



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA. 410.004.01.2020

Pani
Marzena Bogusława Świeczak
Burmistrz
Miasta Garwolin
Urząd Miasta Garwolina
08-400 Garwolin,
ul. Staszica 15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Garwolina ¹ , 08-400 Garwolin, ul. Staszica 15.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Bogusława Świeczak, Burmistrz Miasta Garwolin od 22 listopada 2018 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą ² Burmistrzem Miasta Garwolin był Tadeusz Mikulski.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych.2. Wydatkowanie środków na realizację zadań inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych.3. 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Robert Bartosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/64/2020 z 5 maja 2020 r., Grzegorz Odziemkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/128/2020 z 11 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4, 425-426)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 Miasto nie w pełni prawidłowo realizowało zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. W ww. okresie jedynie ok. 20% powierzchni Miasta było obsługiwane przez kanalizację deszczową. Miasto nie miało szczegółowej mapy przebiegu kanalizacji deszczowej, pozostającej w jego administracji, jak też wiedzy o podmiotach z niej korzystających.

W Mieście Garwolin realizowano zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych na podstawie wskazań dokumentów strategicznych i ekspertyz wykonanych przez instytucje zewnętrzne.

W latach 2014-2019 wybudowano, m.in. zbiornik retencyjny przejmujący falę powodziową na rzece Wildze. Zrealizowano również szereg inwestycji służących zabezpieczeniu przed podtopieniami po obfitych opadach deszczu, zwiększających retencję gruntów, takich jak: poszerzenie obszarów zielonych i parków, budowa rowów odwadniających, zmiana nawierzchni dróg, placów i chodników na nawierzchnię przepuszczającą wody. W okresie objętym kontrolą Miasto zrealizowało wszystkie planowane i ujęte w budżetach inwestycje. Środki na realizację dwóch zbadanych inwestycji związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych wydatkowano prawidłowo i gospodarnie (oszczędnie). Inwestycje zostały rzetelnie przygotowane, umowy z wykonawcami dostatecznie zabezpieczały interes Miasta, zapewniono właściwy nadzór nad ich realizacją, która przebiegała terminowo i zgodnie z warunkami umów. W wyniku przeprowadzenia ww. inwestycji osiągnięto zakładane efekty rzeczowe.

¹ Dalej: Urząd, Miasto lub Gmina.

² Od 3 grudnia 2014 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

Jednakże w zbyt małym zakresie realizowano zadania dotyczące rozbudowy kanalizacji zamkniętej. W badanym okresie jej długość nie uległa zmianie, nie wybudowano kolektora zbierającego nadmiar wód opadowych w centrum miasta, nie podjęto zadań dotyczących budowy kolektorów na ulicach i terenach, które w kolejnych latach ulegały podtopieniom po wiosennych deszczach oraz nie wybudowano instalacji podczyszczania wód opadowych i roztopowych przed ich wprowadzeniem do wód.

Miasto było należycie przygotowane do realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. Pracownicy posiadali odpowiednie kompetencje zawodowe, a ich podnoszenie zapewniono finansując szkolenia. Brak jednoznacznego wskazania obowiązków komórek organizacyjnych i pracowników w zakresie zagospodarowywania wód opadowych i roztopowych utrudniał jednak wypełnianie tych zadań.

Służby Miasta nie posiadały pełnego rozeznania przebiegu i długości kanalizacji zamkniętej, nieruchomościach do niej podłączonych oraz o podmiotach prywatnych, które realizowały inwestycje zmniejszające naturalną retencję. Nie ustalano i nie pobierano opłat z tytułu korzystania z miejskiej infrastruktury deszczowej, finansując pełny koszt jej utrzymania z własnego budżetu.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niedopełnienia, wynikającego z art. 389 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne⁵, obowiązku wystąpienia do Dyrektora Zarządu Zlewni w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁶ o wydanie pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie wód z kanalizacji deszczowej do wód, tj. do kanału Ulga i rzeki Wilgi oraz niewywiązania się z określonego art. 552 ust. 2b tej ustawy obowiązku składania oświadczeń stanowiących podstawę naliczenia opłat za korzystanie z usługi wodnej polegającej na odprowadzaniu wód opadowych do wód.
- nieterminowego złożenia sprawozdania za 2018 r., o którym mowa w art. 328 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stwierdzone nieprawidłowości wskazują na niezapewnienie w tym obszarze działalności Urzędu skutecznej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą infrastruktura służąca zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych na terenie administrowanym przez Burmistrza Miasta Garwolin obejmowała około 12 km kanalizacji deszczowej zamkniętej, obsługującej w przybliżeniu 20% powierzchni Miasta; zbiornik retencyjny na terenach rekreacyjnych „Zarzecze”, zbiornik przeciwpowodziowy; zniżenie terenowe przy ul. Akacyjowej z zastawką do prowadzenia okresowej retencji, zastawkę na cieku Eliaz w celu spowolnienia spływu, zbiornik przy ul. Romanówka, rów melioracyjny na osiedlu „Działki” (700 m), rowy przydrożne. W ewidencji księgowej ujęto 21 pozycji budowli związanych z kanalizacją deszczową o łącznej wartości początkowej 16 198,7 tys. zł i aktualnej wartości netto na 31 grudnia 2019 r. – 12 841,5 tys. zł.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm., dalej: Prawo wodne.

⁶ Dalej: PGW WP.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: ustawa ufp.

Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza wynika, że na terenie całego Miasta kanalizacja deszczowa została wyodrębniona od kanalizacji sanitarnej. Urząd nie posiadał szczegółowej mapy przebiegu kanalizacji deszczowej administrowanej przez Miasto. Dla potrzeb kontroli kolektory zostały naniesione na mapę Miasta i na tej podstawie ustalono przybliżoną jej długość.

Infrastruktura deszczowa była zarządzana przez Urząd, a zagadnienia związane z gospodarką komunalną, wodną i ochroną środowiska należały do zadań⁸ Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, nadzorowanego przez Zastępcę Burmistrza.

(akta kontroli str. 5-10, 18-39, 51-53)

Urząd posiadał pięć aktualnych, wydanych w latach 2006-2016 przez Starostę Powiatu Garwolińskiego, Wojewodę Mazowieckiego i Marszałka Województwa Mazowieckiego: pozwoleń wodnoprawnych⁹ na odprowadzanie wód do wód i do gruntu, w tym na: wykonanie wału przeciwpowodziowego i systemu odwadniającego w celu ochrony budowanego osiedla Zarzeczcie od zalewania przez wody rzeki Wilgi; na urządzenia wodne: zbiornika przeciwpowodziowo-retencyjnego przy rzece Wildze o poj. 550 tys. m³, ujęcia wody, przebudowę starorzecza, przebudowę rowów wzdłuż zbiornika, piętrzenie wód i pobór wody, piętrzenie wód rzeki Wilga do rzędnej 125 m n.p.m. za pomocą jazu żelbetowego; odprowadzanie wód opadowych z ul. Romanówka przez rowy przydrożne do zbiornika retencyjnego oraz wykonanie zbiornika retencyjno-odparowującego o obj. 709 m³, a także na wprowadzanie wód opadowych z ul. Konarskiego, Kołłątaja, Krasickiego, Bocznej do rowu na działce 5573, wykonanie rowów przydrożnych i przepustów.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że z powyższych tytułów Miasto nie ponosiło opłat za odprowadzanie wód do wód.

(akta kontroli str. 10, 54)

Punkty zrzutu wód opadowych z czterech rowów i czterech cieków naturalnych do wód zlokalizowane były na gruntach prywatnych i w starorzeczu Wilgi. W przypadku cieków przy ul. Źródlanej Urząd uzyskał pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie wód do wód, w pozostałych przypadkach takich pozwoleń nie posiadał.

(akta kontroli str. 10-11)

W ramach posiadanego pozwolenia wodnoprawnego na piętrzenie wód rzeki Wilgi, miasto miało obowiązek utrzymania drożności koryta rzeki poprzez usuwanie drzew i krzaków oraz innych przetamowań oraz corocznego koszenia skarp rzeki wraz z usuwaniem zakrzaceń oraz utrzymywania kanału Ulgi na odcinku od mnicha spustowego zbiornika wodnego do ujścia kanału do rzeki.

(akta kontroli str. 43-46)

Kanalizacja deszczowa zamknięta administrowana przez Urząd obejmowała osiem kolektorów deszczowych, z których pięć odprowadzało wody do rzeki Wilgi, a trzy do kanału Ulga. Urząd nie posiadał pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód z ww. kolektorów do wód. Skutkiem braku ww. pozwoleń wodnoprawnych PGW WP nie naliczyło Miastu Garwolin za lata 2018-2020, wymaganych w art. 268 ust. 1 pkt 3 lit. a Prawa wodnego, opłat stałych i zmiennych za korzystanie z ww. usług.

Według rozeznania Urzędu na terenie Miasta w dyspozycji innych podmiotów¹⁰ pozostawało 17 instalacji i urządzeń związanych z odprowadzaniem wód

⁸ Zgodnie z Regulaminami organizacyjnymi Urzędu wprowadzony zarządzeniami Burmistrza Miasta Garwolin Nr 127/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. i 90/2019 z dnia 29 sierpnia 2019 r.

⁹ WSR.IV.bk/6811/25/06 z 25 stycznia 2006 r., PŚ-ZD-I.7322.1.1.2012.PM i PŚ-ZD-I.7322.5.3.2012.PM z 24 lutego 2012 r., RŚ.6341.76.2012 z 7 grudnia 2012 r., RŚ.6341.155.2016.IG z 1 grudnia 2016 r., RŚ.6341.58.2016.IG z 20 maja 2016 r.

¹⁰ GDDKIA Oddział w Warszawie, Państwowy Zarząd Dróg, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Garwolinie, Strefa Aktywności, 2 osiedla mieszkaniowe, Spółdzielnia Rolniczo-Handlowa i sześć podmiotów prywatnych.

opadowych i roztopowych, w tym: 10 kolektorów deszczowych, pięć zbiorników do gromadzenia wód opadowych, system rur drenarskich, rowy odwadniające i melioracyjne. Na użytkowanie tych instalacji i urządzeń w latach 2016-2017 Starosta Powiatu Garwolińskiego i Marszałek Województwa Mazowieckiego wydali osiem pozwoleń wodnoprawnych. Z wyjaśnień Burmistrz wynikało, że ww. kolektory nie są połączone z miejską kanalizacją deszczową. Urząd nie posiada informacji o jej długości i nie ponosi żadnych kosztów związanych z jej utrzymaniem.

(akta kontroli str. 12, 54-55, 144-145)

1.2. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że potrzeby i możliwości związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych w Mieście Garwolin diagnozowano na podstawie obserwacji zdarzeń związanych z opadami i roztopami, których konsekwencją były lokalne podtopienia oraz w oparciu o analizy/ekspertyzy zlecone przez miasto.

W latach 2005-2013 na zlecenie Miasta wykonano: ekspertyzę techniczną rowów na terenie miasta Garwolin i koncepcję ich modernizacji w celu ochrony przeciwpowodziowej (sierpień 2005 r.), koncepcję ogólną odwodnienia ulic w Garwolinie (luty 2006 r.), koncepcję odwodnienia terenów położonych w okolicy osiedla Rataja (maj 2008 r.), wielowariantową koncepcję odprowadzenia wód z południowowschodniego terenu Garwolina (listopad 2013 r.). Wnioski wynikające z ww. dokumentów wskazały na potrzebę: budowy dwóch zbiorników retencyjnych na gruntach prywatnych, udroźnienia koryt rowów, uporządkowania koryta rzeki Wilgi, wykonania przepustów wałowych wraz z montażem klap zwrotnych, wykonanie stanowisk pod pompy, opracowania hydrologicznego rzeki z uwzględnieniem urbanizacji terenów znajdujących się w zlewni, budowy zbiornika przeciwpowodziowego.

(akta kontroli str. 13, 84-102)

Kwestie związane z gospodarką wodami opadowymi i roztopowymi podejmowano również w dokumentach strategicznych Miasta¹¹, tj. w:

1. *Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Garwolina na lata 2015-2018 z perspektywą lat 2019-2022 (2014 r.)*; wskazano w nim na konieczność rozbudowy systemu kanalizacji deszczowej, utrzymanie czystości zlewni, sprzątanie jej, nakładanie powszechnych kar za zanieczyszczenia np. jezdni. Określono kierunki działań do 2018 r. i docelowo do 2022 r. takie jak: uwzględnianie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wymogów związanych z ochroną przeciwpowodziową, wdrożenie kompleksowego systemu ochrony przed powodzią, budowę zbiorników retencyjnych, uwzględnienie ograniczeń dotyczących lokalizacji obiektów planowanych na obszarach zagrożenia powodziowego, utrzymanie drożności, bieżącą konserwację i modernizację cieków wodnych, rozbudowę systemu kanalizacji deszczowej, dokończenie budowy kolektora deszczowego (E1) wraz z budową oczyszczalni wód opadowych;
2. *Strategii Rozwoju Miasta Garwolina na lata 2016-2023*; wskazano w niej m.in., że Miasto z uwagi na specyfikę swojego położenia w niecce jest narażone na lokalne podtopienia. Zalecono budowę zbiornika retencyjnego we wschodniej części miasta wraz z zagospodarowaniem przyległych terenów, budowę mniejszego zbiornika retencyjnego w rejonie osiedla Rataja, budowę kolektora deszczowego, odbudowę i konserwację rowów, modernizację i rozbudowę przepustów;
3. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 24 maja 2018 r.*; wskazano w nim m.in., że część zabudowy miasta znajduje się w strefie

¹¹ Dalej odpowiednio: Program, Strategia i Studium.

zalewowej ale nie wyznaczono obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Zgodnie z Wstępną Oceną Ryzyka Powodziowego, opracowaną przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z 2011 r., część terenów wzdłuż rzeki Wilgi jest narażona na zasięg wielkiej wody o prawdopodobieństwie 1%. We wschodniej części Miasta powstał w 2017 r. zbiornik retencyjny o pow. 23 ha, który pełni funkcje przeciwpowodziowe i retencyjne. We wnioskach zalecono: rozwój systemu kanalizacji deszczowej, zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych na terenie działek, odprowadzanie wód z obszarów zwartej zabudowy do systemu kanalizacji deszczowej, odprowadzanie wód z terenów ekstensywnie zainwestowanych do ziemi, odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód lub ziemi z ewentualnym zastosowaniem ich podczyszczania.

W ww. opracowaniach i analizach nie określono aktualnych i docelowych wskaźników zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.

(akta kontroli str. 103-119)

Odnosząc się do działań podjętych przez Miasto w związku ze wskazaniami ww. dokumentów, Burmistrz wyjaśniła, że:

4. przewidziana w *Programie* rozbudowa sieci kanalizacji deszczowej jest ograniczona ze względu na techniczne możliwości odbioru wody opadowej z istniejących kolektorów deszczowych i powinna być poprzedzona budową kolektora deszczowego o dużej średnicy, który by ją odciążył i przejął wody z nowobudowanej sieci. Z uwagi na wysokie koszty budowy kanalizacji deszczowej, uchwałą Rady Miasta, realizowano inwestycje, które przewidywały odwodnienie dróg i terenów przyległych przy pomocy otwartych rowów odwadniających, w zupełności zastępujących kanalizację deszczową, a tańszych w wykonaniu i późniejszej eksploatacji,
5. opisana w *Strategii* budowa kolektora deszczowego nie została do tej pory zrealizowana m.in. z uwagi na problemy z przeprowadzeniem kolektora przez drogę krajową nr 76. W latach 2009-2014 GDDKiA prowadziła prace planistyczne dotyczące rozbudowy skrzyżowania w ciągu tej drogi, w ramach, którego zaprojektowany miał być kolektor, po czym wycofała się z projektu,
6. zalecona w *Studium* budowa oczyszczalni wód opadowych i roztopowych była bezpośrednio związana z budową kolektora deszczowego i w przyszłości podczas budowy tego kolektora taka oczyszczalnia będzie brana pod uwagę,
7. w wyznaczonych w *Studium* obszarach Miasta o szczególnym zagrożeniu powodzią o pow. 86,06 ha¹², w latach 2018-2020, prowadzono dwie inwestycje zapobiegające zalewom (utwardzenie terenu wokół zbiornika retencyjnego oraz budowa dróg publicznych i dojazdowych z przystosowaniem dwóch ulic dla zapewnienia komunikacji do ww. zbiornika). Potrzeba budowy zbiornika powodziowego wynikała po powodzi w latach 2005 i 2010 r., a zgodnie z uchwałą Rady Miasta Garwolina z 14 lutego 2006 r. przystąpiono do wykupu gruntów pod zbiornik retencyjny, inicjując proces jego budowy.

(akta kontroli str. 122-124, 169-171)

Z informacji uzyskanych od Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Garwolinie wynikało, że na terenie administrowanym przez Burmistrza Garwolina w latach 2015-2019 wystąpiło 59 przypadków podtopień po gwałtownych opadach deszczu, wymagających interwencji straży pożarnej i dotyczyło to głównie rejonów ul. Targowej, Jana Pawła II, Kościuszki, Sportowej, Olimpijskiej, Długiej,

¹² M.in. tereny centrum CUM 6,69 ha, tereny zabudowy mieszkaniowej i usług 18,79 ha, tereny zabudowy usługowej 11,96 ha, tereny zieleni 12,17 ha, tereny ogrodów działkowych 5,98 ha, zbiornik retencyjny 23,0 ha.

Żeromskiego i basenu miejskiego. Podtopienia miały miejsce w kolejnych latach badanego okresu.

Corocznie od 2015 r. Burmistrz ogłaszała w okresie wiosennym stan pogotowia przeciwpowodziowego. Odnotowane przez Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego¹³ podtopienia w rejonie oznaczonym jako obszar zagrożenia powodziowego rzeki Wilgi pokrywają się z interwencjami straży pożarnej podejmowanymi po ulewnych deszczach. Zagrożenia powodziowe i atmosferyczne, w tym ewidencjonowane przez tę jednostkę podtopienia i zalania, ujmowano w Miejskich planach zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 58-61, 13, 49-50, 62-83)

1.3. W okresie objętym kontrolą i okresach wcześniejszych Miasto nie ponosiło opłat za odprowadzanie wód opadowych do wód z uwagi na opisany powyżej brak wymaganych pozwoleń wodnoprawnych.

(akta kontroli str. 10, 54, 145, 401-402)

1.4. W ramach przeprowadzanych w Mieście inwestycji stosowano rozwiązania sprzyjające zwiększeniu retencji, opóźnieniu odpływu i oczyszczaniu wód opadowych i roztopowych, tj. m.in.:

- w 2018 r. podczas realizacji dwóch zadań, w zakresie modernizacji ulic, przeprowadzono odmulanie rowów oraz poprawiono stan infrastruktury w dwóch parkach rekreacyjnych,
- w 2019 r. podczas realizacji sześciu zadań przebudowy, budowy lub modernizacji ulic wykonano warstwę odsączającą z odwodnieniem do rowów i przeprowadzono ich odmulanie, dla jednej z dróg wykonano nawierzchnię z kostki brukowej, ściek uliczny, rów odwadniający i trawniki, wymieniono asfaltową nawierzchnię chodnika na kostkę brukową, na terenie boiska zastosowano nawierzchnię przepuszczalną oraz zakończono i rozliczono z wykonawcami budowę zbiornika retencyjnego oraz zagospodarowanie jego otoczenia¹⁴,
- w 2020 r. podczas dwóch zadań przebudowy ulic wykonano rowy odwadniające, chodniki z nawierzchnią z kostki brukowej z warstwą odsączającą i pasem zieleni.

Miasto na stronie internetowej Urzędu promowało: w latach 2018-2019 funkcje¹⁵ budowanego zbiornika retencyjnego, a w kwietniu 2020 r. zamieszczono post i artykuł edukacyjny w zakresie m.in. zbierania deszczówki, oszczędzania i powtórnego wykorzystania wody.¹⁶

Ponadto w latach 2016-2017 z dofinansowaniem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na łączną kwotę 47,8 tys. zł zrealizowano zadania: pn. *Tworzenie nowych zwartych terenów zielonych w Mieście Garwolin*, (w ramach którego w 2016 r. utworzono tzw. ogród deszczowy, tj. w obrębie parkingu i ciągów pieszych na powierzchni 2,71 ha posadzono ponad 1,6 tys. roślin wpływających na racjonalne zagospodarowanie wód opadowych) oraz pn. *Ścieżki przyrodniczo-edukacyjne: Ptasie trele i Radosne starorzecze rzeki Wilgi* (w ramach którego w 2017 r. zrealizowano m.in. ścieżki edukacyjne na terenie starorzecza oraz posadzono ok. 3 tys. roślin). Miasto nie podejmowało innych działań promujących zagospodarowywanie wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości.

¹³ Przewodniczącą Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego jest Burmistrz Miasta Garwolina.

¹⁴ Inwestycję realizowano w latach 2014-2019 na podstawie decyzji nr 4/2014 Wojewody Mazowieckiego z 30 kwietnia 2014 r. o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych.

¹⁵ M.in. przechwytywanie i magazynowanie fal kulminacyjnych i wody powodziowej, prezentowane w formie filmu.

¹⁶ <https://garwolin.pl/oszczedzajmy-wode/>

(akta kontroli str. 14-16, 127-128, 131-134, 169, 172, 181)

1.5. W okresie objętym kontrolą mieszkańcy złożyli pięć skarg związanych z zalewaniem ich posesji z działek sąsiednich. Trzy skargi (dwie z 2017 r. i jedna z 2018 r.) po rozpoznaniu sprawy i przeprowadzeniu postępowań administracyjnych zostały rozstrzygnięte decyzją Burmistrza o odmowie zobowiązania właścicieli sąsiednich działek do przywrócenia stanu poprzedniego i wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, stwierdzając brak wpływu ich działań na podtopienia na działkach skarżących. Skargę z 2019 r. dotyczącą zalewania nieruchomości skarżącego z terenu Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Garwolinie¹⁷ oraz z posesji prywatnej przekazano według właściwości Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Garwolinie¹⁸, a właściciela nieruchomości prywatnej wezwano do niezwłocznego zagospodarowania wód opadowych. PINB wydał nakaz doprowadzenia zagospodarowania wód przez SPZOZ do stanu zgodnego z przepisami tj. do odprowadzania wód do kanalizacji deszczowej lub studni chłonnej. W przypadku skargi z lutego 2020 r., dotyczącej zalewania działki w wyniku podniesienia terenu na działkach sąsiednich, Burmistrz wydał postanowienie o wszczęciu postępowania administracyjnego, które było w toku.

(akta kontroli str. 125-126)

1.6. W okresie objętym kontrolą wydatki Miasta na bieżące utrzymanie, konserwację i remonty sieci kanalizacji deszczowej wyniosły 80 tys. zł w 2018 r., 124 tys. zł w 2019 r. oraz 4 tys. zł. w 2020 r. (I kw.)¹⁹ i w całości zostały sfinansowane z budżetu Miasta, co stanowiło odpowiednio: 0,10%, 0,14% i 0,02%²⁰ ogółu wydatków budżetu Miasta.

(akta kontroli str. 56, 142)

Organy Miasta nie ustaliły obowiązku i zasad ponoszenia opłat za wykorzystanie miejskiej infrastruktury deszczowej przez podmioty z niej korzystające.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że od 2019 r. przy wydawaniu warunków technicznych na odprowadzanie wód deszczowych przyjęto ogólną zasadę ustalania obowiązku wstępnego retencjonowania wód opadowych i roztopowych na nieruchomościach, na których one powstają. Opłaty za wykorzystanie infrastruktury do odprowadzania wód opadowych i roztopowych z nieruchomości nienależących do Miasta nie zostały wprowadzone ze względu na brak szczegółowej inwentaryzacji sieci kanalizacji deszczowej (jej wydajności) i jej nieznanego stanu technicznego (kanalizacja deszczowa w większości przypadków wybudowana w latach 70-tych).

Burmistrz Miasta wyjaśniła ponadto m.in., że: przyczyną braku identyfikacji podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do infrastruktury miejskiej było przekonanie, że kanalizacja ta służy głównie do odprowadzania wód z dróg miejskich. Mimo iż w Urzędzie kilka lat temu prowadzono analizy dotyczące możliwości wprowadzenia opłat, to Radzie Miasta nie przedłożono konkretnego projektu uchwały w tej sprawie, m.in. z uwagi na obowiązujący do 2017 r. inny stan prawny. Obowiązywało wtedy rozporządzenie Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r.²¹ regulujące sposób ustalania przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne taryf za zbiorowe

¹⁷ Dalej: SPZOZ.

¹⁸ Dalej: PINB.

¹⁹ W latach 2016-2017 wydatki na bieżące utrzymanie, konserwację i remonty sieci kanalizacji deszczowej wyniosły odpowiednio 105 tys. zł i 75 tys. zł, co stanowiło 0,15% i 0,09% ogółu wydatków z budżetu Miasta w danym roku.

²⁰ Wydatki Miasta ogółem za lata 2016-2020 (I kw.) wyniosły odpowiednio: 67 806,0 tys. zł, 82 089,0 tys. zł, 82 379,0 tys. zł, 91 294,0 tys. zł i 22 990,0 tys. zł.

²¹ w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2017 poz. 1701, ze zm.), uchylone z dniem 3 marca 2018 r.

zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w tym za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych i „niekoniecznie mogło być stosowane w sytuacji, gdy kanalizacja deszczowa nie była zarządzana przez przedsiębiorstwo (...), a była w zarządzie gminy”.

(akta kontroli str. 47, 16, 141-142)

W trakcie niniejszej kontroli w Urzędzie podjęto próbę ustalenia liczby prywatnych nieruchomości podłączonych lub odprowadzających wody opadowe i roztopowe do kanalizacji deszczowej Miasta oraz ich powierzchni. Z dokonanych przez Urząd ustaleń wynika, że:

- powierzchnia Miasta wynosi 2 207,4 ha, z tego grunty będące własnością publiczną to 676,0 ha i grunty w administracji Miasta to 241,7 ha,
- na terenie Miasta znajdowało się od 7104 w 2016 r. do 7618 w I kw. 2020 r. prywatnych nieruchomości o powierzchni 1531,4 ha, z których tylko dwie były podłączone do miejskiej kanalizacji deszczowej²².

(akta kontroli str. 16, 131, 141-142)

W konsekwencji nieustalenia zasad partycypacji w kosztach utrzymania sieci kanalizacji deszczowej przez podmioty z niej korzystające, ciężar bieżącego utrzymania tej infrastruktury ponoszony był wyłącznie z budżetu Miasta.

Zdaniem NIK nieustalenie zasad partycypacji w kosztach utrzymania sieci kanalizacji deszczowej nie stanowi zachęty do zagospodarowania wód opadowych przez właścicieli nieruchomości, np. poprzez retencjonowanie lub infiltrację wód pochodzących z opadów atmosferycznych.

1.7. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono artykuł o obowiązku ponoszenia opłat przez podmioty, za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o pow. powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem²³. Informacje o zmniejszeniu retencji przekazano jednemu podmiotowi (teren hipermarketu). Naliczona opłata wyniosła po 4 807,40 zł w 2018 r. i 2019 r. i 1 201,85 zł w I kw. 2020 r. Na rzecz PGW WP przekazano 90% otrzymanych kwot, tj. łącznie 9 734,98 zł. Miasto nie wydawało innych decyzji w sprawie określenia opłat za zmniejszenie naturalnej retencji i nie ustaliło, czy były inne podmioty, które pomimo spełnienia kryteriów określonych w art. 269 ust. 1 pkt 1. ustawy Prawo wodne, nie zostały objęte ww. opłatami.

Z informacji PGW WP Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie wynika, że dla terenu administrowanego przez Burmistrza Garwolina, nie zostało wydane w latach 2018-2020 żadne pozwolenie wodnoprawne na podstawie art. 34 pkt 4 Prawa wodnego²⁴.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że w marcu 2019 r. przeprowadzono analizę danych z rejestrów prowadzonych na potrzeby ustalenia podatku od nieruchomości. Zgromadzone tam informacje nie pozwoliły jednak na zidentyfikowanie podmiotów zgodnie z zasadami określonymi przez PGW WP. Mimo skierowania wniosku²⁵ o udostępnienie danych z rejestru gruntów i budynków, 8 kwietnia 2019 r. Starostwo odmówiło wydania tych informacji. Przystąpiono więc do ponownej analizy ww. rejestru nieruchomości, z wykorzystaniem prowadzonych przez Starostwo Powiatowe w Garwolinie: Internetowego Systemu Informacji Przestrzennej²⁶ oraz bazy danych Ewidencji Gruntów i Budynków dla Miasta Garwolin, w celu wytypowania nieruchomości potencjalnie podlegających opłacie i prace te nadal

²² Pasaż handlowo-usługowy *Targowa* o powierzchni 0,82 ha i osiedle mieszkaniowe *Cichy Zakątek* o powierzchni 3,04 ha.

²³ Art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne.

²⁴ Pozwolenia wodnoprawne wydawane podmiotom za szczególne korzystanie z wód.

²⁵ Pismem z dnia 29 marca 2019 r.

²⁶ <https://garwolinski.e-mapa.net/>

trwają. Zastępca Burmistrza dodał, że przy ustalaniu opłat za zmniejszenie naturalnej retencji korzystano z wytycznych opublikowanych przez PGW WP.

W trakcie niniejszej kontroli, w dniu 11 maja 2020 r., Miasto wystąpiło z wnioskiem do Starostwa Powiatowego w Garwolinie o przygotowanie informacji o nieruchomościach, wskazując że Urząd Miasta nie posiada zestawienia decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszeń zamiaru wykonania robót na nieruchomości o powierzchni przekraczającej 3500 m². W odpowiedzi udzielonej 10 czerwca 2020 r. Starostwo Powiatowe poinformowało, że w latach 2018-2020 (I kw.) nie wydawano pozwoleń na budowę i nie przyjęto zgłoszeń zamiaru wykonania robót na nieruchomościach przekraczających powierzchnię 3500 m².

(akta kontroli str. 16-17, 146, 148-150, 395-399)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Miasto nie posiadało pozwoleń wodno-prawnych na odprowadzanie wód do wód (kanału „Ulga” i rzeki Wilgi) z administrowanych przez niego kolektorów kanalizacji deszczowej zamkniętej, co było niezgodne z art. 389 pkt 1 i 2 ustawy Prawo wodne. W rezultacie nie składano także oświadczeń wymaganych art. 552 ust. 2b Prawa wodnego, stanowiących podstawę do obliczenia przez właściwy miejscowo Zarząd Zlewni opłat z tego tytułu, określonych w art. 271-274 ww. ustawy.

Burmistrz wyjaśniła m.in., iż Urząd nie występował do PGW WP ani innych właściwych instytucji o wydanie takich pozwoleń, ponieważ nie prowadzono inwestycji wymagających ich uzyskania, a większość włączeń kolektorów deszczowych zostało wykonanych przed 1974 r., w którym wprowadzono obowiązek uzyskania pozwoleń wodnoprawnych.

(akta kontroli str. 11-12, 144-145, 356)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z art. 389 Prawa wodnego, pozwolenia wodnoprawne są wymagane nie tylko na wykonanie urządzeń wodnych, ale również na usługi wodne, niezależnie od terminu wybudowania infrastruktury służącej do ich realizacji, w tym na usługi określone w art. 35 ust 3pkt 7 tej ustawy, tj. na odprowadzanie 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.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto nie w pełni prawidłowo realizowało zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. Miasto nie miało pełnego rozeznania w zakresie posiadanej infrastruktury związanej z zagospodarowaniem wód opadowych, w tym długości sieci kanalizacji deszczowej, jej dokładnego przebiegu oraz podmiotów z niej korzystających. Dane o długości sieci kanalizacji zamkniętej zostały ustalone przez Urząd jedynie w przybliżeniu, po naniesieniu przebiegu kolektorów na mapę. Miasto podejmowało działania służące zdiagnozowaniu potrzeb dotyczących budowy i rozbudowy infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych oraz kanalizacji deszczowej w oparciu o przyjęte założenia w dokumentach strategicznych rozwoju miasta i sporządzane ekspertyzy. Działania te nakierowane były na inwestycje służące zabezpieczeniu przed powodzią, zwiększenie naturalnej retencji, polepszenie stanu cieków odprowadzających wody opadowe. Nie podejmowano natomiast działań zmierzających do zwiększenia sieci kanalizacji deszczowej zamkniętej oraz wprowadzenia urządzeń do podczyszczania wód opadowych. Miasto nie wypełniło obowiązku uzyskania stosownego pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie wód z kanalizacji deszczowej do wód i nie

złożyło odpowiednich oświadczeń, stanowiących podstawę do obliczenia przez Zarząd Zlewni w Warszawie opłaty z tego tytułu.

OBSZAR

2. Wydatkowanie środków na realizację zadań inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2019 w Mieście Garwolin zaplanowano i zrealizowano 12 inwestycji pośrednio lub bezpośrednio związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych, w tym:

- w 2018 r. zakończono pięć inwestycji: kontynuacja prac przy zbiorniku retencyjnym (umocnienie korony wału z odprowadzaniem wód opadowych na tereny zielone o dł. ok. 1572 mb), modernizacja ul. Gen. Maczka (odmulenie istniejącego rowu z wyprofilowaniem skarp o dł. ok. 149 mb); poprawa infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej w parku rekreacyjnym „Ptasie Trele” (odprowadzanie wód na tereny zielone, nawierzchnie z kostki brukowej i płyt ażurowych o pow. ok. 1710 m²), modernizacja drogi dojazdowej do gruntów rolnych w rejonie ul. Gen. Andersa (odmulenie rowu o dł. ok. 692 mb i wykonanie nawierzchni z tłucznią), poprawa infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej w parku rekreacyjnym „Radosne Starorzecze”(odprowadzanie wód na tereny zielone, wymiana nawierzchni ścieżek o pow. ok. 820 m² na tłuczeń, grys, piasek). Inwestycje zakończono w 2018 r. i rozliczono do listopada 2019 r., poniesione wydatki wyniosły łącznie 2 009,5 tys. zł, z tego 440,3 tys. zł pokryto z dotacji, w tym ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzec Rozwoju Obszarów Wiejskich (340,3 tys. zł) oraz budżetu Województwa Mazowieckiego na zadanie z zakresu budowy i modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych (100,0 tys. zł);
- w 2019 r. siedem inwestycji: budowa ul. Bocznej – etap I (odprowadzanie wód przy pomocy drenów o dł. ok. 185 mb do rowu na dalszym odcinku ulicy), modernizacja drogi dojazdowej do gruntów rolnych w rejonie ul. Gen. Maczka etap II (odprowadzenie wód opadowych do istniejącego rowu o dł. ok. 510 mb); budowa ul. Bocznej etap II (wykonanie rowu odwadniającego na całej długości ulicy o dł. ok. 350 mb); modernizacja boiska przy ul. Żwirki i Wigury (wykonanie przepuszczalnej nawierzchni poliuretanowej o pow. ok. 840 m²), modernizacja chodnika przy Al. Legionów (nawierzchnia chodnika o dł. ok. 130 mb z kostki brukowej, odprowadzanie wód na tereny zielone); budowa ul. Beethovena (wykonanie rowu odwadniającego o dł. ok. 250 mb); budowa dróg dojazdowych i pożarowych do zbiornika o łącznej dł. ok. 4707 mb (nawierzchnie utwardzone kostką i tłuczniem, odprowadzanie wody do rowów opaskowych).

Inwestycje zakończono i rozliczono w 2019 r. Wydatki wyniosły łącznie 4 790,9 tys. zł, z tego 2 252,5 tys. zł sfinansowane ze środków Województwa Mazowieckiego w ramach „Instrumentu wsparcia zadań ważnych dla równomiernego rozwoju województwa mazowieckiego” oraz „Instrumentu wsparcia Infrastruktury Sportowej Mazowsze 2019”.

Na 2020 r. zaplanowano dwie inwestycje: przebudowę ul. Kościuszki z wymianą nawierzchni chodnika z masy asfaltowej na kostkę brukową, wykonaniem warstwy odsączającej i pasa zieleni (planowany koszt to 523,0 tys. zł, do czerwca 2020 r. wydatkowano 404,5 tys. zł) oraz prace przygotowawcze dotyczące opracowania dokumentacji technicznej na modernizację ul. Budzeń etap I, w tym w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych do istniejącego cieku wodnego, (planowany koszt to 440,0 tys. zł). Inwestycje te pozostawały w trakcie realizacji.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rezygnacji z realizacji zadań inwestycyjnych związanych z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych.

Szczegółowym badaniem objęto realizację dwóch wybranych zadań inwestycyjnych uwzględniających zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych, tj.:

- 1) budowę zbiornika retencyjnego – utwardzenie pasa terenu na koronie wału z kostki brukowej; zakres rzeczowy obejmował m.in. wykonanie chodnika z kostki brukowej o łącznej długości 1572 mb, wykonanie placu manewrowego o pow. 500 m² oraz wykonanie dróg dojazdowych o łącznej długości 384 mb;
- 2) budowę dróg publicznych i dojazdowych, w tym pożarowych wraz z przystosowaniem ul. Bocznej i Przyrzecznej dla zapewnienia głównej komunikacji do zbiornika retencyjnego posiadającego retencję przeciwpowodziową przy rzece Wilga; zakres rzeczowy obejmował m.in. umocnienie pasa na koronie wału – chodnik z kostki brukowej o długości 912 mb, wykonanie drogi publicznej z kostki brukowej o długości 1278 mb oraz wykonanie dróg serwisowych z tłucznia o łącznej długości 1084 mb.

Ww. inwestycje były elementami zadania głównego pn.: *Budowa zbiornika retencyjnego posiadającego retencję przeciwpowodziową przy rzece Wilga w Garwolinie na odcinku od km 28+750 do km 30+000.*

Analiza dokumentacji ww. zadań oraz przeprowadzone oględziny wykazały, że:

- podjęcie realizacji ww. inwestycji było zgodne z założeniami zawartymi w dokumentach strategicznych i planistycznych;
- przed przystąpieniem do realizacji robót wykonano dokumentację projektową, uzyskano niezbędne uzgodnienia oraz pozwolenie na budowę²⁷;
- wyboru wykonawców dokonano w trybie przetargu nieograniczonego (wybrano najkorzystniejsze oferty - w obu przypadkach o najniższej oferowanej cenie);
- umowy zawarte z wykonawcami²⁸ należyte zabezpieczyły interesy miasta, uwzględniając postanowienia dotyczące m.in. odbioru oraz usunięcia wad i usterek, zabezpieczenia należytego ich wykonania, rękojmi i gwarancji, kar umownych, warunków odstąpienia i zmian umowy; wartość wynagrodzenia wykonawców określona w umowach wynosiła odpowiednio: 697,7 tys. zł i 3 007,5 tys. zł;
- zapewniono nadzór inwestorski nad realizacją robót (odpowiednio na podstawie umowy na świadczenie usług w tym zakresie oraz przez pracownika Urzędu posiadającego stosowne uprawnienia budowlane);
- roboty w ramach ww. zadań inwestycyjnych rozpoczęto po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na budowę;
- w toku realizacji zadań inwestycyjnych nie dokonywano odbiorów częściowych robót;
- nie wystąpiły sytuacje uzasadniające podjęcie wobec wykonawców działań dyscyplinujących;

²⁷ Decyzja nr 4/2014 Wojewody Mazowieckiego z 30 kwietnia 2014 r. o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych.

²⁸ Nr TI.272.2.2018 z 17 kwietnia 2018 r. i nr TI.272.4.1.2019 z 25 lipca 2019 r.

- zadania inwestycyjne zostały zrealizowane zgodnie z określonymi w umowach terminami i zakresem rzeczowym, co potwierdzono protokołami odbioru końcowego²⁹;
- rozliczenie nastąpiło zgodnie z postanowieniami umów, a w przypadku drugiej badanej inwestycji (dofinansowanej ze źródeł zewnętrznych), również zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie³⁰;
- eksploatację obiektów rozpoczęto po udzieleniu przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie pozwoleń na użytkowanie³¹.

W wyniku przeprowadzonych oględzin obiektów objętych ww. inwestycjami potwierdzono wykonanie zakresu prac zgodnie z umowami oraz bardzo dobry stan techniczny zrealizowanych obiektów i urządzeń, które były objęte okresowymi kontrolami stanu technicznego i przeglądami gwarancyjnymi. Na obiektach nie wystąpiły awarie.

(akta kontroli str.191-270, 417-418)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Środki na realizację dwóch badanych zadań inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych wydatkowano prawidłowo i gospodarnie (oszczędnie). Realizacja ww. inwestycji była zgodna z założeniami zawartymi w dokumentach strategicznych i planistycznych. Wykonawców zadań wybrano w trybie przetargu nieograniczonego, a w zawartych umowach należyście zabezpieczono interesy Gminy. Środki na realizację inwestycji wydatkowano zgodnie z zawartymi umowami, a inwestycje zrealizowano w zakresie i terminach w nich określonych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu, zadania związane z gospodarką wodną przypisano Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska³² nadzorowanemu przez Zastępcę Burmistrza. Obejmowały one:

- do 28 sierpnia 2019 r.: prowadzenie niezbędnych działań w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania usług komunalnych, współpracę i nadzór nad Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji w Garwolinie Sp. z o.o.³³ w zakresie świadczonych przez nie usług komunalnych, prowadzenie spraw z zakresu gospodarki wodnej wynikających z ochrony przeciwpowodziowej i prawa wodnego, w tym: zakłócania stosunków wodnych, zabezpieczenia wód przed zanieczyszczeniami,
- od 29 sierpnia 2019 r.: prowadzenie gospodarki komunalnej na terenie Miasta, w tym spraw wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, spraw dotyczących taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz planu rozwoju

²⁹ Z 17 kwietnia 2018 r. i 25 lipca 2019 r.

³⁰ Dofinansowanie objęte umową z Województwem Mazowieckim z dnia 11 lipca 2019 r. wyniosło 2 099,7 tys. zł.

³¹ Decyzja MWINB nr 1478/2018 z 24 października 2018 r. i nr 839/2020 z 27 lipca 2020 r.

³² Dalej: Wydział lub WGKIOŚ.

³³ Utworzone uchwałą Rady Miasta Garwolina z 17 czerwca 1992 r. w celu realizacji zadań związanych m.in. z odbieraniem, oczyszczaniem ścieków komunalnych i przemysłowych, eksploatacją i wykonywaniem sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wynajmu sprzętu specjalistycznego, dalej: PWiK.

i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, pełnienie nadzoru właścicielskiego nad PWiK oraz prowadzenie rejestru pozwoleń i zgłoszeń wodnoprawnych oraz wydanych decyzji, analizę treści tych pozwoleń i ocenę konieczności uzyskania nowych, wykonywanie obowiązków nałożonych pozwoleniami wodnoprawnymi, a także ustalanie opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenu.

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu nie zamieszczono odrębnych zapisów, które przypisywałyby jednostkom organizacyjnym i poszczególnym pracownikom sprawy związane z zagospodarowaniem i odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych oraz zasad gospodarowania infrastrukturą deszczową.

(akta kontroli str. 22-26,33-37, 293)

Zgodnie z Umową Spółki³⁴ do zadań PWiK należały m.in. zadania własne gminy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (bez odrębnego wskazania zadań dotyczących zagospodarowywania wód opadowych i roztopowych).

(akta kontroli str. 279-284)

Burmistrz Garwolina wyjaśniła, że w celu utrzymania drożności kanalizacji deszczowej zamkniętej Urząd zleca zadania spółce miejskiej PWiK, która dysponuje specjalistycznym sprzętem w tym zakresie.

(akta kontroli str. 124, 274-278, 293)

3.2. W latach 2018-2020 (I kw.) zgodnie z przyjętymi zakresami obowiązków, za realizację ww. zadań w zakresie spraw komunalnych i ochrony środowiska, bez wyodrębnienia zadań w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, odpowiadało łącznie sześciu pracowników³⁵ posiadających wyższe wykształcenie. Trzech pracowników (w tym dwóch kolejnych kierowników wydziału) odpowiedzialnych za zadania objęte kontrolą odbyło szkolenia, w tym: z zakresu ustalania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej (dwóch pracowników w 2018 r.) oraz dotyczące zadań i obowiązków w gminach według obowiązującego nowego prawa wodnego (dwóch pracowników w 2019 r.). Wszystkie ww. szkolenia sfinansowane zostały przez pracodawcę.

(akta kontroli str. 274-278, 313-332)

3.3. W latach 2018-2020 (I pół.) nie odnotowano awarii sieci kanalizacji deszczowej ani urządzeń służących retencjonowaniu, infiltracji, oczyszczaniu lub opóźnianiu odpływu wód opadowych.

(akta kontroli str. 272, 277)

W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało trzy ciągniki, kosiarkę bijakową i podkaszarki do doraźnego wykaszania i odmulania rowów, a także sukcesywnego oczyszczania kratek ściekowych z zalegających liści i gałęzi. Do pozostałych prac utrzymaniowych infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych oraz sieci kanalizacji deszczowej Urząd nie dysponował własnym zapleczem technicznym.

Burmistrz wyjaśniła m.in., że w celu usuwania awarii sieci kanalizacji deszczowej Urząd wykorzystuje sprzęt będący w posiadaniu PWiK, które dysponuje: czterema samochodami dostawczymi, dwiema zamiatarkami, samochodem ciężarowym, samochodem specjalnym do czyszczenia kanalizacji z odzyskiem wody, czterema ciągnikami, dwiema koparkami, sprzężarką, przyczepą asenizacyjną, czterema

³⁴ Tekst jednolity umowy spółki PWiK z 14 listopada 2017 r.

³⁵ W tym: kierownik wydziału w okresie od 1 czerwca 2016 r. do 2 grudnia 2018 r., posiadający wykształcenie wyższe na kierunku „Ochrona środowiska w zakresie inżynierii i ochrony środowiska”; p.o. kierownika wydziału w okresie od 3 grudnia 2018 r. do 28 lutego 2019 r. – inspektora z wykształceniem wyższym; kierownik wydziału od 1 marca 2019 r. do chwili obecnej - inżynier budownictwa o specjalności inżynieria drogowa; trzech inspektorów ds. dróg.

przyczepami ciągnikowymi, mini koparką, ładowarką, mini robotem, pompą ssącą, spawarkami, palnikami, zagęszczarkami gruntu, młotami pneumatycznymi i elektrycznymi, zastawami igłofiltrów, pompami spalinowymi i elektrycznymi, urządzeniami do wykrywania nielegalnych podłączeń do kanalizacji i innym drobnym sprzętem. Ponadto wyjaśniła, że PWiK świadczy usługi na rzecz Miasta odpłatnie według stawek i na zasadach wolnorynkowych, a w przypadku udrażniania, odmulania i wykaszania Miasto zaprasza do udziału w zapytaniach ofertowych także inne podmioty, co pozwala wybrać najkorzystniejszą ofertę.

(akta kontroli str. 122-124, 274-278)

3.4. W okresie objętym kontrolą komórki merytoryczne Urzędu (WGKiOŚ) ani PWiK nie sporządzały dla Burmistrza sprawozdań z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego 2-krotnie przekazał Burmistrzowi informacje o zagrożeniu powodziowym i sytuacji powodziowej. Informacje te prezentowane były na sesjach Rady Miasta w dniach 28 lutego 2018 r. i 28 maja 2019 r. Wynikało z nich, że wybudowanie zbiornika retencyjnego zmniejszyło ryzyko powodzi jednak, z wyjątkiem bezpośredniego sąsiedztwa zbiornika, nie miało wpływu na zagrożenie podtopieniami innych terenów Miasta w tym na ul. Wiejskiej, Olimpijskiej, Kościuszki, Dobrej i Mazowieckiej.

(akta kontroli str. 277, 285-300, 333-339, 416)

W okresie objętym kontrolą WGKiOŚ na bieżąco przeprowadzał kontrole rowów melioracyjnych, drogowych i kanalizacji deszczowych, a ich wyniki ewidencjonował w *Zeszycie kontroli rowów i Książce objazdów dróg*.

Zgodnie ze sprawozdaniami z kontroli wewnętrznych, przeprowadzonych przez Urząd w każdym kwartale 2018 r., miały miejsce kontrole dotyczące wód opadowych i roztopowych pn. „Przeglądy dróg, w tym rowów, przepustów, mostów, separatorów i kanalizacji deszczowych”. W latach 2019-2020 takich kontroli nie przeprowadzano. Pracownik na Samodzielnym stanowisku ds. kontroli wyjaśnił, że kontrole w 2018 r. wykonywano na bieżąco i nie sporządzano protokołów, a stwierdzone w ich trakcie nieprawidłowości zgłaszano do WGKiOŚ. W 2019 r. Wydział ds. kontroli wewnętrznej i jednostek podległych został zlikwidowany, a przeglądy i kontrole dróg, w tym rowów, przepustów, mostów, separatorów przeprowadzał WGKiOŚ.

(akta kontroli str. . 249-300, 305-312)

Burmistrz wyjaśniła m.in., że Urząd nie prowadził kontroli w zakresie wprowadzania ścieków bytowych i przemysłowych do urządzeń kanalizacji deszczowych ponieważ nie zgłaszano takich spraw, a sporadycznie odnotowywane przez PWiK przypadki nielegalnego podłączania odpływów deszczowych do kanalizacji sanitarnej, wykrywano tzw. zadymiaczem. W takiej sytuacji PWiK w trybie natychmiastowym odłączało podłączenie i Miasto naliczało opłaty za odprowadzanie wód wg ryczałtu od wielkości powierzchni. Zagadnień związanych z wodami opadowymi w Urzędzie nie poddawano audytom lub kontrolom wewnętrznym oraz nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 274-278)

3.5. Burmistrz terminowo³⁶ wywiązała się z obowiązku sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 328 ust. 2 ustawy Prawo wodne, dotyczącego realizacji działań zawartych w: planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym oraz programie ochrony wód morskich za 2019 r. Nieterminowo³⁷ natomiast złożone zostało sprawozdanie za 2018 r.

(akta kontroli str. 124, 340-352, 413-415)

³⁶ Sprawozdanie przekazano w dniu 26 lutego 2020 r.

³⁷ Tj, 8 marca 2019 r.

3.6. Poza zgłoszeniami opisanymi w pkt 5 w obszarze 1. niniejszego wystąpienia w okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły inne skargi związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych.

(akta kontroli str. 340-352)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie dotyczące realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym oraz programie ochrony wód morskich za 2018 r. zostało złożone 8 dni po terminie określonym w art. 328 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

Burmistrz wyjaśniła, że powodem zwłoki w przekazaniu sprawozdania była niedostateczna wiedza o konieczności i sposobie jego sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 412-415)

2. W Urzędzie nie zapewniono, wymaganej art. 68 i 69 ust. 1 pkt 2 ufp, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań związanych z wodami opadowymi i roztopowymi. Stwierdzone w obszarze 1 i 3 nieprawidłowości wskazują bowiem, że sprawowana kontrola zarządcza nie zapewniła zgodności podejmowanych w ww. zakresie działań z przepisami prawa.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto było należycie przygotowane do realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. W badanym okresie pracownicy Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska posiadali odpowiednie kompetencje zawodowe, a ich podnoszenie zapewniono finansując szkolenia. Brak jednoznacznego wskazania obowiązków komórek organizacyjnych i pracowników w zakresie zagospodarowywania wód opadowych i roztopowych utrudniał jednak wypełnianie tych zadań.

Komórki kontroli wewnętrznej oraz odpowiedzialne za sprawy komunalne prowadziły kontrole stanu technicznego obiektów i instalacji kanalizacji deszczowej. Skargi dotyczące realizacji zadań związanych z wodami opadowymi i roztopowymi rozpatrywano w sposób rzetelny.

Nieefektywny i nie w pełni skuteczny był natomiast nadzór i kontrola nad komórkami organizacyjnymi Urzędu realizującymi zadania z badanego zakresu o czym świadczą m.in. ustalenia opisane w obszarze pierwszym i trzecim niniejszego wystąpienia. Działalność tych komórek nie była także poddawana audytom i kontrolom wewnętrznym.

IV. Wnioski

Wnioski

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

8. Uzyskanie wszystkich wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód opadowych oraz podjęcie działań zapewniających uiszczanie opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych.
9. Podjęcie działań zapewniających skuteczną i efektywną kontrolę zarządczą w zakresie realizacji zadań związanych z wodami opadowymi i roztopowymi.

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 Warszawie

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 dni 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.

Warszawa, 31 sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler

Grzegorz Odziemkowski
główny specjalista kontroli państwowej



DORADCA EKONOMICZNY
p.o. WICEDYREKTORA
.....Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
podpiszawie

Wiesława Bronisz

