



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.003.04.2020

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 (dalej: „PGW Wody Polskie”) Zarząd Zlewni w Augustowie, ul. 29-go Listopada 5. 16-300 Augustów (dalej: „Zarząd Zlewni”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 17 stycznia 2018 r. Od dnia 1 do 16 stycznia 2018 r. kierownikiem jednostki kontrolowanej był Mariusz Gajda Pełnomocnik ds. Organizacji Wód Polskich.
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.
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. Rafał Dmytrenko - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/17/2020 z 9 marca 2020 r., 2. Adam Rączkiewicz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/47/2020 z 3 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018 – 2020 Zarząd Zlewni prawidłowo i skutecznie realizował zadania ustawowe związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych polegające na naliczaniu i egzekwowaniu opłat (stałych i zmiennych) z tytułu korzystania z usługi, o której mowa w art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³, tj. za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych ujętych w otwarte i zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. Prawidłowo rozpatrywano również reklamacje wniesione przez podmioty, na które nałożono ww. opłaty.

Na terenach zurbanizowanych skutecznie realizowano także zadania w zakresie ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz utrzymywaniu cieków we właściwym stanie.

Zarząd Zlewni nie w pełni rzetelnie wywiązał się jednak z określonego w art. 302 ust. 1 pkt 3 i 4 Prawa wodnego obowiązku prowadzenia - na podstawie wydanych pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych - ewidencji wód odprowadzanych do wód oraz wielkości i rodzaju uszczelnionej powierzchni, systemu odbioru wód opadowych lub roztopowych oraz wielkości retencji. Prowadząc postępowania dotyczące wydania pozwoleń wodnoprawnych na usługę o której mowa w art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego w czterech przypadkach (40% zbadanych) przekroczono miesięczny termin załatwienia sprawy, przewidziany art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

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.

administracyjnego⁴ („k.p.a.”) na załatwienie spraw wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Ponadto, w żadnym z tych przypadków Zarząd Zlewni nie skierował do stron, wymaganego art. 36 ww. ustawy powiadomienia z informacją o przyczynie zwłoki i wskazaniem nowego terminu na załatwienie sprawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych

Opis stanu faktycznego

1.1 Od dnia 27 maja 2019 r. Dyrektorem Zarządu Zlewni jest Edyta Borzyszkowska. Funkcję tą pełniła poprzednio (od 1 stycznia 2018 do 24 maja 2019 r.) Barbara Straszyńska.

W okresie objętym kontrolą teren działania Zarządu Zlewni obejmował dwanaście gmin miejskich⁶ (w ramach Nadzorów Wodnych Suwałki, Augustów, Olecko, Elk oraz Grajewo) o łącznej powierzchni 309,24 km² (30 924 ha), a także siedem gmin miejsko-wiejskich⁷ o łącznej powierzchni 1 565,27 km² (17,25% powierzchni terenu objętego właściwością Zarządu Zlewni). Całkowita powierzchnia terenu działania Zarządu Zlewni wynosiła 9 072,88 km² (907 288 ha), z czego powierzchnia gmin miejskich stanowiła 3,41%.

Zarząd Zlewni nie współpracował z innymi podmiotami (w tym gminami miejskimi) i instytucjami w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych powiązanych ze sobą pod względem hydrologicznym, hydrograficznym i środowiskowym na styku terenów funkcjonowania instytucji.

Dyrektor Zarządu Zlewni podała, że realizacja inwestycji związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych gmin miejskich jest zadaniem gmin. Gminy miejskie jak i inne podmioty nie występowały do Zarządu Zlewni z żadnymi wnioskami dotyczącymi współpracy w zakresie przygotowania inwestycji związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych. Dlatego też Zarząd Zlewni nie podejmował działań w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 2-4)

1.2 Zarząd Zlewni podejmował w badanym okresie działania w zakresie ochrony ludności i mienia przed powodzią w odniesieniu do terenów zurbanizowanych, m.in. poprzez przygotowanie dokumentacji niezbędnej do ogłoszenia przetargów publicznych na opracowanie kompletnej, wielobranżowej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz uzyskaniem wymaganych uzgodnień i decyzji dla zadania inwestycyjnego „Opracowanie dokumentacji na remont Śluzy Augustów w km 32+500 Kanału Augustowskiego” (wartość szacunkowa zamówienia 299,6 tys. zł netto) oraz zadania „Opracowanie

⁵ 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.

⁶ Gminy miejskie: Suwałki -66 km², Sejny – 4,49 km², Augustów – 80,90 km², Suchowola – 25,95 km², Lipsk – 4,97 km², Dąbrowa Białostocka – 22,64 km², Olecko – 11,62 km², Rajgród – 35,18 km², Elk – 21,05 km², Grajewo – 18,92 km², Szczuczyn – 13,23 km², Goniądz – 4,28 km².

⁷ Gminy miejsko-wiejskie: Lipsk – 184,42 km², Suchowola – 255,89 km², Dąbrowa Białostocka – 263,80 km², Goniądz – 376,68 km², Mońki – 161,60 km², Szczuczyn – 115,72 km², Rajgród – 207,16 km²

dokumentacji na remont jazu na stopniu wodnym Augustów w km 32+500 Kanału Augustowskiego” (wartość zamówienia 99 378,63 zł netto).

W obu ww. zadaniach inwestycyjnych termin składania ofert ustalony został na dzień 3 kwietnia 2020 r. Najkorzystniejszą ofertę cenową na opracowanie dokumentacji na remont śluzy Augustów złożyła firma DHV Hydroprojekt na kwotę 289,0 tys. zł. Przetarg na opracowanie dokumentacji na remont jazu na stopniu wodnym Augustów pozostał nierozstrzygnięty, ponieważ w dwóch kolejno przeprowadzonych przetargach złożone oferty odbiegały cenowo od kwoty, którą Zarząd Zlewni planował przeznaczyć na to zadanie (123,0 tys. zł. brutto).

Zarząd Zlewni uczestniczył w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią realizując zadania związane z utrzymaniem następujących trzech cieków na terenach zurbanizowanych:

- rzeki Wissy na terenie miasta Szczuczyn (wydatkowano na ten cel 10,3 tys. zł),
- rzeki Marychy na terenie Sejn (wydatkowano 7,2 tys. zł)
- oraz rzeki Legi na terenie Olecka (99,4 tys. zł).

Utrzymanie wód realizowane było poprzez wykaszanie roślin z dna oraz brzegów śródlądowych wód powierzchniowych, a także usuwanie zatorów, w celu zapewnienia swobodnego przepływu wód wezbraniowych spowodowanych intensywnymi opadami atmosferycznymi poza tereny zurbanizowane.

Zarząd Zlewni przeciwdziałał skutkom suszy prowadząc piętrzenie wód na jazu na rzece Jerzgnia, czym zapewniono ustabilizowanie poziomu wody w jeziorze Rajgrodzkim. Miało to wpływ na gospodarkę wodną obszarów zurbanizowanych miasta Rajgród. Podniesienie zwierciadła wody w jeziorze miało wpływ na poprawę warunków terenów zielonych np. trawników, parków przy jeziorze Rajgrodzkim. Za monitorowanie sytuacji na ww. rzece i informowanie o zagrożeniach odpowiadał pracownik Nadzoru Wodnego Olecko, odnotowując poziomy wody w Dzienniku gospodarowania wodą.

(akta kontroli str. 5-57)

1.3 W okresie objętym kontrolą, w ramach działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami, uzgadniano projekty inwestycyjne pod kątem osiągnięcia celów środowiskowych określonych w art. 56-57, 59 oraz 61 Prawa wodnego. W ramach tych działań Zarząd Zlewni wydawał opinie dotyczące konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W odniesieniu do terenów zurbanizowanych wydano cztery takie opinie⁸, które dotyczyły budowy zakładu przetwórstwa owoców, warzyw i ziół wraz z niezbędną infrastrukturą w Szczuczynie, budowy hipermarketu w Elku, budowy hali produkcyjno-magazynowej oraz suszarni drewna w Suwałkach oraz budowy hali produkcyjnej z zapleczem socjalno-biurowym i niezbędną infrastrukturą w Suwałkach.

W przypadku podanych wyżej przedsięwzięć elementem analizy oddziaływania na środowisko był sposób zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenie danego przedsięwzięcia. We wskazanych sprawach, na podstawie przedstawionej charakterystyki przedsięwzięcia oraz m.in. oceny planowanych rozwiązań technicznych i organizacyjnych z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych⁹, Dyrektor Zarządu Zlewni wydał opinie, z których wynikało, że nie zachodzi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko w zakresie wpływu na stan wód oraz osiągnięcie celów

⁸ Stanowiło to 1,5% wszystkich postępowań (261) w sprawie opiniowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko

⁹ M.in. dotyczyło to: zastosowania szczelnego systemu kanalizacji, podczyszczania wód opadowych i roztopowych i separatorze substancji ropopochodnych, regularnej kontroli urządzeń podczyszczających wody opadowe i roztopowe.

środowiskowych określonych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (2 przypadki) lub nie zachodzi konieczność przeprowadzenia takiej oceny wpływu na stan jednolitych części wód i ryzyko nieosiągnięcia przez nie celów środowiskowych, o których mowa w ustawie Prawo wodne.

(akta kontroli str. 65- 83)

1.4 W zakresie zagadnień związanych z wodami opadowymi i roztopowymi w trzech przypadkach Zarząd Zlewni współdziałał w przygotowaniu inwestycji planowanych przez inne podmioty na terenie gmin miejskich¹⁰, poprzez dokonywanie uzgodnień technicznych, tj. wydania warunków technicznych na: odprowadzanie wód deszczowych z projektowanej stacji paliw do rowu melioracyjnego, odprowadzanie wód deszczowych z terenu przebudowy odcinka drogi krajowej, a także odprowadzenie wód opadowych z działki.

(akta kontroli str. 58-64)

Dyrektor Zarządu Zlewni podała, że Zarząd Zlewni nie podejmował z własnej inicjatywy współpracy z innymi podmiotami w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych.

(akta kontroli str. 65)

1.5 W okresie objętym kontrolą Dyrektor Zarządu Zlewni nie wydawał pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, o którym mowa w art. 34 pkt 4 ustawy Prawo wodne.¹¹ Do Zarządu Zlewni nie wpłynął w okresie objętym kontrolą wniosek o udzielenia takiego pozwolenia wodnoprawnego. Zarząd Zlewni nie podejmował działań w celu pozyskania informacji o przypadkach szczególnego korzystania z wód, o którym mowa w art. 34 pkt 4 ustawy, bez stosowania pozwolenia wodnoprawnego.

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że nie jest zobligowana ustawą Prawo wodne do pozyskiwania informacji w ww. zakresie, ustawa ta nie nakłada na nią obowiązku występowania do gmin o przekazanie takich informacji.

(akta kontroli str. 84,109, 222-225)

1.6 W latach 2018 – 2020 (I kwartał) Dyrektor Zarządu Zlewni wydał dla terenów zurbanizowanych 59 pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne określone art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego, 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. Pozwolenia te dotyczyły 431 nieruchomości, przy czym w 2018 r. udzielono 26 pozwoleń (dotyczących 331 nieruchomości o łącznej powierzchni 72,28 ha; 53,13 ha powierzchni zlewni zredukowanej), w 2019 r. wydano 26 pozwoleń (dotyczących 83 nieruchomości o łącznej powierzchni 220,5 ha; 109,08 ha powierzchni zlewni zredukowanej) i siedmiu pozwoleń w I kw. 2020 r. (dotyczących siedmiu nieruchomości o łącznej powierzchni 4,4 ha; 2,73 ha powierzchni zlewni zredukowanej). Wszystkie te decyzje stały się ostateczne i żadna z nich nie została zaskarżona. Zarząd Zlewni nie podejmował działań w celu pozyskiwania informacji dotyczących przypadków odprowadzania do wód lub urządzeń wodnych wód opadowych i roztopowych bez pozwolenia.

¹⁰ Dotyczyło to przedsiębiorców i terenu prowadzonej przez nich działalności gospodarczej położonych na obszarze gminy miejskiej Augustów.

¹¹ Szczególne korzystanie z wód polegające na wykonywaniu na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 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.

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśniła, że ustalano podmioty korzystające z usługi wodnej, o której mowa w art. 35 ust.3 pkt 7 Prawa wodnego wyłącznie w oparciu o wpływające wnioski o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Pozyskiwanie informacji o odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych bez pozwolenia jest natomiast możliwe w drodze kontroli gospodarowania wodami, jednak Zarząd Zlewni, zgodnie z art. art. 240 ust. 4 Prawo wodne i zarządzenia Prezesa PGW Wody Polskie z 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego PGW Wody Polskie, nie ma kompetencji kontrolnych.

Na podstawie zbadanej próby 10 postępowań, dotyczących wydania pozwoleń wodnoprawnych obejmujących usługi wodne określone art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego i dotyczących terenów zurbanizowanych oraz wydanych w tych sprawach decyzji¹², stwierdzono, że:

- wnioski o wydanie pozwoleń były kompletne i załączono do nich dokumenty wymagane art. 407 ust. 2 Prawa wodnego,
- w toku postępowań Zarząd Zlewni wywiązał się z obowiązków informacyjnych określonych w art. 400 ust. 7 i art. 401 ust. 4 Prawa wodnego, a także zapewnił stronom czynny udział w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) oraz pisemność postępowania (art. 14 k.p.a.),
- wszystkie pozwolenia spełniały wymogi art. 403 ust. 1-3 Prawa wodnego oraz art. 107 k.p.a. w zakresie ich merytorycznej i formalnej zawartości,
- zgodnie z art. 400 ust. 1-3 i art. 400 ust. 6 Prawa wodnego wszystkie pozwolenia wydano na czas określony,
- za wydanie wszystkich pozwoleń pobrano opłaty, o których mowa w art. 398 Prawa wodnego.

Badanie terminowości ww. postępowań wykazało, że sześć spośród nich przeprowadzono w miesięcznym terminie, o którym mowa w art. 35 ust. 3 k.p.a., a cztery¹³ z przekroczeniem tego terminu. Zwłoka wynosiła od 10 do 16 dni (sprawy te załatwiono w terminie od 40 do 46 dni). W żadnym z tych czterech przypadków Dyrektor Zarządu Zlewni nie skierował do stron zawiadomień z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, o których mowa w art. 36 k.p.a.

(akta kontroli str. 85-86,110, 222-225)

1.7 W okresie objętym kontrolą Dyrektor Zlewni nie wydawał 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. Takie decyzje nie były wydawane ponieważ do Zarządu Zlewni nie wpływały stosowne wnioski. Nie podejmowano także czynności w celu pozyskania informacji o odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych z terenów zurbanizowanych bez decyzji ustalających, że dopuszczenie wprowadzania ww. wód z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych komunalnej kanalizacji ogólnospławnej nie koliduje z celami środowiskowymi lub wymaganiami jakościowymi dla wód.

(akta kontroli str. 87)

1.8 W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni realizował zadania w zakresie naliczania i egzekwowania opłat (stałych i zmiennych) z tytułu odprowadzania wód

¹² Dotyczyła ona postępowań zakończonych pozwoleniami wodnoprawnymi o numerach: BI.ZUZ.1.421.2.12.2018.MS, BI.ZUZ.1.421.2.28.2018.MS, BI.ZUZ.1.421.3.34.2018.KMP, BI.ZUZ.1.421.3.83.2018.KMP, BI.ZUZ.1.421.3.12.2019.KMP, BI.ZUZ.1.421.3.1.2019.KMP, BI.ZUZ.1.421.1.12.2019.JK, BI.ZUZ.1.421.1.16.2019.JK, BI.ZUZ.1.421.3.87.2019.KMP, BI.ZUZ.1.4210.1.8.2020.JK.

¹³ BI.ZUZ.1.421.2.12.2018.MS, BI.ZUZ.1.421.2.28.2018.MS, BI.ZUZ.1.421.3.34.2018.KMP, BI.ZUZ.1.421.3.87.2019.KMP.

opadowych i roztopowych do wód, a także rozpatrywania reklamacji i wydawania decyzji określających wysokość tych opłat. I tak m.in.:

- podmioty zobowiązane do ponoszenia tych opłat ustalano na podstawie bazy danych otrzymanej z RZGW, lub w wyniku samodzielnego ujawniania przez podmioty posiadanych pozwoleń wodno-prawnych oraz nowo wydanych pozwoleń,
- informacje o wysokości opłat przekazano: w 2018 r. wszystkim 34 podmiotom zobowiązanym do ich ponoszenia (łączna kwota ustalonych opłat wyniosła 2 887 772 zł), w 2019 r. 22 podmiotom (łączna kwota ustalonych opłat wyniosła 2 003 230 zł) a w 2020 r. (I kwartał) informację przekazano 18 podmiotom na łączną kwotę 40 293 zł,
Według oświadczenia Dyrektora spadek w kolejnych latach liczby podmiotów i informacji dotyczących ustalenia opłaty za odprowadzanie wód opadowo-roztopowych z terenów zurbanizowanych wysłanych przez Zarząd Zlewni wynikał z nowelizacji ustawy Prawo wodne, tj. nie wysłano informacji do podmiotów w przypadkach, gdy ustalona kwota opłaty nie przekraczała 20 zł - art. 279 a ustawy Prawo wodne) oraz ze zmiany sposobu ustalania wysokości opłaty stałej po wprowadzeniu art. 552a do ustawy Prawo wodne,
- wysokość opłat po korektach wynikających m.in. z rozpatrzenia reklamacji, odwołań, decyzji korygujących w poszczególnych latach wyniosła 2 095 450 zł w 2018 r., 2 001 967 zł w 2019 r., 40 293 zł. w 2020 r.,
- w 2018 r. dwa podmioty wniosły reklamacje dotyczące opłat; w latach 2019-2020 reklamacji w tym zakresie nie wnoszono,
- w 2018 r. wydano 83 decyzje, a w 2019 r. 27 decyzji administracyjnych w sprawie określenia wysokości ww. opłat, od żadnej z nich nie wniesiono skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W roku 2020 (I kwartał) nie wydano w ww. zakresie decyzji administracyjnych,
- kwota łącznych wpływów z tytułu tych opłat w poszczególnych latach objętych kontrolą¹⁴ wyniosła odpowiednio – 2 095 450 zł (100% należnych opłat) w 2018 r., 2 002 039 zł (też 100% należnych opłat) w 2019 r. oraz 8 271,50 zł (21% należnych opłat z tytułu I raty opłaty stałej) w I kwartale 2020 r.
- na koniec lat 2018, 2019 i I kwartału 2020 r. nie było podmiotów zalegających z wniesieniem opłat, w związku z tym nie podejmowano działań windykacyjnych.

(akta kontroli str. 88, 91)

Badanie na próbie pięciu informacji dotyczących ustalenia wysokości opłaty stałej i zmiennej wykazało, że:

- podstawą ustalania opłaty stałej, zgodnie z art. 271 ust. 4 pkt 1 Prawo wodne, był iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i maksymalnej ilości wód roztopowych lub opadowych odprowadzanych na podstawie pozwoleń wodnoprawnych,
- podstawą ustalania opłaty zmiennej, stosownie do art. 272 ust. 5 ustawy Prawo wodne, był iloczyn jednostkowej stawki opłaty, ilości odprowadzanych wód i czasu.

Badanie na próbie pięciu spraw dotyczących rozpatrzenia reklamacji wykazało, że:

- trzy reklamacje zostały rozpatrzone pozytywnie i zostały wydane nowe informacje¹⁵,

¹⁴ Do końca I kwartału 2020 r.

¹⁵ W jednym przypadku zdaniem podmiotu wnoszącego reklamację odprowadzanie wód opadowych i roztopowych dwoma wylotami do ziemi nie powinno podlegać opłatom z tytułu usługi wodnej, a w dwóch pozostałych podmioty składające informacje wskazały na błąd przy ustalaniu wysokości opłaty.

- dwie reklamacje zostały rozpatrzone przez Zarząd Zlewni negatywnie, przy czym wydane w tym zakresie decyzje¹⁶ nie zostały zaskarżone,
- wszystkie reklamacje zostały rozpatrzone w terminach nie przekraczających czternastodniowego terminu określonego w art. 273 ust. 4 Prawa wodnego.¹⁷

(akta kontroli str. 89-90,111-155)

1.9 W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni prowadził ewidencję pozwoleń wodnoprawnych z wykorzystaniem systemu informatycznego „RZGW Warszawa”¹⁸. System ten zawierał trzy bazy danych: „PWP rejestr” (rejestr pozwoleń wodnoprawnych), „GOSWOD Obiekty” (dane szczegółowe zawarte w pozwoleniach wodnoprawnych) oraz „ROW” - zawierający dokumentację techniczną, w tym operaty wodnoprawne. Oględziny danych ujętych w ww. systemie, przeprowadzone przez kontrolerów NIK w dniach 4-5 czerwca 2020 r. na próbie 20 ostatecznych pozwoleń wodnoprawnych, obejmujących korzystanie z usług wodnych, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego wykazały, że:

- 10 pozwoleń wodnoprawnych¹⁹ (50% próby) zostało ujętych w bazie „PWP rejestr” wraz ze skanami tych pozwoleń wodnoprawnych, przy czym dane w nich zawarte nie zostały wprowadzone do bazy danych „GOSWOD Obiekty”,
- pozostałe 10 pozwoleń wodnoprawnych²⁰ nie zostało w ogóle ujętych w ww. systemie.

Obowiązujące w latach 2018-2020 regulaminy organizacyjne PGW Wody Polskie²¹ określały, że zadanie polegające na wprowadzaniu do systemu informacji gospodarki wodnej danych dotyczących wydanych decyzji i zgód wodnoprawnych, a także prowadzenie ewidencji dotyczącej m.in. ilości wód odprowadzanych do wód należało do zadań komórek Zarządu Zlewni, tj. odpowiednio: Zespołu Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami (§ 65 ust. 3 pkt 1 regulaminu wprowadzonego zarządzeniem nr 1/2018 z 2 stycznia 2018 r.), a następnie Działu Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami (§ 63 ust. 10 regulaminu wprowadzonego zarządzeniem nr 5/2019 z 26 marca 2019 r. oraz § 64 ust. 10 regulaminu wprowadzonego zarządzeniem nr 80/2019 z 31 grudnia 2019 r.).

(akta kontroli str. 92-103,156-221,222-225, 265-274)

1.10 Zarząd Zlewni nie przekazywał gminom miejskim danych w celu prawidłowego ustalenia przez burmistrzów i prezydentów miast podmiotów i nieruchomości gruntowych, na których nastąpiło zmniejszenie naturalnej retencji oraz naliczenia opłat z tego tytułu, ponieważ od początku powołania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie do chwili obecnej, do Działu zgód wodnoprawnych nie

¹⁶ W obu wskazano podmiotom, że zgodnie z art. 273 ust.6 ustawy Prawo wodne podmiot zobowiązany był ponosić opłatę stałą za usługi wodne tak długo jak pozwolenie wodnoprawne było w obrocie prawnym (zwrócono uwagę, że opłaty stałe przestają być wymagalne dopiero w momencie wygaśnięcia pozwolenia).

¹⁷ Wszystkie reklamacje rozpatrzone w ciągu 13 dni od ich wniesienia.

¹⁸ Dostęp do ewidencji prowadzonej w tym systemie następował poprzez stronę internetową <https://baza.warszawa.rzgw.gon.pl>.

¹⁹ Dotyczyło to pozwoleń: BI.ZUZ.1.421.3.77.2018.KMP z 28 listopada 2018 r., BI.ZUZ.1.421.3.93.2018.KMP z 6 lutego 2019 r., BI.ZUZ.1.421.3.12.2019.KMP z 27 lutego 2019 r., BI.ZUZ.1.421.3.1.2019 KMP z 12 marca 2019 r., BI.ZUZ.1.421.3.19.2019.KMP z 21 marca 2019 r., BI.ZUZ.1.421.1.12.2019.JK z 11 kwietnia 2019 r., BI.ZUZ.1.421.1.16.2019.JK z 24 kwietnia 2019 r., BI.ZUZ.1.421.3.32.2019.KMP z 13 maja 2019 r., BI.ZUZ.1.421.1.48.2019.JK z 13 sierpnia 2019 r., BI.ZUZ.1.421.3.54.2019.KMP z 19 sierpnia 2019 r.

²⁰ Dotyczyło to pozwoleń: BI.ZUZ.1.421.2.12.2018.MS z 27 marca 2018 r., BI.ZUZ.1.421.2.10.2018.MS z 28 marca 2018 r., BI.ZUZ.1.421.2.28.2018.MS z 8 maja 2018 r., BI.ZUZ.1.421.3.34.2018 KMP z 18 czerwca 2018 r., BI.ZUZ.1.421.3.65.2018 KMP z 25 września 2018 r., BI.ZUZ.1.421.3.69.2018.KMP z 30 października 2018 r., BI.ZUZ.1.421.3.70.2018.KMP z 2 listopada 2018 r., BI.ZUZ.1.421.3.83.2018.KMP z 18 grudnia 2018 r., BI.ZUZ.1.421.3.87.2019.KMP z 30 stycznia 2020 r. oraz BI.ZUZ.1.421.1.8.2020.JK z 13 marca 2020 r.

²¹ Wprowadzonymi zarządzeniami Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie: nr 1/2018 r. z dnia 2 stycznia 2018 r. , nr 5/2019 z 26 marca 2019 r. oraz nr 80/2019 z 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie.

wpłynął ani jeden wniosek o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód wskazane w art. 34 pkt 4 ustawy Prawa wodnego.

Zarząd Zlewni nie podejmował także działań w celu ustalenia prawidłowości określania przez gminy podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji gruntów, a także wysokości tych opłat i zaległości w ich wnoszeniu przez podmioty do tego zobowiązane.

Dyrektor Zarządu Zlewni podała, że nie podejmowano tego rodzaju działań, gdyż ustawa Prawo wodne, nie przewiduje pełnienia przez organy PGW Wody Polskie funkcji kontrolnej w stosunku do gmin w zakresie oceny prawidłowości wywiązywania się przez nie z nałożonego ustawą obowiązku. Wiedzę dotyczącą stanu zaległości posiadają gminy ustalające ww. opłaty.

(akta kontroli str. 104-105)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Cztery pozwolenia wodnoprawne na usługę określoną art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego wydano z przekroczeniem (od 10 do 16 dni) miesięcznego terminu przewidzianego art. 35 ust. 3 k.p.k. na załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego, przy czym w żadnym z ww. przypadków nie skierowano do stron powiadomienia z informacją o przyczynie zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, do czego obligował art. 36 k.p.a.

Dyrektor Zarządu Zlewni podała, że nie kierowano do stron zawiadomień z art. 36 Kpa wskazujących m.in. przyczyny zwłoki oraz nowy termin załatwienia sprawy, ponieważ uważano, że okres podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, przez właściwy ze względu na zakres korzystania z wód urząd gminy, a także okres oczekiwania na informację zwrotną ze stosowną adnotacją o jej udostępnieniu nie wlicza się do terminu prowadzenia sprawy.

(akta kontroli str. 85-86, 222-225)

Zgodnie z art. 35 §5 k.p.a. do terminów załatwienia sprawy nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Zdaniem NIK, okresy oczekiwania na opublikowanie przez właściwy urząd gminy informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego nie są terminami, których zgodnie z ww. przepisem, nie wlicza się do terminu przewidzianego na załatwienie sprawy. Czynności związane z opublikowaniem informacji o wszczęciu postępowania stanowią bowiem zwykły element prawem przewidzianych działań i nie wymagają od organu dokonania dodatkowych, nadzwyczajnych starań. W miesięcznym terminie załatwienia sprawy, przewidzianym art. 35 §3 k.p.a. dla spraw wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, mieszczą się wszystkie czynności, które zgodnie z k.p.a. powinien wykonać organ w każdej takiej sprawie, w tym wymagane art. 61 §4 k.p.a. zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania.

2. Zarząd Zlewni nie w pełni rzetelnie wywiązał się z określonego art. 302 ust. 1 pkt 3 i 4 Prawa wodnego obowiązku prowadzenia, na podstawie wydanych pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych, corocznie aktualizowanej ewidencji zawierającej m.in. dane o ilości wód odprowadzanych do wód oraz

systemu odbioru wód opadowych i roztopowych. Nie ujęto w niej danych dotyczących 10 pozwoleń wodnoprawnych (50% zbadanej próby pozwoleń nie zostało chociażby zarejestrowanych), a 10 innych zostało ujętych wyłącznie w bazie „PWP rejestracja”, bez wprowadzenia ich szczegółowych danych do bazy „GOSWOD Obiekty”. Podkreślenia wymaga przy tym, że 16 pozwoleń wodnoprawnych objętych badaną próbą zostało wydanych ponad rok przed datą przeprowadzenia oględzin.

Dyrektor Zarządu Zlewni, w nawiązaniu do zapisów art. 302 ust. 1 pkt 3 i art. 329 oraz art. 332 ust. 1 Prawa wodnego, podała że Zarząd Zlewni prowadzi system informacyjny gospodarowania wodami gromadząc dane w: systemie teleinformatycznym stanowiącym część systemu „RZGW Warszawa” „baza GOSWOD” oraz aktualizowaną co roku ewidencję w module opłat za usługi wodne systemu finansowo księgowego EDEN. Z wyjaśnień wynikało ponadto, że przyczyną niewprowadzenia do systemu „RZGW Warszawa” danych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych był brak uprawnień do obsługi programu przez pracownika działu Systemu Informatycznego. Pracownik posiada uprawnienia od maja 2020 r. i obecnie sukcesywnie zaczyna wprowadzać decyzje do systemu.

Z przedłożonych kontrolerom NIK przez Dyrektora Zarządu Zlewni zestawień²² wynikało, że ewidencja obejmująca dane z pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń zintegrowanych oraz innych danych (w tym m.in. dotyczących ilości wód odprowadzanych do wód, a także wielkości i rodzaju uszczelnionej powierzchni, systemu odbioru wód opadowych i roztopowych oraz wielkości retencji w procesie wielkości spływu) była w latach 2018 – 2020 (do dnia sporządzenia zestawienia) prowadzona z wykorzystaniem aplikacji „Baza RZGW Warszawa” (moduły „PWP Rejestr” oraz „GOSWOD Obiekty”) dostępnej za pośrednictwem strony <https://baza.warszawa.rzgw.gov.pl>.

(akta kontroli str. 92-103,156--221, 222-225, 263)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni prawidłowo i skutecznie realizował zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych w zakresie naliczania i egzekwowania opłaty za korzystanie z usługi wodnej określonej art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego. Pozwolenia wodnoprawne na ww. usługę spełniały wymogi Prawa wodnego i k.p.a., jednakże cztery z nich zostały wydane z przekroczeniem ustawowego miesięcznego terminu na załatwianie spraw, przy czym w żadnym z tych przypadków nie skierowano do stron powiadomienia zawierającego informację o przyczynie zwłoki i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy. Nie w pełni rzetelnie wywiązano się z zadań związanych z wprowadzaniem do elektronicznej ewidencji danych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych. Zarząd Zlewni podejmował natomiast skuteczne działania w zakresie ochrony ludności i mienia przed powodzią w odniesieniu do terenów zurbanizowanych, m.in. przygotowując dokumentację do postępowań przetargowych na remont śluzy i jazu na kanale Augustowskim, a także realizując zadania związane z utrzymaniem cieków we właściwym stanie m.in. poprzez wykaszanie roślin czy usuwanie zatorów z koryta rzek.

²² Zestawienia z dnia 5 czerwca 2020 r. i 9 lipca 2020 r.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 - 2.2 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Wód Polskich²³ zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach zgód wodnoprawnych przypisano Działowi Zgód Wodnoprawnych, a zadania związane z prowadzeniem i obsługą spraw związanych z instrumentami ekonomicznymi służącymi gospodarowaniu wodami, w tym wystawianiem i przekazywaniem informacji oraz wydawaniem decyzji w sprawach opłat za usługi wodne należały do Działu Opłat.

Zadania związane z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi realizowane były przez czterech pracowników Działu Zgód Wodnoprawnych oraz trzech pracowników Działu Opłat. Zostały one przypisane im w zakresach obowiązków i odpowiadały zadaniom przydzielonym komórkom organizacyjnym, w których byli zatrudnieni.

Osoby te posiadały odpowiednie wykształcenie do realizacji powierzonych im zadań.²⁴ W okresie zatrudnienia w Zarządzie Zlewni ukończyli oni szkolenie zorganizowane i sfinansowane przez Wody Polskie, które dotyczyło przepisów: Kodeksu postępowania administracyjnego, a także ustaw Prawo wodne oraz o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

(akta kontroli str. 226, 233-262, 265-274)

2.3 W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni nie był poddawany kontrolom przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej i Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w zakresie gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi.

(akta kontroli str. 229-231)

2.4 Zarząd Zlewni nie sporządzał sprawozdań obejmujących dane związane z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi. Dyrektor Zarządu Zlewni podał, że nie sporządzano takich sprawozdań, gdyż ustawa Prawo Wodne nie nakładała na Zarząd Zlewni obowiązków w tym zakresie.

(akta kontroli str. 104-106)

2.5 Do Zarządu Zlewni nie wpłynęły żadne skargi, wnioski i petycje z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych.

(akta kontroli str. 107)

2.6 W okresie objętym kontrolą pracownicy Zarządu Zlewni nie prowadzili na zlecenie RZGW kontroli i nie uczestniczyli w kontrolach prowadzonych przez RZGW, 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.

(akta kontroli str. 108)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

²³ Wprowadzony Zarządzeniem Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nr 5/2019 z 26 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu.

²⁴ Spośród siedmiu pracowników ww. Działów: jeden posiadał wykształcenie wyższe prawnicze, jeden licencjat na kierunku administracja, jeden licencjat na kierunku zarządzanie, jeden - wyższe w zakresie zarządzania środowiskiem, trzech posiadało wykształcenie wyższe w zakresie inżynierii środowiska, przy czym jeden z nich także w zakresie budownictwa.

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni był należycie przygotowany do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi, w tym dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych na usługę, o której mowa w art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego oraz naliczania opłat za tą usługę, a także przekazywania informacji i wystawiania decyzji dotyczących ich wysokości. Zadania w tym zakresie zostały przypisane pracownikom, którzy posiadali odpowiednie wykształcenie i zostali przeszkoleni.

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. Ujęcie w prowadzonej ewidencji pełnych danych dotyczących wszystkich pozwoleń wodnoprawnych obejmujących korzystanie z usług wodnych, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego.
2. Wydawanie pozwoleń wodnoprawnych w terminach określonych w art. 35 kpa, a w przypadku ich niedochowania wywiązywanie się z określonego art. 36 tej ustawy, obowiązku informowania stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

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 wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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
Rafał Dmytrenko
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis