



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.06.2020

Pan
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 Poznaniu (Zarząd) ul. Szewska 1, 61-760 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, od 17 stycznia 2018 r. do chwili obecnej. Mariusz Gajda, Pełnomocnik do spraw organizacji Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGWWP, Wody Polskie), do 16 stycznia 2018 roku; Arkadiusz Koza, p.o. dyrektora Zarządu Zlewni w Poznaniu, od 1 maja 2020 r. do chwili obecnej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Jagoda Andrzejewska, dyrektor Zarządu Zlewni w Poznaniu, od 8 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3 - 7)</p>
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 [...]) 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Jakub Iwanicki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/43/2020 z 30 marca 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd Zlewni w Poznaniu zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych z terenów zurbanizowanych realizował na ogół prawidłowo. W okresie objętym kontrolą Zarząd prowadził postępowania administracyjne w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód (art. 34 pkt 4 Prawa wodnego³) oraz usługi wodne (art. 35 ust. 3 pkt 7 p.w.), wydawał decyzje ustalające (art. 80 p.w.) oraz opinie w przedmiocie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i konieczności określenia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określonych warunków i wymagań, zawierał porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego w sprawie kosztów inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, a także współdziałał z administracją samorządową i rządową w działaniach związanych z zapewnieniem ochrony ludności i mienia przed powodzią. Zarząd naliczał również opłaty za odprowadzanie wód opadowych do wód i podejmował działania informacyjne w stosunku do podmiotów obowiązanych do ponoszenia tych opłat. W początkowym okresie funkcjonowania PGWWP kontrolowana jednostka nie była w pełni przygotowana do realizacji ww. zadań, co potwierdzają dostrzeżone w toku kontroli nieprawidłowości. Dotyczyły one terminowości załatwiania spraw, rzetelności wstępnego badania wniosków pod kątem formalnym, a także rzetelności prowadzenia wymaganych przepisami ewidencji danych z zakresu wód opadowych i roztopowych. Stwierdzone uchybienia, z uwagi na jednostkowy charakter, nie wpłynęły na prawidłowość realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. Zarząd prawidłowo naliczał opłaty za odprowadzanie wód opadowych do wód. Jednostka nie była dotychczas kontrolowana w zakresie realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych przez nadrzędne jednostki organizacyjne Wód Polskich (RZGW, KZGW).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Na obszarze działania Zarządu Zlewni w Poznaniu (dalej: „Zarząd Zlewni”, „Zarząd”, „organ”) znajdowało się 100 gmin, w tym 44 gminy wiejskie, 48 gmin miejsko – wiejskich oraz 8 gmin miejskich. Obszar działania Zarządu obejmował w sumie 894 546,4 ha, z czego 63 796,9 ha stanowiły tereny zurbanizowane, do których – na potrzeby kontroli – zakwalifikowano osiem gmin miejskich⁵ oraz 30 miast w gminach miejsko – wiejskich⁶. Powierzchnia gmin miejskich wynosiła 24 372,2 ha, a powierzchnia miast w gminach miejsko - wiejskich 39 424,7 ha, co stanowiło odpowiednio 2,7% oraz 4,4% obszaru działania Zarządu Zlewni w Poznaniu (łącznie 7,1%).

(akta kontroli str. 10-12)

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

³ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.) dalej również: „p.w.” lub „ustawa”

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Tj. Gniezno, Kościan, Leszno, Luboń, Obrzycko, Poznań, Puszczykowo i Wągrowiec.

⁶ Tj. Borek Wielkopolski, Buk, Czempin, Dolsk, Golańcz, Gostyń, Janowiec Wielkopolski, Klecko, Kostrzyn, Kórnik, Krzywiń, Książ Wielkopolski, Mosina, Murowana Goślina, Nekla, Oborniki, Opalenica, Osieczna, Ostroróg, Pniewy, Pobiedziska, Pogorzela, Rogoźno, Sieraków, Skoki, Sęszew, Swarzędz, Szamotuły, Śrem i Wronki.

W okresie objętym kontrolą Zarząd nie planował inwestycji wodnych związanych z zagospodarowaniem wód opadowych pochodzących z terenów zurbanizowanych. W zakresie przygotowania do realizacji takich inwestycji, Zarząd współpracował z gminami, zawierając z nimi porozumienia dotyczące kosztów inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, kosztów inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz kosztów ich utrzymania (więcej w kolejnym punkcie). Dyrektor wyjaśnił, że planowanie i realizowanie inwestycji związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych na terenach zurbanizowanych nie należało do zakresu kompetencji Wód Polskich. Wskazał, że Zarząd mógłby wykonywać takie zadania jedynie na wodzie płynącej, zarządzanej przez Wody Polskie. Tymczasem wody opadowe i roztopowe na terenach zurbanizowanych należały do samorządów lokalnych, przedsiębiorców i osób fizycznych, i to te podmioty były zobowiązane do decydowania o sposobie ich zagospodarowania lub o ich odprowadzeniu do wód płynących (po uprzedniej zgodzie PGWWP).

(akta kontroli str. 1285-1328)

1.2. Wśród działań Zarządu, związanych z zapewnieniem ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz przeciwdziałaniem skutkom suszy na terenach zurbanizowanych, Dyrektor wskazał w pierwszej kolejności na współpracę wewnętrzną z Centrum Operacyjnym Ochrony Przeciwpowodziowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu (COOP RZGW). Jej zakres obejmował, m.in. uzgadnianie planów operacyjnych ochrony przeciwpowodziowej oraz planów zarządzania kryzysowego województwa wielkopolskiego i kujawsko – pomorskiego, udzielanie jednostkom samorządowym informacji dotyczących stanu urządzeń przeciwpowodziowych oraz udzielanie jednostkom administracji rządowej informacji o stanie urządzeń wodnych i sposobach przeciwdziałania zagrożeniom. Na polecenie COOP RZGW w Poznaniu Zarząd Zlewni współtworzył, w 2020 roku, bazę kontaktów ze służbami kryzysowymi na szczeblu samorządów gminnych i powiatowych, a w 2019 r. - dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej - mapę miejsc potencjalnie stwarzających niebezpieczeństwo przerwania wałów przeciwpowodziowych. W 2018 i 2019 roku, na prośbę Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Zarząd przekazał (za pośrednictwem RZGW) informacje na temat stanu urządzeń hydrotechnicznych i poziomu gotowości do usuwania zatorów przed okresem zimowym wraz z wykazem miejsc zatorogennych na ciekach wodnych. W 2018 i 2019 roku, w odpowiedzi na prośby Starosty Śremskiego, w Zarządzie opracowano oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu śremskiego. W dokumentach przekazanych Staroście Śremskiemu omówiono stan infrastruktury przeciwpowodziowej na dany rok; przedstawiono również wykonane i planowane działania Wód Polskich w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 23-26, 57-123, 1291)

Zarząd Zlewni zawierał, na podstawie przepisu art. 238 p.w., porozumienia dotyczące kosztów inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, kosztów inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz kosztów ich utrzymania. W sumie, w latach 2018 – 2019, Zarząd zawarł dwanaście takich porozumień. Ich stronami były gminy miejskie, wiejskie i miejsko – wiejskie, jednakże obowiązki gmin dotyczyły utrzymania cieków wodnych na terenach zurbanizowanych, tj. w granicach administracyjnych miast. Gminy zobowiązane były, m.in. do wykaszania roślin z brzegów i dna śródlądowych wód powierzchniowych, usuwania roślin pływających i korzeniących się w dnie tych wód, a także udrażniania wód poprzez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz zbieranie zanieczyszczeń ze skarp i koryt cieków wodnych.

Jednym z przykładów nawiązania współpracy było zawarte w grudniu 2018 roku (aneksowane później także na rok 2020), pomiędzy dyrektorem RZGW w Poznaniu, dyrektorem Zarządu Zlewni oraz Prezydentem Miasta Poznania, porozumienie w zakresie kosztów utrzymania oraz rekultywacji śródlądowych wód płynących oraz wód o niestabilnym charakterze w granicach miasta, istotnych dla poprawy bezpieczeństwa powodziowego i zabezpieczenia przed lokalnymi podtopieniami terenów oraz w zakresie rekultywacji wód powierzchniowych.

(akta kontroli str. 27-56, 1291)

W toku kontroli skierowano zapytania do pięciu gmin⁷ (miejskich i miejsko – wiejskich), położonych na obszarze działania Zarządu Zlewni w Poznaniu. Pytania dotyczyły współpracy z Zarządem w podejmowaniu działań związanych z zapewnieniem ochrony ludności przed powodzią i przeciwdziałaniu skutkom suszy w odniesieniu do terenów zurbanizowanych. Burmistrzowie Gostynia i Kościana oraz prezydent Gniezna wyjaśnili, że Zarząd nie współpracował z tymi gminami we wskazanym zakresie. Natomiast Burmistrz Wągrowca potwierdził, że w 2018 r. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Wągrowcu, przy udziale Zarządu, zmodernizowało żelbetowe piaskowniki poziome (przy ul. Ogrodowej, Rzecznej, Kolejowej i Berdychowskiej) w taki sposób, aby oprócz funkcji podczyszczającej wody opadowe ze zlewni, piaskowniki zapewniały także retencję tych wód. Również Burmistrz Śremu potwierdził współpracę z Zarządem Zlewni w Poznaniu, w zakresie uzgadniania zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(akta kontroli str. 760-793)

1.3. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Zarządu Zlewni w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 64 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸ oraz art. 397 ust. 3 pkt 2 lit. b p.w., wydał 1 720⁹ opinii w przedmiocie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i konieczności określenia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określonych warunków i wymagań. Opinie wydawane były na podstawie wystąpienia przedłożonego przez organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. organ samorządu terytorialnego lub Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu (do wystąpienia dołączano kopie wniosku inwestora oraz karty informacyjne przedsięwzięcia, a także inne dokumenty, takie jak wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i mapy ewidencyjne). Wydane w latach 2018 – 2020 opinie odnosiły się do inwestycji związanych z zabudową mieszkaniową, przemysłową (hał magazynowych, punktów zbierania odpadów, przebudowy istniejącego zakładu, budowy oczyszczalni ścieków), a także budową obiektów na terenach wiejskich (budynków związanych z hodowlą zwierząt). Formułowane przez Dyrektora Zarządu wymagania i zalecenia dotyczyły, m.in. konieczności zapewnienia zaplecza technicznego inwestycji (gromadzenie materiałów budowlanych i odpadów na terenie utwardzonym, zapewnienie utwardzonego i uszczelnionego miejsca postojów i serwisowania maszyn budowlanych i sprzętu transportowego – w celu uniknięcia ewentualnego przedostania się substancji niebezpiecznych (ropopochodnych) do gruntu i wód, a także zapewnienia sorbentów służących do likwidacji powstałych wycieków i wylewów tych substancji), sposobu odprowadzania wód opadowych i roztopowych

⁷ Wągrowiec, Gniezno, Śrem, Kościan, Gostyń

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.

⁹ 758 w roku 2018, 578 w roku 2019 oraz 384 w roku 2020 (do dnia 30 czerwca).

(np. poprzez odprowadzanie do gruntu w granicach działki objętej inwestycją), sposobu zasilania obiektów w wodę (np. poprzez wskazanie, że zaopatrzenie budynków w wodę odbywać ma się z miejskiej sieci wodociągowej, na podstawie odpowiedniej umowy z gestorem sieci). W ocenie Dyrektora, w opiniach preferowano wykorzystanie wód opadowych na terenach zielonych w obrębie nieruchomości lub na terenie sąsiadującym, a przy braku takiej możliwości sugerowano zastosowanie opóźnienia odpływu poprzez zastosowanie zbiorników retencyjnych, studni chłonnych i innych rozwiązań służących retencjonowaniu wód.

Najwięcej zaleceń, odnośnie postępowania z wodami opadowymi i roztopowymi, dotyczyć miało - zdaniem Dyrektora - terenów zurbanizowanych, rzadziej, natomiast, terenów wiejskich, gdzie wody opadowe miały być traktowane jako surowiec w produkcji rolnej, a większa powierzchnia działek i mniejsza dostępność kanalizacji zachęcać miała do wykorzystania tych wód na miejscu.

(akta kontroli str. 124-231)

1.4. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora, pracownicy Zarządu udzielali informacji o interpretacji przepisów Prawa wodnego i podziału kompetencji pomiędzy jednostkami PGW „Wody Polskie”. Zainteresowanymi, kontaktującymi się z Zarządem, byli pracownicy urzędów gmin, doradcy rolni, podmioty zajmujące się wykonywaniem dokumentacji na potrzeby postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych, inwestorzy, a także zakłady wodociągowe. Pytania kierowane były jedynie drogą telefoniczną – z rozmów nie sporządzano notatek. Dyrektor wskazał, że Zarząd nie organizował specjalistycznych szkoleń, akcji informacyjnych lub edukacyjnych w zakresie związanym z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych, pochodzących z terenów zurbanizowanych.

(akta kontroli str. 1292-1293)

1.5. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Zarządu Zlewni wydawał pozwolenia wodnoprawne 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. W roku 2018 wydano cztery takie pozwolenia, dotyczące w sumie 43 nieruchomości o łącznej powierzchni 38,5 ha (z czego 31,7 ha wyłączono z powierzchni biologicznie czynnej). W roku 2019 Dyrektor wydał pięć pozwoleń wodnoprawnych dotyczących 11 nieruchomości o łącznej powierzchni 28,4 ha. Na ich podstawie, z powierzchni biologicznie czynnej wyłączono razem 22,5 ha. W pierwszym kwartale 2020 r. Dyrektor Zarządu Zlewni w Poznaniu nie wydał ani jednego pozwolenia wodnoprawnego w przedmiotowym zakresie. W żadnym z wyżej wskazanych dziewięciu przypadków nie wniesiono odwołania lub skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 336)

Pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód, o których mowa w art. 34 pkt 4 p.w., wydawane były na wniosek. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora, Zarząd nie pozyskiwał samodzielnie informacji o nieruchomościach gruntowych, na których realizowano lub zrealizowano przedsięwzięcia bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str. 1285-1328)

Szczegółowa analiza dokumentów znajdujących się w aktach wszystkich dziewięciu postępowań, ujawniła, że w sześciu na dziewięć spraw¹⁰ organ wzywał

¹⁰ Wszystkie sprawy w roku 2018 i dwie z początku roku 2019

wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku. Braki formalne dotyczyły najczęściej kwestii związanych z opłatami (nieuiszczonymi lub uiszczonymi w niewłaściwej wysokości) oraz wymaganych dokumentów, stanowiących załączniki do wniosku (mapy, pełnomocnictwo, decyzje o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego). W dwóch¹¹, z ww. sześciu spraw, wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wysłano do wnioskodawcy po upływie ponad 30 dni od wpływu wniosku¹²; w pozostałych trzech przypadkach nie upłynęło więcej niż 30 dni¹³. Postępowania administracyjne prowadzone były na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu – inwestora. Średni czas trwania postępowania, licząc od dnia wpływu wniosku do dnia wydania decyzji, wyniósł 67 dni¹⁴.

Nie wszystkie sprawy załatwiane były niezwłocznie, w szczególności w roku 2018. W dwóch sprawach organ nie respektował wyznaczonego, na podstawie art. 35 § 1 Kpa, terminu załatwienia sprawy¹⁵. W aktach analizowanych spraw nie było skarg lub wzmianek o ponagleniach od stron i uczestników postępowania. W odpowiedzi na pytanie o terminowość czynności podejmowanych w postępowaniach administracyjnych Dyrektor wyjaśnił, że z dniem 1 stycznia 2018 roku starostowie utracili kompetencje w zakresie wydawania zgód wodnoprawnych, na rzecz PGWWP. Od początku 2018 roku do Zarządu przekazywane były sprawy z różnych urzędów na różnym etapie postępowania. Dyrektor zwrócił uwagę, że w tym okresie Zarząd musiał poradzić sobie ze znaczną liczbą nowych i przekazanych spraw (163), które przypisano jedynie czterem pracownikom. Tylko jeden z pracowników posiadał wcześniejsze doświadczenie w prowadzeniu postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych. Zdaniem Dyrektora, był to bardzo stresujący okres, w którym konieczne było wykonywanie pracy w godzinach nadliczbowych. W jego ocenie Zarząd, ostatecznie, dobrze poradził sobie z realizacją przypisanych działań.

Postępowania prowadzone były w sposób zgodny z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa) i prawa materialnego. Do wniosków dołączane były 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 wymaganych dokumentów lub uiszczenia opłaty w niepełnej wysokości, organ wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych. Za wydane pozwolenia wodnoprawne Zarząd pobierał opłaty w prawidłowych wysokościach. Wydane decyzje zawierały elementy wymagane przepisami postępowania administracyjnego. W aktach sprawy znajdowały się odręczne adnotacje i oznaczenia potwierdzające kompletność dokumentów, co oznaczało, że organ analizował przedkładaną dokumentację.

(akta kontroli str. 482-546, 548-598)

1.6. W latach objętych kontrolą, Dyrektor Zarządu Zlewni wydał ogółem 631 pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne polegające na odprowadzaniu do wód lub do urządzeń wodnych - wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast. W roku 2018 wydano 172 pozwolenia, w roku 2019 – 428,

¹¹ Dotyczy sprawy: PO.ZUZ.4.421.375.2018.KP, PO.ZUZ.4.421.488.2018.MF

¹² 32 i 55 dni

¹³ 4, 8 i 29 dni

¹⁴ Czas rozpoznania poszczególnych spraw w roku 2019: 21, 34, 34, 40, 82 dni, a w roku 2018: 39, 90, 111, 150 dni.

¹⁵ dotyczy sprawy: PO.ZUZ.4.421.375.2018.KP, PO.ZUZ.4.421.488.2018.MF

a w pierwszym kwartale 2020 r. – 31. Łączna powierzchnia zlewni¹⁶, określona pozwoleniami, wynosiła 2 730,9 ha (odpowiednio: 208,4 ha w roku 2018, 2 001,7 ha w roku 2019 i 520,8 ha w pierwszym kwartale 2020 roku).

(akta kontroli str. 547)

Szczegółowa analiza dokumentów znajdujących się w aktach dziesięciu wybranych spraw¹⁷ potwierdziła, że także w ww. postępowaniach czynności organu pozbawione były dynamiki, która pozwalałaby załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Czas trwania postępowania (liczony od dnia złożenia wniosku do wydania decyzji) wynosił od 29 do 129 dni¹⁸. W pierwszej połowie roku 2018 wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku wysyłane były nawet po 39 dniach¹⁹. Czas ten uległ znacznemu skróceniu w roku 2019 i wynosił od 4 do 12 dni, zaś w pierwszym kwartale 2020 roku organ podejmował analizę formalną wniosku w terminie od 6 do 9 dni od jego wpływu. Czynnikiem wpływającym na czas trwania postępowania było także przekraczanie podanego wcześniej przewidywanego terminu załatwienia sprawy. W jednym przypadku (sprawa z 2018 roku) decyzja wydana została 49 dni po dacie²⁰. Takie przekroczenie terminu załatwienia sprawy w okresie objętym kontrolą dotyczyło łącznie czterech spraw, choć nie we wszystkich było tak znaczne²¹. Słabą dynamiką charakteryzowały się czynności organu w najważniejszej fazie postępowania, rozpoczynającej się zawiadomieniem o wszczęciu postępowania, a kończącej wydaniem decyzji. W 2018 roku, w jednej sprawie, od dnia wysyłki zawiadomienia o wszczęciu postępowania do dnia wydania decyzji upłynęły 82 dni²². Znacznie szybciej organ procedował w latach 2019 – 2020 (I kw.), bowiem decyzję wydawano najpóźniej po 26 dniach od wszczęcia postępowania²³.

(akta kontroli str. 482-546, 458-598)

W trakcie analizy, zwrócono także uwagę na to, że w jednej sprawie Zarząd wyznaczył termin obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego na 20 lat, choć w operacie załączonym do wniosku wnioskodawca wskazał, że wnioskuje o wydanie pozwolenia na 10 lat²⁴. Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie rozmowy telefonicznej wnioskodawca zwrócił się z prośbą, aby pozwolenie wydane zostało na lat 20 – czyli maksymalny okres przewidziany przepisami Prawa wodnego. Zdaniem NIK taka zmiana wniosku powinna zostać udokumentowana, zgodnie z wyrażoną w art. 14 Kpa zasadą pisemności postępowania.

(akta kontroli str. 548-598, 1285-1328)

W sprawie o sygn. PO.ZUZ.4.421.1091.2018.AŚB organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braku formalnego operatu wodnoprawnego o ustalenia wynikające z planu przeciwdziałania skutkom suszy²⁵ i wydał w sprawie decyzję, zgodnie z żądaniem wniosku. Zgodnie z art. 409 ust. 1 pkt 6 lit. c p.w., ustalenia wynikające z planu przeciwdziałania skutkom suszy są wymaganym elementem operatu wodnoprawnego. Dyrektor ocenił, że mimo tego braku formalnego, inwestycja nie wpłynie negatywnie na założenia ww. planu.

¹⁶ rozumiana jako powierzchnia terenu z którego odprowadzane są ilości wód (np. powierzchni dachu lub parkingu, placu, itp.), a nie jako obszar całej nieruchomości.

¹⁷ 4 sprawy z 2018 roku, 3 sprawy z 2019 roku i 3 sprawy z 2020 roku.

¹⁸ Czas trwania (liczony w ww. opisany sposób) poszczególnych postępowania wynosił: 129, 124, 83, 39, 29, 40, 46, 57, 40 dni

¹⁹ Dotyczy sprawy: PO.ZUZ.4.421.751.2018.KP. W sprawach PO.ZUZ.4.421.1091.2018.AŚB. PO.ZUZ.4.421.1158.2018.EP wysłane były odpowiednio po 35 i 13 dniach

²⁰ Dotyczy sprawy: PO.ZUZ.4.421.422.2018.KP

²¹ Dotyczy sprawy: PO.ZUZ.4.421.422.2018.KP, PO.ZUZ.4.421.751.2018.KP, PO.ZUZ.4.4210.20.2020.GE, PO.ZUZ.4.4210.111.2020.MS – opóźnienie, odpowiednio: 52, 1, 2 i 8 dni

²² Dotyczy sprawy: PO.ZUZ.4.421.422.2018.KP

²³ Okres pomiędzy wszczęciem postępowania a wydaniem decyzji w poszczególnych latach, w analizowanych sprawach, wynosił: w roku 2018 – 82, 60, 22, 14; w roku 2019 – 14, 9, 21; w roku 2020 (I kw.) – 21, 26, 22 dni.

²⁴ Dotyczy sprawy: PO.ZUZ.4.421.1158.2018.EP

²⁵ 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.

(akta kontroli str. 482-546, 1285-1328)

Poza opisanymi powyżej kwestiami, postępowania prowadzone były w sposób zgodny z przepisami postępowania i prawa materialnego. Do wniosków dołączone były operaty wodnoprawne i inne dokumenty, wymagane dla nadania sprawie biegu (np. wypisy dowody wniesienia opłaty od wniosku i opłat skarbowych, odpisy pełnomocnictw, wydruki z rejestrów przedsiębiorców). W przypadku braku któregoś z wymaganych dokumentów, organ wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia braków. Za wydane pozwolenia wodnoprawne Zarząd pobierał opłaty w prawidłowych wysokościach. Wydane decyzje zawierały elementy wymagane przepisami postępowania administracyjnego. W aktach sprawy znajdowały się tzw. „ślady rewizyjne” (wskazujące na dokonanie przez organ analiz przedłożonych dokumentów), najczęściej w formie odręcznych adnotacji i oznaczeń potwierdzających kompletność dokumentu.

(akta kontroli str. 1110-1242)

Informacje na temat przypadków odprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód, do ziemi, bądź do urządzeń wodnych Zarząd pozyskiwał z zawiadomień inspektoratu ochrony środowiska. Na tej podstawie Zarząd kierował pismo do danego podmiotu z informacją o konieczności uzyskania stosownego pozwolenia albo zwracał się do wydziału kontroli RZGW lub zawiadamiał policję. Zdaniem Dyrektora, w przypadku wykrycia odprowadzania wód opadowych do środowiska, Zarząd nie miał możliwości wszczęcia postępowania przymuszającego do podjęcia określonych działań przez zainteresowany podmiot, a jedynie mógł go informować o możliwości zalegalizowania urządzenia i pouczyć, iż w przypadku niezłożenia wniosku o legalizację, wszczęte zostanie postępowanie w sprawie nałożenia obowiązku likwidacji nielegalnie wykonanego urządzenia wodnego.

(akta kontroli str. 194-231, 1285-1328)

1.7. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Zarządu wydał jedną decyzję ustalającą, 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. Zgodnie z wnioskiem, celem usługi wodnej było wprowadzanie ścieków z komunalnej kanalizacji ogólnospławnej przelewem burzowym, zlokalizowanym na kolektorze górnej strefy w Al. Niepodległości, do skanalizowanego cieku Bogdanka na terenie miasta Poznania. Ścieki ogólnospławne odprowadzane do cieku były ośmiokrotnie rozcieńczone. Usługa wodna znajdowała się w granicach jednolitej części wód powierzchniowych PLRW60001718578 Bogdanka, dla której celem środowiskowym dla było utrzymanie dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego. W decyzji wskazano, że z uwagi na charakter jednolitej części wód powierzchniowych cieku oraz rodzaj i skalę oddziaływania usługi wodnej nie stwierdzono ujemnego oddziaływania przedmiotowej usługi wodnej na pozostające w zasięgu oddziaływania jednolite części wód i negatywnego wpływu dla realizacji celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 i art. 61 p.w., a określonych dla tych części wód w „Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry”²⁶.

(akta kontroli str. 802-842)

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora, konieczność wydania decyzji, o której mowa powyżej, dostrzeżono w toku innego postępowania (o wydanie pozwolenia

²⁶ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. poz. 1967).

wodnoprawnego na usługę wodną obejmującą odprowadzanie ścieków z komunalnej kanalizacji ogólnospławnej) prowadzonego na wniosek tego samego podmiotu. Zgodnie bowiem z treścią art. 80 Prawa wodnego dopuszcza się wprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych komunalnej kanalizacji ogólnospławnej, na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2, o ile właściwy organ Wód Polskich ustali, w drodze decyzji, że takie dopuszczenie nie koliduje z celami środowiskowymi dla wód lub wymaganiami jakościowymi dla wód. Zarząd Zlewni nie prowadził natomiast odrębnych czynności w zakresie ustalania podmiotów, które nie posiadały ww. decyzji ustalającej. Według Dyrektora, w toku postępowań o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na zrzut wód opadowych i roztopowych do przelewów burzowych zwracano uwagę na to, czy wymagana jest nowa decyzja oceniająca zgodność z celami środowiskowymi. Do Zarządu nie wpływały natomiast inne wnioski o wydanie przedmiotowych decyzji.

(akta kontroli str. 1285-1328)

W toku kontroli wystosowano pytania do pięciu gmin miejskich i miejsko – wiejskich²⁷ o posiadane decyzje ustalające, o których mowa w art. 80 Prawa wodnego. Gminy, w odpowiedziach wskazywały, że nie były adresatami takich decyzji lub też dysponowały odrębnymi sieciami kanalizacji deszczowej, w związku z czym kanalizacja nie miała charakteru ogólnospławnej.

(akta kontroli str. 760-793)

1.8. W odniesieniu do zadań Zarządu Zlewni w Poznaniu w zakresie prowadzenia spraw dotyczących opłat, o których mowa w art. 240 ust. 4 pkt 3 p.w., w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 marca 2020 r. Zarząd przekazał 557 podmiotom 2 485 informacji o wysokości opłat za usługi wodne na łączną kwotę 13 065 313 zł. Opłaty stałe i zmienne naliczane były na podstawie decyzji (pozwoleń wodnoprawnych) otrzymywanych z Wydziału Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami RZGW, pozwoleń przekazanych przez marszałków województw do KZGW, pozwoleń wydanych przez Dyrektora Zarządu Zlewni oraz informacji otrzymywanych bezpośrednio od podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat. W ujęciu szczegółowym, w roku 2018 przekazano 1 126 informacji o wysokości opłat do 227 podmiotów, w roku 2019 było to odpowiednio: 987 informacji przekazanych do 160 podmiotów, a w pierwszym kwartale 2020 roku: 372 informacji do 170 podmiotów. Na pytanie odnośnie spadku liczby wysłanych informacji w roku 2019 r. Dyrektor wyjaśnił, że jest to efekt wejścia w życie nowelizacji Prawa wodnego²⁸, zgodnie z którą, nie przekazuje się informacji podmiotowi zobowiązanemu, jeżeli wysokość opłaty ustalona przez Wody Polskie nie przekracza 20 zł.

(akta kontroli str. 864-905, 1285-1328)

Suma opłat określonych przez Zarząd w poszczególnych latach 2018-2019 wynosiła 6 375 256 zł, 5 056 787 zł oraz 1 633 270 zł (I kw. 2020 r.). Wskazać przy tym należy, że ostatecznie wysokość naliczonych opłat była niższa o 2 080 137 zł, albowiem na skutek wniesionych reklamacji i skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego, kwoty te zostały skorygowane do odpowiednio: 4 302 231 zł, 5 050 127 zł oraz 1 163 818 zł.

(akta kontroli str. 1101)

Do Dyrektora Zarządu Zlewni w Poznaniu wpłynęły łącznie 132 reklamacje od podmiotów nie zgadzających się z wysokością ustalonej opłaty. Najwięcej reklamacji, bowiem aż 116, złożono w roku 2018, podczas gdy w roku 2019 było ich

²⁷ Wągrowiec, Gniezno, Śrem, Kościan, Gostyń

²⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1722).

12, a w roku 2020 (I kw.) – cztery. Spośród lat objętych kontrolą, w 2018 roku najwyższa była także liczba podmiotów wnoszących reklamację (38), jak również liczba decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty (178²⁹), liczba wywiedzionych skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego (50), a także liczba decyzji uchylonych na skutek tychże skarg (50). W roku 2019 jedynie dziewięć podmiotów wniosło reklamacje, a Zarząd wydał 24 decyzje w sprawie określenia wysokości opłaty. W pierwszym kwartale 2020 roku cztery podmioty wniosły reklamacje i wydano jedną decyzję. Natomiast, ani w roku 2019, ani w roku 2020 (I kw.) nie zaskarżono żadnej decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 843-863, 599-601,1001, 1285-1328)

Łączne wpływy z tytułu opłat stałych i zmiennych, w okresie objętym kontrolą, wyniosły 10 958 414 zł, czyli 99,76% opłat należnych. W poszczególnych latach, na rachunek Wód Polskich wpłynęło z tego tytułu: 4 301 248 zł (99,98% opłat należnych za rok 2018), 5 048 576 zł (99,97% opłat należnych za rok 2019) i 1 608 590 (98,52% opłat należnych za I kw. 2020 roku). Wobec braku uiszczenia opłat w terminie Zarząd Zlewni podjął działania windykacyjne w stosunku do 41 podmiotów. Zgodnie z „Procedurą dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW „Wody Polskie”³⁰ działania te polegały, na próbie nawiązania kontaktu z dłużnikiem. W przypadku bezskuteczności podejmowanych wobec dłużników działań informacyjnych Zarząd Zlewni, w okresie od 24 czerwca 2018 do 2 września 2019 r., nie przekazywał spraw do RZGW w celu prowadzenia przez tę jednostkę dalszych działań windykacyjnych. Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnił, że poza wydaną przez Prezesa PGWWP instrukcją w sprawie windykacji należności nie było dodatkowych wytycznych, które uszczegóławiałyby zakres czynności poszczególnych jednostek Wód Polskich. Dyrektor wskazał jednocześnie, że w RZGW nie było wyodrębnionego działu windykacji, któremu sprawy te można było przekazać, zaś funkcjonujący dział księgowości zajmował się egzekwowaniem należności wynikających z faktur za usługi, a nie windykacją opłat za usługi wodne ustalone przez Zarząd. Dopiero po wprowadzeniu nowej instrukcji (zarządzeniem z 2 września 2019 r.) Zarząd Zlewni przekazywał sprawy do windykacji do komórki KZGW – Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności.

W efekcie podejmowanych przez Zarząd działań, w latach 2018 – 2020 odzyskano odpowiednio 79 052 zł, 1 657 zł oraz 426 zł (w I kw. 2020 r.). Na koniec roku 2018 zaległości na kwotę 983 zł posiadały dwa podmioty, na koniec roku 2019 kwota zaległości wynosiła 1 551 zł (dot. także dwóch podmiotów), zaś na koniec pierwszego kwartału 2020 roku zaległości na sumę 7 545 zł posiadało 15 podmiotów.

(akta kontroli str. 1101, 1066-1099, 1285-1328)

W trakcie kontroli zwrócono uwagę na znaczną liczbę skarg wniesionych do wojewódzkiego sądu administracyjnego w roku 2018 (50) oraz brak skarg w kolejnych latach objętych kontrolą. Większość tych skarg (47) wniosł jeden podmiot. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uchylił decyzje Dyrektora Zarządu Zlewni we wszystkich sprawach, w których wniesiono skargi. Wskazywanymi przez sąd przyczynami wadliwości decyzji były naruszenia prawa materialnego – art. 272 ust. 5 Prawa wodnego oraz § 8 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi

²⁹ Liczba ta obejmuje zarówno decyzje wydane w wyniku rozpatrzenia reklamacji, jak i decyzje wydane podmiotom, które pomimo otrzymania informacji o wysokości opłaty nie uiszczyły jej.

³⁰ Załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 24/2018 Prezesa PGW „Wody Polskie” z dnia 24 czerwca 2018 r. „Instrukcja w sprawie windykacji wierzytelności” oraz Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 43/2019 Prezesa PGW „Wody Polskie” z dnia 2 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW „Wody Polskie”.

wodne³¹. Sąd wskazywał również na naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 7 Kpa, art. 77 § 1 Kpa, w świetle którego organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, oraz art. 80 Kpa, w myśl którego organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Zdaniem sądu, uchybienia te mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż brak prawidłowych ustaleń faktycznych mógł przełożyć się na wadliwe ustalenie wysokości opłaty zmiennej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazywał wprost na występowanie luki prawnej w Prawie wodnym, usuniętej dopiero w przepisach nowelizujących ustawę³². Zdaniem sądu³³, w dacie rozstrzygnięcia sprawy przez Zarząd Zlewni, ustawodawca nie wskazywał wyraźnie, za pomocą jakiego środka dowodowego należy ustalić ilość rzeczywiście odprowadzonych wód opadowych i roztopowych. Istniejącą w tym zakresie lukę organ powinien uzupełnić przez odwołanie się do art. 75 § 1 kpa. w zw. z art. 14 ust. 2 Prawa wodnego, zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Organ powinien w pierwszej kolejności wystąpić do tego podmiotu o przekazanie ww. informacji (w formie oświadczenia). Dopiero w razie ich nieprzekazania albo powzięcia przez organ administracji wątpliwości co do wiarygodności lub rzetelności przekazanych danych, organ ten powinien podjąć próbę samodzielnego ustalenia wartości rozważanego parametru, w szczególności w ramach kontroli gospodarowania wodami.

(akta kontroli str. 599-736, 1285-1328)

We wszystkich analizowanych dziesięciu przypadkach³⁴ skargi dotyczyły opłaty zmiennej za pierwszy kwartał 2018 roku. Na pytanie o brak reklamacji i skarg na decyzje obejmujące późniejsze okresy (kwartały), Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że sama metodologia naliczania opłaty zmiennej nie uległa zmianie, a jedynie podmiot zobowiązany zaczął podawać rzeczywiste (wcześniej: maksymalne) ilości odprowadzanych wód opadowych.

(akta kontroli str. 599-601, 1285-1328)

1.9. Zarząd Zlewni w Poznaniu prowadził ewidencję zawierającą dane na podstawie wydawanych pozwoleń wodnoprawnych. Ewidencja prowadzona była w formie elektronicznego zestawienia danych. Szczegółowe badanie wpisów w ewidencji dotyczących wybranych losowo dwudziestu pozwoleń wodnoprawnych, wydanych na podstawie art. 34 pkt 4 oraz art. 35 ust. 3 pkt 7 p.w., prowadziło do wniosku, że nie była ona rzetelna. W zestawieniach były tylko niektóre dane, takie jak:

³¹ Dz. U. poz. 2502 ze zm.

³² Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1722). Z uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z dnia 4.04.2019 r., IV SA/Po 1038/19: „Analiza art. 1 pkt 38 zm.pr.wod. prowadzi do wniosku, że ustawodawca tą drogą w istotny sposób zmodyfikował (uzupełnił) dotychczasowe unormowanie. Wyraźnie bowiem dopuścił nowy środek dowodowy, za pomocą którego ustala się ilość rzeczywiście odprowadzonych wód opadowych i roztopowych – oświadczenie, o jakim mowa w art. 552 ust. 2a pkt 2 pr.wod. Jednocześnie doprecyzował, że określenie rozważanego parametru w razie prowadzenia kontroli gospodarowania wodami następuje na podstawie odczytów z przyrządów pomiarowych (art. 552 ust. 2a pkt 1 pr.wod.). Zastrzeżenie to eliminuje, jak się wydaje, sygnalizowane wcześniej trudności faktyczne w ustaleniu ilości rzeczywiście odprowadzonych wód opadowych i roztopowych. Powyższe uwagi dowodzą, że także ustawodawca dostrzegł wspomnianą lukę prawną występującą pierwotnie na tle art. 552 ust. 2 pr.wod. i postanowił ją usunąć w drodze ww. nowelizacji art. 552 pr.wod. Za takim wnioskiem przemawia również uzasadnienie projektu powołanej ustawy zmieniającej. Wynika zeń, że celem omawianej zmiany (uzupełnienia) art. 552 pr.wod. było usunięcie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących informacji, na podstawie których ustalana jest opłata zmienna za korzystanie z usług wodnych (zob. druk nr 2638 Sejmu VIII kadencji; dalej jako "Uzasadnienie projektu", s. 13–14). Co więcej, w powyższym uzasadnieniu wskazano, że adresaci obowiązku uiszczenia rozważanej należności nierzadko już w chwili obecnej dysponują urządzeniami odzwierciedlającymi rzeczywisty zakres korzystania z wód (Uzasadnienie projektu, s. 14). Spostrzeżenie to tylko wzmacnia wcześniejsze uwagi dotyczące sposobu obliczania opłaty zmiennej za odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych."

³³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.05.2019 r., IV SA/Po 1236/18, wyrok z dnia 4.04.2019 r., IV SA/Po 1038/19, wyrok z dnia 20.02.2019 r., IV SA/Po 996/18,

³⁴ Zgodnie ze wskazówkami metodycznymi badanie przeprowadzono na losowo wybranej próbie 10 spraw.

oznaczenie inwestora, dane adresowe, oznaczenie sprawy, datę i rodzaj wydania decyzji, dane dotyczące położenia nieruchomości oraz cel wydania decyzji oraz ilości wód odprowadzanych do wód. W żadnym z analizowanych przypadków w ewidencji nie ujmowano danych, o których mowa w przepisie art. 302 ust. 1 pkt 4 p.w., tj. informacji o wielkości i rodzaju uszczelnionej powierzchni, systemu odbioru wód opadowych lub roztopowych oraz wielkości retencji w procencie wielkości splywu. Obowiązek prowadzenia ww. ewidencji nie został przy tym zindywidualizowany w zakresach czynności pracowników Zarządu³⁵. W odpowiedzi na pytanie o przyczyny braku prowadzenia ewidencji w pełnym zakresie Dyrektor odpowiedział, że po pierwsze dotąd nie wydano rozporządzenia określającego sposób prowadzenia, udostępniania i ponownego wykorzystania informacji zgromadzonych w systemie informacyjnym gospodarowania wodami, a po drugie, ani KZGW, ani RZGW nie przekazały jakichkolwiek wytycznych w tym zakresie. W ocenie Dyrektora, Zarząd nie dysponował również wystarczającymi zasobami kadrowymi pozwalającymi na przypisanie dodatkowych zadań pracownikom właściwego działu, do którego zadań należało, m.in., prowadzenie postępowań w sprawie uzgodnień decyzji o warunkach zabudowy oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ok. 4 500 takich postępowań rocznie). W konsekwencji, Zarząd zmuszony był do ograniczenia działań do prac, które były niezbędne do zapewnienia sprawnego wykonywania bieżących zadań. Dyrektor wskazał również, że w okresie objętym kontrolą żaden podmiot nie zwracał się do Zarządu, na podstawie art. 302 ust. 2 p.w., o nieodpłatne udostępnienie ewidencji.

(akta kontroli str. 277-276, 1110-1242, 1285-1328)

1.10. W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni w Poznaniu nie prowadził aktywnych działań w zakresie ustalania prawidłowości określenia przez gminy podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji gruntów, ani wysokości tych opłat. Zarząd przekazywał jednak gminom kopie decyzji wydanych - na podstawie art. 34 pkt 4 p.w. - od początku 2018 roku. W toku kontroli skierowano do pięciu gmin³⁶ (położonych na obszarze działania Zarządu Zlewni) pytania o to, czy współpracowały z Zarządem w zakresie ustalania prawidłowości określenia przez gminy podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji gruntów. W odpowiedziach wskazywano, że jednostki organizacyjne Wód Polskich nie przekazywały żadnych szczegółowych wytycznych w zakresie zasad ustalania podmiotów zobowiązanych i wysokości opłat. Gminy korzystały natomiast z wytycznych i wskazówek udostępnionych, już w trakcie obowiązywania przedmiotowych regulacji, na stronach internetowych PGW. W jednej z odpowiedzi burmistrz wyjaśnił, że gmina samodzielnie ustaliła podmioty zobowiązane do uiszczenia opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji gruntów oraz wysokość opłat z tego tytułu poprzez rozesłanie do wytypowanych podmiotów druków do wypełnienia danymi dotyczącymi wielkości utraconej powierzchni biologicznie czynnej³⁷.

(akta kontroli str. 1110-1242, 760-793, 1285-1328)

Składając wyjaśnienia na powyższą okoliczność, Dyrektor potwierdził, że pracownikom Zarządu nie zostały przydzielone zadania związane konkretnie z ustalaniem prawidłowości określania przez gminy podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji gruntów.

(akta kontroli str. 337-491, 1285-1328)

³⁵ Dotyczy pracowników działów: Opłat i Opomiarowania, Zgód Wodnoprawnych oraz Zarządzania Środowiskiem.

³⁶ Wągrowiec, Gniezno, Śrem, Kościan, Gostyń

³⁷ Gmina Gostyń.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawy o wydanie pozwoleń wodnoprawnych, na podstawie art. 34 pkt 4 oraz 35 ust. 3 pkt 7 p.w., nie były załatwiane niezwłocznie. Zdaniem NIK, niektóre postępowania prowadzone były dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy. W dwóch przypadkach, od złożenia wniosku, do wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych, upłynęło więcej niż 30 dni (55 dni w sprawie PO.ZUZ.4.421.375.2018.KP oraz 61 dni w sprawie PO.ZUZ.4.421.488.2018.MF. W sprawach PO.ZUZ.4.421.375.2018.KP oraz PO.ZUZ.4.421.422.2018.KP organ wydał decyzję, odpowiednio, 29 i 49 dni po wyznaczonym terminie załatwienia sprawy. Było to niezgodne z dyspozycją art. 35 § 1 i art. 36 Kpa, bowiem organ nie powiadomił strony o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie. Dyrektor wyjaśnił, że były to przypadki jednostkowe i występowały w początkowym okresie funkcjonowania Wód Polskich, co związane było z dużą ilością spraw przejmowanych od starostów i niedostatecznymi zasobami kadrowymi.

(akta kontroli str. 548-498, 1285-1328)

2. W sprawie PO.ZUZ.4.421.1091.2018.AŚB Zarząd nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braku formalnego operatu wodnoprawnego o wymagane przepisami Prawa wodnego ustalenia wynikające z planu przeciwdziałania skutkom suszy (art. 409 ust. 1 pkt 6 p.w.).

Dyrektor wyjaśnił, że w istocie, wnioskodawca powinien być wezwany do uzupełnienia tego braku, jednakże jego zdaniem, mimo zaistnienia braku formalnego, inwestycja w zakresie udzielonego pozwolenia wodnoprawnego nie wpłynęła negatywnie na założenia ww. planu

(akta kontroli str. 482-546, 1285-1328)

3. Zarząd nierzetelnie prowadził ewidencję, o której mowa w art. 302 ust. 1 p.w., poprzez niezamieszczanie w niej wszystkich wymaganych danych, w szczególności rodzaju uszczelnionej powierzchni i wielkości retencji w procencie wielkości spływu (art. 302 ust. 1 pkt 4 p.w.). Dyrektor Zarządu Zlewni uzasadnił to brakiem przepisów wykonawczych i wytycznych z KZGW i RZGW, a także brakiem dostatecznej liczby pracowników, którym można przypisać realizowanie takiego zadania.

(akta kontroli str. 277-326, 1285-1328)

4. W sprawie nr PO.ZUZ.4.421.1158.2018.EP nie udokumentowano rzetelnie zmiany żądania w zakresie terminu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego. W załączonym do wniosku operacie wodnoprawnym wnioskodawca wniósł o wydanie pozwolenia na okres 10 lat, a następnie w rozmowie telefonicznej zwrócił się z prośbą o udzielenie pozwolenia na maksymalny okres przewidziany w prawie wodnym, tj. 20 lat. Zmiana ta nie została udokumentowana, co stanowiło naruszenie zasady pisemności postępowania, o której mowa w art. 14 Kpa.

(akta kontroli str. 548-598, 1285-1328)

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni w Poznaniu realizował zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych z terenów zurbanizowanych. Dostrzeżone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły terminowości załatwiania spraw, a także rzetelności badania formalnego wniosków i prowadzenia wymaganych przepisami prawa ewidencji danych z zakresu wód opadowych i roztopowych. Większa część ujawnionych nieprawidłowości (dotycząca terminowości załatwiania spraw,

rzetelność badania formalnego wniosku) występowała głównie w początkowym okresie funkcjonowania Wód Polskich oraz obowiązywania nowej regulacji ustawowej, co Dyrektor uzasadnił niedostatecznymi zasobami kadrowymi oraz brakiem doświadczenia pracowników. Nieprawidłowości dotyczyły także nierzetelnego prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 302 ust. 1 p.w. Wskazać jednak trzeba, że w okresie objętym kontrolą żaden podmiot nie zwracał się z wnioskiem o jej nieodpłatne udostępnienie. Z ustaleń kontroli wynika, że Zarząd prawidłowo naliczał opłaty za odprowadzanie wód opadowych do wód.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi przypisane zostały trzem komórkom organizacyjnym Zarządu Zlewni: Działowi Zgód Wodnoprawnych, Działowi Zarządzania Środowiskiem oraz Działowi Opłat i Opomiarowania.

Do obszaru działalności Działu Zgód Wodnoprawnych należało prowadzenie postępowań dotyczących pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód (art. 34 pkt 4 p.w. – roboty i zabudowa zmniejszające naturalną retencję terenową), jak również pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne (art. 35 ust. 3 pkt 7 p.w. – odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód lub urządzeń wodnych). W dziale tym, na koniec I kwartału 2020 roku, zatrudnionych było 11 osób³⁸.

Jednym z obowiązków Działu Zarządzania Środowiskiem było wydawanie decyzji ustalających dopuszczenie wprowadzania do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych komunalnej kanalizacji ogólnospławnej (art. 80 p.w.) oraz realizacja lub współdziałanie w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami (art. 240 ust. 4 pkt 7 p.w.). W dziale tym pracowało pięć osób (w całym okresie objętym kontrolą).

Dział Opłat i Opomiarowania odpowiadał, między innymi, za prowadzenie ewidencji i zestawień dotyczących podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód, ilości wód odprowadzanych do wód oraz wielkości retencji w procesie wielkości splywu, a także za naliczanie i egzekwowanie opłat (stałych i zmiennych), wydawanie decyzji określających wysokość tych opłat i rozpatrywanie reklamacji. W Dziale Opłat i Opomiarowania zatrudnionych było sześć pracowników³⁹.

Żadnemu z pracowników Zarządu nie przypisano indywidualnie zadań związanych z gospodarowaniem wodami opadowymi i roztopowymi. Zdaniem Dyrektora, zadania te zawierały się w ogólnych obowiązkach, związanych z prowadzeniem postępowań dotyczących pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód (art. 34 pkt 4 p.w.), pozwoleń wodnoprawnych na usługi wodne (art. 35 ust. 3 pkt 7 p.w.) oraz wydawaniem decyzji ustalających na podstawie art. 80 p.w.

(akta kontroli str. 337-491, 1285-1328)

³⁸ W Dziale Zgód Wodnoprawnych, w latach 2018 – 2020, pracowało łącznie 16 pracowników. Jeden pracownik był długotrwale nieobecny od 1.01.2018 r., jeden pracownik zatrudniony był przez rok od 09.2018 r. do 09.2019 r., jeden pracownik był długotrwale nieobecny od 03.2020 r., a pozostała dwójka zatrudniona była krótkotwale - na okres poniżej 4 miesięcy.

³⁹ Z wyjątkiem roku 2019, w którym przez połowę roku było 7 pracowników.

2.2. Wszyscy zatrudnieni w działach: Zgód Wodnoprawnych, Opłat i Opomiarowania i Zarządzania Środowiskiem posiadali wyższe wykształcenie⁴⁰. Pracownicy tych działów byli absolwentami kierunków takich jak: geografia (spec. hydrologia, meteorologia i klimatologia, geologia inżynierska, hydrogeologia) i kartografia, inżynieria środowiska, inżynieria i gospodarka wodna, geografia, zarządzanie środowiskiem, ochrona środowiska, geologia a także finanse i bankowość oraz zarządzanie i marketing⁴¹. Trzydziestu pracowników odbyło szkolenia „Kodeks postępowania administracyjnego z uwzględnieniem zapisów ustaw Prawo wodne oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków”. Kursy realizowane były w listopadzie i grudniu 2019 r. i sfinansowane zostały ze środków Wód Polskich. Troje pracowników uczestniczyło ponadto w szkoleniach: „Prawo wodne i gospodarowanie odpadami” (październik 2018 roku) oraz „Analiza ryzyka dla ujęć wód podziemnych i powierzchniowych oraz Planów Bezpieczeństwa wody” (grudzień 2019 roku) – także sfinansowanych przez PGW WP.

(akta kontroli str. 337-491, 1285-1328)

2.3. W okresie objętym kontrolą 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 str. 271-276, 1285-1328)

2.4. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora, nadrzędne jednostki organizacyjne Wód Polskich nie nakładały na Zarząd Zlewni obowiązków prowadzenia sprawozdań w zakresie odnoszącym się do zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Zarząd Zlewni ewidencjonował i składał do KZGW, za pośrednictwem RZGW, miesięczne lub kwartalne raporty dotyczące realizacji zadań w zakresie usług wodnych (pozwoleń wodnoprawnych, wygaszania pozwoleń wodnoprawnych, legalizacji urządzeń wodnych, stref ochronnych), ochrony przed powodzią (decyzje zwalniające od zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, decyzje nakazujące usunięcie drzew lub krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, decyzje uzgadniające na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, decyzje zwalniające od zakazów na wałach przeciwpowodziowych, decyzje ustalające obowiązek utrzymania urządzeń melioracji wodnych, przywrócenie funkcji, określenie funkcji urządzeń wodnych, nakaz odbudowy likwidacji), a także w zakresie zarządzania środowiskiem (decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, deklaracje zgodności z celami środowiskowymi). W 2020 r. Zarząd Zlewni w Poznaniu zobowiązany był do przesyłania miesięcznych informacji o liczbie wydanych pozwoleń wodnoprawnych (w tym także decyzji na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych) do KZGW, za pośrednictwem RZGW (w roku 2019 informacje te przekazywane były w odstępach dwutygodniowych).

(akta kontroli str. 232-270, 1285-1328)

Na polecenie Centrum Operacyjnego RZGW w Poznaniu Zarząd Zlewni przygotowywał i przekazywał, m.in. raporty o rozwoju zjawisk lodowych na rzekach (sporządzane w okresie zimowym, przekazywane codziennie), raporty o stanie wód w zbiornikach retencyjnych na rzekach (sporządzane i przekazywane w odstępach dwudniowych), raporty o średniej głębokości zbiorników na rzekach (marzec 2020), a także sprawozdanie o miejscach zagrożonych przerwaniami wałów

⁴⁰ Tylko jeden pracownik Działu Zgód Wodnoprawnych (zatrudniony w okresie od 15.10.2019 r. do 28.02.2020 r.) posiadał średnie wykształcenie.

⁴¹ Ostatnie dwa wymienione kierunki studiów ukończył pracownik Działu Opłat i Opomiarowania

przeciwpowodziowych (wrzesień 2019 roku). W latach 2018 – 2020 Zarząd przekazywał do KZGW codzienny raport o rozwoju zjawisk lodowych na rzekach położonych w jego obszarze działania.

(akta kontroli str. 23-26, 57-123, 232-270, 1285-1328)

2.5. Z przedłożonego przez Dyrektora rejestru wynika, że w latach 2018 – 2020 do Zarządu Zlewni w Poznaniu wpłynęło pięć wniosków (o podjęcie prac lub wcześniejsze rozpoczęcie piętrzenia wód) oraz pięć skarg (trzy z nich pochodziły od tego samego podmiotu). Żadna ze skarg nie dotyczyła kwestii związanych z zagospodarowaniem wód opadowych z terenów zurbanizowanych. Rejestr skarg i wniosków prowadzono elektronicznie, w formie edytowalnego zestawienia zawierającego dane wnioskodawcy (skarżącego), przedmiot sprawy, datę wpływu, sposób załatwienia oraz uwagi osoby zajmującej się sprawą. Informacje o składanych pismach przekazywano terminowo do RZGW.

(akta kontroli str. 1243-1257, 1285-1328)

2.6. W okresie objętym kontrolą pracownicy Zarządu Zlewni nie prowadzili, ani nie uczestniczyli w kontrolach 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. 1285-1328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd Zlewni w Poznaniu, z uwagi na braki kadrowe w początkowym okresie funkcjonowania, nie był w pełni przygotowany do realizacji zadań w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Konsekwencją braku odpowiednich zasobów ludzkich w początkowej fazie działalności Zarządu, był, m.in., długi czas prowadzenia postępowań administracyjnych. W jednostce kontrolowanej zatrudnieni byli pracownicy posiadający wykształcenie związane przedmiotowo z zakresem wykonywanych obowiązków. Większość pracowników – w okresie objętym kontrolą - odbyła dodatkowe szkolenia sfinansowane z budżetu Wód Polskich. NIK wskazuje, że w okresie objętym kontrolą, Zarząd nie był poddawany kontroli w zakresie realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych przez nadrzędne jednostki organizacyjne Wód Polskich (RZGW, KZGW), co nie sprzyja skuteczności nadzoru w tym obszarze.

IV. Uwagi i 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 terminowego prowadzenia postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych oraz rzetelne badanie formalne dokumentów składanych przez strony;
2. rzetelne prowadzenie ewidencji, o której mowa w art. 302 ust. 1 p.w., poprzez zamieszczanie w niej wszystkich wymaganych danych.

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
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, 28 lipca 2020 r.

Kontroler
Jakub Iwanicki
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
p.o. wicedyrektora
Grzegorz Malesiński

.....
podpis