



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Warszawie

LWA.410.004.04.2020

**Pan**  
**Rafał Trzaskowski**  
**Prezydent**  
**Miasta Stołecznego Warszawy**  
**Urząd**  
**Miasta Stołecznego Warszawy**  
**plac Bankowy 3/5,**  
**00-950 Warszawa**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.108.2020  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 6 października 2020 r.

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy <sup>1</sup> , plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent m.st. Warszawy, od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent Miasta od 2 grudnia 2006 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych.</li><li>2. Wydatkowanie środków na realizację zadań inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych.</li><li>3. Przygotowanie, nadzór i kontrola nad realizacją zadań w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.</li></ol>
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 <sup>2</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Anna Ledzińska-Stiller, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/75/2020 z 12 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 Miasto Stołeczne Warszawa<sup>4</sup> w sposób niewystarczający realizowało zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. W ww. okresie jedynie ok. 20% powierzchni Miasta było obsługiwane przez kanalizację deszczową.

Przyjęte w Mieście rozwiązania organizacyjne w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych nie zapewniały prawidłowej realizacji ww. zadań. Poszczególne kompetencje były podzielone pomiędzy różne komórki organizacyjne Urzędu oraz wyodrębnione jednostki Miasta, a Prezydent Miasta nie sprawował kontroli zarządczej ani skutecznego nadzoru nad realizacją ww. zadań. Stwierdzono m.in. brak aktualizacji uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie przekazania dzielnicom m.st. Warszawy do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy<sup>5</sup>, w zakresie podstawy prawnej wydawania decyzji dotyczących zmian kierunku i natężenia odpływu wód.

Pomimo przeprowadzenia rzetelnej diagnozy potrzeb oraz analiz w Mieście nie stworzono spójnego systemu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych oraz nie koordynowano działań realizowanych przez poszczególne podmioty, w tym nie prowadzono zintegrowanej polityki inwestycyjnej w zakresie infrastruktury deszczowej (zarówno na poziomie planowania jak i realizacji). Powyższe skutkowało niewystarczającym finansowaniem ww. zadań inwestycyjnych oraz złym stanem posiadanej infrastruktury.

Pracownicy Urzędu podejmowali rzetelne działania w celu rozpatrzenia skarg związanych z wodami opadowymi i roztopowymi, a także ustalenia podmiotów

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub Urząd Miasta.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej: Miasto lub m.st. Warszawa.

<sup>5</sup> Uchwała nr XLVI/1422/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r., Dz.Urz.Mazow. z 2016 r. poz. 6725, dalej: uchwała kompetencyjna.

i wysokości opłaty z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej. Stwierdzono jednak przypadki działań nieterminowych oraz nieuzasadnionego obciążenia opłatą dwóch podmiotów.

Środki na realizację dwóch badanych zadań inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych wydatkowano prawidłowo i gospodarnie (oszczędnie). Inwestycje te zostały rzetelnie przygotowane i zrealizowane, a ustanowiony nadzór inwestorski zapewnił ich realizację zgodnie z zakresem określonym umowami i projektami, przy zachowaniu zasad wiedzy technicznej. Należyte zabezpieczenie interesów Miasta w umowach z wykonawcami umożliwiło zaś wyegzekwowanie należnej kary umownej.

Działania Miasta związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych polegały m.in. na promocji działań w tym zakresie wśród mieszkańców Warszawy, w tym poprzez możliwość uzyskania dofinansowania. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieuprawnionej wypłaty podmiotowi prywatnemu dotacji w kwocie 4 tys. zł. Jednocześnie w Mieście nie ustalono opłat za odprowadzanie wód opadowych do miejskiej kanalizacji deszczowej, co zdaniem NIK, nie stanowiło zachęty do zagospodarowywania wód opadowych przez podmioty prywatne.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2018-2020 (I kw.) długość sieci kanalizacyjnej deszczowej<sup>7</sup>, wynosiła od 646,7 do 659,7 kmb i obsługiwała ok. 20% powierzchni Miasta. W pozostałym zakresie wody opadowe i roztopowe z terenu Miasta odprowadzono siecią kanalizacji ogólnospławnej<sup>8</sup>, kanałami otwartymi oraz po powierzchni terenu (80% powierzchni Miasta). Odbiornikami wód opadowych z kanalizacji były m.in. Potok Służewiecki oraz kanały: Bielański, Bródnowski, Czerniakowski, Henrykowski, Konotopa, Kawęczyński, Młociński, Rembertowski, Rudawka, Wawerski, Zaborowski i Zagoździański.

Zastępca Dyrektora Biura Infrastruktury<sup>9</sup> wyjaśnił, że system kanalizacji ogólnospławnej funkcjonuje w Warszawie od II poł. XIX wieku. Obecnie kanalizacja ta obsługuje obszary Miasta zurbanizowane do ok. 2000 r., a systemy rozdzielcze - głównie obszary poza centrum Miasta. Dotychczas nie powstały plany przebudowy istniejącej kanalizacji ogólnospławnej na rozdzielczą z uwagi na ogromne koszty, a także problemy z dostępem do gruntu niezbędnego dla takiej modernizacji.

(akta kontroli tom I str. 5-6, 23-34, tom II 492-493)

W okresie objętym kontrolą Miasto dysponowało obiektami i urządzeniami do retencji i infiltracji, opóźniania odpływu i oczyszczania wód, tj. m.in. 19 przepompowniami, dziewięcioma zbiornikami retencyjno-rozsączającymi, 18 zbiornikami retencyjnymi, 35 rowami/kanałami, sześcioma stawami i fosami do retencjonowania wody oraz ponad 1,3 tys. mniejszych urządzeń (skrzynki retencyjno-rozsączające, studnie i skrzynki chłonne). Zgodnie z uchwałą kompetencyjną większością ww. urządzeń zarządzały właściwe terenowo urzędy

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

<sup>7</sup> Według danych przedstawionych przez Biuro Infrastruktury Urzędu Miasta.

<sup>8</sup> Długość kanalizacji ogólnospławnej wynosiła w latach 2018-2020 (I kwartał) 1 324,9 tys. mb do 1 339,8 tys. mb.

<sup>9</sup> Dalej: BI.

18 Dzielnic Miasta<sup>10</sup>. W Mieście nie prowadzono wyodrębnionych rejestrów lub ewidencji infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych oraz pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód opadowych do wód. W okresie objętym kontrolą Miasto dysponowało 98 pozwoleń wodnoprawnymi na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód i gruntów, co wiązało się z poniesieniem opłat w łącznej kwocie 83,6 tys. zł, w tym 34,9 tys. zł za 2018 r., 32,2 tys. zł za 2019 r. i 16,5 tys. zł za I kw. 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 5-14, tom II str. 159-192, 565-588)

Miasto nie posiadało informacji o wszystkich punktach zrzutu wód opadowych do wód z terenu Warszawy. Działania w zakresie ustalenia części punktów zrzutu podjęto w 2015 r. w ramach inwentaryzacji wylotów do Potoku Służewieckiego. Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że brak pełnych informacji spowodowany był brakiem wymogu ewidencjonowania tego typu urządzeń w przeszłości.

(akta kontroli tom I str. 21-22, tom II str. 493)

2. W latach 2010-2020 Miasto zleciło podmiotom zewnętrznym przygotowanie 32 różnych opracowań (analiz i ekspertyz) w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, w tym trzy w latach 2018-2020: pn. *Analiza zagrożeń podtopieniami lub powodzią dla obszaru podskarpia w rejonie parku Morskie Oko, parku Promenada oraz skweru Gwiazda Polski*, pn. *Ocena stanu technicznego kanałów odprowadzających wody opadowe – Bemowo, Żoliborz, Bielany* i pn. *Koncepcja zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenie m.st. Warszawy w ujęciu przestrzennym*. W opracowaniach tych nie określono aktualnych i docelowych wskaźników zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.

Dwa pierwsze z ww. opracowań zawierały m.in. propozycję rozwiązań dla wybranych rejonów Warszawy, a trzecie diagnozę aktualnego stanu<sup>11</sup>, koncepcję zagospodarowania tych wód na terenie całego Miasta w ujęciu przestrzennym (w tym m.in. propozycje konkretnych rozwiązań istniejącej lub propozycje budowy nowej infrastruktury) oraz szczegółową diagnozę i rozwiązania dla obszaru Zielonego Ursynowa. Opracowanie miało charakter kompleksowy i wielopoziomowy. W diagnozie uwzględniano infrastrukturę miejską (w tym również będącą w zarządzie lub stanowiącą własność innych podmiotów<sup>12</sup>), dane dotyczące zagrożenia powodzią i zalaniem poszczególnych obszarów Miasta, tereny objęte ochroną środowiska. W *Koncepcji* zwrócono uwagę m.in. na potrzebę stworzenia programu uwzględniającego zmiany klimatu na poziomie Miasta z wytycznymi dla poszczególnych dzielnic oraz stworzenia zintegrowanego systemu zagospodarowania wód. Autorzy opracowania zwrócili uwagę, iż obecny system odwodnienia nie działa poprawnie, z uwagi na zły stan techniczny niektórych jego elementów. Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że zakres prowadzonych inwestycji zależy od możliwości finansowych budżetu Miasta i jest wynikiem analizy pilności potrzeb przeprowadzanej przez merytoryczne jednostki.

(akta kontroli tom I str. 15-24, tom II str. 497)

W okresie objętym kontrolą zagadnienia dotyczące zagospodarowania wód opadowych zostały uwzględnione również w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*<sup>13</sup> i *Polityce rozwoju systemu*

<sup>10</sup> W pozostałym zakresie obiekty i urządzenia służące zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych były administrowane i eksploatowane m. in. przez Zarząd Zieleni m.st. Warszawy (dalej: Zarząd Zieleni), Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie (dalej: ZTM), Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie (dalej: ZDM).

<sup>11</sup> Diagnoza zawierała m. in. szczegółowy opis istniejącego systemu odprowadzania wód opadowych i roztopowych na obszarze miasta w podziale na dzielnice, uwarunkowań przestrzennych w kontekście zagospodarowania wód opadowych, wpływu prognozowanych zmian klimatycznych na warunki zagospodarowania wód opadowych na obszarze Warszawy.

<sup>12</sup> W diagnozie uwzględniono infrastrukturę MPWiK oraz lokalizację prywatnych zabudowań w kontekście pilności podjęcia działań zmierzających do zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.

<sup>13</sup> Przyjęty uchwałą Nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10.10.2006 r., ostatnia zmiana wprowadzona uchwałą Nr LXII/1667/2018 Rady m.st. Warszawy z dnia 1 marca 2018 r.

wodociągowo-kanalizacyjnego w Warszawie do 2025 r.<sup>14</sup>. W pierwszym z ww. dokumentów m.in. określono generalne zasady ochrony zasobów wodnych poprzez retencję terenową oraz sformułowano rozwiązania dotyczące uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej w zlewni kanalizacji rozdzielczej oraz sporządzenia koncepcji odprowadzania wód opadowych z całej zlewni kanalizacji rozdzielczej. W *Polityce rozwoju systemu wodociągowo-kanalizacyjnego* jako jeden z podstawowych celów określono stworzenie warunków zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki wodami opadowymi poprzez wprowadzenie efektywnego systemu zarządzania i finansowania gospodarki tymi wodami na terenie Miasta. Jako cele szczegółowe wskazano m.in. modernizację i przebudowę urządzeń wodnych stanowiących element systemu odprowadzania wód opadowych. Polityka zawierała wykaz 32 planowanych na lata 2008-2019 inwestycji dotyczących zagospodarowania wód opadowych na łączną kwotę 723 249 tys. zł.

Za monitorowanie celów, sporządzanie raportów oraz aktualizację ww. *Polityki*, zgodnie z § 13 pkt 2 załącznika do regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, odpowiadało Biuro Infrastruktury. Mimo, iż *Politykę* uchwalono w 2006 r., to do 30 czerwca 2020 r. nie podlegała ona żadnym aktualizacjom. W raporcie z realizacji zadań *Polityki* za okres 2007-2018 działania dotyczące systemu kanalizacji odprowadzania wód opadowych opisano lakonicznie, ograniczając się do danych przesłanych z Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w m.st. Warszawie S.A.<sup>15</sup> oraz informacji o rozwoju kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe w związku z uzbrajaniem zabudowanych terenów przez prywatnych inwestorów. W ww. Raporcie nie wskazano zrealizowanych działań ani danych dotyczących infrastruktury posiadanej i zarządzanej przez Miasto i inne podległe mu jednostki. Nie opisano również żadnych konkretnych działań podjętych w celu stworzenia warunków zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki wodami opadowymi oraz nie odniesiono się do zaplanowanych zadań inwestycyjnych. Z zestawienia sporządzonego na potrzeby kontroli NIK wynika, że z 32 zaplanowanych zadań, w latach 2008-2020 zrealizowano dziesięć, na które wydatkowano łącznie 65 890 tys. zł (9% zaplanowanych wydatków)<sup>16</sup>. Pozostałe zadania nie zostały zaplanowane w Wieloletniej Prognozie Finansowej m.st. Warszawy na lata 2019-2045.

Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że osiągnięcie celów *Polityki* zaplanowano do 2025 r., a więc na ich realizację pozostało jeszcze 5 lat.

(akta kontroli tom I str. 21-28, tom II str. 193-215, 224-226, 498-499)

Zagadnienia dotyczące zagospodarowania wód opadowych zostały również ujęte w *Strategii adaptacji do zmian klimatu dla m.st. Warszawy*<sup>17</sup> oraz *Programie ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 r.*<sup>18</sup> W obydwu dokumentach przewidziano działania w zakresie modernizacji i rozbudowy urządzeń wodnych oraz zwiększenie retencji wodnej i gruntowej. Ponadto w ww. *Strategii* zwrócono uwagę na konieczność systemowego zagospodarowania wód opadowych oraz potrzebę stworzenia wytycznych wymuszających zapewnienie naturalnej retencji gruntowej w Mieście w toku zabezpieczenia przed uszczelnieniem i przesuszeniem gruntów.

(akta kontroli tom I str. 21-24)

Konkretne rozwiązania dotyczące zagospodarowania wód opadowych w latach 2018-2020 (I kw.) ujmowano w planach zagospodarowania przestrzennego,

<sup>14</sup> Wprowadzona uchwałą Nr LXXXIV/2839/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 26 października 2006 r.

<sup>15</sup> Dalej: MPWiK lub Spółka.

<sup>16</sup> Kwota nie zawiera wydatków poniesionych na dwa zadania dotyczące przebudowy dróg, w których koszty wykonanego odwodnienia nie zostały wydzielone.

<sup>17</sup> Uchwała nr XVI/339/2019 Rady m.st. Warszawy z dnia 4 lipca 2019 r. sprawie przyjęcia „Strategii adaptacji do zmian klimatu dla m.st. Warszawy do roku 2030 z perspektywą do roku 2050. Miejski Plan Adaptacji”.

<sup>18</sup> Przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawy Nr XXXVIII/973/2016 z 15 grudnia 2016 r.; obowiązuje od 1 stycznia 2017 r.

decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzjach o warunkach zabudowy, opiniach, uzgodnieniach lub zgodach wydawanych przez Zarząd Zieleni m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom I str. 29-72)

Porównanie mapy zagrożenia powodziowego opracowanej w 2015 r. przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie<sup>19</sup>, z danymi o miejscach podtopień i powodzi przekazanych przez Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy oraz Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej m.st. Warszawy wykazało, iż obszary te nie pokrywały się, bowiem występujące w latach 2018-2020 zalania były spowodowane wzmożonymi i nagłymi opadami atmosferycznymi, stanowiącymi anomalie pogodowe.

(akta kontroli tom II str. 354-385)

**3.** W okresie objętym kontrolą opłaty z tytułu odprowadzania do wód – wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych Miasta wyniosły 34,9 tys. zł za 2018 r., 32,2 tys. zł za 2019 r. i 16,5 tys. zł za I kw. 2020 r. Wprowadzenie ww. opłat od 1 stycznia 2018 r. spowodowało wzrost wydatków Miasta, w porównaniu do opłat wnoszonych na podstawie art. 290 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>20</sup>, które za 2017 r. wyniosły 28,1 tys. zł.

Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że zwiększone wydatki związane z ww. opłatami były pokrywane z budżetu Miasta.

(akta kontroli tom II str. 493, 565-588)

**4.** W okresie objętym kontrolą Miasto realizowało jeden program dofinansowania przedsięwzięć służących zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych, przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawy z dnia 26 września 2019 r.<sup>21</sup> Program umożliwiał finansowanie lub dofinansowanie inwestycji służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej na terenie m.st. Warszawy realizowanych przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych. Zgodnie z § 4 ust. 2 ww. uchwały określono pierwszeństwo finansowania m.in. dla inwestycji polegających na budowie urządzeń służących do zatrzymania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania. Wysokość dotacji wynosiła 80% rzeczywistych kosztów realizacji inwestycji, przy czym dla osób fizycznych oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, nie więcej niż 4 tys. zł, a dla pozostałych podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych nie więcej niż 10 tys. zł. Wnioski o udzielenie dotacji wraz z wymaganymi załącznikami można było składać do 31 lipca 2020 r. Program przewidywał możliwość budowy urządzeń retencyjno-rozsączających i zbiorników retencyjnych. Finansowanie następowało na podstawie umowy o udzielenie dotacji, określającej wysokość kwoty dotacji oraz zakres, warunki realizacji i finansowania lub dofinansowania inwestycji. Wypłaty przyznanych środków dokonywano po zakończeniu realizacji inwestycji i rozliczeniu jej przez Biuro Ochrony Środowiska<sup>22</sup> Urzędu Miasta. W okresie od października 2019 r. do końca marca 2020 r. dofinansowanie przyznano<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Dalej: PGW WP. Mapa dostępna na stronie internetowej [https://wody.isok.gov.pl/imap\\_kzgw/?gpmmap=gpmZP](https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gpmmap=gpmZP).

<sup>20</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm. Oplata została od 1 stycznia 2018 r. zastąpiona opłatą określoną w art. 270 ust. 11 ustawy Prawo wodne.

<sup>21</sup> Uchwała Nr XIX/487/2019 Rady m.st. Warszawy z dnia 26 września 2019 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji na terenie m.st. Warszawy, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej (Dz. Urz. Mazow. poz. 11646).

<sup>22</sup> Dalej: BOŚ.

<sup>23</sup> Wnioski uzyskały akceptację dyrekcji Bura Ochrony Środowiska, co pozwalało na zawarcie umowy.

81 beneficjentom w łącznej kwocie 317,8 tys. zł, z czego z 28 podmiotami podpisano umowy na łączną kwotę 112 tys. zł<sup>24</sup>.

Szczegółowa kontrola 10 umów, przyznających dofinansowanie w łącznej kwocie 40 tys. zł wykazała, że pracownicy Urzędu dokonali rzetelnej weryfikacji wniosków, zgodnie z zasadami Programu. Do końca lipca 2020 r. złożono rozliczenia w zakresie ośmiu z ww. umów. W ich przypadku osiągnięto efekty rzeczowe określone we wniosku i umowie o dofinansowanie. Pracownicy BOS zaakceptowali wszystkie rozliczenia, jednak jedno z nich zostało przyjęte, mimo iż załączone dokumenty nie stanowiły jednoznacznego dowodu na to, iż rzeczywisty koszt inwestycji wynosił 5 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 73-117)

W latach 2018-2020 (I kw.) Miasto podejmowało działania promujące zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych, w tym m. in. rozpowszechniano informacje o możliwości uzyskania dotacji na budowę urządzeń służących do zatrzymania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych<sup>25</sup>, wykonano sześć ogrodów deszczowych<sup>26</sup>, zorganizowano dla mieszkańców cykle szkoleń i warsztatów o retencjonowaniu wody i zastosowaniu urządzeń zwiększających powierzchnię biologicznie czynną<sup>27</sup>. Przykładowo w Dzielnicy Wawer propagowano wśród mieszkańców rozwiązania pozwalające na zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych poprzez opracowanie i dystrybucję broszur edukacyjnych (opis rozwiązań technicznych służących retencjonowaniu wody). W drugim etapie kampanii edukacyjno-informacyjnej (rozpoczęcie zaplanowano na II i III kw. 2020 r.) przewidziano seminarium internetowe z zakresu gospodarowania wodami, podczas którego uczestnicy stworzą ogród deszczowy oraz zostanie przeprowadzony konkurs na najciekawszy obiekt do retencjonowania wody.

(akta kontroli tom I str. 115-117, tom II str. 392-396)

Z informacji przekazanych przez Zastępcę Dyrektora BI Urzędu Miasta wynika, iż Miasto w wielu prowadzonych inwestycjach miejskich stosowało rozwiązania sprzyjające zwiększeniu naturalnej retencji terenowej w tym m. in. poprzez zastosowanie nawierzchni z płyt ażurowych lub innych przepuszczalnych materiałów (np. nawierzchni mineralnej na bazie kruszyw skalnych), stosowanie rozwiązań ukierunkowujących spływ wody z powierzchni utwardzonej w kierunku nawierzchni biologicznie czynnej oraz budowę wzdłuż dróg i trawników stref buforowych pasów zieleni.

(akta kontroli tom II str. 493-496)

5. Zgodnie z § 14 pkt 23b uchwały kompetencyjnej wydawanie decyzji, nakazujących właścicielom gruntów przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, przekazano do realizacji przedstawicielom właściwych terenowo 18 dzielnic m.st. Warszawy. W 2018 r. i 2019 r. wpłynęło po jednym zgłoszeniu w ww. zakresie. Obie sprawy były w trakcie rozpatrywania.

(akta kontroli tom I str. 118-119, tom II str. 159-192)

<sup>24</sup> Opóźnienia w zakresie podpisywania umów miały bezpośredni związek z wprowadzeniem w Polsce w marcu 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii.

<sup>25</sup> M. in. przygotowano oraz rozpowszechniono wśród mieszkańców Warszawy ulotkę zawierającą informację o warunkach przyznania dotacji. Informacje o możliwościach uzyskania dotacji zamieszczono na stronach internetowych Urzędu Miasta, i Dzielnic oraz na stronie Zielona Warszawa, opublikowano artykuł promujący dotacje w „Dzienniku Ursusa”.

<sup>26</sup> Zadanie zrealizowano w 2018 r. we współpracy z Fundacją Sendzimira, w tym m.in. wybudowano sześć ogrodów deszczowych, połączonych ze strefą odpoczynku, przy Ośrodku Sportu i Rekreacji Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy przy ul. Siennickiej 40, zorganizowano warsztaty dotyczące ogrodów deszczowych oraz opracowano tablice informacyjne i broszury.

<sup>27</sup> W czerwcu 2019 r. we współpracy z Fundacją Sendzimira przeprowadzono cykl warsztatów w ramach projektu pt. „Przygotowanie strategii adaptacji do zmian klimatu miasta metropolitalnego przy wykorzystaniu mapy klimatycznej i partycypacji społecznej”, a w grudniu 2019 r. we współpracy ze Szkołą Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie przeprowadzono „Warsztaty dla spółdzielców”.

6. Koszty bieżącego utrzymania, konserwacji i remontów sieci kanalizacji deszczowej w całym okresie objętym kontrolą były pokrywane z budżetu Miasta i wynosiły 1 088,2 tys. zł w 2018 r., 1 139,3 tys. zł w 2019 r. i 219,1 tys. zł w I kw. 2020 r., co stanowiło od 0,005 do 0,006 % wydatków Miasta ogółem.

W m.st. Warszawie nie ustalono zasad partycypacji w kosztach utrzymania sieci kanalizacji deszczowej przez podmioty z niej korzystające. W konsekwencji ciężar bieżącego utrzymania tej infrastruktury ponoszony był wyłącznie z budżetu Miasta. Nieustalenie ww. zasad partycypacji nie stanowiło zachęty do zagospodarowania wód opadowych przez właścicieli nieruchomości, np. poprzez retencjonowanie lub infiltrację wód pochodzących z opadów atmosferycznych.

Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, iż kwestię wprowadzenia opłat za korzystanie z miejskiej infrastruktury deszczowej poruszano w opracowaniach dotyczących zagospodarowania wód opadowych z 2004 r. i 2009 r. Ze względu na niejednoznaczne opinie prawne oraz negatywne komentarze i opinie mieszkańców, władze Miasta nie zdecydowały się na ich wprowadzenie. W związku z tym nie ewidencjonowano liczby i powierzchni prywatnych nieruchomości, które korzystały z miejskiej kanalizacji deszczowej lub zagospodarowywały wody opadowe lub roztopowe we własnym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 120, tom II str. 412-414)

7. Z dniem 1 stycznia 2018 r., wraz z wejściem w życie art. 269 ust. 1 pkt 1 oraz art. 298 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>28</sup>, na pracowników Urzędu Miasta nałożono obowiązek naliczania i pobierania opłaty z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej<sup>29</sup>. BOŚ, w związku z wątpliwościami dotyczącymi m.in. zasad identyfikowania podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat w zakresie stosowania ww. przepisów, uzyskało stanowisko Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (28 lutego 2018 r.), z którego wynikało, że opłata dotyczy również obiektów wykonanych przed 2018 r., a przy ustalaniu opłat należy posłużyć się wszelką dostępną i związaną z danym obiektem budowlanym dokumentacją. W związku z brakiem powszechnie obowiązujących definicji pojęć użytych w przepisach Prawa wodnego BOŚ, na podstawie wewnętrznej opinii prawnej z 29 stycznia 2018 r. uściślił m.in. pojęcie *nieruchomości*<sup>30</sup>, *powierzchni biologicznie czynnej*<sup>31</sup> oraz *obszaru nieujętego w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej*<sup>32</sup>. Z prośbą o interpretację przepisów<sup>33</sup> wystąpiono również do przedstawicieli Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W celu wyodrębnienia, położonych na terenie Miasta, nieruchomości kwalifikujących się do nałożenia opłaty, pracownicy BOŚ opracowali, w programie MS Excel, bazę danych podmiotów zobowiązanych, będącą podstawą do wystawiania informacji o wysokości opłaty. Dane do jej zasilenia pozyskano m.in. z Biura Geodezji i Katastru Urzędu Miasta, Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie, Generalnej

<sup>28</sup> Dz. U. 2020 r. poz. 310, ze zm.

<sup>29</sup> Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej dotyczyła właścicieli, posiadaczy lub użytkowników wieczystych nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup>, na których na skutek wykonywania robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, doszło do zmniejszenia naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

<sup>30</sup> W stosunku do pojęcia „nieruchomości” przyjęto, dominującą w orzecznictwie Sądu Najwyższego, koncepcję wieczystośćowego modelu nieruchomości, w myśl której nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą. W przypadku braku księgi wieczystej przyjęto, że sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość.

<sup>31</sup> W zakresie ustalania powierzchni biologicznie czynnej przyjęto definicję „terenu biologicznie czynnego” określoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

<sup>32</sup> Jako obszar nie ujęty w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej przyjęto nieruchomości, na których nie istnieją otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji. Po wpływie opinii MGMIŻS z 28.02.2018 r. przyjęto stanowisko Ministerstwa, zgodnie z którym wykonanie wewnątrzzakładowego systemu retencjonowania opadów atmosferycznych, nie może zostać uznane za obszar ujęty w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

<sup>33</sup> Pismo z 17 października 2018 r. dotyczyło wyjaśnienia treści oświadczenia dotyczącego retencjonowania wody, opracowanego przez PGW WP.

Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>34</sup>, Burmistrzów 18 Dzielnic m.st. Warszawy, Polskich Kolei Państwowych S.A., PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., MPWiK, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz od Dyrektorów Zarządów Zlewni w Łowiczu, Dębem oraz Warszawie. Biuro pozyskało również dane z powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, ewidencji gruntów i budynków oraz z przeglądu archiwalnych pozwoleń wodnoprawnych, wydanych przez Prezydenta Miasta przed 2018 r. Do podmiotów potencjalnie zobowiązanych wystosowano pisma z prośbą o udzielenie informacji o pojemności ewentualnych urządzeń retencyjnych, do których odprowadzane są wody opadowe lub roztopowe spływające z nieruchomości. Ponadto do obliczania opłat wykorzystywano oświadczenia składane na podstawie art. 552 ust. 2b pkt 2 ustawy Prawo wodne oraz materiały pomocnicze dla gmin w sprawie ustalania ww. opłat, opracowane przez PGW WP.

(akta kontroli tom I str. 121-176, tom II str. 419-429)

Liczba podmiotów, do których wysłano w poszczególnych kwartałach informacje o wysokości opłaty zmieniała się i wynosiła od 151 do 173 w 2018 r.<sup>35</sup> oraz od 141 do 155 w 2019 r.<sup>36</sup> Z powodu trwającego w Polsce od marca 2020 r. stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii oraz w wyniku wprowadzonych ograniczeń w funkcjonowaniu Urzędu Miasta, informacje o opłatach za I kw. 2020 r. wysłano do dwóch podmiotów.

Dyrektor BOŚ wyjaśniła, że wprowadzone obostrzenia wymusiły ograniczenia w działaniu tego Biura, co wypłynęło bezpośrednio na przesunięcie terminu weryfikacji podmiotów zobowiązanych w I kw. 2020 r. do ponoszenia opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, prace te są obecnie w toku.

(akta kontroli tom I str. 177, tom II str. 432-433)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 29 reklamacji<sup>37</sup> dotyczących opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, z czego uwzględniono 11<sup>38</sup>. Pracownicy BOŚ wydali łącznie 114 decyzji określających opłatę za zmniejszenie retencji, w tym 84 dotyczyło opłat za 2018 r., a 30 za 2019 r. W zakresie opłat należnych za I kw. 2020 r. nie wydano żadnej decyzji. Z ww. pięć decyzji zostało zaskarżonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, z czego uchylone zostały cztery<sup>39</sup>.

Łączna kwota należnych opłat wynikających z ww. informacji oraz wydanych decyzji za lata 2018-2020 (I kw.) wyniosła 1 202,8 tys. zł<sup>40</sup>, natomiast wpływ z tego tytułu uzyskano w łącznej kwocie 1 125,4 tys. zł<sup>41</sup> (93,6% należnych opłat z lat 2018-2020 I kw.). Zastępca Dyrektora Centrum Obsługi podatnika poinformowała, że na różnicę między kwotą należną a zapłaconą, składały się przede wszystkim opłaty określone w informacjach, których termin płatności jeszcze nie upłynął lub nie dokonano zwrotu potwierdzenia odbioru albo w zakresie których nie wydano jeszcze decyzji określającej kwotę opłaty. Na wydłużenie czasu w zakresie ustalania i pobierania opłaty retencyjnej miały również wpływ ograniczenia nałożone na

<sup>34</sup> Dalej: GDDKiA.

<sup>35</sup> Liczba podmiotów, którym przekazano w 2018 r. informacje o wysokości opłat za zmniejszenie retencji wynosiła 173 w I kw. (w zakresie 224 nieruchomości), 162 w II kw. (w zakresie 234 nieruchomości), 155 w III kw. (w zakresie 232 nieruchomości) i 151 w IV kw. (w zakresie 228 nieruchomości).

<sup>36</sup> Liczba podmiotów, którym przekazano w 2019 r. informacje o wysokości opłat za zmniejszenie retencji wynosiła 155 w I kw. (w zakresie 224 nieruchomości), 148 w II kw. (w zakresie 219 nieruchomości), 145 w III kw. (w zakresie 215 nieruchomości) i 141 w IV kw. (w zakresie 211 nieruchomości).

<sup>37</sup> Reklamacje złożyło 21 podmiotów, do których skierowano informacje w 2018 r. oraz siedem podmiotów do których skierowano informacje w 2019 r.

<sup>38</sup> W zakresie opłat z 2018 r. złożono 22 reklamacje, z czego uwzględniono siedem, a w zakresie opłat z 2019 r. siedem reklamacji, z czego uwzględniono cztery. Do opłat należnych za I kw. 2020 r. nie złożono reklamacji.

<sup>39</sup> Trzy decyzje dotyczyły opłat z I kw. 2018 r. (z czego dwie uchylono), a dwie I kw. 2019 r. (obydwie uchylone).

<sup>40</sup> Za 2018 r. 616,3 tys. zł, za 2019 r. 581,9 tys. zł, za I kw. 2020 r. 4,6 tys. zł.

<sup>41</sup> Wpłaty za 2018 r. wyniosły 607,7 tys. zł, a za 2019 r. – 517, 7 tys. zł.

administrację samorządową w wyniku wprowadzenia w Polsce od marca 2020 r. stanu epidemii.

(akta kontroli tom I str. 177-181, tom II str. 546-547)

Do PGW WP, zgodnie z art. 299 ust. 5 Prawa wodnego, przekazano kwotę 1 012,9 tys. zł, tj. 90% uzyskanych opłat. Nie stwierdzono przypadków nieruchomości gruntowych, które pomimo spełnienia kryteriów określonych w art. 269 ust. 1 pkt. 1 Prawa wodnego, nie zostały objęte opłatami za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej.

Dyrektor BOŚ poinformowała, iż koszty ponoszone przez Prezydenta m.st. Warszawy na realizację ww. zadania, tj. na obsługę korespondencji oraz koszty pracownicze, są kilkakrotnie większe niż należne Miastu 10% wpływów z opłaty retencyjnej. Dla przykładu w 2019 r. koszty te wyniosły 315 tys. zł, a wpływy należne Miastu wyniosły 69,8 tys. zł. Prezydent, w piśmie z 17 kwietnia 2020 r. skierowanym do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, wyraził potrzebę zmian w zakresie finansowania zadań dotyczących ustalania opłaty retencyjnej.

(akta kontroli tom I str. 177-181, tom II str. 426-429)

Szczegółowa analiza 20 spraw dotyczących ustalenia opłaty z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej<sup>42</sup> wykazała, że we wszystkich dochowano obowiązku kwartalnego informowania o wysokości opłat, w tym 14 informacji wysłano w przeciągu trzech miesięcy liczonych od końca kwartału którego dotyczyła opłata, pięć po upływie od 3 do 7 miesięcy, a jedną po upływie prawie 20 miesięcy. W 18 przypadkach prawidłowo ustalono dane stanowiące podstawę wyliczenia oraz naliczono opłaty zgodnie z art. 270 ust. 7 i art. 272 ust. 8 ustawy Prawo wodne i stawkami określonymi w § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne<sup>43</sup>. W dwóch pozostałych sprawach opłaty nie powinny zostać naliczone, ponieważ podmioty, do których skierowano informacje o opłacie, zbyły prawa do nieruchomości przed okresami rozliczeniowymi, których dotyczyły informacje. W 15 z 20 badanych spraw wydano decyzje administracyjne, które sporządzono prawidłowo. Umożliwiono czynny udział stron w postępowaniu. 13 z nich wydano w terminach określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>44</sup>.

Badanie 11 spraw, w których złożono reklamację, wykazało, że 10 rozpatrzono terminowo, a w jednej przekroczono termin określony w art. 273 ust. 4 ustawy Prawo wodne (dalszy opis w sekcji nieprawidłowości)

(akta kontroli tom I str. 182-308)

Na koniec 2018 r. z wniesieniem opłat retencyjnych zalegało pięciu dłużników (pięć decyzji) w łącznej kwocie 9,6 tys. zł<sup>45</sup>, na koniec 2019 r. ośmiu dłużników (15 decyzji) w łącznej kwocie 6,4 tys. zł<sup>46</sup>, a na koniec I kw. 2020 r. 10 dłużników (15 decyzji) w łącznej kwocie 7,5 tys. zł<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Do kontroli wybrano 10 spraw, w których wpłynęły reklamacje oraz 10 spraw niezapłaconych w terminie, pomimo otrzymania decyzji nakazującej zapłatę (w tym jedna sprawa spełniała łącznie obydwa ww. kryteria).

<sup>43</sup> Dz. U. poz. 2502, ze zm.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. Dalej kpa.

<sup>45</sup> Działania windykacyjne podjęto w zakresie dwóch, czego efektem było wyegzekwowanie obydwu zaległości w łącznej kwocie 1,4 tys. zł (wraz z odsetkami za zwłokę). Z pozostałych trzech zaległości: dwie zostały zaskarżone do WSA, a jedna została opłacona z inicjatywy dłużnika przed rozpoczęciem windykacji (6,6 tys. zł wraz z odsetkami).

<sup>46</sup> Działania windykacyjne prowadzono w zakresie 10 decyzji, z czego wyegzekwowano zaległości z tytułu pięciu w łącznej kwocie 1,6 tys. zł (wraz z odsetkami za zwłokę). Z pozostałych pięciu decyzji: trzy były zaskarżone, jedna została opłacona z inicjatywy dłużnika przed rozpoczęciem windykacji, a w stosunku do decyzji nr 707/OŚ/2019 nie podjęto żadnych działań windykacyjnych.

<sup>47</sup> Działania windykacyjne podjęto wobec czterech decyzji, nie wyegzekwowano żadnej zaległości. W zakresie pozostałych 11 decyzji: trzy były zaskarżone do WSA, jedna została opłacona z inicjatywy dłużnika przed rozpoczęciem windykacji, w przypadku czterech przesunięto termin wysłania upomnień z powodu wprowadzenia w Polsce stanu epidemii. W przypadku pozostałych trzech decyzji o nr 2/OŚ/2020, 707/OŚ/2019, 729/OŚ/2019 upomnienia powinny zostać wysłane przed wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego.

Szczegółowa analiza dokumentacji 10 dłużników zalegających z opłatami ustalonymi w drodze dziesięciu wybranych decyzji wykazała, że w siedmiu przypadkach pracownicy Urzędu monitorowali terminowość wpłat oraz egzekucję zaległości. W przypadku żadnej z ww. decyzji nie dochowano terminów wysłania upomnień, określonych w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie wprowadzenia regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy, w tym w urzędach dzielnic m.st. Warszawy<sup>48</sup>. W dwóch przypadkach zachodziły okoliczności uzasadniające niepodjęcie działań windykacyjnych, a w jednym nie podjęto takich działań, mimo przesłanek do ich podjęcia. Z 10 badanych spraw tytuły wykonawcze wystawiono w sześciu przypadkach, z czego cztery terminowo, a dwa po 30 dniowym terminie, określonym w § 63 ust. 1 przywołanego zarządzenia (dalszy opis w sekcji nieprawidłowości).

(akta kontroli tom I str. 309-395)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą pomioty reprezentujące Miasto<sup>49</sup> nie złożyły do PGW WP oświadczeń, o których mowa w art. 552 ust. 2b pkt 1 ustawy Prawo wodne, co skutkowało niemożliwością naliczenia przez PGW WP opłaty zmiennej za odprowadzanie do wód – wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych w granicach administracyjnych miast, w zakresie sześciu pozwoleń wodnoprawnych za IV kw. 2018 r. i I kw. 2019 r., czterech za II, III i pięciu za IV kw. 2019 r. i I kw. 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 518-540)

Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że przyczyną powyższego było przeoczenie pracowników tych podmiotów.

(akta kontroli tom II str. 550-553)

2. Urząd Miasta dokonał wypłaty dofinansowania w kwocie 4 tys. zł (80% kosztów realizacji inwestycji), mimo iż załączone do rozliczenia dokumenty nie stanowiły jednoznacznego dowodu na to, iż jej rzeczywisty koszt wynosił 5 tys. zł.

Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy o udzieleniu dotacji<sup>50</sup>, dofinansowaniu podlegają rzeczywiste koszty realizacji inwestycji. Pracownicy Urzędu Miasta, pomimo uprawnień określonych w § 5 ww. umowy, przed wypłatą dofinansowania, nie dokonali kontroli sposobu wykorzystania udzielonej dotacji, w tym wglądu do dokumentacji finansowej oraz realizacji pozostałych zobowiązań wnioskodawcy (np. dołożenia należytej staranności w gospodarowaniu przyznanymi środkami i wydatkowania ich zgodnie z przeznaczeniem i zasadami celowości, rzetelności i gospodarności).

(akta kontroli tom I str. 90-114)

Dyrektor BOŚ wyjaśniła, że rozliczenie zostało przyjęte ponieważ spełniało wszystkie wymogi formalne.

(akta kontroli tom II str. 436-438)

Zdaniem NIK, pracownicy BOŚ, przed wypłatą dofinansowania powinni dokonać kontroli merytorycznej rozliczenia m.in. w zakresie ustalenia rzeczywistych jej kosztów, a w efekcie wysokości dofinansowania, w szczególności w przypadku powzięcia wątpliwości, co do realizacji zadania przez podmiot osobiście powiązany z beneficjentem dotacji<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Zarządzenie nr 1618/2017 Prezydenta m.st. Warszawy z 3 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy, w tym w urzędach dzielnic m.st. Warszawy, dalej: Regulamin windykacji.

<sup>49</sup> Zarząd Mienia, Urząd Dzielnicy Targówek, Urząd Dzielnicy Ursynów, Urząd Dzielnicy Bemowo, Urząd Dzielnicy Włochy.

<sup>50</sup> Umowa nr UMIA/OŚ/C/OM/III/P4/105/252/2020/GPOS z 9 marca 2020 r.

<sup>51</sup> Beneficjent dotacji był jednocześnie właścicielem przedsiębiorstwa wykonującego prace montażowo-budowlane.

3. W § 14 pkt 23b obowiązującej w kontrolowanym okresie uchwały kompetencyjnej, jako podstawę wydania decyzji nakazujących właścicielom gruntów przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wskazano nieaktualny art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>52</sup>, który od 1 stycznia 2018 r. został zastąpiony art. 234 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

(akta kontroli tom II str. 159-192)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że prace nad zmianą ww. podstawy prawnej zostały już rozpoczęte, jednak z uwagi na złożony charakter procedowania omawianej uchwały i konieczności szerokich konsultacji z biurami i urzędami dzielnic m.st. Warszawy, prace nad jej kompleksową zmianą nadal trwają.

(akta kontroli tom II str. 511)

4. W Biurze Ochrony Środowiska nie dochowano wymaganych terminów przy ustalaniu/wysyłaniu opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej, w tym:
- sześć z 20 poddanych kontroli informacji w sprawie ustalenia ww. opłaty wysłano po upływie od 99 do 605 dni od końca kwartału, którego dotyczyła opłata<sup>53</sup>, co stanowiło działanie nierzetelne,
  - jedną z 11 poddanych kontroli reklamacji rozpatrzono po upływie 34 dni<sup>54</sup> od jej otrzymania, tj. z przekroczeniem 14-dniowego terminu określonego w art. 273 ust. 4 ustawy Prawo wodne,
  - dwie z 15 poddanych kontroli decyzji w sprawie ustalenia ww. opłaty zostały wydane po upływie odpowiednio ok. 3 miesięcy<sup>55</sup> i 6 miesięcy<sup>56</sup> od wszczęcia postępowania, bez poinformowania stron o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 35 § 3 i art. 36 kpa,
  - dwa z sześciu poddanych kontroli tytułów wykonawczych dotyczących ww. opłat, wystawiono po upływie odpowiednio 56 dni<sup>57</sup> i 60 dni<sup>58</sup> od daty doręczenia upomnienia, tj. z przekroczeniem 30-dniowego terminu określonego w § 63 ust. 1 ww. Regulaminu windykacji.

(akta kontroli tom I str. 182-308, 387-395)

Dyrektor BOŚ wyjaśniła, że przyczyną opóźnień w wystaniu informacji był m.in. skomplikowany proces pozyskiwania i weryfikacji danych oraz dokonywania stosownych wyjaśnień. Termin na rozpatrzenie reklamacji przekroczone z powodu wydłużonego obiegu dokumentacji w komórkach organizacyjnych Urzędu, natomiast przekroczenie terminu na wydanie decyzji wynikało z przeprowadzenia szczegółowej analizy dokumentacji. Tytuły wykonawcze wystawiono po terminie z powodu braku doświadczeń w zakresie nowo ustanowionej opłaty. Dyrektor wyjaśniła również, że duży wpływ na terminowość załatwiania ww. spraw, szczególnie w początkowym okresie po jej

<sup>52</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1121.

<sup>53</sup> Informacja: nr 133/OŚ/2018 z 21 sierpnia 2018 r. po 143 dniach, nr 926/OŚ/2019 z 26 listopada 2019 r. po 605 dniach, nr 630/OŚ/2019 z 08.07.2019 r. po 99 dniach, nr 197/OŚ/2018 z 12 października 2018 r. po 195 dniach, nr 225/OŚ/2019 z 6 marca 2019 r. po 157 dniach, nr 641/OŚ/2019 z 19 lipca 2019 r. po 110 dniach.

<sup>54</sup> Reklamacja dotycząca opłaty za I kw. 2018 r. (wpływ do Urzędu 14 września 2019 r.), złożona do informacji nr 133/OŚ/2018 z 21 sierpnia 2018 r., została rozpatrzona pismem z 18 października 2018 r.

<sup>55</sup> Decyzja nr 707/OŚ/2019 z 3 grudnia 2019 r. została wydana po upływie 99 dni od wszczęcia postępowania (zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano 26 sierpnia 2019 r.).

<sup>56</sup> Decyzja nr 2/OŚ/2020 z 3 stycznia 2020 r. została wydana po upływie ok. 6 miesięcy od wszczęcia postępowania (zawiadomienie o wszczęciu postępowania wydano 10 maja 2019 r., w obliczeniach uwzględniono zawieszenie biegu terminu stosownie do dyspozycji art. 35 §5 kpa).

<sup>57</sup> Dotyczy opłaty ustalonej w decyzji nr 613/OŚ/2018 z 6 listopada 2018 r.

<sup>58</sup> Dotyczy opłaty ustalonej w decyzji nr 640/OŚ/2018 z 21 listopada 2018 r.

wprowadzeniu, miały nieprecyzyjne przepisy oraz długi okres oczekiwania na wyjaśnienia Ministerstwa Żeglugi Śródlądowej i Gospodarki Wodnej.

(akta kontroli tom II str. 458-470)

5. Dwa podmioty obciążono opłatami z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej, mimo iż uprzednio dokonały zbycia prawa własności<sup>59</sup> i prawa użytkowania wieczystego<sup>60</sup> nieruchomości obciążonych opłatą. W obydwu przypadkach wpisy w księdze wieczystej, dotyczące zbycia praw, ujawniono przed datą wysłania informacji o wysokości opłaty. W konsekwencji ww. działań jeden z podmiotów wniósł opłaty za wszystkie kwartały 2019 r. na kwotę 2,3 tys. zł, z czego jedynie opłata za IV kw. 2019 r. w kwocie 0,6 tys. zł została zwrócona w wyniku złożonej przez podmiot reklamacji. W celu dokonania zwrotu innych nienależnie pobranych opłat, w Urzędzie podejmowano czynności o charakterze wewnętrznym. Nie wywołały one jednak skutku w postaci zwrotu bezpodstawnie pobranych opłat.

(akta kontroli tom str. 182-186, 261-308)

Dyrektor BOŚ wyjaśniła, że powodem nieprawidłowości była nierzetelna weryfikacja danych, stanowiących podstawę naliczenia, dokonana przez pracownika Biura.

(akta kontroli tom II str. 463-468)

6. Upomnienia, wysłane przez pracowników Centrum Obsługi Podatnika Urzędu m.st. Warszawy, w zakresie siedmiu nieuiszczonych w terminie opłat z tytułu zmniejszenia retencji terenowej, zostały wysłane do dłużników dopiero po upływie od 50 do 245 dni od upływu terminu płatności<sup>61</sup>, a w zakresie trzech opłat, upomnienia w ogóle nie zostały wysłane<sup>62</sup>, mimo iż zgodnie z § 54 pkt 1 ww. Regulaminu windykacji powinny one zostać wysłane w terminie 30 dni od upływu terminu płatności opłaty retencyjnej.

(akta kontroli tom I str. 326-386)

Dyrektor Centrum Obsługi Podatnika wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowości były m. in. braki kadrowe oraz przejęcie dodatkowych zadań przez tę jednostkę.

(akta kontroli tom I str. 455, 484)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Miasto w sposób niewystarczający realizowało zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. Rzetelnie diagnozowano potrzeby i przeprowadzano analizy dotyczące budowy, rozbudowy lub modernizacji infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych oraz kanalizacji deszczowej, a w dokumentach strategicznych i planistycznych ujmowano zalecenia i zadania związane z zagospodarowaniem tych wód, jednak nie wpłynęło to na skuteczną realizację przedmiotowych zadań. Spośród 32 zadań inwestycyjnych zaplanowanych w *Polityce rozwoju systemu wodociągowo-kanalizacyjnego w Warszawie do 2025 r.* w latach 2008-2020 (I kw.) zrealizowano zaledwie dziesięć, na które wydano 9% zaplanowanych na ten cel środków. Ponadto tylko ok. 20% powierzchni m.st. Warszawy było obsługiwane przez wyodrębnioną kanalizację deszczową. Miasto podejmowało działania w celu promocji zagospodarowywania wód opadowych i roztopowych, w tym w ramach

<sup>59</sup> Do podmiotu skierowano informację nr 171/OŚ/2020 z 24 lutego 2020 r. za IV kw. 2019 r. w kwocie 372 zł, mimo iż podmiot, zbył prawo własności nieruchomości, której dotyczyła opłata, w dniu 25 września 2019 r. Wpis w księdze wieczystej ujawniono 06.02.2020 r. Podmiot nie dokonał opłaty i złożył reklamację.

<sup>60</sup> Do podmiotu skierowano informacje nr 471/OŚ/2019 z 22 maja 2019 r., 742/OŚ/2019 z 27 sierpnia 2019 r., 64/OŚ/2020 z 3 lutego 2020 r., 285/OŚ/2020 z 16 marca 2020 r. za I, II, III i IV kw. 2019 r. w łącznej kwocie 2310 zł, mimo iż podmiot zbył prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, której dotyczyły opłaty, w dniu 2 stycznia 2019 r. Wpis w księdze wieczystej ujawniono 16 kwietnia 2019 r.

<sup>61</sup> Decyzja nr 613/OŚ/2018 po upływie 194 dni, decyzja nr 522/OŚ/2018 po upływie 245 dni, decyzja nr 640/OŚ/2018 po upływie 182 dni, decyzja nr 380/OŚ/2019 po upływie 111 dni, decyzja nr 543/OŚ/2019 po upływie 74 dni, decyzja nr 578/OŚ/2019 po upływie 50 dni, decyzja nr 576/OŚ/2019 po upływie 50 dni.

<sup>62</sup> Dotyczy decyzji nr 2/OŚ/2020 w zakresie której upomnienie powinno zostać wysłane do 26 lutego 2020 r., nr 707/OŚ/2019 - do 22 stycznia 2020 r., nr 729/OŚ/2019 - do 9 lutego 2020 r.

programu dofinansowania przedsięwzięć służących zagospodarowaniu tych wód. W okresie objętym kontrolą od mieszkańców nie pobierano opłat za odprowadzanie wód opadowych do kanalizacji deszczowej, co powodowało ponoszenie ciężaru ekonomicznego utrzymania tej infrastruktury wyłącznie przez budżet Miasta i nie zachęcało do zagospodarowywania wód opadowych przez właścicieli nieruchomości we własnym zakresie. Miasto nie w pełni prawidłowo wywiązywało się z części zadań i obowiązków związanych z problematyką wód opadowych i roztopowych. Kontrola realizacji zadań dotyczących naliczania opłat retencyjnych wykazała przypadki zwłoki w realizacji zadań, w tym w szczególności opóźnień w wysyłaniu informacji o wysokości opłaty oraz upomnień o zaległych opłatach. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły nieuzasadnionego obciążenia dwóch podmiotów opłatą z tytułu zmniejszenia retencji terenowej, nieuprawnionej wypłaty dofinansowania w kwocie 4 tys. zł, niezłożenia oświadczeń dotyczących naliczenia opłaty zmiennej za odprowadzanie wód opadowych do wód oraz nieaktualniania uchwały kompetencyjnej.

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

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020 (I kw.) w budżecie m.st. Warszawy zaplanowano łącznie 41 inwestycji w zakresie infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych<sup>63</sup>, z czego 24 zostało zrealizowanych<sup>64</sup>, 12 było w trakcie realizacji, a realizację pięciu zaplanowano na kolejne lata. Nie wystąpiły przypadki rezygnacji z zaplanowanych zadań. 27 spośród ww. inwestycji dotyczyło budowy lub remontu dróg wraz z odwodnieniem<sup>65</sup>, a 14 bezpośrednio infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych (w tym m. in. budowa systemów odwadniania ulic, przebudowa i budowa zbiorników retencyjnych, modernizacja przepompowni i przebudowa rowu). Zaplanowane w budżecie m.st. Warszawy wydatki na realizację ww. 14 zadań wyniosły łącznie 73 793,9 tys. zł<sup>66</sup>, z czego na koniec I kw. 2020 r. wydano 29 965,2 tys. zł (41%).

W okresie objętym kontrolą nie występowało o dofinansowanie zadań inwestycyjnych z zakresu zagospodarowania wód opadowych ze środków pozabudżetowych. W 2017 r. BI podjęło nieudaną próbę uzyskania dofinansowania dla przedsięwzięcia pn. *Przebudowa układu hydrologicznego obejmującego Potok Służewiecki i Rów Wolica w celu zabezpieczenia przeciwpowodziowego* w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura Środowiska 2014-2020.

Zastępca Dyrektora BI poinformował, że przyczyną nieuzyskania dofinansowania były problemy z zagwarantowaniem środków na wykup gruntów pod planowaną inwestycję oraz ponad roczna zwłoka Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia.

(akta kontroli tom I str. 586-600, tom II 497-498)

Kontrolą objęto dwa zadania inwestycyjne zrealizowane w latach 2018-2020 (I kw.):

<sup>63</sup> Ponadto ww. okresie pięć inwestycji w zakresie budowy dróg i odwodnienia zostało zrealizowanych przez deweloperów (inwestorów przedsięwzięć) na podstawie art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

<sup>64</sup> W ramach ww. inwestycji wybudowano m. in. ok 5,2 tys. mb kanalizacji deszczowej, 90 szt. studni chłonnych, rewizyjnych i kanalizacyjnych, 62 wpusty uliczne, 16 zbiorników retencyjnych, 18 skrzynek rozsączających, 17 komór drenażowych. Łączna kwota wydatków w zakresie inwestycji dotyczących ww. infrastruktury wyniosła 21 039,8 tys. zł (nie uwzględniono kosztów siedmiu inwestycji, w których wydatki na kanalizację deszczową nie były wydzielone).

<sup>65</sup> W zakresie większości inwestycji drogowych, ze względu na ryczałtowe wynagrodzenie wykonawców, nie ma możliwości wyliczenia dokładnych kosztów związanych z budową odwodnienia.

<sup>66</sup> W tym 50 000 tys. zł zaplanowano na zadanie *Budowa kolektora tłoczego dla celów odprowadzania wód opadowych i roztopowych z południowych Dzielnic m.st. Warszawy*, realizowanego przez GDDKiA przy współfinansowaniu z budżetu m.st. Warszawy. Do końca I kwartału 2020 r. Miasto wydatkowało na ww. cel 10 515,8 tys. zł.

- Przebudowa dwóch zbiorników retencyjnych na terenie parkingu P+R Al. Krakowska za kwotę 46,6 tys. zł,
- Modernizacja ul. Zdziarskiej polegająca na budowie ronda na skrzyżowaniu ul. Zdziarskiej i Kąty Grodzkie oraz mostu nad rzeką Długą w ciągu ul. Zdziarskiej za kwotę 10 931,0 tys. zł, w tym 1 254,6 tys. zł budowa kanalizacji deszczowej<sup>67</sup>.

Oba zadania inwestycyjne przygotowano w sposób rzetelny. Zapewniono wykonanie dokumentacji projektowej oraz uzyskano niezbędne uzgodnienia, pozwolenia lub dokonano stosownych zgłoszeń. Zadania były ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej m.st. Warszawy i w planach zadań inwestycyjnych Miasta na lata 2018 i 2019 oraz zostały w całości sfinansowane ze środków budżetu m.st. Warszawy. Pierwszą inwestycję przeprowadzono ze względu na powtarzające się, niekontrolowane wypływy wody ze zbiorników retencyjnych, występujące przy intensywnych opadach atmosferycznych. W przypadku drugiej inwestycji powodem był zły stan obiektu mostowego zlokalizowanego na rzece Długiej<sup>68</sup>. W obu zadaniach wyboru wykonawców dokonano w trybach przewidzianych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>69</sup>. Zawarte umowy należycie zabezpieczały interesy zamawiającego (określono m. in. terminy wykonania i odbioru robót, zasady podwykonawstwa, kary umowne, zasady odpowiedzialności wykonawcy i rękojmi oraz prawo odstąpienia od umowy w przypadku stwierdzenia, iż przeprowadzenie inwestycji nie leży w interesie publicznym). Roboty budowlane w zakresie modernizacji ul. Zdziarskiej rozpoczęto po uprawomocnieniu się decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a nadzór inwestorski sprawowały osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, z zachowaniem wymogów umowy, dokumentacji projektowej i zasad wiedzy technicznej. Ze względu na zakres prac prowadzonych w ramach przebudowy zbiorników retencyjnych<sup>70</sup> nie było obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych, prowadzenia książki budowy oraz ustanowienia nadzoru inwestycyjnego. Zmian umowy z wykonawcą modernizacji ul. Zdziarskiej dokonano zgodnie z art. 144 ust. 1 Prawa zamówień publicznych<sup>71</sup>. Wykonawcę przebudowy zbiorników retencyjnych obciążono karą umowną w kwocie 5,4 tys. zł, którą potrącono z należnego wykonawcy wynagrodzenia<sup>72</sup>. W przypadku obu inwestycji dokonano odbiorów częściowych robót, w tym ulegających zakryciu, co potwierdzono zapisami w dzienniku budowy<sup>73</sup>. Roboty budowlane odebrano rzetelnie, a zadania zrealizowano i rozliczono zgodnie z określonymi w umowach terminami i zakresem rzeczowym. Eksploatację obydwu obiektów rozpoczęto w dniach dokonania ich odbiorów przez przedstawicieli Miasta, a w przypadku modernizacji ul. Zdziarskiej również po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Dotychczas nie wystąpiły przypadki awarii i przerw w eksploatacji a przeglądy techniczne i serwisowe obiektów wykonanych w ramach przebudowy zbiorników retencyjnych przeprowadzono w listopadzie 2019 r. i lipcu 2020 r. Przeglądy obiektów drugiej ze zbadanych inwestycji zaplanowano na II pół. 2020 r. Oględziny obu inwestycji potwierdziły, iż zostały one zrealizowane, są prawidłowo eksploatowane; nie stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu obiektów.

<sup>67</sup> W ramach inwestycji wybudowano m. in. 13 studni kanalizacyjnych, jedną studnię rozprężną, 20 wpustów ulicznych, jeden separator koalescencyjny zintegrowany z osadnikiem, jeden zbiornik retencyjny, 298,20 mb rur kanalizacyjnych DN 315 mm, 169,10 mb rur kanalizacyjnych DN 200mm, jedną przepompownię ścieków, jeden regulator przepływu.

<sup>68</sup> Przed realizacją inwestycji na moście i prowadzącej do niego jezdni nie było odwodnienia kanalizacji deszczowej.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843. Dalej: PZP. Wykonawców jednej inwestycji wybrano na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy PZP, a drugiej inwestycji w trybie przetargu nieograniczonego.

<sup>70</sup> Inwestycja obejmowała prace remontowe w ramach istniejącej infrastruktury.

<sup>71</sup> Zmiany dotyczyły zmian harmonogramu prac budowlanych, w tym ich przyspieszenia. Wynagrodzenie wykonawcy nie uległo zmianie.

<sup>72</sup> Karę umowną nałożono z powodu niedotrzymania przez wykonawcę terminu realizacji I etapu inwestycji.

<sup>73</sup> Dotyczy wyłącznie inwestycji przy ul. Zdziarskiej.

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 były wydatkowane prawidłowo i gospodarnie (oszczędnie). Inwestycje te zostały rzetelnie przygotowane i zrealizowane, a ustanowiony nadzór inwestorski zapewnił ich realizację zgodnie z zakresem określonym umowami i projektami, przy zachowaniu zasad wiedzy technicznej. Należyte zabezpieczenie interesów Miasta w umowach z wykonawcami umożliwiło zaś wyegzekwowanie należnej kary umownej.

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

OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

1. W latach 2018-2020 działania z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w m.st. Warszawa realizowało ponad dwadzieścia komórek organizacyjnych Urzędu oraz funkcjonujących odrębnie jednostek Miasta.

Za system kanalizacyjny sieci ogólnospławnej oraz przyłączone do niego sieci deszczowe odpowiadało MPWiK, natomiast system odkrytego odprowadzania wód opadowych i roztopowych (m.in. kanały, rowy, zbiorniki) oraz powiązane z nim urządzenia wodne, na mocy § 14a uchwały kompetencyjnej, powierzono właściwym terenowo 18 Dzielnicom Miasta. Do ich zadań należało m.in. dokonanie oceny funkcjonowania systemu, prowadzenie inwestycji, utrzymanie i eksploatacja urządzeń wodnych, podejmowanie działań przywracających prawidłowe funkcjonowanie systemu w sytuacjach awaryjnych. Zarząd Zieleni prowadził działania w zakresie konserwacji 24 kanałów oraz Stawów Brustmana (3 zbiorniki wodne) służących do odbioru wód opadowych lub roztopowych. Natomiast ZTM i ZDM przeprowadzały inwestycje oraz utrzymywały i konserwowały urządzenia znajdujące się w ich władaniu.

Biuro Ochrony Środowiska Urzędu prowadziło postępowania i wydawało decyzje w zakresie ustalania opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej, opracowywało i opiniowało programy w zakresie ochrony środowiska oraz dokonywało oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej.

Do zadań Biura Infrastruktury należało m.in. monitorowanie wykonania celów i aktualizacja polityki m.st. Warszawy w zakresie rozwoju systemu wodociągowo-kanalizacyjnego, prognozowanie potrzeb Miasta w zakresie zagospodarowania wód opadowych, monitorowanie i wykonywanie analiz realizacji procesów inwestycyjnych dotyczących rozwoju systemu wodociągowo-kanalizacyjnego, realizowanych przez podmioty odpowiedzialne za rozwój tych systemów, organizowanie i monitorowanie funkcjonowania systemu odprowadzania wód opadowych (z wyłączeniem kanałów otwartych i urządzeń wodnych), udział w przygotowywaniu bilansów w zakresie zagospodarowania wód opadowych ujętych w systemach zamkniętych oraz udział w prowadzeniu działań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych ujętych w systemach zamkniętych. W latach 2018-2020 Biuro nie realizowało większości ww. zadań lub realizowało je w bardzo wąskim zakresie (za wyjątkiem prognozowania potrzeb Miasta dotyczących zagospodarowania wód opadowych).

(akta kontroli tom II str. 159-233, 499-501)

W marcu 2017 r. Prezydent Miasta powołał Zespół ds. określenia zasad finansowania, zarządzania i eksploatacji systemu rurowego odprowadzania wód

opadowych na terenie m.st. Warszawy<sup>74</sup>. Koncepcja ww. Zespołu zakładała powierzenie MPWiK zadań związanych z zarządzaniem wodami opadowymi (w tym w szczególności kanalizacją deszczową zamkniętą). Mimo spotkań przedstawicieli Urzędu i MPWiK od czerwca 2016 r., do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie zawarto żadnego porozumienia lub umowy. Według danych MPWiK w majątku tej Spółki znajdowało się 304,1 km sieci kanalizacji deszczowej. Ponadto Spółka eksploatowała (bez prawa własności) 125,4 km sieci miejskiej. Nowa taryfa MPWiK dotycząca zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, zatwierdzona decyzją Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie PGW WP z 24 kwietnia 2018 r., nie uwzględniała kosztów eksploatacji kanalizacji deszczowej. Od wejścia w życie ww. taryfy (2 czerwca 2018 r.) Spółka samodzielnie pokrywała koszty eksploatacji i utrzymania miejskiej kanalizacji deszczowej. Zastępca Dyrektora BI poinformował, że wg przekazanych przez MPWiK szacunków, Miasto będzie musiało ponieść z tego tytułu wydatki w kwotach: 11 325 tys. zł za II półrocze 2018 r., 24 599 tys. zł za 2019 r., 23 565 tys. zł za 2020 r., 24 063 tys. zł za 2021 r. i 24 572 tys. zł za 2022 r. Ponadto wyjaśnił, że z uwagi na trudną sytuację finansową Miasta (brak środków w budżecie m.st. Warszawy na wypłacenie Spółce rekompensaty) rozważane jest rozwiązanie, polegające na potrąceniu wzajemnych należności, związanych m.in. z uzyskaniem przez Spółkę praw do infrastruktury kubaturowej, będącej własnością Miasta.

(akta kontroli tom II str. 234-281, 515-516)

2. Kontrola zatrudnienia w wybranych jednostkach organizacyjnych Miasta wykazała, że zadania z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, w Biurze Ochrony Środowiska realizowało trzynastu pracowników, w Biurze Infrastruktury i w Centrum Obsługi Podatnika po trzech, a w Urzędzie Dzielnicy Białołęka jeden pracownik. Wszyscy pracownicy posiadali odpowiednie kwalifikacje z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych<sup>75</sup>, a 12 z nich uczestniczyło w szkoleniach w ww. zakresie<sup>76</sup>. We wszystkich przypadkach zadania z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych były wyszczególnione w zakresach obowiązków pracowników.

(akta kontroli tom II str. 282-304)

3. Szczegółową kontrolą zaplecza technicznego objęto Urząd Dzielnicy Białołęka i Zarząd Zieleni. Obydwa podmioty nie dysponowały własnym zapleczem technicznym, umożliwiającym konserwację i bieżące utrzymanie systemów odwadniania dróg (Urząd Dzielnicy) oraz kanałów i cieków wodnych (Zarząd Zieleni). Realizację zadań w ww. zakresie zlecano podmiotom zewnętrznym i finansowano środkami z budżetu Miasta.

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta wystąpiło 10 awarii m. in. uszkodzeń rurociągów i wpustów kanalizacji deszczowej, niedrożnych studni chłonnych oraz nieprawidłowego funkcjonowania pomp. Sześć z nich usunęły podmioty zewnętrzne, a cztery, które wystąpiły w lutym i marcu 2019 r. oraz w marcu 2020 r. (dwie awarie) nie zostały usunięte z powodu nie wyłonienia wykonawcy w postępowaniu przetargowym. Cztery awarie usunięto w okresie od 9 do 24 dni od ich wystawienia, dwie po upływie około 2 miesięcy. Ich koszt wynosił 360,5 tys. zł (środki budżetu Miasta).

(akta kontroli tom II str. 233, 287-288, 305-306)

<sup>74</sup> Na mocy zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 598/2017 r. z 27 marca 2017 r.

<sup>75</sup> Pracownicy ukończyli studia z inżynierii środowiska, ochrony środowiska, inżynierii sanitarnej i wodnej, ekonomii.

<sup>76</sup> W tym m. in. w Ogólnopolskiej konferencji szkoleniowej „Wody opadowe- aspekty prawne, ekonomiczne i techniczne w 2008 r., kongres „Miasto-Woda-Jakość życia” w 2018 i 2019 r., Konferencja – Wody opadowe w 2018 r., szkolenie „Nowe Prawo wodne” w 2018 r., szkolenie z zakresu opłaty retencyjnej w 2019 r., szkolenie pn. Opłata retencyjna warsztaty i spojrzenie praktyczne w listopadzie 2019 r., konferencji Stormwater Poland 2020 w marcu 2020 r. Udział w części szkoleń był bezpłatny, natomiast szkolenia i konferencje płatne były pokrywane z budżetu Miasta (7,3 tys. zł w 2018 r., 7,0 tys. zł w 2019 r., 0,9 tys. zł w I kw.2020 r.).

Ocena stanu technicznego 10 990 mb kanałów odprowadzających wody opadowe z terenu dzielnic Bemowo, Żoliborz i Bielany, przeprowadzona w 2018 r. przez podmiot zewnętrzny na zlecenie Miasta wykazała, że istniejący system kanalizacji deszczowej był nieszczelny, a jego konstrukcja została naruszona. Stwierdzono występowanie przesunięć pomiędzy segmentami rur oraz pęknięcia i postępującą korozję. Przeprowadzona inwentaryzacja kanałów wykazała również szereg uszkodzeń konstrukcyjnych, wpływających negatywnie na funkcjonowanie systemu kanalizacyjnego, w tym utraty nośności konstrukcji części kanałów, co może oddziaływać na osłabienie gruntu, a przez to na osłabienie całego układu nośnego. Ocena stanu technicznego wykazała konieczność przeprowadzenia kompleksowej renowacji, której koszty oszacowano na łączną kwotę 20 561,0 tys. zł netto. Zastępca Dyrektora BI wyjaśnił, że do końca I półrocza 2020 r. nie przeprowadzono renowacji odcinków sieci wskazanych w opracowaniu.

(akta kontroli tom I str. 23-24, tom II str. 543)

W latach 2017-2019 Straż Miejska m.st. Warszawy, wykorzystując zakupioną w grudniu 2016 r. wytwornicę dymu, przeprowadziła sześć akcji zadymiania nielegalnych przyłączy kanalizacyjnych, w tym w 2017 r. w rejonie Potoku Służewieckiego, w 2018 r. cztery zadymienia różnych cieków wodnych w okolicach ul. Nowoursynowskiej, Krobińskiej, Granicznej i Słonki, a w 2019 r. okolice ul. Widok. Przeprowadzone kontrole pozwoliły na zidentyfikowanie funkcjonujących wylotów i wypustów kanalizacji deszczowej oraz odpływów zaślepionych.

(akta kontroli tom II str. 337-338)

4. W okresie objętym kontrolą w m.st. Warszawa nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i audytów oraz nie prowadzono sprawozdawczości obejmującej całość realizowanych zadań w ww. zakresie, co powodowało, iż nie funkcjonowały mechanizmy ich monitorowania i oceny. Nie prowadzono rejestrów i ewidencji gromadzących informacje z zakresu zagospodarowania wód opadowych z całego Miasta np. dotyczących lokalizacji zrzutów wód opadowych, posiadanych pozwoleń wodnoprawnych oraz użytkowanej infrastruktury. Dane te były w różnym zakresie zbierane m.in. w 18 Urzędach Dzielnic, Biurze Infrastruktury, Zarządzie Zieleni, ZTM i ZDM. Z powodu braku podmiotu koordynującego realizację ww. zadań oraz zbierającego dane z terenu całego Miasta, nie zapewniono gromadzenia oraz przepływu informacji między Prezydentem Miasta, a poszczególnymi podmiotami realizującymi te zadania. W Rejestrze Ryzyk Strategicznych Miasta na 2018 r. wskazano m.in. ryzyko związane z brakiem systemowego, jednolitego zarządzania urządzeniami do odprowadzania wód opadowych oraz ryzyko lokalnych podtopień spowodowane niewłaściwym działaniem systemu ich odprowadzania.<sup>77</sup> Natomiast BOŚ i BI zidentyfikowały odpowiednio ryzyka w zakresie: ustanawiania wysokości opłaty retencyjnej i dofinansowania budowy urządzeń do zatrzymania i wykorzystania wód opadowych i roztopowych oraz uporządkowania zarządzania systemem ich odprowadzania i zapewnienie stabilnego finansowania dla eksploatacji i rozwoju systemu.

(akta kontroli tom II str. 307-335, 493, 496-497)

5. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta wywiązywał się z obowiązku terminowego przekazywania sprawozdań z realizacji działań zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz planach zarządzania ryzykiem powodziowym.

(akta kontroli tom II str. 339-343)

6. W latach 2018-2020 (I kw.) do Urzędu wpłynęło sześć skarg (dwie w 2018 r. i cztery w 2019 r.), cztery wnioski (dwa w 2019 r. i dwa w I kw. 2020 r.) oraz dwie

<sup>77</sup> Rejestr Ryzyk Strategicznych na rok 2019 i 2020 nie został przyjęty.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

petycje (w 2019 r.) dotyczące badanych zagadnień. Szczegółowe badanie dziesięciu z nich, w tym sześciu skarg, dwóch wniosków i dwóch petycji wykazało, że wszystkie rozpatrzono terminowo. Skargi dotyczyły zalewania posesji, budynków oraz dróg wodami opadowymi, budowy lub remontu odwodnienia oraz awarii skrzynki do przepompowni wód opadowych. Urząd udzielił odpowiedzi na wszystkie badane zgłoszenia, z czego osiem uznano za zasadne<sup>78</sup>, a dwie za bezzasadne<sup>79</sup>.

(akta kontroli tom II str. 344-349)

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

1. W latach 2018-2020 (I kw.) w m.st Warszawa nie stworzono zintegrowanego systemu zarządzania realizacją zadań z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, umożliwiającego sprawowanie nadzoru nad ich realizacją na terenie całego Miasta, w tym nie opracowano ogólnomiejskiego programu ich zagospodarowania i rozwoju kanalizacji deszczowej. Poszczególne zadania z ww. zakresu wykonywało wiele komórek organizacyjnych Urzędu oraz funkcjonujących odrębnie jednostek Miasta (w tym 18 dzielnic, BOŚ, BI, Zarząd Zieleni, ZTM i ZDM). W konsekwencji Miasto nie prowadziło zintegrowanej polityki inwestycyjnej w zakresie infrastruktury deszczowej. Żadna jednostka Miasta nie gromadziła i nie analizowała danych dla całego Miasta o planowanych i realizowanych inwestycjach, posiadanych pozwoleniach wodnoprawnych i ponoszonych z ich tytułu opłat. W Mieście zidentyfikowano ryzyka dotyczące braku systemowego, jednolitego zarządzania urządzeniami do odprowadzania wód opadowych i roztopowych, występowania lokalnych podtopień spowodowanych niewłaściwym działaniem systemu oraz potrzebę uporządkowania zarządzania systemem odprowadzania ww. wód, zapewnienia stabilnego finansowania dla eksploatacji i rozwoju systemu. Na konieczność stworzenia zintegrowanego systemu zagospodarowania wód opadowych i rozwoju kanalizacji deszczowej w Mieście oraz potrzebę opracowania programu w tym zakresie wskazywano m.in. w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* z 2006 r., *Polityce rozwoju systemu wodociągowo-kanalizacyjnego w Warszawie do 2025 r.* z 2006 r. *Strategii adaptacji do zmian klimatu dla m.st. Warszawy* z 2019 r. oraz *Koncepcji zagospodarowania wód opadowych i roztopowych na terenie m.st. Warszawy w ujęciu przestrzennym* z 2020 r. Brak skoordynowanego zarządzania zadaniami zakresu zagospodarowania wód opadowych był, w ocenie NIK, jednym z powodów niewystarczającego finansowania działań i złego stanu posiadanych urządzeń. Biuro Infrastruktury nie realizowało lub realizowało w wąskim zakresie większość przypisanych tej jednostce zadań dotyczących zagospodarowania wód opadowych. Biuro m.in. nie zaktualizowało od 2006 r. *Polityki rozwoju systemów wodno-kanalizacyjnych*, a od 2016 r. prowadziło nieskuteczne działania dotyczące ustalenia warunków finansowania realizacji przez MPWiK zadań związanych z zarządzaniem wodami opadowymi (w tym w szczególności kanalizacją deszczową zamkniętą). Według aktualnych szacunków Miasto będzie musiało ponieść z tego tytułu wydatek w kwocie 47 707 tys. zł<sup>80</sup>.

(akta kontroli tom I str. 21-28, tom II str. 159-281, 307-336, 493, 496-503)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że władze Miasta zdają sobie sprawę z potrzeby wprowadzenia jednolitego programu i sposobu zarządzania

<sup>78</sup> W jednej sprawie Urząd zrealizował działanie zapobiegające zalaniom, w czterech sprawach rozpoczęto prace zmierzające do usunięcia zgłoszonego problemu, w jednej sprawie prace budowlane zaplanowano na lata 2023-2024, a w dwóch podjęto doraźne działania zaradcze.

<sup>79</sup> W jednym przypadku skarga wykraczała poza kompetencje Urzędu, przekazano ją do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego. W drugim wyjaśniono skarżącemu, iż odwodnienie, którego dotyczy skarga zostało już wybudowane.

<sup>80</sup> Za okres od początku II półrocza 2018 r. do końca I półrocza 2020 r.

systemem odprowadzania i gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi, jednak jest to zadanie złożone pod względem prawnym, ekonomicznym i technicznym, wymagającym czasu oraz odpowiednich nakładów finansowych.

(akta kontroli tom II str. 509-510)

2. W latach 2018-2020 (I kw.) nie sprawowano kontroli zarządczej oraz skutecznego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, mimo iż takie obowiązki wynikały z art. 69 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>81</sup> oraz Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>82</sup>. Kontrola wykazała, że w zakresie zagospodarowania wód opadowych m. in. nie funkcjonowały mechanizmy monitorowania i oceny realizowanych zadań, nie przeprowadzano kontroli i audytów wewnętrznych oraz nie zapewniono przepływu informacji między Prezydentem Miasta, a poszczególnymi podmiotami realizującymi ww. zadania. Biuro Infrastruktury nie monitorowało celów dotyczących systemu kanalizacji odprowadzania wód opadowych, określonych w *Polityce rozwoju systemu wodociągowo-kanalizacyjnego w Warszawie*.

(akta kontroli tom II str. 493, 496-501, 503, 517, 543-545)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że nadzór nad działaniem systemów kanalizacji deszczowej sprawowany był przez jednostki bezpośrednio zarządzające tymi urządzeniami oraz będące ich właścicielami. Kontrola realizowanych przez te podmioty zadań była prowadzona m.in. poprzez sprawozdania budżetowe

(akta kontroli tom II str. 510-511)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, iż zgodnie z przywołanymi przepisami ustawy o finansach publicznych, sprawowanie kontroli zarządczej, a w tym nadzór jest obowiązkiem Prezydenta Miasta.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 Miasto nie było należycie przygotowane do rzetelnej realizacji zadań z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Przyjęte przez Miasto rozwiązania organizacyjne nie gwarantowały prawidłowego wykonania ww. zadań. Ich realizację powierzono ponad dwudziestu komórkom organizacyjnym i podmiotom (w tym MPWiK) bez zapewnienia koordynacji i właściwego nadzoru.

W Mieście nie wprowadzono ogólnomiejskiego programu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Kontrola wykazała niewystarczające finansowanie w zakresie eksploatacji i rozwoju systemu oraz zły stan posiadanej infrastruktury. Awarie urządzeń usuwano w ramach usług zewnętrznych, co skutkowało wydłużeniem czasu naprawy. W Mieście nie sprawowano kontroli zarządczej oraz skutecznego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Skargi dotyczące realizacji zadań związanych z wodami opadowymi i roztopowymi rozpatrywano w sposób rzetelny.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. spowodowanie złożenia, przez podmioty reprezentujące Prezydenta Miasta, brakujących oświadczeń dotyczących naliczenia opłaty zmiennej za odprowadzanie wód opadowych do wód,
2. merytoryczną kontrolę rozliczeń dofinansowania przedsięwzięć służących zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych, przed ich wypłatą,

<sup>81</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>82</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

3. przedstawienie Radzie m.st. Warszawy projektu zmiany uchwały kompetencyjnej w zakresie aktualizacji podstawy prawnej wydawania decyzji dotyczących zmian kierunku i natężenia odpływu wód,
4. terminową realizację zadań dotyczących naliczania i windykacji opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej,
5. zapewnienie rzetelnej weryfikacji danych, stanowiących podstawę naliczenia opłaty z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej,
6. wprowadzenie zintegrowanego systemu zarządzania realizacją zadań z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych,
7. wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych oraz procedur umożliwiających sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.

## 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, dnia 12 sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Kontroler:

Anna Ledzińska-Stiller  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

/-/

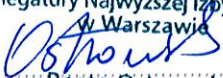
/-/

.....  
podpis

.....  
podpis

Zmian w wystąpieniu dokonała:

p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie

Beata Ostrowska  
p.o. **DYREKTORA**  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Warszawie  
  
Beata Ostrowska  
.....  
podpis

