanie kompostowni przyzmovej, ponieważ może to wprowadzić dywersyfikację kosztów, żeby w przypadku takim jak teraz, gdy dostarczane są do spółki wyłącznie liście, nie ładować ich do instalacji, bo wtedy ta instalacja zamiast produkować energię, będzie ją jak gdyby konsumować. Prezes poinformował, że uzyskali poparcie Wydziału Gospodarki Komunalnej oraz pozytywną opinię z GOAP-u w zakresie utrzymania biokompostowni przyzmovej. Proces ten jednak wymaga czasu i trudno jest określić jego efekt. Pracownik Zakładu Zagospodarowania Odpadami w Poznaniu sp. z o.o. wyjaśnił Komisji, co ma istotny wpływ na cenę za tonę. Zauważył, że na cenę mają wpływ przychody, które powinna uzyskiwać biokompostownia m.in. z wyprodukowanej energii elektrycznej i sprzedaży tej energii elektrycznej oraz z tytułu sprzedaży certyfikatów żółtych i zielonych. Na chwilę obecną, jeżeli spółka nie ma odpadów kuchennych, które będą tworzyć metan, który może być spalony w generatorach, nie jest w stanie tych przychodów zapewnić, a one przekładają się automatycznie na cenę. Prezes Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Poznaniu, Stanisław Kęska wyjaśnił, że Biokompostownia została tak zaprojektowana, że cały ciąg technologiczny utylizacji odpadów biodegradowalnych właśnie przebiega poprzez proces beztlenowy, tlenowy i dojrzewanie kompostu. Dopóki do spółki nie będą dostarczane odpady, które wyprodukują metan, całej tej części nie będzie można uruchomić. To spowoduje nie tyle brak przychodów ze sprzedaży prądu, ale konieczność pobierania większej energii i Biokompostownia będzie konsumentem a nie producentem energii. W każdej kalkulacji przychody te stanowiły dosyć wysoką wartość, nawet ponad 1 mln zł. Również spółka ma problemy z przychodami ze sprzedaży kompostu. W piśmie z dnia 07.02.2017r. wskazano, że przychód zrealizowany w tym zakresie stanowił zaledwie 8% planowanego na rok 2016.

Następnie Komisja poprosiła o wyjaśnienie założeń i spodziewanych efektów programu pilotażowego zbiórki odpadów kuchennych. Spółka ma zarezerwowane 2,370 tys. zł na wprowadzenie tego programu. Prezes Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Poznaniu, Stanisław Kęska odpowiedział, że program pilotażowy będzie uruchomiony na wiosnę z tego względu, że czas odbioru odpadów zielonych, zgodnie z regulaminem utrzymania porządku i czystości, kończy się w tym miesiącu, a pojemniki musiałyby przez okres zimowy zostać u klienta. Dlatego też podjęto decyzję o uruchomieniu programu pilotażowego, tak jak ruszy na wiosnę zbiórka odpadów bio. Wyjaśnił, że GOAP próbował rozmawiać z operatorami wykonującymi usługi na poszczególnych sektorach i nie spotkał się z życzliwym przyjęciem dlatego, że wiązałoby się to z działaniem w ramach rozstrzygniętego przetargu. Nie wie na ile do wiosny ten problem zostanie rozstrzygnięty, ale cały czas ten problem zgłaszają do Miasta Poznań i do GOAP – u. Jednak nie są stroną w rozwiązaniu tego problemu, bo tu stronami są GOAP i operatorzy, czyli zleceniodawca i zleceniobiorca.

Pozostałe wyjaśnienie składane przez kontrolowanych umieszczone zostały w protokołach z posiedzeń Komisji Rewizyjnej poświęconych temu tematowi oraz w pismach z odpowiedziami na pytania załączonymi do materiału pokontrolnego.

VI. Wnioski i zalecenia pokontrolne.

Po analizie dostarczonych do Komisji dokumentów oraz po wysłuchaniu wyjaśnień i odpowiedzi na pytania odniesiono wrażenie, że nikt nie poczuwa się do odpowiedzialności za sytuację w jakiej się znaleźliśmy. Zarówno Wydział Gospodarki Komunalnej jak i Biuro Nadzoru Właścicielskiego wypełniali swoje obowiązki zgodnie z powierzonymi im zadaniami oraz w ramach swoich kompetencji. Na potwierdzenie tego faktu Komisja otrzymała wydrukowane wyciągi z Regulaminu Organizacyjnego od 2014r. Można odnieść wrażenie, że Spółka realizowała inwestycję samodzielnie. Cała ta sytuacja, a wręcz można powiedzieć bałagan nadzorczy, uwidoczniał jedno. A mianowicie to, że główne ryzyko związane z dostarczeniem odpowiedniej ilości odpadu biodegradowalnego nie zależy w żaden sposób od Spółki ani nawet od właściciela czyli miasta Poznań.

Na dzień prowadzenia kontroli potwierdzono uzyskanie efektu rzeczowego. To oznacza, że wydane zostały wszystkie pozwolenia niezbędne do prawidłowego funkcjonowania Instalacji. Jednak w dalszym ciągu pozostaje ryzyko osiągnięcia zamierzonych efektów ekologicznych.

Ryzyko to może mieć wymiar finansowy, ponieważ w umowach finansujących zawartych z podmiotami zewnętrznymi to właśnie nieosiągnięcie efektu ekologicznego jest jednym z czynników pozwalających na wypowiedzenie finansowania i na konieczność zwrotu środków. Szczególnie istotna jest tutaj umowa pożyczki z WFOŚiGW, która wprost zakłada jako efekt ekologiczny zwiększenie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Prawdopodobieństwo wypełnienia tego ryzyka jest o tyle wysokie, że w dalszym ciągu do Instalacji nie są dostarczane odpady kuchenne, które są konieczne do wyprodukowania energii elektrycznej. Komisji przedstawiono próby zniwelowania tego ryzyka poprzez program pilotażowy (całkowity koszt ponosi Miasto Poznań) czy też próby przesunięcia ostatecznych terminów potwierdzenia uzyskania efektów ekologicznych. Te ostatnie zostały wykonane dopiero pod koniec stycznia tego roku, co może świadczyć o fakcie, że dopiero po kontroli prowadzonej przez Komisję zdano sobie sprawę z powagi sytuacji.

Kolejnym wnioskiem jaki się pojawia, jest kwestia określenia ewentualnych ryzyk oraz oszacowania ich prawdopodobieństwa. Taka analiza powinna zostać przygotowana na etapie wyboru rodzaju instalacji. Tego jednak nie zrobiono, (taką informację otrzymała Komisja w trakcie kontroli). Entuzjastycznie podchodzono do założeń i pomysłu w trakcie wyboru rodzaju instalacji bez refleksji na temat tego, czy wszystkie warunki będą mogły być wypełnione. Stwierdzono, że przyjęto do realizacji jedyny słuszny i możliwy rodzaj instalacji, z bardzo optymistycznym podejściem, że wszystkie założenia przyjęte, zostaną zrealizowane. Nie zwrócono również uwagi na fakt, jakie będą ewentualne koszty spełnienia warunków niezbędnych do efektywnego działania biokompostowni w szczególności koszty pozyskania odpadów kuchennych. Komisja ustaliła w trakcie kontroli, że Radnym przedstawiano informacje na temat tylko tego jednego rodzaju inwestycji, pokazując pozytywne efekty jej wybudowania (łącznie z założeniem obniżenia kosztu za tonę odpadu) bez wyjaśnienia ryzyk oraz bez określenia tzw. czarnych scenariuszy. Wydział Gospodarki Komunalnej, który w piśmie z dnia 07.02.2017r. zaznaczył, że w czasie nadzoru nad gospodarką odpadami komunalnymi tj. do roku 2012, nigdy nie optował za wprowadzeniem obowiązkowej selektywnej zbiórki odpadów kuchennych a wręcz podkreślał, iż jest taka segregacja bezcelowa i nieuzasadniona. Podkreślono również fakt przeprowadzenia pilotażowej zbiórki odpadów kuchennych w 2007r., który pokazał, że mieszkańcy nie chcą takiej segregacji. Pomimo, iż Wydział Gospodarki Komunalnej posiadał informacje o uciążliwości takiej formy segregacji odpadów biodegradowalnych i pomimo faktu, iż był przekonany o bezskuteczności

i bezcelowości jej przeprowadzania nie zabrał w tej kwestii głosu na Komisjach, na których Radnym Miejskim przedstawiana była propozycja wybudowania właśnie tego rodzaju instalacji, ani na sesjach Rady Miasta.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż nie zniwelowano ryzyka związanego z funkcjonowaniem Instalacji. Chodzi o obowiązek dostarczenia odpowiedniego rodzaju i ilości odpadu. Spółka i pośrednio miasto Poznań ponoszą całe ryzyko związane z funkcjonowaniem biogazowni oraz z wypełnieniem wszystkich wymogów zapisanych w umowach pożyczek, czy dofinansowania z podmiotami zewnętrznymi. Ryzyko to nie zostało zrównoważone poprzez przeniesienie jego kosztów na podmioty zobowiązane do dostarczania odpadów do Spółki. Najlepszym tego przykładem jest obecna sytuacja, próby pozyskania odpadów kuchennych, gdzie całe koszty zniwelowania powstałego braku odpadów ponosi miasto Poznań.

Ważnym punktem jest również fakt wykreślenia kompostowni pryzmowej z możliwości użytkowania przez Spółkę. Pozostawienie tej formy składowania odpadów zielonych pozwoliłoby na obniżenie kosztów działalności Spółki.

Kolejny wniosek, jaki zrodził się w trakcie kontroli, to brak jednej osoby, która w sposób całościowy kontrolowałaby inwestycję oraz dalsze czynności, takie jak ogłoszenie przetargu przez GOAP na odbiór odpadów, pod kątem uzyskania założonych efektów działania Instalacji. Taka osoba powinna pojawić się chociażby z tego względu, że ZZO jest spółką prawa handlowego, która nie może ingerować w działalność odrębnego podmiotu, jakim jest Związek Międzygminny. Dodatkowo, koordynator całej inwestycji mógłby na bieżąco informować właściciela spółki, tj. miasto Poznań o powstających ryzykach.

W związku z przeprowadzoną Kontrolą, Komisja sformułowała następujące zalecenia:

1. Dopilnowanie dochowania terminów związanych z dostarczeniem wymaganych umowami pożyczki i umową dotacji ze środków Unii Europejskiej dokumentów i pozwoleń.
2. Dołożenie wszelkich starań, aby do spółki trafiała odpowiednia ilość odpadów kuchennych pozwalających na osiągnięcie założonych efektów ekologicznych. Wsparcie działań spółki w rozmowach ze Związkiem Gminnym GOAP w kwestii odbioru tych odpadów.

3. Pomoc Spółce w uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie kwatery przyrmowej.
4. Dopilnowanie, aby w ogłaszanym przez ZM GOAP przetargu na odbiór odpadów na nowy okres znalazły się zapisy o odbiorze odpadów biodegradowalnych prowadzonym przez cały rok.
5. W przypadku prowadzenia innych inwestycji, szczególnie rozkładających ryzyka i obowiązki pomiędzy różne, nie związane ze sobą podmioty, rozważyć powoływanie koordynatora.
6. Weryfikacja regulaminów organizacyjnych Biura Nadzoru Właścicielskiego oraz Wydziału Gospodarki Komunalnej aby zapewnić nadzór na spółką ZZO również od strony merytorycznej związanej z polityką zagospodarowania odpadami.

VII. Podpisy członków Komisji oraz kierownika podmiotu kontrolowanego.

Komisja Rewizyjna w składzie:

Przewodnicząca Komisji	Klaudia Strzelecka
Zastępca Przewodniczącego Komisji	Małgorzata Dudzic-Biskupska
Zastępca Przewodniczącego Komisji	Jan Sulanowski
Członek Komisji	Joanna Frankiewicz
Członek Komisji	Halina Owsiana
Członek Komisji	Beata Urbańska
Członek Komisji	Małgorzata Woźniak

Handwritten signatures in blue ink corresponding to the names in the table above. The signatures are written over dotted lines.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

.....
podpis Kierownika jednostki kontrolowanej

VIII. Klauzula informująca o możliwości złożenia zastrzeżeń.

Zgodnie z § 10 ust. 4 załącznika Nr 5 do uchwały Nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2011 r., Nr 11, poz. 303 i poz. 319) kontrolowany przedstawia swoje stanowisko odnośnie ustaleń kontroli, w którym ma możliwość złożenia zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

Poznań, 8 maja 2017 r.