



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.05.2020

Przemysław Daca
Prezes Państwowego Gospodarstwa
Wodnego Wody Polskie

ul. Grzybowska 80/82
00-844 Warszawa

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 Kole ul. Bolesława Prusa 3 62-600 Koło
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, od 17 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli. ¹ Jan Bartczak, Dyrektor Zarządu Zlewni, od 8 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ² .
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) z uwzględnieniem zdarzeń, które wystąpiły w okresie wcześniejszym, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Krzysztof Kowalak, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/42/2020 z 25 marca 2020 r. (akta kontroli tom I str.1)

¹ Do 16 stycznia 2018 r. funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.

² tj. do dnia 3 lipca 2020 r.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zadania związane z udzielaniem pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne określone w art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy Prawo wodne⁵ tj. na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód lub urządzeń wodnych Zarząd Zlewni w Kole realizował na ogół zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wyjątkiem jest niezapewnienie „śladu rewizyjnego” z przeprowadzonych analiz operatów wodnoprawnych oraz, w pięciu przypadkach, brak weryfikacji operatów pod kątem zgodności z planem przeciwdziałania skutkom suszy. Stwierdzono również nieprzestrzeganie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: kpa)⁶ w zakresie podpisywania decyzji z podaniem stanowiska służbowego.

Zarząd nie wydawał pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód w zakresie określonym w art. 34 pkt 4 ustawy Prawo wodne ani decyzji ustalających dopuszczenie wprowadzania do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych kanalizacji ogólnospławnej (art. 80 ustawy Prawo wodne). Spowodowane było to brakiem wpływu do Zarządu wniosków o wydanie takich decyzji, ale również niepodejmowaniem działań ze strony Zarządu w celu pozyskania odpowiednich informacji.

Kontrolowana jednostka w prawidłowej wysokości naliczała opłaty za odprowadzanie wód opadowych do wód. W przypadkach braku wpłat wydawano decyzje określające wysokość opłat. W sześciu przypadkach stwierdzono jednak przewlekłość (wynoszącą od ok. 2,5 miesiąca do ok. 8 miesięcy od dnia sporządzenia informacji ustalającej wysokość opłaty zmiennej lub dnia odpowiedzi na reklamację) w zakresie zawiadamiania o wszczęciu postępowania w sprawach o określenie opłat zmiennych.

Zarząd prawidłowo i rzetelnie prowadził ewidencję dotyczącą danych z zakresu wód opadowych i roztopowych.

Z uwagi na znaczące braki kadrowe (zwłaszcza w pierwszej połowie 2018 r.), Zarząd Zlewni nie był w pełni przygotowany do sprawnej realizacji zadań związanych z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Na obszarze działania Zarządu Zlewni w Kole (dalej: Zarząd Zlewni lub Zarząd) znajdowały się 22 gminy, tj. cztery miejskie⁸ oraz 18 miejsko – wiejskich⁹. Całkowita powierzchnia gmin miejskich wynosiła 12.252 ha, co stanowiło 2,24% obszaru działania Zarządu¹⁰. Natomiast powierzchnia zurbanizowana gmin miejsko – wiejskich wynosiła 11.324 ha i stanowiła 2,1% obszaru działania. W sumie teren

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

⁷ 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.

⁸ Tj.: Koło, Konin, Słupca, Turek.

⁹ Tj.: Środa Wilkop., Miłostaw, Pyzdry, Zagórów, Nekla, Kórnik, Witkowo, Golina, Rychwał, Kleczew, Ślesin, Sompolno, Kłodawa, Dobra, Tuliszków, Stawiszyn, Czerniejewo, Września.

¹⁰ Obszar działalności Zarządu Zlewni w Kole to 547.903 ha.

zurbanizowany wyniósł 23.576 ha, co stanowiło 4,3% całego obszaru działania Zarządu Zlewni.

(akta kontroli tom I str. 7-14, 23-24)

Zarząd Zlewni w latach 2018 – 2020 nie planował inwestycji wodnych związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych pochodzących z terenów zurbanizowanych ponieważ nie wynikają one z programów, koncepcji, kierunków rozwoju przyjętych w PGW Wody Polskie. Brak jest również wskazań do realizacji takich inwestycji w zagadnieniach dotyczących zagospodarowania wód opadowych i roztopowych jako elementu planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Nie współpracował również z innymi podmiotami (w tym gminami miejskimi lub miejsko - wiejskimi) 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. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że Zarząd Zlewni nie współpracował z innymi podmiotami ze względu na brak inicjatywy takich podmiotów. Wskazał jednocześnie, że każdorazowo na wniosek podawał warunki techniczne, wydawał opinie i decyzje dla inwestorów realizujących zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych.

(akta kontroli tom I str. 7-14)

1.2. Zarząd Zlewni współuczestniczył w zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy na terenach zurbanizowanych poprzez utrzymywanie: wałów przeciwpowodziowych, zbiorników przeciwpowodziowych, przepustów wałowych oraz odpływów z przepustów wałowych do odprowadzalników służących odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych pochodzących z terenów zurbanizowanych. Jak wyjaśnili Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora Zarządu Zlewni, corocznie wykonywane są prace utrzymaniowe ww. urządzeń.

W latach 2018 – 2019 koszt¹¹ ww. prac wyniósł odpowiednio: 1.231.553,31 zł¹² oraz 964.985,24 zł¹³. W pierwszym kwartale 2020 r. nie poniesiono wydatków w tym zakresie, bowiem postępowania przetargowe dotyczące chrony przeciwpowodziowej i przeciwdziałania skutkom suszy, zaplanowano w drugim kwartale 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 7-14, 23-24)

Zastępca Dyrektora wskazał, że planowane są dwie inwestycje mające zapewnić ochronę ludności i mienia przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy w odniesieniu do terenów zurbanizowanych.

- Pierwsza z nich dotyczy rozbudowy istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej wchodzącej w skład tzw. Polderu Gozdów znajdującego się w granicach miasta Koło. Celem inwestycji jest poprawa bezpieczeństwa przeciwpowodziowego miasta Koła i sąsiednich gmin. Inwestycja jest na etapie wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego i zbierania zgód

¹¹ Wskazany koszt obejmuje utrzymanie wszystkich budowli znajdujących się na terenie Zarządu Zlewni bez wyszczególnienia tych znajdujących się na terenie zurbanizowanym.

¹² Tj. kwotę 1.038.696,57 zł przeznaczono na wykoszenia wałów przeciwpowodziowych rzeki Warty i wałów cofkowych dopływów rzeki Warty; kwotę 192.856,74 zł przeznaczono na utrzymanie budowli hydrotechnicznych znajdujących się na terenie Zarządu Zlewni.

¹³ Tj. kwotę 696.091,11 zł przeznaczono na wykoszenia wałów przeciwpowodziowych rzeki Warty i wałów cofkowych dopływów rzeki Warty; kwotę 31.600,03 zł przeznaczono na utrzymanie zbiorników „Środa” i „Września”; kwotę 237.294,10 zł przeznaczono na utrzymanie budowli hydrotechnicznych zlokalizowanych na terenie działalności NW Słupca, NW Konin, NW Koło, NW Turek, NW Środa Wielkopolska, NW Września wraz ze Zbiornikiem Słupeckim.

na wejście w teren. Na realizację przedsięwzięcia, dotychczas poniesiono koszty w łącznej wysokości 453.579,10 zł¹⁴.

- Drugą inwestycją jest udrożnienie systemu odwadniającego poprzez odbudowę koryta Kanału Flisa. Realizacja tej inwestycji umożliwi odprowadzenie wód stagnujących na powierzchni terenu, a także obniżenie lustra wody gruntowej na terenach rolnych przez udrożnienie odpływu ze zbieraczy drenarskich oraz szybkie odprowadzenie wód po roztopach wiosennych i okresach nawałnych deszczy. Obecnie inwestycja jest na etapie wydawania pozwolenia na budowę. Na realizację przedsięwzięcia, dotychczas poniesiono koszty w łącznej wysokości 453.721,03 zł¹⁵

Zastępca Dyrektora podał, że współpraca z samorządami dotycząca ww. inwestycji polegała na pomocy w uzyskaniu zgód na wejście w teren od właścicieli gruntów przylegających do wału lub kanału.

(akta kontroli tom I str. 7-14, 71-74)

Zarząd Zlewni uczestniczył w procesie uzgadniania planów zarządzania kryzysowego gmin i powiatów znajdujących się w obszarze jego działania. Uczestniczył również w posiedzeniach lokalnych centr kryzysowych, spotkaniach oraz konferencjach dotyczących statutowych obowiązków Wód Polskich. Działania te miały na celu informowanie, przygotowanie odpowiednich służb, a także właściwą reakcję w przypadku powodzi oraz suszy. Dyrektor podał, że przykładem takiej współpracy jest wskazanie (na prośbę Straży Pożarnej) miejsc potencjalnie stwarzających niebezpieczeństwo przerwania wałów przeciwpowodziowych.

(akta kontroli tom I str. 20a-20b)

1.3. W okresie objętym kontrolą, Zarząd Zlewni nie realizował i nie współdziałał w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym osiągnięciu celów środowiskowych określonych ustawą Prawo wodne.

Zastępca Dyrektora zaznaczył jednak, że jako działania ustawowe wykonuje opinie do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w których szczególną uwagę zwraca się na kwestię wód opadowych i roztopowych. W wydawanych opiniach wskazywane były warunki i wymagania jakie organ prowadzący sprawę w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien nałożyć na inwestora.

(akta kontroli tom I str.7-14, 20)

1.4. Współpraca Zarządu Zlewni z podmiotami korzystającymi z wód w zakresie odprowadzania do nich wód opadowych i roztopowych polegała na partycypowaniu w kosztach utrzymania cieków na podstawie decyzji, porozumień lub umów. Na terenach zurbanizowanych obowiązywały 22 decyzje, w których zawarto zapis o partycypacji w kosztach utrzymania cieków. Dyrektor wyjaśnił, że partycypacje w kosztach utrzymania są kwotowe albo rzeczowe (cykliczne utrzymanie cieków na ustalonym odcinku). Podał również, że obowiązujące umowy i porozumienia nie dotyczą terenów zurbanizowanych.

(akta kontroli tom I str. 7-14, 20a-20b)

1.5. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Zarządu nie wydawał pozwoleń wodnoprawnych 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

¹⁴ Tj. 117.998,20 zł w 2017 r. i 335.580,90 zł w 2018 r.

¹⁵ Tj. 305.727,43 zł w 2017 r. i 147.993,60 zł w 2019 r.

z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Było to spowodowane tym, że w latach 2018 – 2020 (I kwartał) do Zarządu nie wpłynął żaden wniosek w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód, o którym mowa w art. 34 pkt 4 Prawa wodnego.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, pozwolenie wodnoprawne udzielane jest tylko na wniosek zgodnie z art. 407 Prawa wodnego, w związku z czym Zarząd Zlewni nie występował z żadnymi zapytaniami do jednostek samorządu terytorialnego oraz nie nawiązał z nimi współpracy w zakresie identyfikacji takich nieruchomości. Nie opracowano również w tym zakresie żadnych instrukcji, procedur czy wytycznych. Nadto wskazał, że w przypadku gdy podmiot działa bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, organem właściwym w sprawie, zgodnie z art. 334, art. 335 ust. 1 pkt 1 oraz art. 343 ust. 6 w nawiązaniu do art. 240 ust. 3 Prawa wodnego jest Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami).

(akta kontroli tom I str. 7-15, 71-74)

W toku kontroli, od pięciu powiatów¹⁶ pozyskano informacje dotyczące ich współpracy z Zarządem, wydanych decyzji o pozwolenie na budowę i zgłoszeń zamiaru wykonania robót na nieruchomości o powierzchni powyżej 3.500 m², a także zidentyfikowania przypadków braku posiadania przez wnioskodawcę pozwolenia wodnoprawnego w sytuacji obowiązku jego uzyskania. Wszystkie Starostwa Powiatowe podkreśliły, że nie współpracują w tym zakresie z Zarządem Zlewni. Ponadto, w dwóch z pięciu Starostw Powiatowych¹⁷ w okresie kontrolowanym wydawano pozwolenia na budowę na nieruchomości o powierzchni przekraczającej 3.500 m², stwierdzając przy tym, że nie zidentyfikowano przypadków braku posiadania przez wnioskodawcę pozwolenia wodnoprawnego w sytuacji obowiązku jego uzyskania.

(akta kontroli akta tom I str. 214-239)

W ocenie NIK, celowe jest podejmowanie przez Zarząd Zlewni działań służących identyfikacji podmiotów, które zrealizowały przedsięwzięcia ograniczające naturalną retencję gruntów, bez uzyskania wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, np. poprzez nawiązanie współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego.

1.6. W latach 2018 – 2020 (I kwartał) Dyrektor Zarządu wydał odpowiednio 28, 19 i jedno pozwolenie 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. Łączna powierzchnia zlewni określona ww. pozwoleniami wynosiła 334,91709 ha (tj. w: 2018 r. 178,91215 ha, 2019 r. 155,60544 ha, I kwartale 2020 r. 0,3995 ha). Natomiast łączna powierzchnia zredukowana wynosiła 132,03471 ha (tj. w: 2018 r. 72,44284 ha, 2019 r. 59,23237 ha, I kwartale 2020 r. 0,3595 ha). Wystawione decyzje dotyczyły odpowiednio 194, 138 oraz dwóch nieruchomości¹⁸. Wszystkie decyzje stały się ostateczne oraz żadna z nich nie została zaskarżona. Poza wnioskami o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, źródłem informacji dotyczących przypadków odprowadzania wód do wód lub do urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego mogą być

¹⁶ Kolski, Koniński, Turecki, Średzki i Wrzesiński.

¹⁷ Tj. Starostwo Powiatowe w Turku oraz w Środzie Wlkp.

¹⁸ Informacja o nieruchomościach wynika z przedłożonych operatów wodnoprawnych i dotyczy nieruchomości, które są usytuowane w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych.

donosy i skargi. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że zgodnie z art. 334, art. 335 ust. 1 pkt 1 oraz art. 240 ust. 3 pkt 14 Prawa wodnego, tego typu sprawy przekazywane są do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu.

(akta kontroli tom I str. 7-14, 17, 71-74, 91-95)

Szczegółowe badanie 10 postępowań¹⁹ na wydanie pozwoleń wodnoprawnych wykazało, że dla wszystkich podstawą wszczęcia postępowania był złożony wniosek. Do wniosków były dołączone operaty wodnoprawne wraz z opisem prowadzenia zamierzonej działalności niezawierającym określeń specjalistycznych oraz częścią graficzną, a także inne dokumenty wymagane przepisami prawa (np. wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypis z rejestru gruntów lub uproszczony wypis z rejestru gruntów). W przypadku braku któregoś z dokumentów np. potwierdzenia wniesienia opłaty lub pełnomocnictwa, wzywano do uzupełnienia braków. We wszystkich przypadkach, za wydane pozwolenia wodnoprawne Zarząd Zlewni pobrał opłaty w prawidłowych wysokościach.

(akta kontroli tom I str. 78-80, 240-299; tom II str. 301-590)

W toku prowadzonych postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych ustalono, że wniesione opłaty za zgodę wodnoprawną pokrywały rzeczywiste koszty postępowania. Ponadto, nie stwierdzono przypadków cofnięcia lub ograniczenia pozwoleń wodnoprawnych.

(akta kontroli tom I str. 78-80, 240-299)

W dziewięciu na dziesięć badanych spraw, pozwolenie wodnoprawne wydane zostało zgodnie z art. 400 ust. 1 Prawa wodnego tj. na czas określony, nie dłuższy niż 30 lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. W jednym przypadku²⁰, wydano pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do rowu melioracyjnego na okres 20 lat, co było niezgodne ze złożonym wnioskiem o pozwolenie wodnoprawne z 22 stycznia 2018 r.²¹ i załączonym operatem wodnoprawnym, w którym zawarto wniosek o pozwolenie na okres 10 lat.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że na podstawie art. 400 ust. 1 Prawa wodnego w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania decyzji, pozwolenia wodnoprawnego udzielało się na czas określony, nie dłuższy niż 20 lat. Z uwagi na to, że złożony wniosek nie zawierał innego terminu ważności pozwolenia, organ udzielił terminu ustawowego. Dodał, że w związku z tym, że proponowany termin udzielenia pozwolenia na 10 lat zamieszczony był tylko w operacie wodnoprawnym, a nie we wniosku, nie został uwzględniony przez tutejszy organ.

W ocenie NIK, złożony operat wodnoprawny był integralną częścią wniosku, co wynika z art. 407 ust. 2 Prawa wodnego. W przypadku wątpliwości co do terminu udzielenia pozwolenia, należało wezwać stronę o złożenie wyjaśnień w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 85-87; tom II str. 359-374; tom III str. 981-985)

Na podstawie analizy 10 postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych prowadzonych przez Dział Zgód Wodnoprawnych (dalej: ZUZ) stwierdzono, że w aktach spraw nie ma „ślądu rewizyjnego” (np. notatka służbowa, lista sprawdzająca) wskazującego na przeprowadzenie analizy pod kątem zgodności pozwoleń wodnoprawnych z ustaleniami wynikającymi z innych dokumentów np. planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planu przeciwdziałania skutkom suszy. Powyższe jest istotne z uwagi na treść art. 399 ust. 1 Prawa

¹⁹ Tj. czterech z 2018 r., pięciu z 2019 r. oraz jedno z 2020 r.

²⁰ Decyzja nr PO.ZUZ.3.421.41.2018.WM z 19 kwietnia 2018 r.

²¹ Data wpływu do Zarządu Zlewni 29 stycznia 2018 r.

wodnego, który przewiduje odmowę wydania pozwolenia wodnoprawnego w sytuacji, gdy projektowany sposób korzystania z wód narusza ustalenia dokumentów, o których mowa w art. 396 ust. 1 pkt 1-7 lub nie spełnia wymagań z art. 396 ust. 1 pkt 8.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora, w toku prowadzonych postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych - na etapie sprawdzania operatu wodnoprawnego, analizowane były dokumenty wymienione w art. 409 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy²². Jednak z jej przebiegu nie sporządzano odrębnego dokumentu, który stanowiłby „ślad rewizyjny” świadczący o przeprowadzonej analizie.

(akta kontroli tom I str. 78-80)

W toku dalszej analizy stwierdzono, że pomimo iż pięć operatów wodnoprawnych dołączonych do wniosków o uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego²³, nie zawierało ustaleń wynikających z planu przeciwdziałania skutkom suszy²⁴, co jest niezgodne z art. 396 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego, wydano pozwolenia wodnoprawne. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że pomimo braku wezwań do uzupełnienia operatu wodnoprawnego o ww. informacje, każde wydane pozwolenie wodnoprawne było analizowane w tym zakresie. Dodał, że z uwagi na to, że Plan przeciwdziałania skutkom suszy jest ogólnodostępny, a Dyrektor Zarządu Zlewni posiadał opis inwestycji zawarty w operacie wodnoprawnym można było przeanalizować wpływ danej inwestycji na ustalenia wynikające z planu przeciwdziałania skutkom suszy.

(akta kontroli tom I str. 85-87; tom III str. 981-998)

W wydawanych przez Dyrektora Zarządu Zlewni w Kole pozwoleniach wodnoprawnych zamieszczane były informacje m.in. o: celu projektowanych do wykonania urządzeń wodnych i innych robót; celu i zakresie korzystania z wód; warunkach wykonywania uprawnień oraz obowiązkach niezbędnych ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych; ilości wód opadowych lub roztopowych, odprowadzanych do wód lub do ziemi, w tym maksymalną ilość m³ na sekundę i średnią ilość m³ na rok, oraz powierzchnię rzeczywistą i zredukowaną zlewni odwadnianej przez każdy wylot.

(akta kontroli tom I str. 240-299; tom II str. 301-590)

Zgodnie z art. 407 ust. 7 Prawa wodnego, informacja o wszczęciu postępowania w sprawach dotyczących pozwolenia wodnoprawnego podana została do publicznej wiadomości na stronie BIP oraz tablicy ogłoszeń właściwych urzędów miast i gmin.

(akta kontroli tom I str. 240-299; tom II str. 301-590)

Zgodnie z art. 36 § 1 kpa o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony podając przyczynę zwłoki, wskazać nowy termin złażenia sprawy oraz pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia. W analizowanych zawiadomieniach o nierozpatrzeniu sprawy w terminie, jako główną przyczynę niezłażenia sprawy wskazywano „wejście z dniem 1 stycznia 2018 r. w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, zgodnie z którą Zarząd Zlewni w Kole przejął kompetencje od właściwych organów administracji samorządowej w sprawach udzielania zgód wodnoprawnych”. Powyższe uzasadnienie wskazywane było w zawiadomieniach sporządzanych

²² Tj. plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plan zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy, program ochrony wód morskich, krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych, plan lub program rozwoju śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

²³ Dotyczy spraw: PO.ZUZ.3.421.41.2018.WM, PO.ZUZ.3.421.45.2019.ZG, PO.ZUZ.3.421.156.2018.SZ, PO.ZUZ.3.421.193.2019.BR, PO.ZUZ.3.421.228.2018.JSo.

²⁴ Obwieszczenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu nr ZK.4120.1.2017.1631.1.MR z 5 grudnia 2017 r. o przygotowaniu (przyjęciu) planu przeciwdziałania skutkom suszy w regionie wodnym Warty.

w pierwszej połowie 2018 r., ale również w II połowie 2018 r.²⁵ oraz w 2019 r.²⁶. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że wejście w życie w 2018 r. nowej ustawy i zmiana organu rozpatrującego postępowania administracyjne w sprawie udzielenia pozwoleń wodnoprawnych sprawiły, że w pierwszych miesiącach istnienia Zarządowi Zlewni zostały przekazane postępowania przez Starostwa Powiatowe. Z uwagi na brak wykwalifikowanej kadry oraz przez to, że przez pierwsze trzy miesiące w Dziale Zgód Wodnoprawnych pracowała tylko jedna osoba, przy jednoczesnej dużej liczbie wpływających spraw, brak było możliwości przeanalizowania wszystkich wpływających postępowań w terminach zgodnych z kpa. Dodał, że co prawda kadra powiększała się systematycznie (w maju dwie osoby, w lipcu trzy osoby, w sierpniu cztery osoby), to jednak osoby nowozatrudnione nie posiadały doświadczenia przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych w związku z czym konieczne było przesuwanie terminów załatwienia spraw nawet o trzy, cztery miesiące. Wskazał, że sytuacja ta unormowana została w drugiej połowie 2019 r., kiedy wszystkie zaległości zostały nadrobione, a wpływające postępowania prowadzone były już zgodnie z terminami określonymi w kpa. NIK przyjmuje wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora w zakresie zasadności wskazywania w zawiadomieniach uzasadnień o powyższej treści.

(akta kontroli tom I str. 240-299; tom II str. 301-590)

Analiza dziesięciu postępowań wykazała, że trzy decyzje nie zawierały informacji w zakresie stanowiska służbowego osoby wydającej decyzje w imieniu Dyrektora Zarządu Zlewni, co jest niezgodne z art. 107 § 1 pkt 8 kpa, który stanowi, że decyzja zawiera podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny. Wskazania stanowiska służbowego nie posiadają również inne dokumenty sporządzane w toku prowadzonych postępowań, jak np. wezwania do uzupełnienia braków we wniosku, zawiadomienia o wszczęciu postępowania, zawiadomienia o zakończeniu postępowania. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że decyzje administracyjne wydawane z upoważnienia Dyrektora Zarządu Zlewni podpisywane są zawsze przez pracownika Zarządu posiadającego ważne i aktualne upoważnienie – tak jest również w przypadku innych rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych z wniosku o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Wskazał, że wzory pieczęci urzędowych stosowanych w Zarządzie Zlewni, w tym wzór pieczętki „z upoważnienia Dyrektora” zostały opracowane z uwzględnieniem wzorów i wskazówek przekazanych z Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. Dodał również, że pieczętka „z upoważnienia” nie zawiera wskazania stanowiska służbowego pracownika upoważnionego do złożenia podpisu pod decyzją, gdyż zawsze wydanie rozstrzygnięcia administracyjnego (nawet z upoważnienia) jest przypisane organowi jakim jest Dyrektor Zarządu Zlewni, który ponosi odpowiedzialność za działania i zaniechania pracowników, którymi posługuje się w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

(akta kontroli tom I str.78-80; tom II str. 375-380, 411-415, 454-457b)

1.7. W latach 2018 – 2020 (I kwartał) Dyrektor Zarządu 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 koliduje z celami środowiskowymi dla wód lub wymaganiami jakościowymi dla wód. Dyrektor wyjaśnił, że w badanym okresie Zarząd Zlewni nie pozyskał informacji o odprowadzaniu wód

²⁵ Np. PO.ZUZ.3.421.228.2018.JSo.

²⁶ Np. PO.ZUZ.3.421.22.2019.AM oraz PO.ZUZ.3.421.45.2019.ZG.

opadowych i roztopowych z terenów zurbanizowanych bez decyzji ustalającej. Nie wysyłał również do jednostek samorządu terytorialnego zapytań dotyczących odprowadzania wód opadowych i roztopowych z terenów zurbanizowanych bez decyzji ustalającej dopuszczenie wprowadzania do wód lub do ziemi wód opadowych i roztopowych z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych komunalnej kanalizacji ogólnospławnej. W toku kontroli do pięciu gmin miejskich²⁷ wystosowano zapytania o posiadanie decyzji ustalających. Z wyjaśnień wynika, że miasta te nie posiadają takich decyzji, ponieważ na ich terenie nie znajdują się przelewy burzowe na kanalizacjach ogólnospławnych. Zastępca Dyrektora zaznaczył, że odprowadzane wody opadowe kanalizacją deszczową spełniają wymogi jakościowe jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych.

(akta kontroli tom I str. 7-12, 16, 71-74, 187, 193-213)

1.8. Wysokość rocznej opłaty stałej w 2018 r. Zarząd Zlewni, w większości przypadków, ustalił na podstawie bazy danych (plik Excel) udostępnionej przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej: RZGW w Poznaniu lub RZGW) zawierającej informacje dotyczące podmiotów i udzielonych im pozwoleń wodnoprawnych. Po otrzymaniu skanów pozwoleń wodnoprawnych – bazę uzupełniano i naliczono opłaty roczne. Źródłem informacji do ustalania opłaty były również kopie pozwoleń wodnoprawnych udostępniane przez podmioty obowiązane do uiszczania opłat. Ponadto, podstawą naliczania opłaty rocznej są nowe decyzje wodnoprawne wydawane przez Dział Zgód Wodnoprawnych w Zarządzie Zlewni jak i RZGW w Poznaniu. Z kolei wysokość opłaty zmiennej za trzy pierwsze kwartały 2018 r. ustalana była na podstawie wykazów zawiadomień o kontroli podmiotów prowadzonych w formie korespondencyjnej przez RZGW w Poznaniu. Od czwartego kwartału 2018 r. opłata ta ustalana była na podstawie oświadczeń składanych przez podmioty obowiązane do ich uiszczenia.

(akta kontroli tom I str. 7-12, 23-37)

Zarząd Zlewni w latach 2018 – 2020 (I kwartał) przekazał odpowiednio 476, 355 i 79 informacji o wysokości opłat, które dotyczyły 91, 47 i 42 podmiotów. Dyrektor wyjaśnił, że spadek liczby podmiotów, którym przekazano informacje, jak również spadek liczby sporządzonych informacji spowodowany był przede wszystkim zmianą ustawy Prawo wodne wprowadzającą kwotę (20,00 zł), poniżej której nie ustala się opłat za usługi wodne oraz nie przekazuje informacji ustalającej wysokość opłaty. Kolejnym powodem ich spadku, było wygaszanie decyzji wodnoprawnych przez podmioty, które takimi pozwoleniami dysponowały, jednakże nie zrealizowały przedsięwzięć umożliwiających korzystanie z usług wodnych.

Sześć²⁸ z 910 informacji sporządzonych zostało na podstawie jednego pozwolenia wodnoprawnego wydanego przez Dyrektora RZGW w Poznaniu²⁹.

W badanym okresie łącznie 20 podmiotów³⁰ wniosło 31 reklamacji³¹. Zarząd w sumie wydał sześć decyzji (cztery w 2018 r. i dwie w 2019 r.) określających wysokość opłaty, od których wniesiono trzy skargi³² do Wojewódzkiego Sądu

²⁷ Tj. Koło, Konin, Pyzdry, Środa Wlkp. oraz Września.

²⁸ Tj. w: 2019 r. pięć informacji, 2020 r. (I kwartał) jedna informacja.

²⁹ Przekazanego przez RZGW w Poznaniu w formie skanu.

³⁰ Tj. w: 2018 r. 13 podmiotów, 2019 r. sześć podmiotów, 2020 r. (I kwartał) jeden podmiot.

³¹ Tj. w: 2018 r. 22 reklamacje, 2019 r. osiem reklamacji, 2020 r. (I kwartał) jedna reklamacja.

³² Tj. dwie od decyzji wydanej w 2018 r., a jedną od decyzji z 2019 r.

Administracyjnego. Dwie decyzje z 2018 r. zostały uchylone³³, a jedna jest w trakcie rozpatrywania przez WSA.

(akta kontroli tom I str. 82, 91-94, 1011-1014)

Wysokość opłat pierwotnie określonych wyniosła w 2018 r. 2.006.687,00 zł, w 2019 r. 1.587.602,00 zł, a w I kwartale 2020 r. 28.419,00 zł. Po uwzględnieniu reklamacji, wysokość należnych opłat spadła i wyniosła odpowiednio: 1.974.354,00 zł, 1.583.936,00 zł oraz 28.279,00 zł.

Łączna kwota wpływów z tytułu ww. należnych opłat osiągnęła poziom w roku: 2018 – 1.974.069,00 zł i stanowiła 98,39% należnych opłat, 2019 – 1.572.537,50 zł i stanowiła 99,77% należnych opłat oraz I kwartale 2020 r. – 4.553,00 zł i stanowiła 16,10% należnych opłat³⁴.

Kwota zaległości na koniec 2018 r. wynosiła 285,00 zł (dotyczyła jednego podmiotu), a na koniec 2019 r. wynosiła 11.398,50 zł i dotyczyła siedmiu podmiotów. Na dzień 30 czerwca 2020 r. zaległości z tytułu należnych opłat nie wystąpiły.

(akta kontroli tom I str. 1011-1014)

Badaniem dotyczącym prawidłowości i skuteczności prowadzonej windykacji objęto wszystkie przypadki zaległości z uiszczeniem opłat (tj. dziewięć zaległości ośmiu podmiotów). W wyniku badania ustalono, że w Zarządzie Zlewni podejmowano wstępne działania windykacyjne, zgodnie z wytycznymi Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nr 24/2018 z dnia 24 czerwca 2018 r. i nr 43/2019 z dnia 2 września 2019 r. W wyniku podjętych działań, wyegzekwowano całość zaległości wraz z należnymi odsetkami.

W związku z powyższym nie przekazywano do Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wniosków o dochodzenie należności.

(akta kontroli tom I str. 91-94, 1011-1014)

Analiza postępowań określających wysokość opłat stałych i zmiennych wykazała, że zawiadomienia o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 kpa) w sprawie określenia opłat zmiennych w sześciu przypadkach³⁵ sporządzane były po upływie od ok. 2,5 miesiąca do ok. 8 miesięcy od dnia sporządzenia informacji ustalającej wysokość opłaty zmiennej (w jednym przypadku od dnia odpowiedzi na reklamację³⁶). Dyrektor podał, że ustawa Prawo wodne nie wskazuje terminu w jakim należy wszcząć postępowanie od dnia stwierdzenia powstania zaległości. Wskazał, że przyczyną opóźnień we wszczęciu postępowań była m.in. mnogość spraw z lat 2018 – 2019, które wymagały postępowań wyjaśniających, niepełna i obciążona błędami baza danych stanowiąca od początku 2018 r. źródło ustalania opłat, a także nieadekwatny poziom zatrudnienia w Dziale Opłat i Opomiarowania w stosunku do ilości i złożoności spraw.

W ocenie NIK, z uwagi na bieżące zapewnienie dochodów PGW Wody Polskie, celowe jest jak najszybsze podejmowanie działań przez Zarząd Zlewni.

(akta kontroli tom. I str. 91-94; tom III str. 591-664, 665-706, 752-766, 767-784, 785-797, 811-845)

1.9. W badanym okresie Zarząd Zlewni wywiązał się z obowiązku prowadzenia ewidencji na podstawie art. 302 ust. 1 pkt 3 i 4 Prawa wodnego. Prowadzono

³³ 16 lipca 2019 r. do NSA złożono skargę kasacyjną.

³⁴ Termin płatności upływa 25 maja 2020 r.

³⁵ PO.ZUO.3.470.537.02.2018.IK za I kwartał 2018 r., PO.ZUO.3.470.1309.02.2019.WR za II kwartał 2019 r., PO.ZUO.3.470.480.02.2019.RS za I kwartał 2019 r., PO.ZUO.3.470.1757.02.2018.JK za II kwartał 2018 r., PO.ZUO.3.470.1759.02.2018.JK za III kwartał 2018 r. i PO.ZUO.3.470.2686.02.2018.RS.

³⁶ Dotyczy PO.ZUO.3.470.1309.02.2019.WR.

ją w formie elektronicznej i na podstawie danych wynikających z pozwoleń wodnoprawnych. Ewidencja obejmowała następujące dane: nr sprawy, data wydania decyzji, data ostateczności decyzji, miejscowość, gmina, odbiornik, maksymalna sekundowa ilość odprowadzanych wód (m^3/s), średnia ilość odprowadzanych wód w roku (m^3/rok), powierzchnia rzeczywista zlewni (ha), rodzaj uszczelnionej powierzchni, system odbioru wód opadowych, wielkość retencji w procesie wielkości spływu, ilość odprowadzanych wód wg sprawozdań (rok/ilość w m^3/rok), jakość odprowadzanych wód wg sprawozdań, uwagi. Szczegółowe badanie 21 pozwoleń wodnoprawnych wydanych na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego wykazało, że dane zawarte w pozwoleniach wodnoprawnych i w ewidencji są tożsame. Stwierdzono jednak, że w ewidencji nie umieszczano danych w zakresie wielkości uszczelnionej powierzchni. W trakcie trwania czynności kontrolnych ewidencje uzupełniono o ww. parametr. Ponadto, wystąpiły przypadki omyłkowego podawania w treści pozwoleń wodnoprawnych informacji o ilości odprowadzanych wód w m^2 zamiast m^3 . W sytuacjach tych wydawano postanowienia o sprostowaniu oczywistej omyłki.

(akta kontroli tom I str. 7-12, 187-192, 300)

1.10. W okresie objętym kontrolą, Zarząd Zlewni nie wydał decyzji na podstawie art. 34 pkt 4 Prawa wodnego, w związku z czym nie przekazywał informacji w tym zakresie do gmin. Jednocześnie, Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że Zarządzenie nr 80/2019 Prezesa PGW Wody Polskie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego nie nakłada na Zarząd Zlewni obowiązku podejmowania działań w celu ustalenia prawidłowości określania przez gminy podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat z tytułu zmniejszania naturalnej retencji oraz wysokości tych opłat. Nie nakłada również na Zarząd obowiązku przekazywania gminom danych wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 34 pkt 4 Prawa wodnego. Z kolei wpływy z tytułu opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1, w części stanowiącej przychód Wód Polskich, gminy przekazują na rachunek bankowy Wód Polskich w terminie do końca następnego miesiąca po ich wpływie na rachunek bankowy właściwych urzędów gmin (miast). Zarząd Zlewni nie posiada informacji o wysokościach kwot, jakie JST przekazują na rachunek Wód Polskich. Zarząd Zlewni nie dysponuje również danymi na temat zaległości we wnoszeniu ww. opłat.

W ocenie NIK, w celu zapewnienia Wodom Polskim należnych przychodów, zasadne jest przekazywanie gminom danych dotyczących podmiotów, które w związku z wydanymi pozwoleniami wodnoprawnymi (i wykonanymi na ich podstawie inwestycjami), były zobowiązane do uiszczania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji gruntów.

(akta kontroli tom I str. 7-12, 15)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku - w decyzji nr PO.ZUZ.3.421.41.2018.WM z 19 kwietnia 2018 r., niezgodnie ze złożonym wnioskiem o pozwolenie wodnoprawne i załączonym operatem wodnoprawnym, zawarto pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do rowu melioracyjnego na okres 20 lat zamiast na okres 10 lat.

(akta kontroli tom I str. 85-87; tom II str. 359-374; tom III str. 981-985)

2. Stwierdzono brak „ślądu rewizyjnego” świadczącego o przeprowadzeniu analizy pod kątem zgodności wydawanych pozwoleń wodnoprawnych z ustaleniami wynikającymi z innych dokumentów np. planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planu przeciwdziałania skutkom suszy. Jest to istotne z uwagi na treść

art. 399 ust. 1 Prawa wodnego, który przewiduje odmowę wydania pozwolenia wodnoprawnego w sytuacji, gdy projektowany sposób korzystania z wód narusza ustalenia dokumentów, o których mowa w art. 396 ust. 1 pkt 1-7 Prawa wodnego lub nie spełnia wymagań z art. 396 ust. 1 pkt 8 Prawa wodnego.

(akta kontroli tom I str. 78-80)

3. Kontrolowana jednostka nie podjęła działań wyjaśniających oraz wydała pięć pozwoleń wodnoprawnych, w sytuacji gdy w operatach wodnoprawnych dołączonych do wniosków brak było ustaleń wynikających z planu przeciwdziałania skutkom suszy. Jest to niezgodne z art. 396 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego, który stanowi że pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać ustaleń planu przeciwdziałania skutkom suszy.

(akta kontroli tom I str. 85-87; tom III str. 981-998)

4. Trzy wydane decyzje udzielające pozwolenia wodnoprawnego na usługi wodne nie zawierały informacji w zakresie stanowiska służbowego osoby wydającej decyzje w imieniu Dyrektora Zarządu Zlewni, co jest niezgodne z art. 107 § 1 pkt 8 kpa, który stanowi, że decyzja zawiera podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny.

(akta kontroli tom I str.78-80; tom II str. 375-380, 411-415, 454-457b)

5. W sześciu przypadkach stwierdzono przewlekłość w zakresie zawiadamiania o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 kpa) w sprawach o określenie opłat zmiennych wynoszącą od ok. 2,5 miesiąca do ok. 8 miesięcy od dnia sporządzenia informacji ustalającej wysokość opłaty zmiennej lub dnia odpowiedzi na reklamację.

(akta kontroli tom. I str. 91-94; tom III str. 591-664, 665-706, 752-766, 767-784, 785-797, 811-845)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni w Kole w badanym okresie prowadził postępowania dotyczące pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne określone w art. 35 ust. 3 pkt 7 ustawy Prawo wodne tj. odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód lub urządzeń wodnych na ogół zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Nie zapewnił jednak „ślądu rewizyjnego”, który świadczyłby o przeprowadzonej analizie w zakresie zgodności pozwoleń wodnoprawnych z ustaleniami wynikającymi z innych dokumentów np. planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Ponadto, w pięciu przypadkach nie ustalono czy operat wodnoprawny nie stoi w sprzeczności z obowiązującym planem przeciwdziałania skutkom suszy.

W badanym okresie, Zarząd nie wydawał pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód w zakresie określonym w art. 34 pkt 4 ustawy Prawo wodne ani decyzji ustalających dopuszczenie wprowadzania do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych kanalizacji ogólnospławnej (art. 80 ustawy Prawo wodne), z uwagi na to że do Zarządu Zlewni nie wpłynęły stosowne wnioski, ale również z uwagi na brak współpracy w tym zakresie z jednostkami samorządu terytorialnego.

Zarząd Zlewni w prawidłowej wysokości naliczał opłaty za odprowadzanie wód opadowych do wód. Niemniej jednak w przypadkach ich nieuregulowania, zwlekano z wszczęciem postępowania określającego jej wysokość.

Rzetelnie i prawidłowo prowadzono ewidencję dotyczącą danych z zakresu wód opadowych i roztopowych, w tym: podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód, ilości wód odprowadzanych do wód, a także wielkości i rodzaju uszczelnionej powierzchni,

systemu odbioru wód opadowych lub roztopowych oraz wielkości retencji w procesie wielkości spływu.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Na podstawie Zarządzenia nr 5 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 26 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie³⁷, zadania związane z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi tj. m.in. wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na podstawie art. 34 pkt 4, art. 35 ust. 3 pkt Prawa wodnego, a także naliczanie i egzekwowanie opłat stałych i zmiennych z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód, przypisane zostały dwóm działom tj. odpowiednio Działowi Zgód Wodnoprawnych (dalej: ZUZ) oraz Działowi Opłat i Opomiarowania (dalej: ZUO).

Analiza wszystkich aktualnych zakresów zadań i obowiązków służbowych pracowników zatrudnionych w ZUZ wykazała, że każdy z pracowników przypisane ma m.in. zadanie „Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o udzielenie pozwoleń, zgód wodnoprawnych, z wyłączeniem spraw będących w zakresie właściwości innych pionów”. Również każdy z pracowników ZUO: prowadzi i obsługuje sprawy związane z instrumentami ekonomicznymi służącymi gospodarowaniu wodami, w tym opłatami za usługi wodne; wystawia i przekazuje informacje oraz wydaje decyzje w sprawach za usługi wodne; obsługuje system poboru opłat i należności.

(akta kontroli tom I str. 97-181)

2.2. W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 1 czerwca 2020 r. w ZUO pracowało łącznie osiem osób, przy czym tylko trzy zatrudnione zostały w Dziale w 2018 r. tj. odpowiednio 1 lutego 2018r., 16 kwietnia 2018 r.³⁸ oraz 1 czerwca 2018 r. Pozostali pracownicy pracowali w Dziale od: 1 stycznia 2019 r. (jedna osoba), 9 stycznia 2019 r. (jedna osoba), 14 stycznia 2019 r. (jedna osoba)³⁹, 1 października 2019 r. (dwie osoby, w tym jedna na zastępstwo). Na dzień 1 czerwca 2020 r. faktycznie pracujących w ZUO było sześć osób. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe po kierunkach związanych z szeroko rozumianą ochroną wód, tj.: inżynieria środowiska, geografia – hydrologia, meteorologia, klimatologia, ale również innych: zarządzanie i marketing, zootechnika – hodowla zwierząt, pedagogika – doradztwo zawodowe i personalne, gospodarka przestrzenna, zarządzanie – rachunkowość menedżerska. Cztery osoby zostały przeszkolone w zakresie przepisów postępowania administracyjnego, prawa wodnego oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Szkolenie zapewnione było przez RZGW w Poznaniu i sfinansowane z budżetu KZGW.

(akta kontroli tom I str. 97-103)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 1 czerwca 2020 r. w ZUZ pracowało łącznie 12 osób, przy czym siedem zatrudnionych zostało w Dziale w 2018 r. tj. 1 lutego 2018r.

³⁷ Do 31 marca 2019 r. obowiązywało Zarządzenie nr 1/2018 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 1 stycznia 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie.

³⁸ Obecnie urlop macierzyński.

³⁹ Zatrudnienie w Dziale do 30 czerwca 2019 r.

(trzy osoby)⁴⁰, 1 kwietnia 2018 r. (jedna osoba), 7 maja 2018 r. (jedna osoba), 13 sierpnia 2018 r. (jedna osoba) oraz 1 grudnia 2018 r. (jedna osoba)⁴¹. Pozostali pracownicy pracowali w Dziale od: 7 stycznia 2019 r. (jedna osoba)⁴², 1 kwietnia 2019 r. (dwie osoby), 4 marca 2020 r. (jedna osoba zatrudniona na zastępstwo), 1 kwietnia 2020 r. Na dzień 1 czerwca 2020 r. faktycznie pracujących w ZUZ było osiem osób. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe po kierunkach związanych z szeroko rozumianą ochroną wód, tj.: inżynieria środowiska, zarządzanie środowiskiem, ochrona środowiska, geologia – hydrogeologia i geologia inżynierska, meteorologia, klimatologia, geologia stratygraficzno – poszukiwawcza, inżynieria naftowa, ale również po kierunkach: rolnictwo – ochrona roślin, zarządzanie i marketing, administracja publiczna. Dwie osoby zostały przeszkolone w zakresie przepisów postępowania administracyjnego, prawa wodnego oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Również dwie osoby wzięły udział w szkoleniu z zakresu analizy ryzyka dla ujęć wód podziemnych i powierzchniowych oraz planów bezpieczeństwa wody. Szkolenia zapewnione były przez RZGW w Poznaniu i sfinansowane z budżetu KZGW. Ponadto, kierownik Działu, przed zatrudnieniem w PGW WP, uczestniczył w szkoleniach z zakresu m.in.: ustawy Prawo wodne, gospodarki wodno – ściekowej w pozwoleniach zintegrowanych, urządzeń melioracji podstawowej i szczegółowej – podstawy prawne i zakres nadzoru nad ich utrzymaniem, postępowania administracyjnego, bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, a po zatrudnieniu w PGW WP z zakresu Prawa wodnego, a także w wewnętrznych warsztatach dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych.

(akta kontroli tom I str. 97-103)

2.3. W badanym latach, działalność Zarządu Zlewni związana z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi na terenach zurbanizowanych nie była poddawana kontrolom oraz audytom przez KZGW i RZGW w Poznaniu.

(akta kontroli tom I str. 91-94)

2.4. Dział Zgód Wodnoprawnych prowadził zestawienia tabelaryczne w zakresie spraw komórki organizacyjnej oraz przygotowywał miesięczne i kwartalne sprawozdania z realizacji zadań komórki organizacyjnej tj. dotyczących przede wszystkim pozwoleń wodnoprawnych (JRWA⁴³ 4210), wygaszania pozwoleń wodnoprawnych (JRWA 4213), legalizacji urządzeń wodnych (JRWA 4214), stref ochronnych (JRWA 4100), innych (JRWA 4215, 4230.). Wskazane sprawozdania i zestawienia sporządzane były rzetelnie oraz terminowo przekazywano je do RZGW w Poznaniu.

(akta kontroli tom I str. 7-12)

Na prośbę Centrum Operacyjnego RZGW w Poznaniu, przygotowywane były przez Zarząd Zlewni: zestawienia miejsc potencjalnie stwarzających niebezpieczeństwo przerwania wałów przeciwpowodziowych; raporty dotyczące stanu przygotowania urządzeń hydrotechnicznych do funkcjonowania w okresie zimowym; zestawienia wskazujące potencjalne miejsca zatorogenne; raporty dotyczące zjawisk lodowych.

Ponadto, Zarząd Zlewni sporządzał sprawozdania do Głównego Urzędu Statystycznego OS-4⁴⁴ oraz G0-2b⁴⁵, do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi

⁴⁰ W tym jedna osoba przebywająca na urlopie wychowawczym do 21 grudnia 2022 r. oraz jedna zatrudniona w Dziale do 31 maja 2018 r.

⁴¹ Zatrudnienie w Dziale do 30 kwietnia 2020 r.

⁴² Zatrudnienie w Dziale do 3 marca 2020 r.

⁴³ Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt.

⁴⁴ Sprawozdanie o poborze wody do nawodnień w rolnictwie i leśnictwie oraz o napełnianiu stawów rybnych.

Śródlądowej MGM-RW⁴⁶, a także RB-BZ⁴⁷. Dyrektor wskazał także, że w Zarządzie Zlewni nie sporządzano innych sprawozdań obejmujących dane związane z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi.

(akta kontroli tom I str. 20a-b)

2.5. W badanym okresie do Zarządu Zlewni nie wpłynęły skargi dotyczące kwestii związanych z zagospodarowaniem wód opadowych z terenów zurbanizowanych. Zarząd Zlewni prowadził własny rejestr skarg, wniosków i petycji, a zbiorczy wykaz skarg, wniosków i petycji przekazywał terminowo do RZGW w Poznaniu.

(akta kontroli tom I str. 7-12)

2.6. W okresie objętym kontrolą, pracownik Zarządu Zlewni w I kwartale 2020 r. brał udział w wizji w terenie, prowadzonej przez RZGW w Poznaniu, dotyczącej odprowadzania wód opadowych i roztopowych z ulic miasta Tuliszków oraz gruntów prywatnych poprzez urządzenie wodne – rów znajdujący się na działce prywatnej. Przesłanką podjęcia działań były złożone przez osobę fizyczną pisma do RZGW w Poznaniu. W wyniku przeprowadzonej wizji, ustalono z przedstawicielami Gminy Tuliszków, że w pierwszej kolejności kompleksowo tematem uporządkowania sytuacji dotyczącej odprowadzania wód opadowych lub roztopowych z ulic miasta oraz gruntów prywatnych, poprzez rów na działce znajdującej się na działce prywatnej, zajmie się Gmina Tuliszków.

(akta kontroli tom III str. 999-1008)

Nadmienić należy, że w oświadczeniach podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat za usługi wodne Zarząd Zlewni stwierdzał uchybienia polegające m.in. na: braku podpisów, błędnie obliczonej ilości odprowadzanych wód opadowych lub roztopowych na podstawie pozwolenia wodnoprawnego. Dyrektor wyjaśnił, że błędy te wynikały z mało uważnego wypełnienia oświadczenia przez podmiot, a w wyniku kontaktu pracowników ZUO, składane były stosowne korekty. Dodał, że charakter stwierdzanych w oświadczeniach nieprawidłowości oraz łatwość ich wyeliminowania spowodowały, że tylko w dwóch przypadkach zaistniała konieczność przekazania wniosków o przeprowadzenie kontroli do Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami RZGW w Poznaniu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni w Kole, z uwagi na braki kadrowe w działach ZUZ i ZUO, nie w pełni był przygotowany do sprawnego realizacji zadań związanych z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi. Konsekwencją braku odpowiednich zasobów ludzkich w początkowej fazie działalności Zarządu, były m.in. długi czas prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wyznaczanie odległych terminów na załatwienie sprawy. W okresie objętym kontrolą NIK, działalność Zarządu Zlewni związana z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi na terenach zurbanizowanych, nie była poddawana kontrolom przez KZGW i RZGW w Poznaniu.

⁴⁵ Sprawozdanie bilansowe nośników energii i infrastruktury ciepłowniczej.

⁴⁶ Sprawozdanie z wykonania obiektów małej retencji wodnej.

⁴⁷ Półroczne/roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/agencji wykonawczej/instytucji gospodarki budżetowej/państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym.

IV. Wnioski

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

- Wnioski
- 1) zapewnienie rzetelnego sprawdzania wniosków o pozwolenia wodnoprawne i operatów wodnoprawnych oraz dokumentowania analiz z ich przeprowadzenia,
 - 2) wzmocnienie nadzoru w zakresie stosowania przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w zakresie terminowości postępowań oraz określania stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.

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 Poznaniu. 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 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.

Poznań, 8 lipca 2020 r.

Kontroler
Krzysztof Kowalak
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
z up. p.o. Wicedyrektor
Grzegorz Malesiński

.....
podpis

.....
podpis