



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.003.03.2020

Przemysław Daca,
Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
00-844 Warszawa, ul. Grzybowska 80/82

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/073 Zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Olsztynie, ul. Partyzantów 1/2, 10-526 Olsztyn (dalej: „Zarząd Zlewni”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca – od 17 stycznia 2018 r. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: „Prezes PGW Wody Polskie”). Od 1 do 16 stycznia 2018 r. kierownikiem jednostki kontrolowanej był Mariusz Gajda – Pełnomocnik ds. Organizacji Wód Polskich. (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. 2. Przygotowanie, nadzór i kontrola nad realizacją zadań w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do dnia zakończenia kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/21/2020 z 24 marca 2020 r. 2. Piotr Stupienko, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/22/2020 z 24 marca 2020 r. (akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor Zarządu Zlewni właściwie prowadził sprawy związane z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne określone w art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³. W trakcie ich rozpatrywania przestrzegano przepisów wynikających z Prawa wodnego, jak i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴. W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 84 pozwolenia wodnoprawne⁵, z których 32 (38% ogółu) dotyczyło terenów zurbanizowanych. Zarząd Zlewni realizował także zadania w zakresie naliczania i egzekwowania opłat (stałych i zmiennych) z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód. W okresie objętym kontrolą przekazano 6 208 informacji o wysokości opłat, na należną kwotę 11 094 731,00 zł, z których 1 033 (17%) dotyczyło opłat na terenach zurbanizowanych. Rzetelnie prowadzono ewidencję dotyczącą danych z zakresu wód opadowych i roztopowych. Zadania związane z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm. (dalej: „Prawo wodne”).

⁴ Dz.U. 2020 r. poz. 256 ze zm. (dalej: „kpa”).

⁵ 44 w 2018 r., 37 w 2019 r. oraz 3 w I kw. 2020 r.

realizowane były przez pracowników Działu Zgód Wodnoprawnych oraz Działu Opłat i Opomiarowania, którzy posiadali odpowiednie kwalifikacje i wykształcenie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- wydawania decyzji o ustalenie opłaty stałej i zmiennej z uchybieniem terminów określonych w art. 271 ust. 6 i 7 oraz art. 272 ust. 18 i 19 Prawa wodnego,
- nieprzestrzeganiu wewnętrznych procedur dotyczących postępowania z należnościami zaległymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Całkowita powierzchnia terenu działania Zarządu Zlewni w Olsztynie wynosi 570 119,72 ha. Na obszarze tym znajduje się sześć gmin miejskich⁷, których łączna powierzchnia wynosi 14 276,55 ha (2,5% obszaru właściwości Zarządu Zlewni).

W latach 2018-2020 (I kwartał) w Zarządzie Zlewni nie planowano inwestycji wodnych związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych pochodzących z terenów zurbanizowanych. Nie współpracowano również z innymi podmiotami (w tym gminami miejskimi) lub instytucjami w zakresie przygotowania do realizacji inwestycji dotyczących zagospodarowania wód opadowych i roztopowych z terenów zurbanizowanych powiązanych ze sobą pod względem hydrologicznym, hydrograficznym i środowiskowym na styku terenów funkcjonowania instytucji. Dyrektor Zarządu Zlewni podał, że gminy miejskie, jak i inne podmioty nie występowały z wnioskami dotyczącymi przygotowania inwestycji w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych. Wskazał również, że programowanie i planowanie inwestycji przez Zarząd Zlewni z zakresu gospodarki wodnej odbywa się w układzie rocznym i wieloletnim. Inwestycje te realizowane są głównie na terenach będących własnością Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 6-15, 30-31)

1.2. W latach 2018–2020 Zarząd Zlewni realizował działania związane z ochroną przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy, m.in. poprzez utrzymywanie wód i urządzeń wodnych w należyłym stanie technicznym, dokonywanie remontów oraz konserwacji urządzeń i budowli regulacyjnych, a także poprzez utrzymywanie sprawności pomp. Działania te dotyczyły całości obszaru działalności Zarządu Zlewni a nie wyłącznie terenów zurbanizowanych. W latach 2018–2019 w ramach ww. działań wydatkowano m.in. następujące kwoty: utrzymanie cieków wodnych - 3 355,8 tys. zł, utrzymanie wałów przeciwpowodziowych - 167,7 tys. zł, utrzymanie ośmiu stacji pomp - 146,6 tys. zł oraz utrzymanie budowli hydrotechnicznych za kwotę 1 555,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 9-16, 19)

1.3. Zarząd Zlewni realizował i współdziałał w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym osiągnięciu celów środowiskowych określonych ustawą Prawo wodne. Działania te dotyczyły całości obszaru działalności Zarządu Zlewni a nie wyłącznie terenów zurbanizowanych. Zrównoważone gospodarowanie wodami prowadzono poprzez zarządzanie

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Gminy miejskie: Bartoszyce – pow. 1 177,42 ha, Górowo Iławeckie – 331,21 ha, Kętrzyn – 1 033,75 ha, Lidzbarsk Warmiński – 1 433,21 ha, Mrągowo – 1 478,55 ha, Olsztyn – 8 822,11 ha.

w systemie zlewniowym, m.in. w oparciu o „Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Pregoly”⁸. Plan ten zawiera m.in. szczegółową charakterystykę jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także zakłada realizację określonych celów środowiskowych.

(akta kontroli str.9-17)

1.4. Zarząd Zlewni nie podejmował współpracy z innymi podmiotami w zakresie związanym z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych pochodzących z terenów zurbanizowanych. Dyrektor Zarządu Zlewni wskazał, że powyższe działania mają ścisły związek z infrastrukturą miejską, zarządzaną przez gminy, możliwością odprowadzenia wód powierzchniowych, jak również koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa budowli infrastrukturalnych, zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Wskazał również, że dążenie do zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, odrębnie lub w połączeniu z metodami tradycyjnymi (kanalizacja ogólnospławna lub deszczowa), wynikać powinno z polityki danego samorządu.

(akta kontroli str.9-16, 20)

1.5. W okresie objętym kontrolą do Zarządu Zlewni nie wpłynął żaden wniosek o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód polegające na wykonywaniu na nieruchomości o powierzchni powyżej 3 500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Zarząd Zlewni nie identyfikował podmiotów, które realizowały przedsięwzięcia ograniczające naturalną retencję gruntów, bez uzyskania wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Brak działań Zarządu spowodowany był niepozyskaniem informacji odnośnie takich podmiotów. Przy pomocy prowadzonej ewidencji podmiotów korzystających z usług wodnych na podstawie pozwoleń wodnoprawnych Zarząd Zlewni identyfikował podmioty, którym takie pozwolenie wygasало.

(akta kontroli str.20-24)

1.6. Dyrektor Zarządu Zlewni wydawał pozwolenia wodnoprawne na usługi wodne polegające na odprowadzaniu do wód lub do urządzeń wodnych – wód opadowych i roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast (art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego). W badanym okresie wydano 32 takie pozwolenia, które obejmowały łącznie 106 nieruchomości i powierzchnię 223,27 ha⁹, w tym 14 w 2018 r. (22 nieruchomości i 14,63 ha), 17 w 2019 r. (74 nieruchomości i 208,60 ha) oraz jedno w I kwartale 2020 r. (10 nieruchomości i 0,04 ha). W okresie objętym kontrolą nie uchylono żadnej decyzji w następstwie złożonego odwołania, czy zaskarżenia do sądu administracyjnego. Wszystkie pozwolenia wydane w 2018 r. stały się ostateczne, w 2019 r. pozwoleń ostatecznych było 11 (od trzech pozwoleń wniesiono odwołania, dokumentacja została przekazana do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku), pozwolenie wydane w I kwartale 2020 r. również stało się ostateczne.

(akta kontroli str. 24-29)

W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni otrzymywał informacje w różnym zakresie z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: „RZGW”), Inspekcji Ochrony

⁸ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Pregoly (Dz.U. z 2016 r., poz. 1959).

⁹ Łączna rzeczywista powierzchnia zlewni.

Środowiska, od innych instytucji oraz od osób fizycznych, które nie dotyczyły jednak przypadków odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Zarząd Zlewni nie identyfikował podmiotów, które korzystały z usługi wodnej z art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego bez uprzedniego uzyskania stosownego pozwolenia wodnoprawnego i nie pozyskiwał informacji o ww. podmiotach. Przy pomocy prowadzonej ewidencji podmiotów korzystających z usług wodnych na podstawie pozwoleń wodnoprawnych Zarząd Zlewni identyfikował podmioty, którym takie pozwolenie wygasło.

(akta kontroli str.23)

Analiza 10 wybranych losowo postępowań o wydanie pozwolenia wodnoprawnego¹⁰ prowadzonych w latach 2018-2020 (I kwartał) wykazała m.in., że:

- wnioskodawcy wnosili opłaty za wydanie pozwolenia we właściwej wysokości,
- wszystkie decyzje zostały wydane na czas określony¹¹,
- wywiązywano się z obowiązków informacyjnych wynikających z art. 400 ust. 7 oraz 401 ust. 4 Prawa wodnego,
- decyzje wydawano w terminie od 30 do 137 dni od wpłynięcia wniosku,
- w przypadku niedotrzymania terminu wynikającego z art. 35 kpa¹², informowano o tym fakcie strony zgodnie z art. 36 kpa.

(akta kontroli str. 32-85)

1.7. W okresie objętym kontrolą do Zarządu Zlewni nie wpływały wnioski o wydanie decyzji ustalających, że dopuszczenie wprowadzania do wód lub do ziemi wód opadowych i roztopowych z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych komunalnej kanalizacji ogólnospławnej nie kolidowało z celami środowiskowymi dla wód lub wymaganiami jakościowymi dla wód. Przy pomocy prowadzonej ewidencji podmiotów korzystających z usług wodnych na podstawie pozwoleń wodnoprawnych Zarząd Zlewni identyfikował podmioty, którym takie pozwolenie wygasło. Wobec takich podmiotów podejmowano działania monitorujące o konieczności uzyskania nowego pozwolenia wodnoprawnego, jednocześnie dokonując analizy, czy takim podmiotom nie należy naliczyć opłat podwyższonych na podstawie art. 280 ust. 1 i 2 Prawa Wodnego. W ramach kontroli poddano analizie postępowanie Zarządu Zlewni wobec podmiotu, któremu wygasło pozwolenie wodnoprawne¹³. Przed wygaśnięciem pozwolenia podmiot ten złożył wnioski o przedłużenie okresu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do rzeki. Na podstawie art. 414 ust. 6 Prawa wodnego, Dyrektor Zarządu wydał decyzję odmowną¹⁴ w sprawie ustalenia kolejnego okresu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego. Następnym wnioskiem został złożony 276 dni po terminie wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 23, 86, 384-396)

1.8. Zarząd Zlewni realizował zadania w zakresie naliczania i egzekwowania opłat (stałych i zmiennych) z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód, a także rozpatrywania reklamacji dotyczących wysokości tych opłat i wydawania decyzji określających ich wysokość.

¹⁰Postępowania o nr BI.ZUZ.4.421.329.2018.UK, BI.ZUZ.4.421.161.2018.UK, BI.ZUZ.4.421.83.2018.UK, BI.ZUZ.4.421.84.2018.UK, BI.ZUZ.4.421.191.2019.UK, BI.ZUZ.4.421.101.2019.JZ, BI.ZUZ.4.421.64.2019.UK, BI.ZUZ.4.421.37.2019.UK, BI.ZUZ.4.421.5.2019.PP, BI.ZUZ.4.4210.24.2020.XK.

¹¹ Trzy decyzje na okres 20 lat, siedem na okres 30 lat.

¹² Dotyczyło to dziewięciu spraw (90% z 10 badanych).

¹³ Pozwolenie wodnoprawne nr R-6223/48/09 z 17 sierpnia 2009 r. wydane Gminie Miejskiej Bartoszyce, z terminem ważności do 31 sierpnia 2019 r.

¹⁴ Decyzja nr BI.ZUZ.4.421.77.2019.UK z 24 lipca 2019 r.

Ustalenie podmiotów zobowiązanych do ponoszenia ww. opłat następowało na podstawie informacji posiadanych przez Zarząd Zlewni, w tym m.in. na podstawie obowiązujących pozwoleń na odprowadzanie wód opadowych, informacji otrzymywanych z RZGW, w tym decyzji wydawanych przez Dyrektora RZGW¹⁵, pozwoleń zintegrowanych wydawanych przez uprawnione podmioty, a także na podstawie zgłoszeń podmiotów zobowiązanych do ponoszenia ww. opłat.

Informacje o wysokości opłat przekazano w 2018 r. 42 podmiotom (łączna kwota należnych opłat wyniosła 744 230 zł), w 2019 r. 42 podmiotom (łączna kwota należnych opłat wynosiła 842 594 zł) oraz 35 podmiotom w I kwartale 2020 r. na łączną kwotę 173 540 zł. Trzy podmioty, którym przekazano ww. informacje wniosły reklamacje dotyczące opłat (jeden podmiot w 2018 r.¹⁶ oraz dwa w 2020 r.¹⁷).

(akta kontroli str. 87-134)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Zarządu Zlewni wydał łącznie dziewięć decyzji administracyjnych w sprawie określenia wysokości opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód, w tym osiem w 2018 r. oraz jedną w 2019 r. - od żadnej z nich nie wniesiono skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Analiza wszystkich ww. decyzji wykazała m.in., że:

- zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu,
- osiem decyzji wydano w wyniku zaniechania wniesienia opłaty w wymaganym terminie przez podmiot zobowiązany, a jedną po nieuznaniu reklamacji złożonej przez podmiot,
- wydawano je w terminie od 22 do 290 dni od ustalonej daty wniesienia opłaty.

(akta kontroli str.135-328)

Kwota łącznych wpływów z tytułu opłat wynosiła:

- w 2018 r. - 741 173,50 zł (99,59% należnych opłat),
- w 2019 r. - 841 932 zł (99,92% należnych opłat),
- w I kw. 2020 r. - 41 911,25 zł (24,15% należnych opłat).

Na koniec 2018 r. dwa podmioty zalegały z wniesieniem tych opłat, a kwota zaległości wynosiła 3 056,50 zł. Na koniec 2019 r. z opłatami zalegały dwa podmioty na kwotę 662 zł, a na koniec I kwartału 2020 r. takich podmiotów było sześć, kwota ich zaległości wynosiła 763,75 zł. Zgodnie z wewnętrznymi regulacjami¹⁸, pracownicy Działu Opłat i Opomiarowania Zarządu Zlewni przeprowadzali wstępne działania windykacyjne wobec podmiotów zalegających z wnoszeniem opłat.

(akta kontroli str. 88, 135-328)

1.9. Zarząd Zlewni prowadził ewidencję wydanych pozwoleń wodnoprawnych w formie elektronicznej. Zadanie to, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, przypisano Działowi Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami. Wykorzystywano również dane przejęte po 1 stycznia 2018 r. ze zlikwidowanych zarządów melioracji i urzędzeń wodnych¹⁹. Do użytkowanego systemu

¹⁵ W okresie objętym kontrolą była to jedna decyzja.

¹⁶ Reklamacji tej nie uznano i wydano decyzję administracyjną w sprawie określenia wysokości opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód.

¹⁷ Obie reklamacje złożone w 2020 r. zostały uznane – wysokość opłat pozostała bez zmian.

¹⁸ Zarządzenie nr 24/2018 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 24 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenie w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie „Instrukcji w sprawie windykacji wierzytelności”. oraz zarządzenie nr 48/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 2 września 2019 r. w sprawie wprowadzenie procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

¹⁹ W związku z przejściem przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie od dnia 1 stycznia 2018 r. zadań wykonywanych dotychczas przez Marszałków Województw (art. 526 ustawy Prawo Wodne) z dniem 31 grudnia 2017 r. zostały zlikwidowane jednostki budżetowe województwa warmińsko- mazurskiego pod nazwą: Żuławski Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Elblągu oraz Zarząd Melioracji i Urzędzeń Wodnych

wprowadzono na bieżąco dane wynikające m.in. z ostatecznych pozwoleń wodnoprawnych wydawanych przez Dyrektora Zarządu Zlewni. W oparciu o analizę wydanych 20 pozwoleń wodnoprawnych ustalono, że ewidencję tę prowadzono rzetelnie.

(akta kontroli str. 329-345, 379-382)

1.10. Zarząd Zlewni nie podejmował działań w celu ustalenia prawidłowości określania przez gminy podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji gruntów, a także wysokości tych opłat. Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnił, że takie działania nie znajdują się w kompetencji Zarządu.

Zarząd Zlewni nie otrzymywał od gmin miejskich danych o ilości przekazanych informacji, wysokości ustalanych opłat, czy zaległościach w wnoszeniu opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej.

(akta kontroli str. 91-92)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Osiem z dziewięciu decyzji o ustalenie opłaty stałej i zmiennej wydano z naruszeniem art. 35 §2 kpa, zgodnie z którym niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy które mogą być rozpatrzone w oparciu o fakty i dowody znane z urzędu organowi przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych którymi rozporządza ten organ. Sprawy te zostały bowiem załatwione w terminach od 30 do 290 dni od upływu wymaganego terminu płatności²⁰.

Zgodnie z art. 271 ust. 6 i 7 Prawa wodnego, opłatę wnosi się w czterech równych ratach kwartalnych nie później niż do końca miesiąca następującego po upływie każdego kwartału. Jeżeli podmiot obowiązany do ponoszenia opłat zaniechał wykonania obowiązku, właściwy organ Wód Polskich określa wysokość opłaty stałej w drodze decyzji.

Zgodnie z art. 272 ust. 18 i 19 Prawa wodnego, podmiot wnosi opłatę w terminie 14 dni od otrzymania informacji, w przypadku jej nie wniesienia Dyrektor Zarządu Zlewni wydaje decyzję o jej ustaleniu.

2. W żadnej ze wskazanych ośmiu spraw, w których decyzje wydano z naruszeniem terminu określonego w art. 35 §2 kpa, organ nie wywiązał się z określonego w art. 36 tej ustawy, obowiązku poinformowania stron o przyczynach zwłoki oraz i nowym terminie ich załatwienia.

W sprawie nieprawidłowości wskazanych w punkcie 1 i 2, Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnił, że w głównej mierze na opóźnienia w wydawaniu decyzji miała wpływ skomplikowana sytuacja prawna podmiotów i brak wcześniej ustalonego toku postępowania z podmiotami będącymi w stanie upadłości, czy unikającymi kontaktu z organem.

(akta kontroli str.135-350)

w Olsztynie (uchwały Nr XXXI/687/17 i XXXI/686/17 z 24 października 2017 r. Sejmiku Województwa Warmińsko - Mazurskiego).

²⁰ Dotyczy decyzji nr: BI.ZUO.4.470.45.1.2018.EB - wydana po 30 dniach od terminu płatności, BI.ZUO.4.470.359.2.2019.EJ - wydana po 114 dniach od terminu płatności za I kwartał 2019 r. i 22 dni od terminu płatności za II kwartał 2019 r., BI.ZUO.4.470.1561.2.2019.EG - wydana po 132 dniach od terminu płatności, BI.ZUO.4.470.1267.2.OZ.2018.EB - wydana po 188 dniach od terminu płatności, BI.ZUO.4.470.640.2.2019.EG - 284 dni od terminu płatności, BI.ZUO.4.470.639.2.2019.EG - 284 dniach od terminu płatności, BI.ZUO.4.470.1277.3.OZ.2018.EB - wydana po 290 dniach od terminu płatności oraz BI.ZUO.4.470.1276.3.OZ.2018.EB również wydana po 290 dniach od terminu płatności.

3. Do dnia 25 maja 2020 r. nie wszczęto postępowania w celu wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty dla podmiotu, który nie opłacił kwoty zgodnej z odebraną 17 maja 2019 r. informacją o jej wysokości²¹.

Zgodnie z art. 272 ust. 18 i 19 Prawa wodnego podmiot wnosi opłatę w terminie 14 dni od otrzymania informacji, a w przypadku jej niewniesienia Dyrektor Zarządu Zlewni wydaje decyzję o jej ustaleniu.

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia.

(akta kontroli str.135-350)

4. Nie przestrzegano wewnętrznych procedur dotyczących postępowania z należnościami zaległymi. Dokumentację przekazywano do właściwego wydziału w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej (dalej: „KZGW”) w terminie od 6 do 28 dni po terminie określonym w zarządzeniach Prezesa PGW Wody Polskie, wyznaczonym na przesłanie wniosku o prowadzenie postępowania windykacyjnego przez KZGW oraz 311 dni od ostatniego dnia, w którym miał rozpocząć się etap monitoringu korespondencyjnego. Dokumentacja dotycząca trzech decyzji²² z terminem płatności 6 i 17 grudnia 2019 r. została przekazana do KZGW 9 stycznia 2020 r., tj. odpowiednio 6 i 17 dni po terminie określonym w zarządzeniu nr 73/2019 Prezesa PGW Wody Polskie. Dokumentację czterech decyzji²³, z terminem płatności 23 sierpnia i 10 maja 2019 r., przekazano do KZGW w dniu 7 października 2019 r. tj. 28 dni po terminie określonym w zarządzeniu nr 43/2019 (dotyczy trzech decyzji z terminem płatności 23 sierpnia 2019 r.) oraz 120 dni po terminie określonym w zarządzeniu Prezesa PGW Wody Polskie nr 24/2018. Dokumentację w sprawie decyzji z terminem płatności przypadającym na 20 czerwca 2018 r.²⁴ przekazano do RZGW 27 maja 2019 r., tj. 311 dni po terminie określonym w zarządzeniu nr 24/2018.

Zgodnie z punktem I 5 i 8-9 zarządzenia Prezesa PGW Wody Polskie nr 24/2018 z 24 czerwca 2018 r., w przypadku braku zapłaty należności w pierwszym etapie podejmowane miały być działania informacyjne prowadzone przez pracowników działu opłat Zarządu Zlewni. Jeżeli dłużnik odmawiał wskazania terminu zapłaty lub unikał kontaktu, należało przejść do etapu monitoringu korespondencyjnego prowadzonego przez RZGW, który musiał rozpocząć się nie później niż w ciągu 30 dni od upływu terminu płatności.

Zgodnie z §5 pkt 12-13 zarządzenia Prezesa PGW Wody Polskie nr 43/2019 z 2 września 2019 r., w przypadku braku skuteczności wstępnych działań windykacyjnych prowadzonych przez Zarząd Zlewni, wnioski w takich sprawach wraz z ze skanami stosownych dokumentów należy przekazać do KZGW w ciągu trzech dni od ustalenia bezskuteczności wstępnych działań windykacyjnych.

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnił, że w przypadku czterech decyzji²⁵, dokumentację przekazano niezwłocznie po zapoznaniu się z zarządzeniem nr 43/2019 Prezesa Wód Polskich. Opóźnienie w przekazaniu dokumentacji

²¹ Dotyczy sprawy nr BI.ZUO.4.470.453.OZ.2019.EG.

²² BI.ZUO.4.470.1267.2.OZ.2018.EB, termin płatności 17 grudnia 2019 r., BI.ZUO.4.470.1276.3.OZ.2018.EB, termin płatności 06 grudnia 2019r., BI.ZUO.4.470.1277.3.OZ.2018.EB, termin płatności 17 grudnia 2019r. – wszystkie decyzje dotyczą jednego podmiotu.

²³ BI.ZUO.4.470.639.2.2019.EG, termin płatności 23 sierpnia 2019 r., BI.ZUO.4.470.640.2.2019.EG, termin płatności 23 sierpnia 2019r., BI.ZUO.4.470.1561.2.2019.EG, termin płatności 23 sierpnia 2019r., BI.ZUO.4.470.359.2.2019.EJ, termin płatności 10 maja 2019 r. – wszystkie decyzje dotyczą jednego podmiotu.

²⁴ Decyzja nr BI.ZUO.4.470.45.1.2018.EB.

²⁵BI.ZUO.4.470.639.2.2019.EG, BI.ZUO.4.470.640.2.2019.EG, BI.ZUO.4.470.1561.2.2019.EG oraz BI.ZUO.4.470.359.2.2019.EJ przekazanych 7 października 2019 r.

trzech decyzji²⁶ wynikało z okresu świąteczno–noworocznego. Przekroczenie terminu

w przekazaniu dokumentacji dotyczącej decyzji nr BI.ZUO.4.470.45.1.2018.EB, wynikało z problemów i wątpliwości zgłaszanych przez Zarządy Zlewni, a omówionych dopiero w 2019 r. na szkoleniach i warsztatach realizowanych przez RZGW w Białymstoku.

(akta kontroli str. 135-350)

5. Pomimo wiedzy o tym, że Gmina Miejska Bartoszyce prowadziła działalność w zakresie odprowadzania wód z kanalizacji deszczowej bez pozwolenia wodnoprawnego dla usługi, o której mowa w art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego, Zarząd Zlewni nie podjął skutecznych działań w celu doprowadzenia ww. sytuacji do stanu zgodnego z prawem. Nie informował też (w udokumentowany sposób) Gminy o konsekwencjach wynikających z art. 476 ust. 1 Prawa wodnego.

Dyrektor wyjaśnił, że w takich przypadkach nie praktykuje się zawiadamiania organów ścigania o możliwości popełnienia wykroczenia.

(akta kontroli str. 384-396)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą prawidłowo prowadzono sprawy związane z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne określone w art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego. W trakcie ich rozpatrywania zapewniono czynny udział stron, spełniano wymogi, co do zawartości decyzji, a także przestrzegano terminów załatwienia sprawy. Nieprawidłowości występowały jednak w zakresie terminowości wydawania decyzji o ustalenie opłaty stałej i zmiennej. Nie przestrzegano również wewnętrznych procedur dotyczących postępowania z należnościami zaległymi.

OBSZAR

2. Przygotowanie, nadzór i kontrola nad realizacją zadań w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych

Opis stanu faktycznego

2.1.-2.2. Zadania związane z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi realizowane były głównie przez czterech pracowników Działu Zgód Wodnoprawnych oraz trzech pracowników Działu Opłat i Opomiarowania. Posiadali oni odpowiednie kwalifikacje i wykształcenie, a powierzone im zadania ujęto w ich zakresach obowiązków. W okresie zatrudnienia w Zarządzie Zlewni ukończyli oni szkolenia organizowane i finansowane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „PGW WP”), tj. czterech pracowników Działu Zgód Wodnoprawnych ukończyło w 2019 r. szkolenia „KPA z uwzględnieniem ustawy Prawo wodne”, a jeden szkolenie w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych na poziomie podstawowym. Trzech pracowników Działu Opłat i Opomiarowania ukończyło natomiast szkolenia w zakresie postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 355-373)

2.3. W latach 2018-2020 (I kwartał) działalność Zarządu Zlewni związana z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi na terenach zurbanizowanych nie była kontrolowana przez KZGW lub RZGW.

(akta kontroli str. 374)

²⁶ BI.ZUO.4.470.1267.2.OZ.2018.EB, BI.ZUO.4.470.1276.3.OZ.2018.EB i BI.ZUO.4.470.1277.3.OZ.2018.EB, przekazanych 7 stycznia 2020 r.

2.4. W latach 2018-2020 (I kwartał) Zarząd Zlewni nie był zobowiązany do sporządzania odrębnych sprawozdań dotyczących zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych, a przygotowywane sprawozdania²⁷ nie obejmowały wprost takich danych. Niektóre informacje w tym przedmiocie zamieszczane były w tych sprawozdaniach, np. informacje dotyczące przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji, czy dotyczących prowadzonego monitoringu opłat za usługi wodne. Ponadto, KZGW i RZGW nie występowały do Zarządu Zlewni o sporządzenie sprawozdań lub raportów obejmujących dane w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 9-15, 30-31)

2.5. W okresie objętym kontrolą do Zarządu Zlewni wpłynęły trzy skargi, nie dotyczyły one jednak kwestii związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych z terenów zurbanizowanych. Zbiorcze wykazy skarg, wniosków i petycji przekazywane były do RZGW w Białymstoku zgodnie z terminami określonymi w regulaminie organizacyjnym, tj. do 15 dnia miesiąca następującego po zakończeniu każdego kwartału.

(akta kontroli str. 375)

2.6. Pracownicy Zarządu Zlewni nie prowadzili (w tym np. na zlecenie RZGW) i nie uczestniczyli w prowadzonych przez RZGW kontrolach na terenach zurbanizowanych, dotyczących odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód i urządzeń wodnych, wykonywania robót i obiektów budowlanych zmniejszających naturalną retencję terenową oraz wprowadzania do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych.

Zarząd Zlewni przeprowadził natomiast 100 kontroli gospodarowania wodami za okres I–III kwartału 2018 r., działając na podstawie art. 335 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 334 pkt 1-3 oraz art. 552 ust. 2 ustawy Prawo wodne. Zakres kontroli dotyczył przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy Prawo wodne albo pozwoleń zintegrowanych w zakresie odprowadzania do wód – wód opadowych i roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej, służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. Kontrole te miały na celu ustalenie wysokości opłat zmiennych za okres I-III kwartału 2018 r.

Po nowelizacji ustawy Prawo wodne z dnia 22 lipca 2018 r. podmioty zobowiązane do wnoszenia opłat składały do Zarządu Zlewni stosowne oświadczenia, będące podstawą do ustalania wysokości opłaty zmiennej za odprowadzanie do wód – wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast. W okresie od 22 lipca 2018 r. do końca I kwartału 2020 r. do Zarządu Zlewni wpłynęło łącznie 508 takich oświadczeń, które poddawane były analizie pod względem spójności z danymi z poprzednich kwartałów oraz ogólnymi tendencjami wynikającymi z sytuacji hydrologicznej w kraju.

(akta kontroli str. 378)

²⁷ W latach 2018-2020 (I kwartał) Zarząd Zlewni w Olsztynie zobowiązany był do sporządzania następujących sprawozdań i raportów: 1) Sprawozdanie dotyczące przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji. 2) Sprawozdania RRW-13 z wykonania obiektów małej retencji wodnej za 2017 r. na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. 3) Sprawozdanie MGM-RW z wykonania obiektów małej retencji wodnej za 2018 r. na terenie Zarządu Zlewni w Olsztynie. 4) Sprawozdanie MGM-RW z wykonania obiektów małej retencji wodnej za 2019 r. na terenie Zarządu Zlewni w Olsztynie. 5) Monitoring projektów inwestycyjnych realizowanych przez PGW WP w 2020 r. 6) Raporty z wykonania Programu Kształtowania Zasobów Wodnych za miesiąc kwiecień i maj 2020 r. 7) Raport wydanych decyzji administracyjnych w pionie usług wodnych. 8) Monitoring opłat za usługi wodne.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi realizowane były przez pracowników Działu Zgód Wodnoprawnych oraz Działu Opłat i Opomiarowania. Posiadali oni odpowiednie kwalifikacje i wykształcenie, a powierzone im zadania ujęto w ich zakresach obowiązków. Pracownicy ci uczestniczyli w szkoleniach związanych tematycznie z profilem wykonywanej pracy, sfinansowanych przez PGW WP.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków nieterminowego wydawania decyzji o ustalenie opłaty stałej i zmiennej, a w przypadkach braku możliwości dotrzymania terminu wynikającego z art. 35 kpa, informowanie stron i wskazywanie nowych terminów.
2. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie przypadków nieprzestrzegania wewnętrznych procedur dotyczących postępowania z należnościami zaległymi.
3. Podejmowanie działań wobec podmiotów odprowadzających wody opadowe do wód bez pozwolenia wodnoprawnego.

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 w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, 13 lipca 2020 r.

Kontroler
Sebastian Helbrecht
starszy inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis

