



LOP.430.2.2023

Nr ewid. 88/2023/P/23/074/LOP

Informacja o wynikach kontroli

Ustalanie, pobieranie i egzekwowanie
opłat z tytułu odprowadzania wód
opadowych w województwie opolskim

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dyrektor Delegatury NIK w Opolu



Iwona Zyman

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

25. 11. 2023r

Najwyższa Izba Kontroli
Ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	5
2. Ocena ogólna	6
3. Synteza	7
4. WNIOSKI	14
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	15
5.1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych	15
5.2. Nadzór nad realizacją zadania w zakresie gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi	22
5.3. Realizacja zadania w zakresie ustalania i pobierania opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz egzekwowanie należności	25
6. Załączniki	38
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	38
6.2.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	40
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	42
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	53
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	54
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	55
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra.....	56

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ugk	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679)
Prawo budowlane	z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.)
Prawo wodne	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.)
przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne	przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.), jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność
usługi wodne	zapewnienie gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód, w tym 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
uzzw	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537)
wieloletni plan	opracowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, przyjmowany przez radę gminy w formie uchwały
wody opadowe i roztopowe	wody będące skutkiem opadów atmosferycznych
Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, państwowa osoba prawna obejmująca strukturę polskich organów administracji wodnej, utworzona 1 stycznia 2018 r. na podstawie przepisów Prawa wodnego

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów administracji publicznej i innych podmiotów realizujących zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych były prawidłowe?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy przyjęte rozwiązania organizacyjne, jak też działania podejmowane w ramach nadzoru właścicielskiego zapewniały prawidłowość realizacji zadań w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych?

Czy podmioty świadczące usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych ustalały i pobierały opłaty z tego tytułu zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, jak również podejmowały prawidłowe działania w celu wyegzekwowania takich należności?

Jednostki kontrolowane

Urząd Miejski w Baborowie, Urzędy Miasta w Opolu oraz Urząd Gminy i Miasta w Ozimku
Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w Baborowie, Opolu i Ozimku

Okres objęty kontrolą

Lata 2019-2023
(do 30 czerwca)

W związku z wejściem w życie Prawa wodnego, wody opadowe i roztopowe utraciły status ścieków. Zmiana ta doprowadziła do daleko idących skutków prawnych, tj. wyłączenia możliwości uwzględnienia kosztów odprowadzania tych wód w ramach taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków. Działając na podstawie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, Rada Miasta Opolo powierzyła zadanie w zakresie eksploatacji kanalizacji deszczowej Spółce Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp.z o.o. oraz ustaliła cenę za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. Również na terenie gmin: Ozimek i Baborów obowiązywały uchwały ustalające wysokość ww. ceny, a zadania w tym obszarze były wykonywane przez odrębne spółki.

Zagadnienie pobierania opłat za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych było przedmiotem licznych sygnałów lokalnej prasy, dotyczących wątpliwości zgłaszanych przez mieszkańców, co do zasadności wprowadzenia tego rodzaju opłaty. Stwierdzając nieważność podjętej w tej sprawie w Opolu uchwały, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wskazał na brak podstaw prawnych wprowadzenia takiej opłaty. Odmienne stanowisko zaprezentował natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając ww. wyrok i potwierdzając kompetencje prawotwórcze rady gminy w tym zakresie. Sąd ten wskazał jednak na konieczność ujęcia w akcie prawa miejscowego zarówno sposobu wyliczenia ceny, jak i sposobu ustalenia ostatecznej wysokości należnej opłaty.

Z informacji prasowych wynikało także, że opisane wyżej wątpliwości prawne mogły mieć negatywny wpływ na terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu należnej opłaty. Z kolei, brak w obowiązujących przepisach szczegółowych wytycznych w tym przedmiocie, mógł generować ryzyko dowolnego kształtowania wysokości ceny za świadczoną przez gminy usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

Uwzględniając istotną dla lokalnej społeczności wagę zagadnienia, NIK podjęła czynności kontrolne w trzech urzędach gmin, na obszarze których wprowadzono przedmiotowe opłaty oraz trzech spółkach, którym gminy te powierzyły realizację zadań własnych w zakresie eksploatacji sieci kanalizacji deszczowej.

Kontrolą objęto działania przygotowawcze gmin do wprowadzenia poboru nowej opłaty, w tym obejmujące opracowanie projektów aktów prawa miejscowego oraz sporządzanie kalkulacji stanowiącej podstawę przyjętych w tych aktach cen. Sprawdzano także spełnianie przez spółki realizujące zadania gminy wymogów świadczenia usług wodnych oraz czynności podejmowanych w celu ustalania, poboru i egzekucji należnych z tego tytułu opłat.

2. OCENA OGÓLNA

Działania objętych kontrolą gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych realizujących zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych nie były w pełni prawidłowe

Jednostki samorządu terytorialnego, jak również spółki działające z ich udziałem, prawidłowo realizowały zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, uzyskując dochody za świadczone z tego tytułu usługi na zasadach przewidzianych w obowiązujących uchwałach organów stanowiących gmin. Stwierdzono jednak przypadki nierzetelnego działania, jak też nieuzasadnionego zaniechania realizacji niektórych obowiązków.

W dwóch objętych kontrolą Urzędach uchwały dotyczące opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych nie były przyjmowane jako akty prawa miejscowego, a w jednym - nierzetelnie sporządzono kalkulację stanowiącą podstawę przyjęcia obowiązującej ceny świadczonych usług. Dla potrzeb wyliczeń stanowiących podstawę przyjmowanej ceny, kontrolowane jednostki korzystały z wytycznych zawartych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Analiza wysokości opłat przyjętych przez inne samorzady wykazała znaczne zróżnicowanie zarówno co do wysokości stawek, jak i przyjmowanych przez gminy kryteriów przedmiotowych różnicujących te opłaty. Powyższe mogło być spowodowane brakiem jednoznacznych regulacji prawnych określających zasady ustalania takich opłat.

We wszystkich jednostkach podejmowano rzetelne działania w celu diagnozowania potrzeb dotyczących budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych. Zagadnienia te uwzględniono również w treści obowiązujących dokumentów strategicznych. W jednym z urzędów nie dysponowano jednak pełnymi danymi o liczbie nieruchomości objętych usługą odprowadzania wód deszczowych i roztopowych.

Usługi odprowadzania takich wód wykonywane były przez odrębne przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Pomimo tego, organy wykonawcze dwóch gmin nie wywiązały się z ustawowego obowiązku opracowania projektu uchwały rady gminy w sprawie powierzenia spółce realizacji takiego zadania. W konsekwencji wymagane uchwały nie zostały podjęte.

Prawidłowo sprawowany był nadzór właścicielski nad spółkami zajmującymi się eksploatacją sieci kanalizacji deszczowej. Podmioty te dysponowały rzetelnymi danymi umożliwiającymi identyfikację kręgu odbiorców świadczonych usług. Tylko w dwóch spółkach opracowane zostały regulaminy, określające zasady korzystania z usług publicznych, wymagane przepisami ustawy o gospodarce komunalnej.

Wszystkie skontrolowane podmioty utrzymywały infrastrukturę sieci kanalizacji deszczowej w należyтым stanie technicznym. W dwóch jednostkach zaniechano poddawania obiektów budowlanych okresowym kontrolom, o których mowa w przepisach Prawa budowlanego. W jednej ze spółek świadczone były również okresowo usługi wodne bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

Spółki prawidłowo ustalały wysokość opłat należnych z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych. W jednej z nich odstąpiono jednak od pobierania opłat od części odbiorców zobowiązanych do ich uiszczenia, pomimo braku podstaw prawnych takiego wyłączenia.

W dwóch spośród trzech kontrolowanych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych nie wystąpiły zaległości w regulowaniu należności z tytułu ww. opłat, wymagające podejmowania czynności zmierzających do ich wyegzekwowania. Działania jednej ze Spółek polegające na odstąpieniu od dochodzenia należnych odsetek za zwłokę oceniono jako niegospodarne.

3. SYNTEZA

Gminy były prawidłowo przygotowane do realizacji zadania odprowadzania wód opadowych i roztopowych

Kontrolowane jednostki podejmowały działania służące zapewnieniu realizacji zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych polegające na powierzeniu jego realizacji komórkom organizacyjnym właściwym w sprawach infrastruktury i gospodarki komunalnej. Zadania te realizowały osoby, których wykształcenie i doświadczenie zawodowe zapewniały prawidłowe ich wykonywanie..

[str. 15-16]

W urzędach nie zapewniono prawidłowego powierzenia zadania spółkom

We wszystkich objętych kontrolą Urzędach podjęto decyzję o powierzeniu realizacji zadania odprowadzania wód opadowych i roztopowych spółce z udziałem gminy, której przedmiot działalności obejmował przede wszystkim świadczenie usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Tylko w jednym przypadku organ wykonawczy zapewnił opracowanie projektu uchwały organu stanowiącego w tej sprawie. W pozostałych dwóch Urzędach¹ takie uchwały nie zostały podjęte, a realizację zadania spółkom gminnym powierzono wyłącznie na podstawie umów przekazujących tytuł prawny do dysponowania siecią kanalizacji deszczowej. Zgodnie jednak z art. 4 ugk, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej oraz wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadniając decyzję o powierzeniu realizacji zadania spółkom, gminy wskazywały na korzyści wynikające z oszczędności budżetowych mających powstać wskutek przeniesienia na te podmioty obowiązku uiszczenia opłat z tytułu świadczenia usług wodnych, wykonywania zadania przez wyspecjalizowaną jednostkę oraz doświadczenia Spółek w zarządzaniu infrastrukturą wodno-kanalizacyjną.

[str. 16]

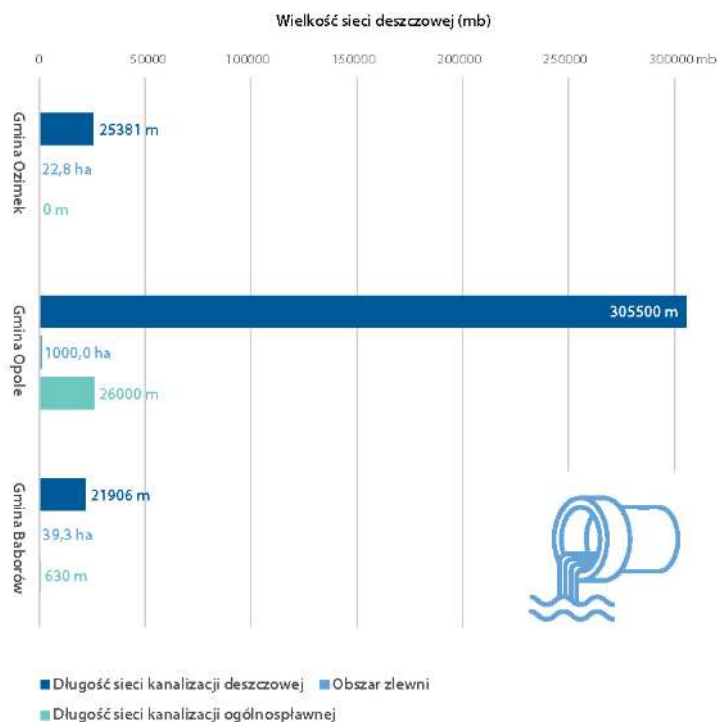
Podejmowano rzetelne działania w celu zdiagnozowania potrzeb dotyczących infrastruktury służącej odprowadzaniu wód opadowych

Kontrolowane jednostki dysponowały danymi o infrastrukturze technicznej służącej odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych. W jednym przypadku² odprowadzanie tych wód realizowano wyłącznie z wykorzystaniem kanalizacji deszczowej. Na obszarze pozostałych dwóch gmin wody opadowe i roztopowe odprowadzono zarówno z wykorzystaniem kanalizacji deszczowej, jak i kanalizacji ogólnospławnej. Długość sieci kanalizacji deszczowej na obszarze skontrolowanych gmin wynosiła: 21 906 m w Gminie Baborów, 25 381 m w Gminie Ozimek oraz 305 500 m w Mieście Opolu.

¹ UM w Baborowie i UGiM w Ozimku.

² Gmina Ozimek.

Infografika nr 1
Łączna długość kanalizacji deszczowej (w metrach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli

Gminy nie prowadziły jednak ewidencji, pozwalającej na ustalenie liczby nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe były odprowadzane za pośrednictwem otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. Informacje dotyczące przebiegu i długości ww. infrastruktury gromadzono przede wszystkim w oparciu o dane służące ewidencjonowaniu uzbrojenia terenu, zawarte w Systemie Informacji Przestrzennej, danych stanowiących podstawę sporządzania wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, jak również kart środków trwałych, będących podstawą ujęcia tego rodzaju urządzeń w księgach rachunkowych jednostki. Tylko w jednym z objętych kontrolą Urzędów³ podjęto czynności zmierzające do ustalenia rzeczywistych parametrów przebiegu sieci kanalizacji deszczowej i urządzeń niezbędnych do jej funkcjonowania, poprzez zlecenie podmiotowi trzeciemu inwentaryzacji tej sieci. W pozostałych jednostkach, ww. informacje były gromadzone przez Spółki, realizujące zadania gmin w tym zakresie.

Gminy, mimo przekazania realizacji zadania spółkom, podejmowały samodzielnie działania zmierzające do rozpoznania potrzeb w obszarze zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. W wyniku tych działań, we wszystkich objętych kontrolą Urzędach planowano i realizowano działania inwestycyjne, obejmujące budowę, przebudowę i modernizację infrastruktury służącej zagospodarowaniu ww. wód, w tym w ramach budowy i przebudowy dróg gminnych. Przedsiębiorstwa realizujące zadania gmin w tym obszarze uwzględniały takie zadania w opracowywanych projektach wieloletnich planów modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, przyjmowanych na podstawie uchwał organów stanowiących gmin. Tylko w jednej jednostce plan taki nie został uchwalony⁴ z uwagi na niezaplanowanie przez spółkę realizacji prac w tym zakresie – inwestycje obejmujące budowę

³ UM w Baborowie.

⁴ UM w Baborowie.

nowych odcinków sieci kanalizacji deszczowej były realizowane wyłącznie przez gminę.

[str. 16-17]

Wystąpiły przypadki niedochowania wymogów formalnych świadczenia usług wodnych

Według stanu na dzień zakończenia kontroli, wszystkie objęte kontrolą jednostki dysponowały ważnymi pozwoleniami wodnoprawnymi na usługi wodne w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, tj. łącznie 61 tego rodzaju decyzjami. W związku z powierzeniem realizacji zadania spółkom, podmioty te występowały do właściwego organu – Dyrektora Zarządu Zlewni w Opolu o przeniesienie na swoją rzecz praw i obowiązków wynikających z ww. decyzji, której pierwotnym adresatem pozostawała gmina. Stwierdzono także przypadki świadczenia przez Spółkę WiK Opole usług wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

W przypadku jednej z gmin⁵, wydawanie warunków technicznych przyłączenia do sieci kanalizacji deszczowej należało do zadań urzędu – dane o wydanych pozwoleniach na bieżąco przekazywano spółce, realizującej powierzone zadanie własne gminy, celem aktualizacji bazy danych odbiorców świadczonej usługi.

W kontrolowanym okresie tylko jedna jednostka⁶, przed przekazaniem sieci kanalizacji deszczowej w administrowanie spółce, była zobowiązana do przeprowadzania kontroli stanu technicznego stanowiących elementy tej sieci obiektów budowlanych i prowadzenia dokumentacji, o której mowa w przepisach ustawy Prawo budowlane. Pozostałe jednostki przekazały ww. infrastrukturę spółkom przed 1 stycznia 2019 r., stąd w kontrolowanym okresie obowiązki te nie spoczywały już na gminach.

[str. 17-18]

Akty prawa miejscowego określały wysokość ceny za świadczenie usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych

W związku z koniecznością ponoszenia opłat za usługi wodne polegające na odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych, w objętych kontrolą Urzędach podjęto działania zmierzające do ustalenia obowiązującej na obszarze danego miasta ceny, stanowiącej podstawę obciążenia opłatami mieszkańców gminy, korzystających z tego rodzaju usług. W przypadku wszystkich jednostek, sporządzona w tym celu kalkulacja została opracowana przez Spółki, którym gminy powierzyły realizację ww. zadania. W związku z wyłączeniem kategorii wód opadowych i roztopowych z definicji legalnej ścieków zawartej w art. 2 pkt 8 uzw, brak jest podstaw prawnych do stosowania zawartych tam zasad wprost przy kształtowaniu cen za usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Biorąc pod uwagę, że obowiązujące przepisy nie określały sposobu wyliczenia tego rodzaju ceny, podmioty te, jako przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w świadczeniu usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, za podstawę opracowanych wyliczeń przyjmowały zasady i wytyczne zawarte w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków⁷, tj. aktu wykonawczego obowiązującego przy ustalaniu taryf za wodę i ścieki.

W wyniku przeprowadzonego w ramach kontroli badania przez biegłego z zakresu rachunkowości ustalono, że w jednym przypadku sporządzona kalkulacja była nierzetelna⁸. W pozostałych jednostkach, przyjęte do obliczenia proponowanej ceny dane i wielkości znajdowały oparcie w dokumentacji źródłowej, stanowiącej podstawę ujęcia danego rodzaju wydatku w sumie kosztów działalności w zakresie świadczenia usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

⁵ Miasto Opole.

⁶ UM Opola.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1074.

⁸ UM w Baborowie.

Przeprowadzona przez NIK analiza wysokości opłat aktualnie obowiązujących na obszarze gmin, w których podjęto decyzję o ich wprowadzeniu kształtowała się na poziomie od 0,11 zł/m² w Gminie Ostrołęka oraz 1,08 zł/m³ w Gminie Wolbórz i Gminie Świebodzice do 3,89 zł/m² w Gminie Żory i 8,15 zł/m³ w Gminie Szamotuły⁹. Należy także zwrócić uwagę na zróżnicowanie przyjętej przez gminy metodologii ich ustalania poprzez odnoszenie wyrażonej w złotych stawki do ilości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych albo powierzchni objętej odprowadzaniem tych wód do systemów kanalizacji deszczowej, jak również zróżnicowanie poszczególnych stawek w zależności od rodzaju powierzchni, jak i przeznaczenia nieruchomości, z których odprowadzana jest deszczówka¹⁰.

[str. 18-21, 32-34]

Nie podejmowano działań promujących zagospodarowanie wód opadowych

W treści przyjętych w kontrolowanych jednostkach dokumentów strategicznych, w tym gminnych programach ochrony środowiska, strategiach rozwoju oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zagadnienia dotyczące gospodarowania tzw. „deszczówką” uwzględniano w ramach szerzej ujętej problematyki ochrony środowiska oraz zabezpieczenia przeciwpowodziowego i ochrony przed suszą. W dokumentach tych zakładano podejmowanie czynności zmierzających do wdrożenia kompleksowych rozwiązań odprowadzania ścieków opadowych z ciągów komunikacyjnych, placów i parkingów. Zamieszczano też uregulowania gospodarki wodami opadowymi w kierunku ich oczyszczania i retencjonowania, celem ograniczenia spływu powierzchniowego. Ponadto przewidziano opracowanie wytycznych dotyczących sposobu retencjonowania wód opadowych oraz prowadzenie promocji i edukacji w zakresie ich zagospodarowania. W jednym przypadku¹¹ organ wykonawczy nie zapewnił opracowania gminnego programu ochrony środowiska, mimo obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹². Zaniechanie to uzasadniano brakiem dostatecznych zasobów kadrowych i środków finansowych niezbędnych do zlecenia takiego zadania podmiotowi zewnętrznemu.

Kontrolowane jednostki nie podejmowały jednak działań ukierunkowanych na promowanie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości, co uzasadniano ograniczonymi środkami finansowymi, które gminy mogłyby przeznaczyć na ten cel.

[str. 21]

Prawidłowo i rzetelnie sprawowano nadzór nad działalnością spółek realizujących powierzone zadanie

Zadania w obszarze sprawowania nadzoru właścicielskiego w dwóch objętych kontrolą jednostkach¹³ nie zostały przypisane konkretnej komórce organizacyjnej ani pracownikowi zatrudnionemu na samodzielnym stanowisku. Tylko w jednym Urzędzie¹⁴ zadania w tym zakresie powierzono pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku Pełnomocnika ds. nadzoru korporacyjnego. W pozostałych gminach czynności te były podejmowane bezpośrednio przez organ wykonawczy. W żadnym z objętych kontrolą Urzędów nie obowiązywały pisemne procedury dotyczące sposobu wykonywania tego nadzoru. Nadzór sprawowano przy wykorzystaniu instrumentów i uprawnień wynikających z obowiązujących w tym zakresie przepisów, tj. ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁵ oraz ugk. Organy wykonawcze objętych kontrolą gmin dysponowały danymi i informacjami przekazywanymi przez Spółki w związku z zatwierdzaniem sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności zarządu i rady nadzorczej. Nadzór ten sprawowano także za pośrednictwem członków rad nadzorczych, powoływanych przez zgromadzenie

⁹ z uwzględnieniem należnego podatku od towarów i usług, w skali 12 miesięcy.

¹⁰ W zależności od rodzaju odwadnianej powierzchni, sposobu wykorzystywania nieruchomości, itp.

¹¹ W Baborowie.

¹² Aktualnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

¹³ UM w Baborowie i UGiM w Ozimku.

¹⁴ UM Opola.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.

wspólników spośród kandydatów wskazywanych przez burmistrza lub prezydenta miasta.

[str. 22-25]

Nie przekazywano Spółkom wsparcia finansowego w obszarze zagospodarowania wód opadowych i roztopowych

W Urzędach nie obowiązywały wewnętrzne procedury ani zarządzenia określające zasady udzielania wsparcia finansowego spółkom komunalnym. W związku z realizacją zadania odprowadzania wód opadowych i roztopowych kontrolowane jednostki nie przekazywały z budżetu środków finansowych tym spółkom. Nie udzielano także poręczeń lub gwarancji, jak również nie udzielano wsparcia finansowego w innej formie.

[str. 25]

Zasoby Spółek były adekwatne do potrzeb wynikających z realizacji nowego zadania

W strukturze organizacyjnej kontrolowanych Spółek nie wyodrębniono komórek organizacyjnych ani samodzielnych stanowisk dedykowanych do realizacji zadań w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Czynności te realizowali pracownicy wykonujący zadania przedsiębiorstwa obejmujące dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. W związku z przyjęciem do realizacji tego zadania nie zwiększono także zasobów kadrowych, a pracownikom zapewniono udział w specjalistycznych szkoleniach i konferencjach związanych z ww. zagadnieniem.

Identyfikacji odbiorców świadczonych przez Spółki usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych dokonywano z wykorzystaniem danych geodezyjnych dotyczących sieci uzbrojenia terenu. Podejmowano również czynności polegające na przeprowadzaniu kontroli w terenie, celem weryfikacji danych dotyczących nieruchomości, z których wody te były odprowadzane za pośrednictwem pozostającego w zarządzie tych Spółek systemu kanalizacji deszczowej i ogólnospławnej.

[str. 26]

Opracowano dokumenty i akty wewnętrzne określające zasady świadczenia usługi

W związku z przyjęciem do realizacji zadania własnego gminy w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, Spółki podjęły działania polegające na przeniesieniu na swoją rzecz pozwoleń wodnoprawnych, których dotychczasowym adresatem pozostawały gminy. W wyniku tych działań, wszystkie objęte kontrolą jednostki uzyskały pozwolenia wodnoprawne na świadczenie usług wodnych w zakresie obejmującym realizację powierzonego zadania. W odniesieniu do jednej z objętych kontrolą Spółek¹⁶ stwierdzono, że podmiot ten świadczył usługi wodne bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego dla obszaru 17 zlewni, co było spowodowane wygaśnięciem uzyskanych uprzednio decyzji wskutek upływu okresu ich ważności i wydaniem kolejnych pozwoleń już po dacie wygaśnięcia poprzednio obowiązujących.

Na podstawie ww. decyzji, kontrolowane jednostki zostały zobowiązane do uiszczania stosownych opłat za gospodarowanie i odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, w tym opłat stałych i opłat zmiennych. W latach 2019-2022 łączna wysokość wniesionych z tego tytułu opłat stanowiła odpowiednio kwoty 232,8 tys. zł (ZUK Baborów), 291,3 tys. zł (PGKiM Antoniów) oraz 6 225,8 tys. zł (WiK Opole)¹⁷. W okresie poprzedzającym przekazanie zadania WiK Opole, tj. w 2019 r. i 2020 r. obowiązek ponoszenia tych opłat realizowało Miasto Opole.

[str. 27-28]

Wystąpiły przypadki zaniechania realizacji obowiązków zarządcy obiektów budowlanych

W wyniku przeprowadzonej na zlecenie NIK¹⁸ przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego kontroli doraźnych stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej, w przypadku dwóch jednostek stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych oraz przeprowadzania

¹⁶ WiK Opole.

¹⁷ W latach 2019-2020 opłaty te były uiszczane przez Miasto Opole.

¹⁸ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

okresowych kontroli stanu technicznego elementów sieci. W wyniku ww. kontroli przeprowadzonych w terenie organ nadzoru budowlanego stwierdził, że jedna ze Spółek¹⁹ nie zapewniła należytego stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej, a w przypadku dwóch pozostałych stan urządzeń oceniony został ogólnie jako dobry, mimo drobnych usterek i nieprawidłowości, wymagających podjęcia działań naprawczych. Stwierdzono także, że pełniące funkcję zarządców obiektów budowlanych podmioty nie zapewniły prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego dla wszystkich elementów sieci kanalizacji deszczowej, co było niezgodne z art. 60b ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

[str. 28-32]

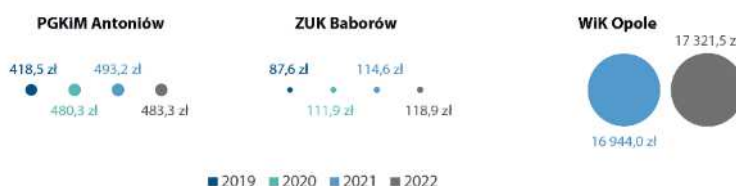
Prawidłowo naliczono i ewidencjonowano należności z tytułu opłat i odsetek

Wszystkie objęte kontrolą jednostki w prawidłowy sposób ustalały wysokość należnych opłat za świadczenie usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Przeprowadzone w tym obszarze badanie wykazało, że opłaty te naliczono zgodnie z zasadami ustalonymi w uchwałach organów stanowiących oraz postanowieniami zawartych umów. Podstawę wyliczenia należnej opłaty stanowiły dane dotyczące powierzchni utwardzonej, z której wody opadowe i roztopowe były odprowadzane do systemów kanalizacji deszczowej, wykazane w treści oświadczeń składanych przez usługobiorców lub wskazane w treści zawieranych umów.

W latach 2019-2022 realizujące zadania gmin Spółki uzyskały przychody z tytułu pobierania ww. opłat w łącznej wysokości 36 573,8 tys. zł.

Infografika nr 2

Kwota przychodów z tytułu pobierania opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli

W wyniku weryfikacji powszechności obciążania ww. opłatą²⁰ stwierdzono, że dwie z objętych kontrolą jednostek obciążały obowiązkiem zapłaty wszystkie osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zobowiązane do jej uiszczenia. Jedna z kontrolowanych Spółek²¹ nie podjęła działań zmierzających do ustalenia opłaty wobec wszystkich właścicieli nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe były odprowadzane za pośrednictwem systemów kanalizacji deszczowej – do kręgu zobowiązanych nie włączono właścicieli nieruchomości mieszkalnych. Zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości kontrolowane jednostki prawidłowo i rzetelnie ewidencjonowały zarówno należności główne z tytułu przedmiotowej opłaty, jak i należne odsetki.

[str. 34]

Wystąpiły przypadki odmowy zapłaty należnej opłaty,

Z uwagi na szereg wątpliwości prawnych adresatów uchwał Rady Miasta Opola, dotyczących zasadności pobierania i prawidłowości naliczania opłaty za

¹⁹ ZUK Baborów.

²⁰ Szczegółowe badanie przeprowadzono na próbie 60 nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe były odprowadzane za pośrednictwem systemów kanalizacji deszczowej eksploatowanej przez daną spółkę.

²¹ ZUK Baborów.

świadczenie usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych, w jednej z objętych kontrolą jednostek²² wystąpiły liczne przypadki nieregulowania należności z tego tytułu. W związku z powyższym, podejmowano działania w celu ich wyegzekwowania, polegające na kierowaniu wezwań do zapłaty, wymianie korespondencji, a także wnoszeniu pozwów o zapłatę do właściwego sądu powszechnego. Według biegłego, skuteczność tych działań była jednak ograniczona, co miało wpływ na tworzenie odpisów aktualizujących wartość należności przeterminowanych, które to kwoty stanowiły element kalkulacji kosztów sporządzonej dla celów obliczenia ceny za 1m³ odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

W pozostałych jednostkach zobowiązane podmioty terminowo dokonywały zapłaty ww. opłat, stąd jednostki te nie podejmowały działań zmierzających do ich wyegzekwowania.

[str. 35]

**Ulgi w spłacie
zobowiązań z tytułu
należnej opłaty za
odprowadzanie wód
opadowych
i roztopowych**

W żadnej z kontrolowanych Spółek nie przyjęto wewnętrznych zasad określających zasady stosowania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Tego rodzaju postanowienia nie zostały także zawarte w uchwałach organów stanowiących, ustalających zasady obliczania ceny i opłaty z tytułu świadczenia usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych, jak również regulaminów świadczenia tych usług. Jedna z objętych kontrolą Spółek²³ umorzyła należności z tytułu odsetek, przysługujących od wybranych kontrahentów w łącznej wysokości 24,5 tys. zł, co w ocenie NIK stanowiło działanie niegospodarne. Mimo otrzymanych wniosków w tym zakresie, Spółka nie udzielała tego rodzaju ulg innym podmiotom, w tym osobom fizycznym, zwracającym się o odstąpienie od pobierania ww. opłaty.

[str. 36]

²² WiK Opole.

²³ WiK Opole.

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

Jak wykazała kontrola NIK, brak ustawowych uregulowań prowadzi do znacznego zróżnicowania opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Wskazuje to na konieczność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu precyzyjne wprowadzenie ustawowych kryteriów, na podstawie których określana byłaby wysokość opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, ewentualnie upoważnienie właściwego ministra do kształtowania tego rodzaju kryteriów w drodze rozporządzenia.

Organy wykonawcze gmin

1. Zapewnienie rzetelnego przygotowania projektów uchwał organu stanowiącego w sprawie wysokości opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych.
2. Podjęcie działań promujących i edukacyjnych w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, w tym dotyczących możliwości samodzielnego zagospodarowania tych wód.
3. Opracowanie projektu uchwały organu stanowiącego w przedmiocie powierzenia spółce i zadania odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

Prezisi Zarządów Spółek

1. Opracowanie projektu regulaminu zasad korzystania z usług publicznych w zakresie odbioru wód opadowych i roztopowych, a następnie przedłożenie go do zatwierdzenia przez organ wykonawczy gminy.
2. Podjęcie działań zmierzających do objęcia obowiązującą opłatą wszystkich adresatów obowiązującej w tym zakresie uchwały rady gminy.
3. Podjęcie i kontynuację działań organizacyjnych zapewniających realizację obowiązków zarządcy obiektów budowlanych: prowadzenie wymaganych kontroli okresowych i założenia ksiąg obiektów budowlanych.
4. Uzyskanie wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na świadczone usługi wodne w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zgodnie z przepisami Prawa wodnego.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PRZYGOTOWANIE DO REALIZACJI ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z ZAGOSPODAROWANIEM WÓD OPADOWYCH I ROZTOPOWYCH

Odprowadzanie wód opadowych i roztopowych jako zadanie własne gminy

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach podjęto działania zapewniające prawidłową realizację zadań w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Czynności te polegały na powierzeniu realizacji zadania wyspecjalizowanym podmiotom oraz opracowaniu właściwych projektów aktów prawa miejscowego w sprawie wysokości opłat oraz uzyskaniu pozwoleń wodnoprawnych w związku ze świadczeniem tego rodzaju usług. Diagnostowano także potrzeby w zakresie infrastruktury służącej odprowadzaniu wód deszczowych, jednak kontrolowane jednostki nie prowadziły działań promujących zagospodarowanie tych wód przez właścicieli nieruchomości.

Zagadnienie dotyczące zakwalifikowania usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych do zadań własnych gminy po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Prawa wodnego budziło wątpliwości zarówno w orzecznictwie²⁴, jak i literaturze przedmiotu²⁵. Wskutek zmiany stanu prawnego związanego z nową regulacją Prawa wodnego doszło do modyfikacji definicji ścieków, z której wyłączono wody deszczowe, definiując je jako odrębną kategorię, tj. wody będące skutkiem opadów atmosferycznych²⁶. Jednocześnie, ustawodawca nie uregulował zagadnienia podstaw prawnych pobierania opłat z tytułu świadczenia tego rodzaju usług ani w przepisach Prawa wodnego ani w treści innych obowiązujących lub nowoprzyjętych aktów prawnych. Wskutek zmienionej kwalifikacji prawnej ww. wód, gminy utraciły możliwość obciążania opłatami odbiorców tego rodzaju usługi w ramach taryf za wodę i ścieki wprowadzanych na podstawie przepisów o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Powyższe skutkowało podejmowaniem przez te jednostki czynności zmierzających do wprowadzenia tego rodzaju opłat w oparciu o inne powszechnie obowiązujące przepisy, w tym ustawę o samorządzie gminnym i ugk. Należy jednak zaznaczyć, że tryb ustalania cen i opłat za usługę odprowadzenia deszczówki nie został wprost uregulowany w obowiązujących przepisach. Wśród adresatów ww. uchwał pojawiły się zatem wątpliwości co do zgodności z prawem wprowadzania tego rodzaju opłaty, stąd zarówno uchwały rad gmin, jak i zarządzenia organów wykonawczych stały się przedmiotem skarg wnoszonych do właściwych wojewódzkich sądów administracyjnych.

We wszystkich urzędach realizacja zadania w zakresie świadczenia usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych została prawidłowo powierzona do realizacji odpowiednim komórkom organizacyjnym, a podejmowanie czynności zapewniających jego realizację ujęto w pisemnych zakresach obowiązków pracowników. Osoby te legitymowały się wykształceniem adekwatnym do rodzaju realizowanych zadań, a w jednej z kontrolowanych jednostek²⁷ również uprawnieniami do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie. W związku z planowanymi zmianami obowiązujących przepisów Prawa wodnego, kierownicy skontrolowanych Urzędów²⁸ umożliwiali pracownikom udział w specjalistycznych szkoleniach, dotyczących

²⁴ W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/GI 45/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że zadania własne gminy - obejmujące odprowadzanie jedynie ścieków - nie obejmują odprowadzania wód opadowych i roztopowych niebędących ściekami. Rozpatrując skargę kasacyjną od tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał jednak, że sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, wyłączając z zakresu jego normowania odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej (wyrok z 9 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 6815/21).

²⁵ Rotko Jerzy, Problem odpłatności za usługę odprowadzania wód opadowych w orzecznictwie sądów administracyjnych, publ. Samorząd Terytorialny 1-2/2013

²⁶ Art. 16 pkt 69 Prawa wodnego.

²⁷ UM Opola.

²⁸ Z wyjątkiem UG w Baborowie.

ww. zagadnień, jak też obejmujących problematykę ochrony środowiska i kształtowania zasobów wodnych. Tylko w jednej z kontrolowanych jednostek²⁹ zagadnienia dotyczące odprowadzania wód opadowych i roztopowych stanowiły przedmiot badań w ramach audytu wewnętrznego.

Powierzenie realizacji zadania spółkom z udziałem gminy

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach zadanie w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych przekazano do realizacji spółkom z udziałem gminy. Tylko w Urzędzie Miasta Opola na podstawie uchwały z dnia 27 sierpnia 2020 r. nr XXIX/59/20 Rada Miasta Opola podjęła decyzję o powierzeniu realizacji ww. zadania WiK w Opolu. Z uzasadnienia przedmiotowej uchwały wynikało, że wpływ na decyzję o powierzeniu zadania Spółce miał przede wszystkim znaczny wzrost kosztów eksploatacji kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe, spowodowany koniecznością ponoszenia opłat za usługi wodne, których wysokość w 2019 r. stanowiła kwotę 4 546 274,00 zł, a za pierwszy kwartał 2020 r. 1 015 717,00 zł. Wskazano także, że w wyniku zmiany stanu prawnego, wskutek wejścia w życie Prawa wodnego, Miasto utraciło możliwość pobierania opłat od podmiotów odprowadzających wody opadowe i roztopowe do kanalizacji. Analiza potencjału instytucjonalnego i Spółki wykazała także zasadność powierzenia zadania wyspecjalizowanemu podmiotowi, dysponującemu odpowiednim zasobem kadrowym, sprzętowym i organizacyjnym.

W pozostałych dwóch Urzędach, mimo udostępnienia infrastruktury służącej odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych spółkom gminnym, organ wykonawczy nie zapewnił opracowania projektu uchwały w sprawie powierzenia realizacji tego zadania podmiotowi trzeciemu. Gmina Ozimek 31 grudnia 2014 r. przekazała Spółce Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Antoniewie kanalizację deszczową o łącznej długości 25 381 m poprzez wniesienie aportu na pokrycie udziałów w kapitale zakładowym Spółki. Wśród przesłanek powierzenia zadania Spółce wskazano przede wszystkim przeniesienia poza jst ryzyka finansowania zadania oraz dążenie do zapewnienia profesjonalnego wykonywania usługi przez podmiot posiadający doświadczenie w tego rodzaju działalności.

Przekazanie sieci kanalizacji deszczowej Zakładowi Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Baborowie zostało dokonane na podstawie umowy o administrowanie siecią kanalizacji deszczowej z 31 marca 2017 r. Decyzja w tym przedmiocie wnikała z tego, że Spółka realizowała już zadanie o zbliżonym charakterze, tj. dotyczące eksploatacji kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej, stąd dysponowała potencjałem umożliwiającym podjęcie kolejnego zadania.

Diagnoza potrzeb w zakresie rozbudowy sieci kanalizacji deszczowej

Kontrolowane gminy dysponowały infrastrukturą odprowadzającą wody opadowe i roztopowe o łącznej długości odpowiednio: 305 500 m (Miasto Opole), 25 381 m (Gmina Ozimek) oraz 21 906 m (Gmina Baborów). Tylko na terenie Gminy Ozimek kanalizacja deszczowa w całości została wyodrębniona od kanalizacji sanitarnej, w pozostałych gminach odprowadzanie wód deszczowych częściowo realizowano także z wykorzystaniem kanalizacji ogólnospławnej.

Zarówno w Baborowie, jak i w Ozimku podmiotem wydającym warunki podłączenia do sieci kanalizacji deszczowej były Spółki, którym gminy powierzyły realizację tego zadania. Tylko w Opolu wydawanie warunków podłączenia do sieci stanowiło zadanie Prezydenta Miasta.

Kwestie dotyczące zagospodarowania wód opadowych i roztopowych zostały uwzględnione w treści opracowanych w objętych kontrolą Urzędach dokumentów strategicznych, w tym strategiach rozwoju, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i gminnych programach ochrony środowiska. Problematyka ta nie stanowiła jednak wyodrębnionego zagadnienia, lecz została potraktowana jako element szerszej ujmowanych kierunków rozwoju i działań gminy w obszarze ochrony

²⁹ UM Opola.

środowiska i przeciwdziałania zagrożeniom powodziowym. W dokumentach tych zakładano podejmowanie działań spójnych z priorytetami rozwoju na obszarach zagrożonych powodzią, zbieżnych z zasadami zagospodarowania ujętymi w planach zagospodarowania przestrzennego województwa opolskiego. W Strategii Rozwoju Lokalnego Gminy Baborów na lata 2014-2020 włączenie Gminy Baborów do obszarów budowy zbiorników małej retencji w województwie opolskim wskazano jako jedną z mocnych stron w ramach analizy SWOT, a wśród przyjętych kierunków zagospodarowania przestrzennego wskazano m.in. działania nakierowane na zwiększanie naturalnej i sztucznej retencji, w tym budowę zbiorników retencyjnych, a także porządkowanie gospodarki ściekowej poprzez preferowanie rozwiązań technicznych służących podczyszczaniu wód opadowych. Burmistrz nie wywiązał się jednak z obowiązku sporządzenia gminnego programu ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Wyjaśniając przyczyny braku wyodrębnienia problematyki zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w strategii rozwoju gminy Burmistrz Ozimka wskazał, że brak uwzględnienia wprost tego zagadnienia w dokumentach strategicznych gminy wynika również z faktu, iż nie opracowano dotychczas jednolitej strategii dotyczącej zagospodarowania wód pochodzących z opadów atmosferycznych, która określałaby cele oraz docelowe wskaźniki zagospodarowywania tych wód. Zagadnienia to marginalnie ujmowane były w dokumentach planistycznych i programowych opracowanych przez Wody Polskie, jednak przyjmowane przez ten podmiot wytyczne i podejmowane działania nie mają charakteru systemowego.

Przykład

W Mieście Opolu zarówno w *Gminnym Programie Ochrony Środowiska na lata 2018-2020*, jak i w dokumencie pn. *Plan adaptacji Miasta Opola do zmian klimatu do roku 2030* założono podejmowanie działań w obszarze promocji i edukacji w zakresie zagospodarowania wód opadowych, wskazując na konieczność opracowania wytycznych dotyczących sposobów i rozwiązań służących retencjonowaniu tych wód. Z uwagi na wieloletnią perspektywę realizacji ww. programów, do dnia zakończenia kontroli wytyczne te nie zostały jeszcze opracowane.

Spełnienie formalnych wymagań świadczenia usług wodnych

Wszystkie objęte kontrolą jednostki dysponowały pozwoleniami wodnoprawnymi na realizację ww. usług. W kontrolowanym okresie badane gminy dysponowały łącznie 87 pozwoleniami wodnoprawnymi, w tym Miasto Opole 79 decyzjami, siedem decyzji zostało wydanych Gminie Ozimek, a Gmina Baborów uzyskała jedno pozwolenie wodnoprawne.

W treści tego rodzaju decyzji udzielano zezwolenia na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z danego obszaru, wyznaczonego poprzez wskazanie nazw miejscowości, dzielnic, ulic lub ich części i odcinków, do oznaczonego cieku wodnego lub rowu, z wyszczególnieniem urządzeń służących realizacji tej usługi, tj. wylotów, separatorów lub studzienek. W pozwoleniach określano także powierzchnię danej zlewni, tj. obszaru, z którego wody te były odprowadzane, w tym powierzchnię całkowitą i powierzchnię zredukowaną³⁰, techniczne szczegóły dotyczące sposobu realizacji decyzji wynikały z treści operatu wodnoprawnego, który stanowił integralną część pozwolenia.

³⁰ Tj. obszar zlewni, z którego wody dopływają do kanalizacji deszczowej, pomniejszony o współczynnik spływu. Współczynnik spływu to wielkość wyrażająca stosunek ilości wód deszczowych spływających do kanalizacji do ilości opadów spadających na powierzchnię zlewni tej kanalizacji, która zależy od stopnia szczelności powierzchni zlewni.

Mapa nr 1
Obszar jednej ze zlewni na terenie Miasta Opola



Źródło: Dokumentacja pozyskana w toku kontroli.

W zależności od zakresu wydawanych pozwoleń i uwarunkowań technicznych realizacji usługi, organ wydający decyzje nakładał na ich adresatów określone obowiązki, formułując zarówno wymogi co do sposobu świadczenia usługi, jak i konieczności przeprowadzenia określonych prac remontowych modernizacyjnych w celu zapewnienia pełnej sprawności urządzeń służących odprowadzaniu deszczówki, z uwzględnieniem wymogów wynikających z przepisów z zakresu ochrony środowiska.

W związku z powierzeniem realizacji przedmiotowego zadania spółkom z udziałem gminy, podmioty te wystąpiły do właściwego organu o przeniesienie na ich rzecz ww. pozwoleń.

**Opracowanie projektów
uchwał w sprawie opłat**

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach organy stanowiące podjęły uchwały w sprawie ustalenia wysokości ceny za świadczenie usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych do otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. W kontrolowanym okresie w poszczególnych jednostkach obowiązywały odpowiednio: po dwie tego rodzaju uchwały w Mieście Opolu i Gminie Baborów oraz trzy uchwały w Gminie Ozimek.

Tylko w Mieście Opolu oba projekty ww. uchwał zostały opracowane jako akty prawa miejscowego, zarówno w 2020 r., jak i w 2022 r. W Gminie Ozimek, tylko jedna z trzech obowiązujących w kontrolowanym okresie uchwał została przyjęta jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego³¹. Również w Gminie Baborów pierwsza z podjętych przez Radę Miejską w Baborowie uchwał w tym przedmiocie nie stanowiła aktu prawa miejscowego³², co zostało skorygowane przy podjęciu

³¹ Uchwała Nr XLVII/439/22 z dnia 30 maja 2022 r. z mocą obowiązywania od 1 lipca 2022 r., Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 2027 z 7 lipca 2022 r.

³² Nr VII/89/19 z 18 czerwca 2019 r.

kolejnej uchwały w tej sprawie³³. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt ugk, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt: I OSK 258/18, *powyższy przepis zawiera normę prawną upoważniającą organ stanowiący gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zawiera bowiem wszystkie elementy delegacji ustawowej do wydania aktu prawa miejscowego (...). Uchwałą tą związany jest każdy usługobiorca, który obowiązany jest w wysokości określonej w uchwale ponosić opłaty za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego*³⁴.

W uzasadnieniu przedkładanych organom stanowiącym projektów uchwał w sprawie ww. opłat wskazywano przede wszystkim na konieczność dysponowania środkami finansowymi, na pokrycie kosztów realizacji zadania, tj. eksploatacji i utrzymania we właściwym stanie technicznym elementów infrastruktury służącej odprowadzaniu wody deszczowej. We wszystkich objętych kontrolą Urzędach, kalkulacja obejmująca uzasadnione koszty realizacji zadania została sporządzona przez spółkę, której powierzono realizację zadania. Z uwagi na brak obowiązujących w tym zakresie przepisów, przygotowując przedmiotowe kalkulacje stosowali metodologię ustalania niezbędnych przychodów na zasadach określonych w przepisach tzw. rozporządzenia taryfowego. Uwzględniając wynikającą z treści tego aktu zasadę zakazu subsydiowania skrośnego, tj. pokrywania kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej lub jednej z grup taryfowych odbiorców usług przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub od innej taryfowej grupy odbiorców, we wszystkich jednostkach przyjmowano jako składniki kosztów zapewniających niezbędne przychody sumę kosztów bezpośrednich i pośrednich, związanych z realizacją usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

W dwóch z objętych kontrolą Urzędów dysponowano dokumentacją dotyczącą sposobu ustalenia wysokości ceny w projektowanych uchwałach, przy czym w Mieście Opolu dotyczyło to tylko projektu uchwały z 2022 r. W trakcie prac nad projektem z 2020 r. zagadnienia dotyczące sposobu wyliczenia przez WiK Opole wysokości ceny za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych były przedmiotem spotkania przedstawicieli Spółki i pracowników Urzędu, a w wyniku dokonanych uzgodnień Spółka przedłożyła kalkulację, uwzględniającą prognozowane koszty realizacji usługi, ustalone zarówno na podstawie danych Urzędu, jak i własnych danych dotyczących ogólnozakładowych kosztów prowadzenia działalności i wysokości opłat należnych Wodom Polskim w związku z wydanymi zezwoleniami. Również w Ozimku, do Urzędu przekazywano dokumentacją stanowiącą podstawę ustalenia stawki opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. W ramach przygotowywania ww. projektów uchwał, Spółka PGKiM Antoniów przedkładała kalkulację stanowiącą podstawę obliczenia ceny z tytułu świadczenia usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

W Urzędzie Miejskim w Baborowie Burmistrz, przed przedłożeniem organowi stanowiącemu projektów uchwał w sprawie ustalenia wysokości ceny za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Decyzja o przestawieniu projektowanej uchwały została podjęta wyłącznie na podstawie pisma Prezesa Zarządu ZUK Baborów, zawierającego propozycję przyjęcia ceny za świadczoną przez Spółkę usługę w wysokości 1,08 zł/m³. Do pisma nie załączono jednak żadnej dokumentacji opisującej sposób wyliczenia ww. stawki.

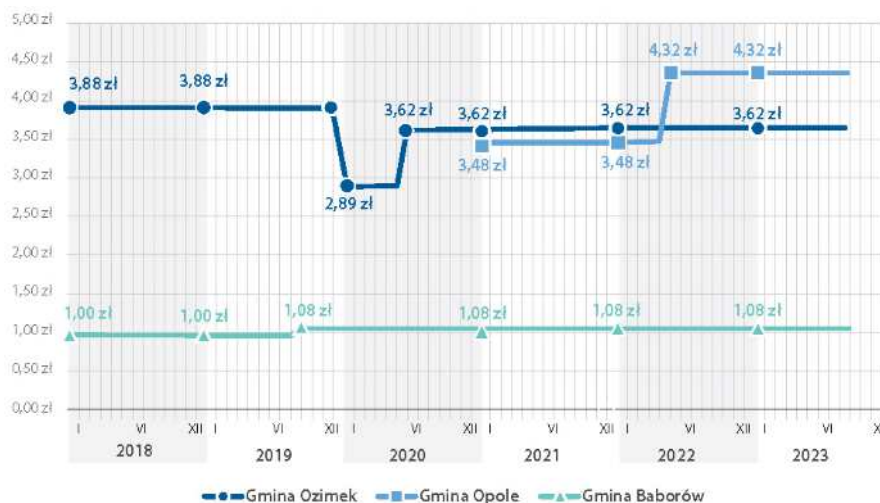
³³ Nr VIII/102/19 z 7 sierpnia 2019 r., Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2576 z 13 sierpnia 2019 r.

³⁴ Publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl. Analogicznie w wyroku NSA z 22 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 5837/21.

Ustalona w ten sposób cena za odprowadzanie 1 m³ wód deszczowych wynosiła w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą od 1,08 zł na terenie Gminy Baborów w latach 2018-2019 (do 1 września 2019 r.) do 4,32 zł na terenie Miasta Opola począwszy od 19 maja 2022 r.

Infografika nr 3

Ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych na terenie województwa opolskiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli

Wielkości te stanowiły podstawę określenia należnej opłaty, dla której wyliczenia należało uwzględnić rodzaj i rozmiar powierzchni, z której wody opadowe i roztopowe były odprowadzane za pośrednictwem systemu kanalizacji deszczowej. Zarówno rodzaj, jak i rozmiar tej powierzchni wynikał z deklaracji odbiorcy usługi, składanej w treści zawieranej ze spółką umowy lub pisemnego oświadczenia w tej sprawie. Podmioty świadczące usługi dysponowały także możliwościami samodzielnego ustalania ww. parametrów w celu ustalenia prawidłowej wielkości należnej opłaty, w szczególności w oparciu o dane geodezyjne dotyczące nieruchomości.

W przypadku dwóch z objętych kontrolą jednostek uchwały ustalające cenę za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych były przedmiotem skarg wnoszonych do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu³⁵ wyrokiem z 27 maja 2021 r., sygn. akt I SA/Op 72/21 stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Opola³⁶ ustalającej wysokość ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w mieście Opolu w wysokości 0,29 zł miesięcznie za każdy metr sześcienny opadu rocznego. W wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej Rady Miasta Opola od tego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny³⁷ uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę WSA w Opolu do ponownego rozpoznania³⁸. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, WSA w Opolu po raz drugi stwierdził nieważność kwestionowanej uchwały³⁹, orzeczenie to nie jest prawomocne.

³⁵ Dalej: WSA w Opolu.

³⁶ Nr XXXI/650/20 z 29 października 2020 r.

³⁷ Dalej: NSA.

³⁸ Wyrok z 22 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 5837/21.

³⁹ Wyrok z 28 lutego 2023 r., sygn. akt I SA/Op 1/23.

Biorąc pod uwagę wytyczne zawarte w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Opolu z 3 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 639/21 w projekcie uchwały Rady Miasta Opola nr LIII/1013/22 z 28 kwietnia 2022 r. uwzględniono nie tylko postanowienia dotyczące wysokości ceny, ale także sposobu jej obliczenia. Jak bowiem wskazał Sąd w treści ww. wyroku, *nie może mieć zastosowania jakakolwiek kalkulacja poza aktem prawa miejscowego, czyli na etapie podpisywania umowy cywilnoprawnej. Zarówno opłata (sposób jej ustalenia) oraz cena (sposób jej ustalenia) muszą być kompleksowo uregulowane w akcie prawa miejscowego. Dopiero na podstawie tak skonstruowanego aktu prawa miejscowego wyznaczającego cenę za usługę oraz sposób obliczenia opłaty, można rozważyć podpisanie umowy cywilnoprawnej będącej podstawą prawną świadczenia usług komunalnych konkretnemu podmiotowi.*

Wyrokiem z 9 stycznia 2023 r. I SA/Op 196/22 WSA w Opolu oddalił skargi wniesione na ww. uchwałę.

Z kolei wyrokiem z 28 grudnia 2022 r., sygn. akt I SA/Op 295/22 WSA w Opolu, wskutek skargi Wojewody Opolskiego, stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej⁴⁰ ustalającej cenę za usługę komunalną o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych lub roztopowych na terenie Miasta i Gminy Ozimek, świadczoną przez PGKiM Antoniów w wysokości 3,62 zł/m³. Orzeczenie to nie jest prawomocne.

Przykład

W Urzędzie Miejskim w Baborowie podstawę przyjęcia ww. stawki opłaty stanowiła pisemna informacja Prezesa Spółki w sprawie propozycji przyjęcia stawki 0,95 zł/m³, wyliczonej z uwzględnieniem kosztów opłat odprowadzanych do Wody Polskie oraz kosztów bezpośrednich obciążających przedmiotową działalność. Biegły, powołany w celu oceny rzetelności i zgodności z dokumentacją źródłową kalkulacji stanowiącej podstawę wyliczenia stawki opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych, która w latach 2018-2023 świadczona była przez Spółkę, w wydanej opinii stwierdził, że przyjęty w tej kalkulacji szacunek sumy kosztów bezpośrednich i pośrednich był zawyżony i nie wynikał z ewidencji kosztów odprowadzania wód opadowych. Poniesione w latach 2019-2022 pozostałe koszty bezpośrednie i pośrednie były znacznie niższe od planowanych, a to oznacza, że kalkulacja w części dotyczącej pozostałych kosztów została sporządzona nierzetelnie.

Działania promujące zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych

W kontrolowanych Urzędach nie podejmowano działań ukierunkowanych na promocję zagospodarowania wód opadowych i roztopowych.

W Opolu, zarówno w Gminnym Programie Ochrony Środowiska na lata 2018-2020⁴¹, Aktualizacji „Programu Ochrony Środowiska dla miasta Opola na lata 2018-2021”, jak i Planie adaptacji Miasta Opola do zmian klimatu do roku 2030 założono podejmowanie działań w obszarze promocji i edukacji w zakresie zagospodarowania wód opadowych. Jednak ze względu na ograniczone środki finansowe Miasto Opole nie podejmowało bezpośrednich, celowo dedykowanych działań, ukierunkowanych na promowanie zagospodarowania takich wód o przez właścicieli nieruchomości.

W Gminie Ozimek podejmowano działania informacyjne wśród zainteresowanych mieszkańców jedynie na temat możliwości dofinansowania i zasad funkcjonowania dwóch edycji programu „Moja woda”, realizowanego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu. W Urzędzie Miejskim w Baborowie nie podejmowanie działań promujących zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości, w tym w szczególności opracowania i wdrożenia programu wspierającego finansowo przedsięwzięcia służące zagospodarowaniu tych wód, uzasadniano przede wszystkim brakiem środków finansowych w budżecie Gminy oraz nadmiarem zadań realizowanych przez pracowników Urzędu.

⁴⁰ Nr XLVII/439/22 z dnia 30 maja 2022 r.

⁴¹ Przyjętym uchwałą nr LXII/1187/18 Rady Miasta Opola z dnia 24 maja 2018 r.

5.2. NADZÓR NAD REALIZACJĄ ZADANIA W ZAKRESIE GOSPODAROWANIA WODAMI OPADOWYMI I ROZTOPOWYMI

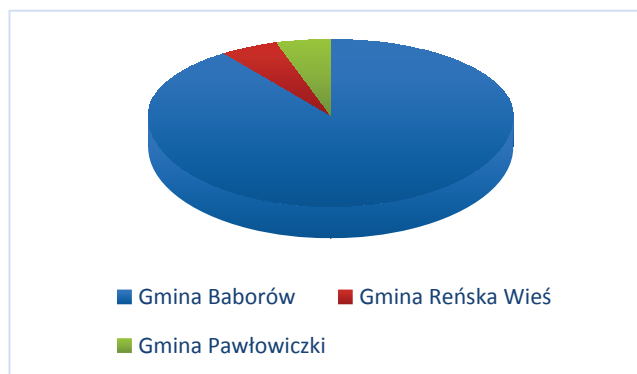
Organizacja nadzoru właścicielskiego w urzędzie

Organy wykonawcze objętych kontrolą gmin prawidłowo realizowały czynności nadzoru nad Spółkami, którym powierzono realizację zadania eksploatacji sieci kanalizacji deszczowej. Zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, nadzór ten polegał na udziale w posiedzeniach organów Spółki, analizie przedkładanych sprawozdań oraz wskazywaniu kandydatów na członków rad nadzorczych.

Spółki, którym objęte kontrolą gminy powierzyły realizację zadań w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych zostały utworzone w celu wykonywania zadań w obszarze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków⁴², jako przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Udziały w kapitale zakładowym dwóch z objętych kontrolą podmiotów stanowiły w całości własność jednostek samorządu terytorialnego: współnikami ZUK Baborów pozostawały Gmina Baborów (88,74%) oraz Gmina Pawłowiczki (5,63%) i Gmina Reńska Wieś (5,63%), a PGKiM Antoniów funkcjonowała jako spółka ze 100% udziałem Gminy Ozimek.

Rysunek nr 1
Udziały w kapitale zakładowym ZUK Baborów



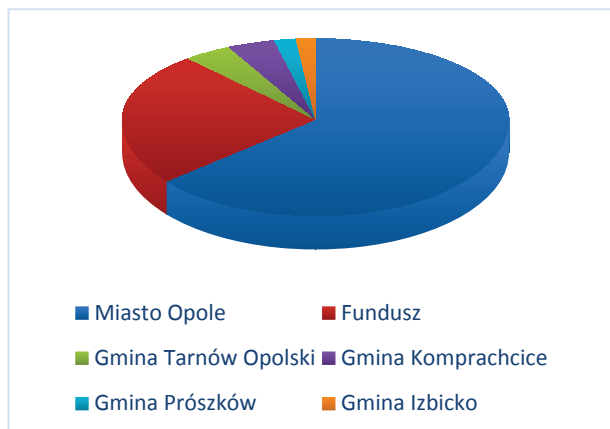
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli

W odniesieniu do Spółki WiK Opole z udziałem Miasta Opola (64,34%) właścicielem 22,94 % udziałów pozostawał Fundusz Inwestycji Samorządowych Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego Aktywów Niepublicznych oraz Gmina Komprachcice (4,49%), Gmina Tarnów Opolski (4,22%), Gmina Prószków (2,11%) i Gmina Izbicko (1,90%).

⁴² Spółka WiK Opole powstała 22 stycznia 1992 r. w wyniku wyodrębnienia ze struktury Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Opolu, ZUK Baborów powstała 21 września 1992 r. w wyniku przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Baborowie, a PGKiM Antoniów została utworzona 1 czerwca 1992 r. z przekształcenia Przedsiębiorstwa Komunalnego w Ozimku.

Rysunek nr 2

Udziały w kapitale zakładowym WiK Opole



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli

Zadania w obszarze sprawowania nadzoru właścicielskiego w dwóch z objętych kontrolą jednostek nie zostały przypisane konkretnej komórce organizacyjnej ani pracownikowi zatrudnionemu na samodzielnym stanowisku. Zadania te były realizowane bezpośrednio przez burmistrza, wykonującego funkcję większościowego udziałowca Spółki, jak również sekretarza i pracowników właściwych w danej sprawie komórek organizacyjnych Urzędu, a w odniesieniu do spraw finansowych, także skarbnika.

W żadnym z kontrolowanych urzędów nie obowiązywały pisemne procedury dotyczące tego nadzoru, a monitorowanie i ocenę ekonomiczno-finansową oparto na sprawozdaniach z działalności organów Spółki, sprawozdaniach finansowych i opiniach biegłego rewidenta. Z wyjaśnień udzielonych przez kierowników kontrolowanych jednostek wynikało także, że działania w ramach nadzoru były podejmowane w oparciu o obowiązujące regulacje prawne dotyczące funkcjonowania spółek z udziałem gminy i polegały na zapewnieniu właściwej współpracy między organami tego podmiotu i urzędem, w szczególności w zakresie organizacji zgromadzeń wspólników, udziału w posiedzeniach rad nadzorczych oraz analizie dokumentacji przedkładanej przed posiedzeniami tych organów. W jednym z urzędów⁴³ Spółka podlegała kontroli zarządzanej przez burmistrza na podstawie art. 68 ustawy o finansach publicznych i regulaminu kontroli wewnętrznej, a czynności nadzoru właścicielskiego były realizowane przez audytora wewnętrznego – pracownik zatrudniony na tym stanowisku legitymował się także ukończeniem kursu dla kandydatów na członków rad nadzorczych.

Przykład

W Urzędzie Miasta Opola prowadzenie spraw związanych z nadzorem właścicielskim w zakresie organizacyjnym, prawnym i finansowym nad spółkami, w których Miasto Opole posiadało udziały lub akcje powierzono pracownikowi zatrudnionemu na samodzielnym stanowisku pracy – Pełnomocnikowi ds. Nadzoru Korporacyjnego, podlegającemu bezpośrednio Prezydentowi Miasta.

⁴³ UGiM w Ozimku.

**Działania podejmowane
w ramach nadzoru
właścicielskiego**

Nadzór właścicielski nad Spółkami z udziałem gminy sprawowany był bezpośrednio przez organy wykonawcze, pełniące funkcję zgromadzenia wspólników (Burmistrzów i Prezydenta Miasta) oraz za pośrednictwem członków rad nadzorczych, powoływanych spośród osób wskazanych przez objętą kontrolą gminy. Zgodnie z Umową Spółki Miastu Opole przysługiwało osobiste prawo do powoływania i odwoływania pięciu członków rady nadzorczej⁴⁴, w pozostałych jednostkach, akty korporacyjne nie zawierały tego rodzaju postanowień.

W zakresie dotyczącym monitorowania i oceny ekonomiczno-finansowej w czynnościach nadzoru właścicielskiego uczestniczyli także skarbnicy, do których zadań należało dokonywanie analiz i oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółek, poprzez interpretację wskaźników finansowych zawartych w sprawozdaniu finansowym i sprawozdaniach organów Spółki z ich działalności w danym roku obrachunkowym. W Urzędach weryfikowano także przedkładane przez Zarząd Spółki projekty uchwał.

W każdym z lat okresu objętego kontrolą Prezydent Miasta Opola dysponował informacjami dotyczącymi bieżącej działalności WiK Opole, zawartymi w przygotowywanych przez Pełnomocnika ds. nadzoru Korporacyjnego dokumentach pn. *Syntetyczna analiza działalności Spółki*, sporządzana odrębnie za każdy rok (2019-2022).

W związku z powierzeniem spółce z udziałem Miasta Opola zadania eksploatacji kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe, w treści umowy dotyczącej zasad realizacji ww. zadania zobowiązano Spółkę do corocznego przedkładania rozliczenia przychodów i kosztów realizowanego zadania na podstawie rachunku zysków i strat, w terminie do 31 marca każdego następnego roku budżetowego.

Z uwagi na złożoną sytuację prawną, wynikającą z trwających postępowań sądowoadministracyjnych w sprawie skarg na uchwały Rada Miasta Opola dotyczące ustalenia ceny za realizację usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zagadnienia te stanowiły przedmiot dyskusji członków Rady Nadzorczej WiK Opole. Zagadnienia te dotyczyły przede wszystkim podejmowanych przez Zarząd Spółki uchwał w sprawie występowania do Prezydenta Miasta z wnioskiem o zwiększenie stawki opłaty, umarzania należności z tytułu odsetek za dokonaną z opóźnieniem zapłatę należności oraz zawierania porozumień z podmiotami, kwestionującymi podstawy prawne pobierania ww. opłaty. Zgodnie z treścią tych porozumień, odbiorcy usług zobowiązali się do terminowego regulowania należności z tytułu opłat ustalonych na podstawie uchwał Rady Miasta Opola, stanowiących przedmiot skarg kierowanych do sądów administracyjnych, a WiK Opole zobowiązał się do zwrotu w całości zapłaconych z tego tytułu należności pod warunkiem prawomocnego stwierdzenia nieważności ww. aktów prawa miejscowego. Informacja o możliwości zawarcia ze Spółką porozumienia, na mocy którego możliwe byłoby uzyskanie zwrotu zapłaconej opłaty bez konieczności występowania z powództwem do sądu powszechnego nie została podana do publicznej wiadomości. Według Zastępcy Prezydenta Miasta, porozumienia tego typu były zawierane na wniosek kierowany przez konkretny podmiot i wyłącznie z jego inicjatywy.

Burmistrz Baborowa, mimo dysponowania informacjami wskazującymi na stosowaną przez ZUK Baborów praktykę obciążania obowiązkiem zapłaty opłaty jedynie wybranych odbiorców nie podjął rzetelnych działań zmierzających do zapewnienia jej pobierania od wszystkich zobowiązanych.

Przykład

⁴⁴ Rada nadzorcza WiK Opole mogła składać się z nie więcej niż dziewięciu członków.

W ramach nadzoru nad spółką audytor wewnętrzny UGiM w Ozimku przygotowywał projekty zarządzeń Burmistrza dotyczących działalności Spółki, prowadził wykaz zmian kapitałowych, rejestry uchwał i protokołów zebrań wspólników, rady nadzorczej i zarządu PGKiM Anotniów, a także prowadził konsultacje i uzyskiwał opinie innych pracowników Urzędu w zakresie przygotowywanych dokumentów, dotyczących działalności Spółki.

Udzielanie spółkom wsparcia finansowego na realizację powierzonego zadania

W żadnej z objętych kontrolą jednostek nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące zasad przekazywania spółkom z udziałem gminy wsparcia finansowego ze środków publicznych. Gminy nie przekazywały także spółkom środków finansowych z przeznaczeniem na realizację zadania odprowadzania wód opadowych i roztopowych, jak również nie udzielały poręczeń ani gwarancji z tym związanych.

Przykład

Gmina Ozimek dokonała podwyższenia kapitału zakładowego Spółki poprzez objęcie nowoutworzonych udziałów w kapitale zakładowym. Udziały te zostały objęte w zamian za aport – sieć kanalizacji deszczowej, wykonaną z rur betonowych o łącznej długości 25 381 m. Zgodnie ze sporządzonym operatem szacunkowym wartość przedmiotu aportu określono na kwotę 1 853 tys. zł. W zamian za aport Gmina Ozimek objęła 18 530 udziałów o wartości 100 zł każdy.

Weryfikacja założeń stanowiących podstawę powierzenia zadania spółce

Kontrolowane jednostki nie dysponowały dokumentacją potwierdzającą weryfikację założeń uzasadniających powierzenie spółkom realizacji zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy Baborów, prawdopodobnie przy podejmowaniu decyzji w tej sprawie nie były brane pod uwagę inne warianty realizacji tego zadania z uwagi na przedmiot działalności przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, realizującego zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu zbiorowego odprowadzania ścieków odbiorcom tych usług i uprawnionego do opracowywania taryf za wodę i ścieki. W okresie, w którym zadanie to powierzono Spółce wody opadowe i roztopowe kwalifikowano jako ścieki, stąd organ wykonawczy gminy uznał za zasadne rozszerzenie działalności ZUK Baborów o ww. czynności.

5.3. REALIZACJA ZADANIA W ZAKRESIE USTALANIA I POBIERANIA OPŁAT Z TYTUŁU ODPROWADZANIA WÓD OPADOWYCH I ROZTOPOWYCH ORAZ EGZEKWOWANIE NALEŻNOŚCI

W większości przypadków Spółki rzetelnie opracowały kalkulacje stanowiące podstawę ustalenia ceny za świadczenie usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych i opracowały wymagane ustawą ugk regulaminy ich udzielania. Zapewniono także utrzymanie infrastruktury technicznej służącej odprowadzaniu tych wód w należyłym stanie technicznym. Wystąpiły jednak przypadki świadczenia ww. usług bez wymaganego Prawem wodnym pozwolenia wodnoprawnego oraz nienależytego wykonywania obowiązków zarządcy obiektów budowlanych. Podmioty te prawidłowo ustalały i pobierały należne opłaty za świadczenie usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych, choć jedno z przedsiębiorstw, wbrew postanowieniom obowiązujących aktów prawa miejscowego, obciążało obowiązkiem zapłaty jedynie wybranych odbiorców.

Przygotowanie do realizacji powierzonego zadania

Przedmiot działalności wszystkich objętych kontrolą przedsiębiorstw obejmował m.in.: pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, odbiór i oczyszczenie ścieków oraz eksploatację kanalizacji deszczowej oraz świadczenie usług w zakresie budowy odcinków nowych sieci i przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych.

W związku z przyjęciem realizacji nowego zadania w Spółkach nie dokonywano zmian organizacyjnych, a czynności w tym obszarze powierzono dotychczasowym pracownikom, którzy legitymowali się wykształceniem i doświadczeniem adekwatnym do zakresu obowiązków.

Przykład

Zadania dotyczące wód opadowych i roztopowych w PGKiM Antoniów wykonywało trzech pracowników Wydziału Wodociągów i Kanalizacji, którym – zgodnie z pisemnym zakresem obowiązków – powierzono m. in.: sprawowanie nadzoru nad całością procesu (...) odprowadzania wód opadowych lub roztopowych; wykonywanie obowiązkowych przeglądów wynikających z prawa budowlanego; przygotowywanie umów związanych z odbiorem wód opadowych lub roztopowych; nadzór nad utrzymaniem i eksploatacją sieci kanalizacji deszczowej; zlecenie opracowania (aktualizowania) i zatwierdzania pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych; prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego dla eksploatowanych budynków i budowli oraz analizę dokumentacji za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych, w tym terminowe przygotowywanie materiałów dla ustalania wysokości opłat za usługi wodne.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 uzw, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu. Plan ten określa m. in. przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach, nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach oraz sposoby finansowania planowanych inwestycji, a także przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody i wprowadzanie ścieków. Dwie spośród objętych kontrolą Spółek⁴⁵ opracowały tego rodzaju plany, w ramach których przewidziano prowadzenie działań zmierzających do eliminacji zrzutów ścieków opadowych i roztopowych do kanalizacji sanitarnej oraz wykrywania nielegalnych podłączeń, jak również prace polegające na przebudowie kanalizacji ogólnospławnej. WiK Opole na przebudowę kanalizacji ogólnospławnej zaplanowała w latach 2019-2022 odpowiednio 514,0 tys. zł, 1 836,1 tys. zł, 1 116,4 tys. zł i 820,0 tys. zł, wydatkowano na ten cel 901,0 tys. zł, 2 239,9 tys. zł, 633,2 tys. zł i 215,2 tys. zł. PGKiM Antoniów sporządziła i przekazała Burmistrzowi Ozimka trzy wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, obejmujące okresy lat: 2018-2021; 2021-2024 oraz 2023-2026. Nieopracowanie projektu ww. wieloletniego planu w ZUK Baborów wynikało z nieplanowania przez Spółkę żadnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz rozwojowo-modernizacyjnych oraz faktu pozostawiania jedynie zarządcą infrastruktury kanalizacji deszczowej, stanowiącej własność Gminy Baborów, co w ocenie Prezesa Zarządu Spółki skutkowało brakiem możliwości inwestowania w obcy majątek.

Spełnienie wymogów formalnych świadczenia usług wodnych

Wszystkie objęte kontrolą jednostki podjęły działania w celu uzyskania na swoją rzecz pozwoleń, o których mowa w art. 389 pkt 1 Prawa wodnego. Spółki dysponowały łącznie 61 tego rodzaju decyzjami, w tym PGKiM Anotniów pięcioma pozwoleniami, ZUK Baborów jednym pozwoleniem oraz WiK Opole 55 pozwoleniami.

Przykład

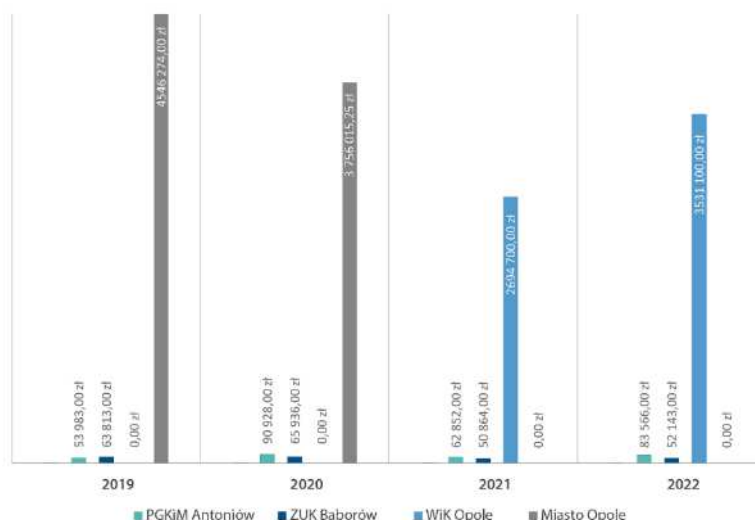
ZUK Baborów dysponowała pozwoleniem wodnoprawnym na

ZUK Baborów dysponowała pozwoleniem wodnoprawnym na odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych ujętych w odrębne systemy kanalizacji deszczowej z terenu miasta Baborów do rzeki Psiny oraz rowu melioracyjnego, udzielonym Burmistrzowi Gminy Baborów na podstawie decyzji Starosty Głubczyckiego z 11 lipca 2014 r. Pozwolenie to obejmowało odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych za pomocą 11 wylotów, z czego 10 do rzeki Psina i jednego do rowu otwartego ziemnego ciężącego dalej do rzeki Psina. Gminę Baborów zobowiązano do wyremontowania wylotów W-1 – W-11 w terminie do 31 grudnia 2016 r., który w wyniku zmiany ww. decyzji wydłużono do 31 grudnia 2017 r. Na podstawie decyzji Starosty Głubczyckiego z 3 lipca 2017 r. zmienione zostało oznaczenie podmiotu prowadzącego instalację kanalizacji deszczowej, poprzez wprowadzenie danych ZUK Baborów, co skutkowało przeniesieniem na Spółkę wszelkich praw i obowiązków wynikających z tego pozwolenia wodnoprawnego, w tym dotyczących m.in. ww. remontów wylotów.

W związku z uzyskaniem ww. pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, tj. na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych powstających z odwodnienia, Spółki w latach 2019-2022 wносиły do Wód Polskich opłaty stałe oraz zmienne. Wysokość wniesionych z tego tytułu opłat stałych w tym okresie stanowiła kwotę 20,8 tys. zł i w każdym z objętych kontrolą podmiotów odpowiadała wartości ustalonej przez Wody Polskie. Zgodnie z art. 552 ust. 2g Prawa wodnego, Spółki składały Wodom Polskim oświadczenia za poszczególne kwartały lat 2019-2022 w celu ustalenia wysokości opłaty zmiennej za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych. Wysokość tego rodzaju opłat uiszczonych w latach 2019-2022 wyniosła łącznie 12 311,9 tys. zł i wynikała z kwartalnych oświadczeń składanych przez Spółki przed Wodom Polskim. Z uwagi na przystąpienie przez WiK Opole do realizacji zadania eksploatacji sieci kanalizacji deszczowej z dniem 1 stycznia 2021 r., w latach wcześniejszych, tj. w 2020 r. i w 2021 r. opłaty te były wnoszone przez Miasto Opole.

Infografika nr 4

Wysokość opłat wniesionych do Wód Polskich z tytułu świadczenia usług wodnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli

W odniesieniu do ZUK Baborów stwierdzono, że w kontrolowanym okresie Spółka dokonywała opłat stałych i zmiennych za usługi wodne po upływie obowiązujących terminów, w tym trzykrotnie w przypadku opłaty stałej⁴⁶ i pięciokrotnie w przypadku opłaty zmiennej⁴⁷. Podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne wnosi opłatę stałą na rachunek bankowy Wód Polskich w 4 równych ratach kwartalnych nie później niż do końca miesiąca następującego po upływie każdego kwartału (art. 271 ust. 6 Prawa wodnego). Stosownie zaś do art. 272 ust. 18 Prawa wodnego, podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne wnosi opłatę na rachunek bankowy Wód Polskich w terminie 14 dni od dnia, w którym doręczono mu informację o wysokości tej opłaty.

Kontrolowane Spółki, z wyjątkiem ZUK Baborów, zapewniły opracowanie regulaminów świadczenia usług, o których mowa w art. 13 ust. 2 ugk. PGKiM Antoniów opracowała dwa tego rodzaju projekty *Regulaminu świadczenia usług publicznych w zakresie wód będących skutkiem opadów atmosferycznych*: z dnia 28 listopada 2017 r., obowiązującego od 1 stycznia 2018 r.⁴⁸ oraz z dnia 18 grudnia 2019 r., który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.⁴⁹ W Mieście Opola również obowiązywał wprowadzony zarządzeniami Prezydenta Miasta Opola, na podstawie opracowanych przez WiK Opole projektów, *Regulamin odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów kanalizacyjnych Miasta Opola*⁵⁰: z 30 grudnia 2020 r. i z 19 maja 2022 r.

**Realizacja wybranych
obowiązków
określonych w Prawie
budowlanym**

W związku z realizacją zadania w zakresie eksploatacji sieci kanalizacji deszczowej, kontrolowane Spółki dysponowały przekazaną przez gminy infrastrukturą jako jej właściciel (PGKiM Antoniów) lub dzierżawca (WiK Opole i ZUK Baborów). Tym samym, stosownie do art. 61 i art. 62 ustawy Prawo budowlane, podmioty te były zobowiązane do utrzymywania i użytkowania obiektów budowlanych zgodnie z zasadami przepisami techniczno-budowlanymi i zasadami wiedzy technicznej oraz zapewnienia bezpiecznego ich użytkowania, a także poddawania okresowym kontrolom stanu technicznego. Działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono organom inspekcji nadzoru budowlanego⁵¹ przeprowadzenie kontroli doraźnej wskazanych odcinków sieci kanalizacji deszczowej będącej w posiadaniu Spółek w zakresie stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania. Jako kryteria doboru do kontroli przyjęto wiek oraz wyposażenie w urządzenia oczyszczające i przepompownie, w celu objęcia kontrolą najstarszych odcinków sieci oraz urządzeń służących odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych, stanowiących elementy zarówno zamkniętych, jak i otwartych systemów kanalizacji deszczowej oraz elementy systemu wyposażone w przepompownie. Z ustaleń przeprowadzonych przez ww. organy kontroli wynikało, że realizujące obowiązki zarządców obiektów budowlanych Spółki zapewniły prowadzenie wymaganej zgodnie z obowiązującymi przepisami dokumentacji, tj. książek obiektów budowlanych. Wprawdzie we wszystkich jednostkach stwierdzono drobne nieprawidłowości, co do których wydano zalecenia, jednak w żadnym przypadku nie zagrażały one życiu lub zdrowiu, bezpieczeństwu mienia i środowiska. W odniesieniu do WiK Opole kontrola wykazała zanieczyszczenie rowu odprowadzającego wody, pęknięcie rury wlotowej do osadnika (wylot 0-5

⁴⁶ Za I i II kwartał 2020 r. i za I kwartał 2022 r.

⁴⁷ Za III i IV kwartał 2019 r., za I kwartał 2021 r. oraz za I i II kwartał 2022 r.

⁴⁸ Wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Ozimka Nr.B0.0050.130.2017 z 28 listopada 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu świadczenia usług publicznych w zakresie wód będących skutkiem opadów atmosferycznych.

⁴⁹ Wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Ozimka Nr.B0.0050.191.2019 z 18 grudnia 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej w zakresie odprowadzania wód opadowych lub roztopowych. Zarządzeniem Nr B0.0050.6.2020 z dnia 14 stycznia 2020 r. zmieniony został § 12 ww. regulaminu, z mocą obowiązywania od 24 stycznia 2020 r.

⁵⁰ Nr OR-I.0050.630.2020 i nr OR-I.0050.275.2022.

⁵¹ Przedmiotowe zlecenie zostało skierowane, zgodnie z właściwością miejscową do trzech Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego: w Opolu, w Głubczycach i dla powiatu opolskiego.

Odry km 152 +570) oraz obecność metalowych elementów, niezabezpieczonych antykorozyjnie w jednej z przepompowni.

Fotografia nr 1

Sieć kanalizacji deszczowej w Mieście Opolu (rów melioracyjny do potoku Malina)



Źródło: dokumentacja fotograficzna PINB w Opolu

Fotografia nr 2

Sieć kanalizacji deszczowej w Mieście Opolu (przepompownia ul. Wojska Polskiego)



Źródło: dokumentacja fotograficzna PINB w Opolu

Spółce PGKiM Antoniów zalecono wymianę pokrywy studzienki oraz barierek (odcinek sieci w Dylakach), w wyniku kontroli w ZUK Baborów ustalono natomiast, że sieci kanalizacji deszczowej zlewni wylotu W-1, W-7 i W-11 nie były w należyтым stanie technicznym i wymagały remontu.

Fotografia nr 3

Sieć kanalizacji deszczowej w Dylakach ul. Szkolna/Ozimska (Gmina Ozimek)



Źródło: dokumentacja fotograficzna PINB dla powiatu opolskiego

Fotografia nr 4

Sieć kanalizacji deszczowej w Mieście Ozimek



Źródło: dokumentacja fotograficzna PINB dla powiatu opolskiego

Fotografia nr 5

Sieć kanalizacji deszczowej w Mieście Baborów



Źródło: dokumentacja fotograficzna PINB dla powiatu głubczyckiego

Tylko PGKiM Antoniów prawidłowo realizowała obowiązki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich) stanu technicznego obiektów budowlanych przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane. W WiK Opole w latach 2021 i 2022 nie poddawano okresowym kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit a) Prawa budowlanego elementów dzierżawionej kanalizacji deszczowej, tj. wylotów, urządzeń podczyszczających wody opadowe i roztopowe oraz przepompowni. Nie przeprowadzono także pięcioletnich kontroli, polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania elementów liniowych sieci kanalizacji deszczowej, mimo wymogu wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z informacjami udzielonymi przez PINB w Opolu w sprawie działań podjętych w wyniku kontroli przeprowadzonej w WiK Opole, organ ten nie podjął działań zmierzających do ustalenia osób podlegających odpowiedzialności karnej za wykroczenie, o którym mowa w art. 93 ustawy Prawo budowlane. Wskazano także, że w trakcie kontroli pouczone przedstawiciele Spółki o prawidłowym prowadzeniu ksiąg obiektu budowlanego, jak i konieczności przeprowadzania okresowych kontroli sieci kanalizacji deszczowej. Biorąc pod uwagę charakter stwierdzonych braków i uchybień organ ten zadeklarował ponowne przeprowadzenie kontroli w Spółce na przełomie września i października bieżącego roku, celem sprawdzenia, czy usunięto stwierdzone nieprawidłowości.

W ZUK Baborów okresowe kontrole były wprawdzie przeprowadzone, lecz czynności w zakresie kontroli stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej i wylotów wód opadowych w latach 2019-2023 oraz kontroli pięcioletniej wylotów wód opadowych zostały przeprowadzone przez osobę nieposiadającą uprawnień wymaganych zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego. W toku kontroli NIK okresowa kontrola sieci kanalizacji deszczowej w rejonie zlewni wylotów W-1, W-3, W-7, W-9 i W-11 została przeprowadzona przez osobę uprawnioną.

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez PINB w powiecie głubczyckim, nie podjęto działań zmierzających do ukarania osób odpowiedzialnych na podstawie art. 93 ustawy Prawo budowlane, gdyż zarządca sieci kanalizacji deszczowej w trakcie trwania prowadzonego przez ten organ postępowania i czynności kontrolnych wywiązał się ze swoich ustawowych obowiązków i przedłożył protokoły kontroli przeprowadzonych na podstawie art. 62 ust. 1

pkt 2 ww. ustawy. Organ ten przeprowadził także postępowanie wyjaśniające w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wobec osoby nieposiadającej stosownych uprawnień, dokonującej kontroli okresowych. W wyniku tego postępowania, działając na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, skierowano do Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Opolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wniosek o wszczęcie postępowania w tej sprawie. Ponadto, skierowano także do Prokuratury Rejonowej w Głubczycach zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przez osobę wykonującą samodzielną funkcję techniczną w budownictwie bez odpowiednich uprawnień budowlanych.

Przykład

W wyniku kontroli PINB dla powiatu głubczyckiego stwierdzono, że ZUK Baborów nie wykonała skutecznie części obowiązków określonych w decyzji⁵² – pozwoleniu wodnoprawnym, wydanym przez Starostę Głubczyckiego. Warunki te dotyczyły dostosowania wylotu nr 7 do schematu budowli wylotowej TYP-3 oraz ubezpieczenia przeciwnieległych skarp rzeki na odcinku 2,0 m płytami skarpowymi typu krata, wspartymi o żerdzie, wzmocnionymi o palisadę z kołków.

Rzetelność opracowania kalkulacji stanowiących podstawę ustalenia ceny

W związku z koniecznością podjęcia przez organy stanowiące gmin uchwał ustalających wysokość ceny za świadczenie usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych, w Spółkach opracowano kalkulacje, stanowiące podstawę przyjęcia tej ceny w wysokości adekwatnej do ponoszonych przez te podmioty kosztów eksploatacji kanalizacji deszczowej i świadczenia usług. Z uwagi na brak powszechnie obowiązujących regulacji w zakresie sposobu obliczania ceny za świadczenie usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych Spółki opierały ww. kalkulacje o szacunek kosztów realizacji ww. usługi, z uwzględnieniem marży.

Przeprowadzone przez powołanego w toku czynności kontrolnych biegłego badanie sposobu sporządzenia ww. kalkulacji, pod względem ich zgodności z dokumentacją źródłową wykazało, że w przypadku dwóch objętych kontrolą Spółek czynności te przeprowadzono rzetelnie⁵³.

W przypadku PGKiM Antoniów, kalkulacja dla potrzeb ceny obowiązującej od 1 stycznia 2018 r. została sporządzona na podstawie wykonania kosztów za dziesięć miesięcy 2017 r. oraz planowanych remontów wykonywanych we własnym zakresie i usług obcych, kosztów czyszczenia kanalizacji i separatorów, a także planowanych inwestycji. Według biegłego, czynności te wykonano z należytą starannością, a różnice jakie wystąpiły pomiędzy danymi liczbowymi przyjętymi do kalkulacji i wykonaniem kosztów za rok 2018 były uzasadnione, Spółka nie dysponowała bowiem pełnymi danymi, niezbędnymi do oszacowania jednego z istotnych składników tych kosztów, tj. opłaty zmiennych na rzecz Wód Polskich za usługi wodne, których obowiązek uiszczenia wystąpił po raz pierwszy w 2018 r. Kalkulacje sporządzane w kolejnych latach, tj. w 2019 r. i w 2022 r. zostały oparte o przychody uzyskane w roku poprzednim, podwyższone o wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Biegły pozytywnie ocenił dokonanie trzykrotnej aktualizacji stawek za odprowadzanie wód opadowych, a zwłaszcza obniżenie tej stawki od 1 stycznia 2020 r. (z kwoty 3,88 zł/m³ do kwoty 2,89 zł/m³), co – według biegłego – świadczyło o rzetelnym podejściu do sprawy kalkulowania tych opłat.

WiK Opole, przed podjęciem przez Radę Miasta Opola uchwały ustalającej cenę za świadczoną przez Spółkę usługę w wysokości 0,29 zł miesięcznie za każdy m³ opadu, obowiązującą od 1 stycznia 2021 r. sporządziła zestawienie wszystkich planowanych na 2021 r. kosztów w zakresie odprowadzania wód opadowych, na podstawie którego ustalono planowane przychody w wysokości 14 066,0 tys. zł. Uwzględniając wytyczne zawarte w wyroku NSA, wydanym w związku

⁵² Z dnia 11 lipca 2014 r. Nr Oś. 6341.5.2014.

⁵³ Z wyjątkiem ZUK Baborów.

z rozpatrzeniem kasacji od wyroku WSA w Opolu, stwierdzającego nieważność ww. uchwały, w projekcie kolejnej uchwały, według których akt prawa miejscowego powinien regulować sposób ustalenia ceny i opłaty jeżeli sposób ich ustalenia nie wynika z innych regulacji, Spółka, jako załącznik, stanowiący integralną część projektowanej uchwały w sprawie nowej stawki przedstawiła szczegółową kalkulację sposobu obliczenia proponowanej ceny w kwocie 4,32 zł/m³. Specyfikacja ta została oparta o dane Spółki dotyczące planowanych na 2022 r. rocznych kosztów odprowadzania wód (18 338,2 tys. zł), marży (366,8 tys. zł) oraz rocznej ilości odprowadzanych wód opadowych i roztopowych (4 676,7 tys. m³). W ocenie powołanego przez NIK biegłego, przyjęty przez Spółkę szacunek kosztów opierał się na dokumentach źródłowych i ewidencji księgowej za 2021 r., z uwzględnieniem przewidywanego wzrostu wynikającego z planowanych działań. Różnice jakie wystąpiły pomiędzy przyjętymi kwotami a wykonaniem kosztów bezpośrednich za 2022 r., zdaniem biegłego wskazują, że kalkulacja kosztów została sporządzona z należytą starannością, z zastrzeżeniem danych dotyczących niezależnego od Spółki i trudnego do oszacowania wzrostu opłat zmiennych za usługi wodne dla Wód Polskich.

W okresie objętym kontrolą przyjęta w treści uchwał Rady Miejskiej w Baborowie⁵⁴ cena za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w wysokości 1,08 zł/m³ została zaproponowana przez Spółkę w oparciu, o dane dotyczące poniesionych w 2018 r. kosztów opłat odprowadzanych do Wód Polskich oraz kosztów bezpośrednich obciążających przedmiotową działalność. Z opinii powołanego przez NIK biegłego wynikało jednak, że szacunek sumy kosztów bezpośrednich (bez opłaty zmiennej dla Wód Polskich) i pośrednich przyjęty w ww. kalkulacji (54,4 tys. zł) był zawyżony i nie wynikał z ewidencji księgowej kosztów odprowadzania tych wód. Poniesione w latach 2019-2022 pozostałe koszty bezpośrednie i pośrednie były znacznie niższe od planowanych, co oznaczało, że kalkulacja w części dotyczącej pozostałych kosztów została sporządzona nierzetelnie. Biegły wskazał także, że w kontrolowanym okresie Spółka nie aktualizowała kalkulacji ceny za m³ odprowadzanych wód opadowych, mimo upływu ponad trzech lat od jej sporządzenia, a obowiązująca od 1 września 2019 r. cena 1,08 zł/m³ w dalszym ciągu wystarczała na pokrycie kosztów działalności i pozwala na wypracowanie zysku.

Z przeprowadzonych przez biegłego badań wynikało ponadto, że przychody z tytułu świadczenia ww. usług przez PGKiM Antoniów, uzyskane po zastosowaniu uchwalonych przez Radę Miejską w Ozimku stawek, zrównoważyły poniesione koszty i umożliwiły osiągnięcie zysku, za wyjątkiem 2020 r., w którym wynik finansowy był ujemny. Działalność Spółki w zakresie odprowadzania wód opadowych w latach 2017-2019 i 2021-2022 była rentowna. Bardzo wysoki poziom rentowności w 2017 r. (51,0%) związany był m.in. z brakiem opłat na rzecz Wód Polskich, niższymi kosztami wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych, a co za tym idzie niższymi kosztami pośrednimi. W latach 2018-2019 wskaźnik rentowności usługi obniżył się do 8-12% przy stawce 3,59 zł/m³ odprowadzanych wód opadowych, a w latach 2021-2022 do poziomu 4,5% przy stawce 2,68 zł/m³ stosowanej w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. i stawce 3,35 zł/m³ od 1 lipca 2022 r. Wyjątkiem był 2020 r., w którym rentowność usług była ujemna (-3,4%). Czynnikiem wpływającym na pogorszenie wyniku finansowego w 2020 r. były m.in. ponad dwukrotnie wyższa niż w 2019 r. kwota opłat na rzecz Wód Polskich oraz wzrost wynagrodzeń i kosztów pośrednich.

Również w WiK Opole przychody za odprowadzanie wód opadowych uzyskane przy zastosowaniu uchwalonych przez Radę Miejską stawek równoważyły koszty poniesione przez Spółkę w 2022 r. Spółka w 2021 r. uzyskała zysk w wysokości 1 098,0 tys. zł, a na dodatni wynik finansowy wpłynęły przychody za usługi odprowadzania wód opadowych w wysokości 16 943,9 tys. zł oraz poniesione koszty, które łącznie z odpisami na należności przeterminowane (479,3 tys. zł) wyniosły 15 845,9 tys. zł. Ujemny wynik finansowy uzyskany na usłudze odprowadzania wód opadowych w 2022 r. w wysokości (-) 871 tys. zł

⁵⁴ Nr VII/89/19 z dnia 18 czerwca 2019 r. i nr VIII/102/19 z dnia 7 sierpnia 2019 r.

spowodowany był utworzeniem czterokrotnie wyższych niż w 2021 r. odpisów na należności przeterminowane powyżej 180 dni. Zaległości w spłacie należności za odprowadzanie wód opadowych wynikały m.in. z toczących się postępowań sądowych. Wynik finansowy na działalności operacyjnej w zakresie odprowadzania wód opadowych, tzn. obliczony z pominięciem odpisów aktualizujących należności, był dodatni i wyniósł 1 083,9 tys. zł. Według art. 3 ust. 1 pkt 32 lit. f) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁵, odpisy aktualizujące wartość aktywów i ich korekty (z wyjątkiem odpisów obciążających koszty finansowe) zaliczane są do pozostałych kosztów i przychodów operacyjnych, czyli pośrednio związanych z działalnością operacyjną jednostki. Na wartość tworzonych odpisów aktualizujących wpływ mają przede wszystkim działania windykacyjne jednostki i ich skuteczność, a nie działalność podstawowa.

Z kolei ZUK Baborów, w związku z realizacją usługi polegającej na odprowadzaniu wód opadowych w latach 2018-2022 osiągała zyski, w tym nawet w 2019 r., pomimo tego, że przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Baborowie cena w wysokości 1,08 zł/m³ obowiązywała dopiero od 1 września 2019 r.⁵⁶, a opłaty zmienne wnoszone do Wód Polskich w 2019 r. przekroczyły o 13,8 tys. zł oszacowaną w kalkulacji kwotę 50,0 tys. zł. Wskutek obniżenia opłat zmiennych na rzecz Wody Polskie w latach 2021-2022 o ok. 14-15 tys. zł, w porównaniu z opłatami za 2020 r., Spółka uzyskała bardzo wysoką rentowność usługi odprowadzania wód opadowych (na poziomie 15-20%). Przyczyniło się do tego również niższe od planowanych 54,4 tys. zł wykonanie pozostałych kosztów oraz 10% marża zysku.

Infografika nr 5

Wynik finansowy działalności w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli

**Prawidłowość
naliczania
i ewidencjonowania
należności z tytułu opłat
i odsetek**

Wszystkie objęte kontrolą Spółki ustalały zobowiązaniem należności z tytułu opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w wysokości wynikającej z obowiązujących w tym zakresie regulacji. Przeprowadzona w ramach czynności kontrolnych weryfikacja prawidłowości naliczania

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

⁵⁶ Do dnia wejścia w życie uchwały Spółka stosowała cenę ustaloną zarządzeniem Nr 1/2018 Prezesa Spółki z 2 stycznia 2018 r. oraz Nr 7/2019 z 19 marca 2019 r. w sprawie ustalenia opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych ujętych w system kanalizacji deszczowej na terenie Miasta Baborów w wysokości 0,65zł/m³.

ww. opłat, dokonana na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej podmiotów zobowiązanych do jej ponoszenia⁵⁷ wykazała, że:

- ✓ we wszystkich zbadanych przypadkach stosowano aktualnie obowiązującą cenę, wynikającą z podjętych w tym zakresie uchwał organu stanowiącego gminy,
- ✓ dane dotyczące ilości odprowadzanej wody opadowej i roztopowej wynikały z dokumentów, którymi dysponowały Spółki, a w przypadku WiK Opole i PGKiM Antoniów zostały określone na zasadach przewidzianych w obowiązującym regulaminie korzystania z usług publicznych w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych
- ✓ w większości przypadków⁵⁸ Spółki pobierały należne opłaty na podstawie umów zawartych z odbiorcami usług,
- ✓ umowy te zawierały postanowienia umożliwiające realizację usługi zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w tym uchwałami rady miejskiej i regulaminem korzystania z usług publicznych w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a ze strony Spółki umowy te zostały podpisane przez osoby upoważnione do zaciągania zobowiązań w jej imieniu,
- ✓ dane dotyczące powierzchni nieruchomości były weryfikowane przez spółkę poprzez dokonywanie przez pracowników Spółki wizji lokalnych nieruchomości oraz sprawdzenie w systemie informacji przestrzennej GIS powierzchni dachów oraz terenów utwardzonych poszczególnych nieruchomości podłączonych do sieci kanalizacji deszczowej.

Uprawnienie Spółki do naliczania odsetek za opóźnienie w przypadku niedotrzymania terminów zapłaty lub wystawionych odbiorcom faktur VAT wynikało z postanowień zawartych umów, jak również obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵⁹, ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych⁶⁰ oraz Regulaminów odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

**Podejmowanie
czynności zmierzających
do wyegzekwowania
należności z tytułu opłat
i odsetek**

Zarówno w ZUK Baborów, jak i w PGKiM Anotniów odbiorcy usług terminowo i w prawidłowej wysokości regulowali należności z tytułu świadczonych usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

W Spółce WiK Opole odnotowano natomiast znaczny wzrost zaległości z tytułu należności za świadczone usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych, z poziomu 479,3 tys. zł w 2021 do 1 954,9 tys. zł w 2022 r. W kontrolowanym okresie w Spółce nie wprowadzono wewnętrznych regulacji określających zasady podejmowania i prowadzenia czynności zmierzających do wyegzekwowania wierzytelności. W związku z brakiem zapłaty należnych opłat Spółka podejmowała szereg czynności windykacyjnych, w szczególności polegających na prowadzeniu wymiany korespondencji w sprawie dobrowolnej zapłaty za świadczone przez Spółkę usługi, jak również kierowano wezwania do zapłaty i występowało do sądu powszechnego z pozwami o zapłatę. W odniesieniu do 20 spraw skierowanych w latach 2021-2022 na drogę postępowania sądowego, w trzech przypadkach dłużnik dokonał zapłaty zaległości, a w jednym przypadku sprawę skierowano do egzekucji. W pozostałych sprawach, do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało wydane żadne rozstrzygnięcie, a w 12 przypadkach, sąd zawiesił postępowanie. W treści kierowanej do Spółki korespondencji kontrahenci wskazywali na wątpliwości prawne związane z treścią wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, stwierdzającego nieważność uchwały Rady Miasta Opola z 2020 r., ustalającej wysokość należnej opłaty. Wprawdzie, w wyniku

⁵⁷ Badaniem objęto 15 podmiotów w stosunku do których w danym roku kalendarzowym rozpoczęto naliczanie takich opłat (w tym po pięć osób prawnych, osób fizycznych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej).

⁵⁸ W tym w 54 z 60 objętych badaniem w PGKiM Antoniów, 52 z 55 objętych badaniem w WiK Opole oraz 15 z 15 objętych badaniem w ZUK Baborów.

⁵⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 1610, ze zm.

⁶⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 711, ze zm.

skargi kasacyjnej Rady Miasta Opola NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, do dnia zakończenia czynności kontrolnych rozstrzygnięcie w tej sprawie nie zostało wydane. W związku z powyższym, w treści kierowanych do Spółki pism powoływano się na brak pewności stanu prawnego co do zasadności pobierania opłaty, obliczonej na podstawie ceny ustalonej ww. uchwałą Rady Miasta Opola. Tożsame argumenty formułowano także wobec kolejnej z podjętych uchwał, tj. z 28 kwietnia 2022 r. Nr LIII/1013/22, co do której WSA w Opolu wprawdzie oddalił skargę, jednak wyrok ten nadal nie jest prawomocny.

Powołując się na opisane wyżej okoliczności, jeden z podmiotów, zobowiązanych do uiszczania opłaty w wysokości 11 tys. miesięcznie zwrócił się do Spółki z propozycją zawarcia porozumienia, przewidującego zobowiązanie odbiorcy usługi do zapłaty zaległych i regulowania bieżących należności oraz zobowiązanie Spółki do zwrotu zapłaconych z tego tytułu kwot w przypadku utrzymania przez Naczelną Sąd Administracyjny w mocy ww. wyroków WSA.

Uwzględniając przedstawione argumenty, Zarząd Spółki uchwałą Nr 6/15/2022 z dnia 6 czerwca 2022 r., wyraził zgodę na zawieranie porozumień z podmiotami odmawiającymi zapłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, powołującymi się na wyrok WSA unieważniający uchwałę Rady Miasta Opola Nr XXXI/650/20 z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w mieście Opolu. W związku z tą uchwałą Spółka zawarła sześć porozumień z czterema podmiotami, kwestionującymi zasadność pobierania ww. opłaty, w tym m.in. z Miejskim Zarządem Dróg w Opolu⁶¹ oraz Spółką Energetyka Ciepła Opolszczyzny S.A. w Opolu⁶². Porozumienia miały doprowadzić do regulowania należności przez zobowiązanych, przy jednoczesnym zobowiązaniu Spółki do zwrotu wpłaconych kwot w przypadku stwierdzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny nieważności uchwały Rady Miasta Opola. Zgodnie z postanowieniami uchwały Zarządu Spółki, w każdym przypadku, przed zawarciem porozumienia przedstawiony przez wnioskodawcę projekt miał być poddawany opiniowaniu prawnemu, a stosowna umowa mogła być zawarta przez osoby upoważnione do reprezentacji Spółki.

Spółka umorzyła czterem odbiorcom należności z tytułu odsetek za dokonaną z opóźnieniem zapłatę opłaty za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych w łącznej wysokości 24,5 tys. zł, mimo że zarówno wnioski dłużników, jak i decyzje Zarządu Spółki dotyczące ww. należności, nie wskazywały na szczególną sytuację tych podmiotów, uzasadniającą umorzenie wymagalnych wierzytelności, tj. stan upadłości lub inne okoliczności wskazujące na zagrożenie niewypłacalnością. Decyzje w tym przedmiocie uzasadniano koniecznością uzyskania zapłaty należności głównej bez konieczności dochodzenia roszczeń na drodze postępowania sądowego, do czego zobowiązały się w wyniku negocjacji ww. podmioty, w zamian za umorzenie naliczonych przez Spółkę odsetek.

Na podstawie uchwały Zarząd Spółki uchwałą Nr 13/25/2022 z dnia 19 września 2022 r. w sprawie zwolnienia z opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do systemów kanalizacyjnych wyraził zgodę na zwolnienie jednego kontrahenta z ponoszenia opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych – postanowienia te jednak nie były realizowane, a odbiorca dobrowolnie dokonywał tych płatności.

Przykład

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. należności, co do których upłynął termin płatności przysługiwały PGKiM Antoniów od jednego dłużnika, który po skierowaniu przez Spółkę wezwania do zapłaty uregulował w całości ww. należności w wysokości 1 748, 24 zł.

⁶¹ Jednostka organizacyjna Miasta Opola.

⁶² Spółka z udziałem Miasta Opola (53,26%).

**Ograniczenia
i utrudnienia
wpływające na
realizację zadania**

Wśród najistotniejszych ograniczeń i utrudnień w realizacji przedmiotowego zadania kierownicy kontrolowanych jednostek wskazali: nieprecyzyjne regulacje obowiązujących przepisów w zakresie podstaw ustalania opłat z tytułu świadczonych usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych, w tym brak ustawowego uregulowania metodologii kalkulacji niezbędnych przychodów dla potrzeb wyliczenia należnej opłaty, długotrwałe postępowanie sądowoadministracyjne, związane z wniesieniem przez odbiorców usług skarg na uchwały organu stanowiącego gminy, określające wysokość ceny i sposób wyliczenia opłaty oraz brak ogólnopolskiej akcji promującej retencjonowanie wód opadowych i roztopowych, zmierzających do podniesienia poziomu świadomości Polaków w tym obszarze.

Przykład

Prezes PGKiM Antoniów wskazał, że Spółka nie odnotowała żadnych istotnych utrudnień ani ograniczeń wpływających na realizację zadania odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a udział przychodów z działalności dotyczącej tego zadania w wartości przychodów z działalności wodno-kanalizacyjnej wynosił w 2022 r. 4,9%.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy działania organów administracji publicznej i innych podmiotów realizujących zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych były prawidłowe?
Cele szczegółowe	Czy przyjęte rozwiązania organizacyjne, jak też działania podejmowane w ramach nadzoru właścicielskiego zapewniały prawidłowość realizacji zadań w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych? Czy podmioty świadczące usługi odprowadzania wód opadowych i roztopowych ustalały i pobierały opłaty z tego tytułu zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, jak również podejmowały prawidłowe działania w celu wyegzekwowania takich należności?
Zakres podmiotowy	Kontrolą <i>Ustalanie, pobieranie i egzekwowanie opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych w województwie opolskim (P/23/074)</i> objęto dwa urzędy miejskie jeden urząd gminy oraz trzy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, z terenu województwa opolskiego.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy tj.: legalność, gospodarność i rzetelność oraz art. 2 ust. 3 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w art. 5 ust. 3 – dotyczy Spółki Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do dnia zakończenia czynności kontrolnych (30 czerwca 2023 r.). Badaniem zostaną objęte działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, gdy będzie to miało wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W toku kontroli nie realizowano działań na podstawie art. 29 ustawy o NIK.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W toku kontroli na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego przeprowadzenie trzech kontroli doraźnych w zakresie stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania kanalizacji deszczowej.
Pozostałe informacje	W toku kontroli na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK powołano biegłego w dziedzinie rachunkowości w celu zbadania rzetelności i zgodności z dokumentacją źródłową kalkulacji, stanowiącej podstawę ustalenia stawek opłaty za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych, obowiązujących na terenie jednostek objętych kontrolą.
Finansowe rezultaty kontroli	W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej kwocie 1.045.473,90 zł, w której: 903.700,00 zł stanowiła kwota wydatkowana z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, 24.523,90 zł uszczuplenie środków i aktywów wskutek odstąpienia od dochodzenia zapłaty wierzytelności z tytułu odsetek za opóźnienie w zapłacie opłaty za gospodarowanie wodami padowymi i roztopowymi i zaniechania naliczenia ww. opłaty za okres jednego kwartału oraz kwota 117.250,00 zł z tytułu opłat pobranych na podstawie regulacji wydanej przez nieupoważniony do tego organ i pobranych niezgodnie z zawartą umową.
Stan realizacji wniosków	Wyniki kontroli przedstawiono w 6 wystąpieniach pokontrolnych. Sformułowano 22 wnioski pokontrolne, z których 18 zostało zrealizowanych, 4 były w trakcie realizacji. Do jednego wystąpienia pokontrolnego, skierowanego do Prezesa Zarządu Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o. zgłoszono dwa zastrzeżenia.

Zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 7 września 2023 r., nr KPK-KPO.441.124.2023 zastrzeżenia te zostały częściowo uwzględnione.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Opolu	Urząd Gminy w Baborowie	Tomasz Krupa
2.		Urząd Miasta Opola	Arkadiusz Wiśniewski
3.		Urząd Gminy i Miasta w Ozimku	Mirosław Wieszołek
4.		Zakład Usług Komunalnych Baborów sp. z o.o.	Anna Bunczek-Mróż
5.		Spółka Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o.	Ireneusz Jaki
6.		Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o. o. w Antoniewie	Roland Wrzeciono

6.2.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Gminy w Baborowie	w formie opisowej	Zadania związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych zostały przypisane komórkom organizacyjnym Urzędu oraz pracownikom. Podejmowano działania w celu diagnozowania potrzeb obejmujących budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury. Terminowo realizowano obowiązki sprawozdawcze.	Burmistrz nie zapewnił opracowania stosownego projektu uchwały organu stanowiącego w sprawie powierzenia realizacji zadania własnego w zakresie świadczenia usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Przekazanie składników majątkowych wbrew postanowieniom umowy, nie nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. Burmistrz nie podjął rzetelnych działań na rzecz weryfikacji sposobu wyliczenia stawki opłaty. Nieterminowo i nierzetelnie realizowano obowiązki statystyczne oraz załatwianie skarg.
2.	Urząd Miasta Opola	w formie opisowej	Organizacja Urzędu uwzględniła zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych, a w strukturze organizacyjnej wyodrębniono komórki, którym przypisano ww. zadania. W dokumentach strategicznych uwzględniano zagadnienia dotyczące gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi. Prezydent rzetelnie sprawował nadzór nad działalnością Spółki WiK w Opolu sp. z o.o. Terminowo realizowano obowiązki sprawozdawcze.	Kontrolowana jednostka nie dysponowała rzetelnymi danymi w zakresie liczby nieruchomości, z terenu których realizowana była usługa polegająca na odbieraniu i zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych. Nie podejmowano działań ukierunkowanych na promowanie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości. Zaniechano przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego przepompowni wód opadowych. Nie wygezekwowano od Wykonawcy usługi polegającej na bieżącym utrzymywaniu sieci kanalizacji deszczowej na terenie miasta, realizacji części przedmiotu umowy tj. bieżącego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych (przepompowni), zakładania nowych ksiąg takich obiektów oraz wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego przepompowni
3.	Urząd Gminy i Miasta w Ozimku	w formie opisowej	Zadania związane z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych zostały prawidłowo przypisane komórkom organizacyjnym. Urząd posiadał informacje dotyczące gminnej infrastruktury służącej odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych. W dokumentach strategicznych uwzględniano zagadnienia dotyczące gospodarowania	Burmistrz nie zapewnił stosownego projektu uchwały organu stanowiącego w sprawie realizacji zadania własnego w zakresie świadczenia usług odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Nieterminowo realizowano obowiązki przekazywania sprawozdań statystycznych.

			wodami opadowymi i roztopowymi. Burmistrz prawidłowo sprawował nadzór nad działalnością Spółki.	
4.	Zakład Usług Komunalnych Baborów sp. z o.o.	w formie opisowej	Spółka w większości przypadków prawidłowo naliczała podmiotom z którymi zawarto stosowne umowy opłatę za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych.	Spółka nie wykonała części warunków/obowiązków określonych w udzielonym pozwoleniu wodnoprawnym. Kontrole stanu technicznego sieci kanalizacji deszczowej wraz z wylotami nie były przeprowadzane przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane. Spółka nie opracowała regulaminu korzystania z usług publicznych świadczonych w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz nie przedstawiła takiego projektu. W jednym przypadku zaniechano naliczenia należnej opłaty, a w dwóch błędnemu naliczeniu tej opłaty.
5.	Spółka Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o.	w formie opisowej	NIK pozytywnie oceniła przygotowanie Spółki do realizacji zadania eksploatacji kanalizacji deszczowej. W Spółce opracowano projekty regulaminów korzystania z usług publicznych w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Kontrolowana jednostka dysponowała danymi umożliwiającymi identyfikację odbiorców usługi. Spółka prawidłowo ustalała i pobierała opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych.	W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono przypadki świadczenia usług wodnych w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. W latach 2021-2022 nie dopełniono też obowiązków poddawania eksploatowanych elementów kanalizacji deszczowej okresowym kontrolom. Jako niegospodarne NIK oceniła działania Spółki polegające na odstąpieniu od dochodzenia odsetek, należnych z tytułu dokonanej z opóźnieniem zapłaty należności za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych w łącznej kwocie 24,5 tys. zł.
6.	Przedsiębiorstw o Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o. o.	pozytywna	NIK pozytywnie oceniła działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.	

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Ustawa o samorządzie gminnym

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które obejmują m. in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1), przy czym formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa ustawa o gospodarce komunalnej. W myśl art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu tej ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Opłaty za odprowadzanie wód opadowych

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej oraz wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Odprowadzanie 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 do wód lub do urządzeń wodnych stanowi jedną z kategorii usług wodnych, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 7 Prawa wodnego.

W związku z wejściem w życie Prawa wodnego, wody opadowe i roztopowe utraciły status ścieków. Zmiana ta doprowadziła do daleko idących skutków prawnych, tj. wyłączenia możliwości uwzględnienia kosztów odprowadzania tych wód w ramach taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków. Działając na podstawie przepisów ugk, Rada Miasta Opola powierzyła zadanie w zakresie eksploatacji kanalizacji deszczowej Spółce WiK w Opolu oraz ustaliła cenę za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. Również na terenie gmin: Ozimek i Baborów obowiązywały uchwały ustalające wysokość ww. ceny.

Przed 1 stycznia 2018 r. podmioty odprowadzające ścieki, w tym wody opadowe i roztopowe uiszczają z tego tytułu opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶³. W związku z koniecznością realizacji obowiązku implementacji Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000), dokonano reformy obowiązującego prawa wodnego poprzez wprowadzenie przepisów Prawa wodnego.

Obecnie wody opadowe i roztopowe nie są kwalifikowane jako ścieki, lecz wody będące skutkiem opadów atmosferycznych. Jednocześnie, w oparciu o regulacje nowego Prawa wodnego usługi wodne, które obejmują m.in. odprowadzanie do wód – wód opadowych i roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej albo w systemy kanalizacji zbiorczej wymagają uzyskania pozwolenia wodnoprawnego i podlegają opłacie. Opłata ta składa się z dwóch elementów, tj. opłaty stałej i opłaty zmiennej – pierwsza stanowi swoisty

⁶³ Aktualnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.

„abonament” za sam fakt posiadania pozwolenia wodnoprawnego, a druga za faktyczne zrzuty deszczówki do środowiska. Wprowadzone zmiany stanu prawnego zamknęły wprawdzie możliwość pobierania opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne w oparciu o taryfę za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jednak zgodnie z Prawem wodnym i przepisami uzzw, wody te, zmieszane ze ściekami bytowymi nadal pozostają ściekami komunalnymi⁶⁴, a zadania z zakresu kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych stanowią zadania własne gminy⁶⁵.

Stosownie do art. 267 pkt 1 tej ustawy opłaty za usługi wodne stanowią jeden z instrumentów ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami. Zgodnie z art. 268 ust. 1 pkt 3 - opłaty za usługi wodne uiszcza się za odprowadzanie 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 miast. Opłata ta składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej, zależnej od istnienia urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych (270 ust. 11 p.w.). Wysokość opłaty stałej w tym przypadku ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalnej ilości wód, która jest wyrażona w m sześć./s, odprowadzanych do wód (art. 271 ust. 4 pkt 1 p.w.). Wysokość opłaty zmiennej zaś ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, ilości odprowadzonych wód (wyrażonej w m sześć.) i czasu wyrażonego w latach, z uwzględnieniem istnienia urządzeń do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych oraz ich pojemności (art. 272 ust. 5 p.w.). W art. 274 Prawa wodnego określono maksymalną wysokość stawek opłat za usługi wodne, w szczególności: w formie opłaty stałej - 5 zł na dobę za 1 m³/s za określoną w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalną ilość wód opadowych lub roztopowych odprowadzanych do wód z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej służących do odprowadzania opadów atmosferycznych (art. 274 pkt 5 lit. a)) oraz w formie opłaty zmiennej od 0,15 zł do 1,50 zł za 1 m³ na 1 rok – w zależności od dysponowania urządzeniami do retencjonowania wody z terenów uszczelnionych oraz pojemności tych urządzeń, stanowiącej odpowiedni współczynnik (od 10% do 30%) odpływu rocznego z terenów uszczelnionych (art. 274 pkt 5 lit. c)). Wysokość ww. opłaty ustalają Wody Polskie oraz przekazują podmiotom obowiązującym do ponoszenia opłat za usługi wodne, w formie informacji, zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty (art. 272 ust. 17). Podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne wnosi opłatę na rachunek bankowy Wód Polskich w terminie 14 dni od dnia, w którym doręczono mu ww. informację. Jeżeli podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne zaniechał wykonania obowiązku zapłaty opłaty, właściwy organ Wód Polskich określa wysokość opłaty w drodze decyzji (ust. 18-19).

Stosownie do art. 552 ust. 2-2b, ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2026 r. następuje na podstawie: 1/ określonego w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym celu i zakresu korzystania z wód 2/ pomiarów dokonywanych przez organy administracji w ramach kontroli gospodarowania wodami lub ustaleń z przeglądów pozwoleń wodnoprawnych oraz 3/ pomiarów dokonywanych przez organy administracji w ramach kontroli pozwoleń zintegrowanych. Ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w okresie do dnia 31 grudnia 2026 r. następuje również na podstawie odczytów z przyrządów pomiarowych dokonywanych w ramach kontroli gospodarowania wodami albo oświadczeń podmiotów obowiązanych do ponoszenia opłat za usługi wodne, za poszczególne kwartały. Podmioty obowiązane do ponoszenia opłat za usługi wodne są obowiązane składać oświadczenia, o których mowa w ust. 2a pkt 2, zgodnie z wzorami zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej na

⁶⁴ Art. 16 pkt 63 Prawa wodnego i art. 2 pkt 10 uzzw.

⁶⁵ Art. 7 ust. 1 pkt 3) ustawy. o samorządzie gminnym.

stronie podmiotowej Wód Polskich: Wodom Polskim w celu ustalenia wysokości opłat, w tym opłaty za odprowadzanie do wód, wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej – w terminie 30 dni od dnia, w którym upływa dzień przypadający na koniec każdego kwartału, z tym że oświadczenia za IV kwartał 2026 r. podmioty korzystające z usług wodnych składają w terminie do 14 stycznia 2027 r.

Jak wskazano powyżej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają m.in. o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej (art. 4 ust. 1 ugk). Charakter prawny cen i opłat ustalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ww. przepisu nie jest przedmiotem jednolitych poglądów doktryny, jak i orzecznictwa. W orzecznictwie zarówno uznaje się normatywny charakter uchwał organów stanowiących o ustaleniu wysokości opłat za korzystanie z urządzeń komunalnych oraz usług użyteczności publicznej świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne oraz podmioty zewnętrzne, którym określona jednostka samorządu terytorialnego powierzyła wykonywanie określonego zadania⁶⁶, jak i odmawia się tego rodzaju uchwałom podjętym na podstawie tego przepisu charakteru prawnie wiążącego, z tym uzasadnieniem, że jako akty kierownictwa wewnętrznego mogą być traktowane co najwyżej jako wytyczne adresowane do podmiotów wykonujących na rzecz jednostki samorządu terytorialnego określone usługi⁶⁷. Należy jednak uwzględnić, że ceny i opłaty uchwalane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej (tzn. jednostki samorządowe oraz podmioty, którym powierzono wykonywanie tych usług), jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Uchwałom podjętym na podstawie komentowanego przepisu trudno w rezultacie przypisać charakter wyłącznie wytycznych. Zwłaszcza zawarcie w tego rodzaju aktach uregulowań obowiązujących podmioty usytuowane poza administracją jednostki samorządu terytorialnego nie może pozostawać bez znaczenia dla oceny charakteru prawnego tych uchwał (...). Należy mieć na uwadze, że skutkiem uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ugk jest zobowiązanie wszystkich podmiotów wykonujących gospodarkę komunalną, jak i każdego użytkownika urządzeń użyteczności publicznej lub odbiorcę usług z tego zakresu do stosowania konkretnego świadczenia finansowego. Adresatem uchwały podjętej na podstawie tego przepisu nie są indywidualnie określone podmioty, lecz każda jednostka wykonująca gospodarkę komunalną w znaczeniu podmiotowym tego pojęcia oraz każdy podmiot korzystający z ich usług. Adresaci tych uchwał określani są zatem generalnie, sama zaś uchwała nakazuje im określone zachowanie, polegające na pobieraniu tej a nie innej ceny lub opłaty; również druga strona stosunku prawnego, czyli odbiorcy usług i użytkownicy komunalnych urządzeń użyteczności publicznej nie mają możliwości uiszczenia innej ceny i opłaty niż określone w uchwałach podjętych na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Uchwała dotyczy przy tym sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych, mając charakter powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego⁶⁸.

Uchwała Rady Miasta Opola z 29 października 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych stała się przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu,

⁶⁶ Zob. m.in.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., III SA/Kr 932/09, LEX nr 706047; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., II GSK 1022/10, LEX nr 1151513; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2004 r., II SA/Wr 298/02, LEX nr 740245; wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2012 r., III SA/Kr 228/12, Wspólnota 2012, nr 47–48, s. 43.

⁶⁷ Zob. zwłaszcza wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1994 r., SA/Po 230/94, Wspólnota 1994, nr 47, s. 16 oraz uchwała SN z dnia 26 września 1995 r., III AZP 22/95, OSNAPiUS 1996, nr 6, poz. 80 czy wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 138/05, LEX nr 201433).

⁶⁸ Por. C. Banasiński, M. Kulesza, Ustawa o gospodarce komunalnej..., s. 56, czy M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej..., s. 307

który wyrokiem z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt I SA/Op 72/21 stwierdził jej nieważność, uznając, że zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak również w przepisach szczególnych, a w szczególności w powoływanym przez organ stanowiący w uchwale art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej brak jest podstawy prawnej do ustanowienia opłaty za usługę komunalną bezpośredniego lub pośredniego odprowadzania wód deszczowych i roztopowych do systemów zamkniętej lub otwartej kanalizacji deszczowej będącej we władaniu gminy⁶⁹. W wyniku rozpatrzenia wniesionej przez Miasto Opole skargi kasacyjnej od tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie sądu I instancji, dokonując odmiennej oceny charakteru należności ustalonej przez Radę Miasta Opola. Sąd ten wskazał, że uchwały podejmowane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej stanowią akty prawa miejscowego. Mają one charakter normatywny, w związku z czym wynikające z nich ceny i opłaty obowiązują na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, wiążąc wszystkie podmioty wykonujące gospodarkę komunalną w zakresie usług użyteczności publicznej, jak i odbiorców tych usług lub osoby korzystające z obiektów użyteczności publicznej. Przepis ten, stanowiący *lex specialis* wobec regulacji ustrojowych, tworzy samoistną podstawę prawną do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego⁷⁰. Przedmiot skarg do sądu administracyjnego stanowiła także kolejna uchwała Rady Miasta Opola z dnia 28 kwietnia 2022 r. nr LIII/1013/22 o sposobie ustalenia ceny i opłaty za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej w mieście Opolu w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Wyrokiem z 9 stycznia 2023 r., sygn. akt I SA/Op 196/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu oddalił skargi wniesione na ww. uchwałę⁷¹.

Zagadnienia te stanowiły także przedmiot analiz sądów powszechnych, orzekających w sprawach sporów o zapłatę tego rodzaju opłaty. Wyrokiem z 19 lutego 2021 roku, sygn. akt VII Ga 510/20 Sąd Okręgowy w Białymstoku oddalił roszczenie o zapłatę spółki komunalnej z Suwałk przeciwko jednej ze spółdzielni. W ocenie sądu, brak regulacji szczegółowej w tym zakresie w żadnym razie nie oznaczał, że istnieje luka prawna. Wprowadzone zmiany zamknęły jedynie możliwość pobierania opłat w oparciu o taryfę przewidzianą dla ścieków. Według Prawa wodnego, wody opadowe i roztopowe zmieszane ze ściekami bytowymi nadal pozostają ściekami komunalnymi, a zadania z zakresu kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych ujęte zostały na liście zadań własnych gminy określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Zdaniem sądu analiza stanu prawnego, a w szczególności przepisów regulujących zasady gospodarki komunalnej wskazuje, że zakwalifikowanie danego zadania do zadań własnych gminy nie jest równoznaczne z nieodpłatnością tej usługi komunalnej. Rada gminy ma prawo podjąć uchwałę w przedmiocie pobierania opłat za usługę komunalną w postaci odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

Analiza aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze innych gmin, których organy stanowiące zdecydowały o wprowadzeniu tego rodzaju opłaty wykazała znaczne zróżnicowanie, zarówno wysokości i sposobu ich ustalania, jak i przyjętych kryteriów podziału odbiorców na poszczególne grupy, dla których odmiennie określono te wartości. W szczególności, część jednostek przyjęła ceny odnoszone do 1m² odwadnianej powierzchni, pozostałe zaś do 1m³ wód opadowych i roztopowych odprowadzanych do systemów kanalizacji deszczowej. Uwagę zwraca także szeroki zakres stosowanych przez gminy kryteriów różnicowania stawek w zależności od: przeznaczenia nieruchomości (cele mieszkalne, prowadzenie działalności gospodarczej), rodzaju powierzchni

⁶⁹ Analogiczne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 14 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 716/20 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/12AFED75AF>, wyrok nie jest prawomocny)

⁷⁰ Wyrok NSA z 22 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 5837/21, publ.: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>

⁷¹ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF30967A26>

(nieruchomości zajęte pod drogi, parkingi) oraz stanu infrastruktury służącej realizacji usługi (nieruchomości wyposażone w urządzenia pomiarowe). Szczegółowe zestawienie wysokości przyjętych cen, wraz z opisem kryteriów podziału na grupy odbiorców usług zamieszczono w poniższej tabeli.

Lp.	Województwo	Gmina	Opis dodatkowych kategorii	Ujednolicona cena/ opłata rok/brutto	Jednostka miary
1	Dolnośląskie	Wrocław		4,15 zł	m ³
2	Dolnośląskie	Świebodzice	Dla nieruchomości mieszkalnych	1,08 zł	m ³
3			Dla nieruchomości niemieszkalnych	3,05 zł	m ³
4	Kujawsko-Pomorskie	Sadki		1,68 zł	m ²
5	Kujawsko-Pomorskie	Grudziądz	Dla powierzchni zajętych pod drogi publiczne	2,75 zł	m ²
6			Dla powierzchni przeznaczonych na cele związane z prowadzoną działalnością gospodarczą	2,54 zł	m ²
7			Dla pozostałych powierzchni	2,54 zł	m ²
8			Powierzchnie przeznaczone na cele mieszkaniowe	Zwolnione	
9	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoszcz		5,48 zł	m ³
10	Kujawsko-Pomorskie	Golubia-Dobrzynia		1,77 zł	m ³
11	Lubuskie	Skwierzyna		6,13 zł	m ³
12	Łódzkie	Wola Krzysztoporska		10,80 zł	dm ³ /s
13	Łódzkie	Wolbórz		1,08 zł	m ³
14	Łódzkie	Kamieńsk		1,83 zł	m ²
15	Mazowieckie	Ostrołęka	Dla powierzchni przeznaczonych na cele związane z prowadzoną działalnością gospodarczą	1,08 zł	m ²
16			Dla pozostałych powierzchni	0,11 zł	m ²
17	Mazowieckie	Lesznów		2,51 zł	m ²
18	Mazowieckie	Klembów		6,18 zł	m ³
19	Mazowieckie	Nieporęt		7,56 zł	m ³

20	Mazowieckie	Jasieniec		2,38 zł	m ²
21	Mazowieckie	Sokołów Podlaski		3,23 zł	m ³
22	Mazowieckie	Iłża		0,76 zł	m ²
23	Mazowieckie	Przasnysz		1,62 zł	m ²
24	Mazowieckie	Wieliszew		2,60 zł	m ³
25	Mazowieckie	Pomiechówek		2,60 zł	m ²
26	Mazowieckie	Klembów		6,18 zł	m ³
27	Mazowieckie	Warka		1,65 zł	m ²
28	Opolskie	Baborów		1,08 zł	m ³
29	Opolskie	Ozimek		3,62 zł	m ³
30	Opolskie	Opole		4,32 zł	m ³
31	Podkarpackie	Krosno	Do ponoszenia opłat zobowiązane są podmioty prowadzące działalność gospodarczą	0,61 zł	m ²
32	Podkarpackie	Trzebownisko		0,54 zł	m ²
33	Podlaskie	Suwałki	Dla nieruchomości wyposażonych w urządzenia pomiarowe, z których wody opadowe odprowadzane są poprzez sieci kanalizacji deszczowej do wód	2,76 zł	m ³
34			Dla nieruchomości wyposażonych w urządzenia pomiarowe, z których wody opadowe odprowadzane są poprzez sieci kanalizacji deszczowej do ziemi	2,15 zł	m ³
35			Dla nieruchomości niewyposażonych w urządzenia pomiarowe, z których wody opadowe odprowadzane są poprzez sieci kanalizacji deszczowej do wód	1,77 zł	m ²
36			Dla nieruchomości niewyposażonych w	1,39 zł	m ²

			urządzenia pomiarowe, z których wody opadowe odprowadzane są poprzez sieci kanalizacji deszczowej do ziemi		
37	Śląskie	Żory	Dla powierzchni odwadnianych za wyjątkiem dróg i parkingów publicznych	2,46 zł	m ²
38			Dla powierzchni odwadnianych dróg i parkingów publicznych	3,89 zł	m ²
39	Warmińsko-Mazurskie	Elbląg		1,83 zł	m ²
40	Warmińsko-Mazurskie	Lubawa	Dla powierzchni utwardzonych w gospodarstwach domowych oraz z terenów przeznaczonych pod działalność zdrowotną, oświatową, kulturalną, sportową, ochrony przeciwpożarowej, policji oraz Kościołów i związków wyznaniowych	0,32 zł	m ²
41			Dla powierzchni utwardzonych publicznych dróg i parkingów, terenów usługowych, przemysłowych, składowych oraz baz transportowych	0,76 zł	m ²
42	Wielkopolskie	Jastrowie		2,59 zł	m ²
43	Wielkopolskie	Wieleń		1,92 zł	m ²
44	Wielkopolskie	Szamocin		8,15 zł	m ³
45	Wielkopolskie	Kłodawa		0,91 zł	m ²
46	Wielkopolskie	Koło	Od powierzchni uszczelnionych stanowiących drogi i ulice wojewódzkie, powiatowe i gminne oraz pasy drogowe i parkingi przy tych ulicach	1,81 zł	m ²

47			Od pozostałych powierzchni uszczelnionych i dachów	1,81 zł	m ²
48	Wielkopolskie	Poznań	Do kanalizacji ogólnospławnej z powierzchni należących do nieruchomości o przeznaczeniu mieszkalnym	7,66 zł	m ³
49			Do kanalizacji ogólnospławnej z powierzchni należących do nieruchomości o przeznaczeniu sakralnym, miejskich jednostek organizacyjnych, jednostek sfery budżetowej, organizacji społecznych i innych podmiotów niewymienionych w innych grupach	7,66 zł	m ³
50			Do kanalizacji ogólnospławnej z powierzchni należących do nieruchomości o przeznaczeniu przemysłowym, handlowym, usługowym, składowym, baz transportowych oraz portów i lotnisk	7,66 zł	m ³
51			*Dla ww. grup ustalono cenę z uwzględnieniem retencji, tj. stosunek pojemności urządzeń do retencjonowania wody opadowej lub roztopowej do rocznego odpływu wód opadowych i roztopowych z terenów uszczelnionych:		
52			0%	7,66 zł	m ³
53			powyżej 0% do 10%	7,43 zł	m ³
54	powyżej 10% do 20%	7,20 zł	m ³		

55			powyżej 20% do 30%	6,97 zł	m ³
56			powyżej 30%	6,44 zł	m ³
57	Wielkopolskie	Poznań	Do kanalizacji deszczowej z powierzchni należących do nieruchomości o przeznaczeniu mieszkalnym	7,39 zł	m ³
58			Do kanalizacji deszczowej z powierzchni należących do nieruchomości o przeznaczeniu sakralnym, miejskich jednostek organizacyjnych, jednostek sfery budżetowej, organizacji społecznych i innych podmiotów niewymienionych w innych grupach	7,39 zł	m ³
59			Do kanalizacji deszczowej z powierzchni należących do nieruchomości o przeznaczeniu przemysłowym, handlowym, usługowym, składowym, baz transportowych oraz portów i lotnisk	7,39 zł	m ³
60			*Dla ww. grup ustalono cenę z uwzględnieniem retencji, tj. stosunek pojemności urządzeń do retencjonowania wody opadowej lub roztopowej do rocznego odpływu wód opadowych i roztopowych z terenów uszczelnionych:		
61			0%	7,39 zł	m ³
62			powyżej 0% do 10%	7,16 zł	m ³
63			powyżej 10% do 20%	6,94 zł	m ³

64			powyżej 20% do 30%	6,72 zł	m ³
65			powyżej 30%	6,21 zł	m ³
66	Zachodniopomorskie	Tychowo		1,62 zł	m ³

Ustawa Prawo wodne

Zgodnie z art. 389 pkt 1 tej ustawy, świadczenie usług, w tym polegających na odprowadzaniu do wód lub do urządzeń wodnych - wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast wymaga pozwolenia wodnoprawnego, tj. udzielenia zgody wodnoprawnej w formie określonej w art. 388 ust. 1 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 400 ust. 1 i ust. 4, pozwolenie wodnoprawne wydaje się w drodze decyzji na czas określony, nie dłuższy niż 30 lat, liczony od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, przy czym prawa i obowiązki określone w pozwoleniu wodnoprawnym na odprowadzanie do wód - wód opadowych lub roztopowych obowiązują od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu wodnoprawnym stała się ostateczna, chyba że w pozwoleniu wodnoprawnym została określona inna data, od której obowiązuje to pozwolenie. W pozwoleniu wodnoprawnym ustala się cel projektowanych do wykonania urządzeń wodnych i innych robót, cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych, w szczególności: 1/ obowiązki wobec innych zakładów posiadających pozwolenie wodnoprawne lub uprawnionych do rybactwa, narażonych na szkody w związku z wykonywaniem tego pozwolenia wodnoprawnego; 2/ obowiązek wykonania urządzeń zapobiegających szkodom lub zmniejszających negatywne skutki wykonywania tego pozwolenia wodnoprawnego oraz 3/ niezbędne przedsięwzięcia ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko (art. 403 ust. 1).

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ww. ustawy, gmina ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym *planie* zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 15 ust. 1 przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim *planie* rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1. W myśl tego przepisu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu. Plan ten określa w szczególności: 1) planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych; 2) przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach; 3) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków; 4) nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach; 5) sposoby finansowania planowanych inwestycji; 6) planowany sposób realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne świadczy usługi na obszarze aglomeracji wyznaczonej na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, ujętej w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych. Plan ten powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego temu przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedkłada plan

wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który sprawdza czy spełnia on ww. warunki oraz przekazuje do zaopiniowania dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który przedstawia opinię w zakresie sposobu realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, a także w zakresie wpływu planu na wysokość taryf, w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania. Plan, który spełnia opisane wyżej warunki uchwalany jest przez radę gminy – w terminie 3 miesięcy od dnia jego przedłożenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

**Ustawa Prawo
geodezyjne
i kartograficzne**

Zgodnie z art. 4 ust. 1a pkt 3 ww. ustawy, dla obszaru całego kraju zakłada się i prowadzi w systemie teleinformatycznym bazy danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczące m. in. geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Pod pojęciem sieci uzbrojenia terenu rozumie się wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, które w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej nie są budynkami (art. 2 pkt 11). Geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację i udostępnianie informacji o sieciach uzbrojenia terenu, w sposób jednolity dla obszaru całego kraju (art. 2 pkt 14). Stosownie do art. 27 ust. 1 ewidencja ta obejmuje informacje o projektowanych, znajdujących się w trakcie budowy oraz istniejących sieciach uzbrojenia terenu, ich usytuowaniu, przeznaczeniu oraz podstawowych parametrach technicznych, a także o podmiotach, które władają tymi sieciami. Informacje te gromadzi się w postaci: baz danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz dokumentów dotyczących sieci uzbrojenia terenu, utrwalonych na innych niż elektroniczne nośnikach danych (art. 27 ust. 2). W bazach danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu gromadzi się dane dotyczące: lokalizacji przestrzennej obiektów sieci uzbrojenia terenu, o których mowa w ust. 1, w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz charakterystyki tych obiektów (art. 27 ust. 3). Dla obszaru powiatu organem właściwym w sprawie zakładania i prowadzenia ewidencji sieci uzbrojenia terenu pozostaje starosta (art. 27 ust. 4 pkt 1). Szczegółowy zakres danych gromadzonych w powiatowej bazie GESUT i krajowej bazie GESUT, tryb i standardy tworzenia i aktualizacji tych baz oraz udostępniania danych z tych baz określa rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu⁷².

⁷² Dz. U., poz. 1374.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679)
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478)
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610)
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)
7. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537)
8. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 773)
9. Ustawa z dnia z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 711, ze zm.)
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2022 r. poz. 1074).
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (Dz. U. poz. 1374)

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu RP
3. Marszałek Senatu RP
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Wojewodowie
9. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Samorządu i Administracji Państwowej

6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI

6.6. OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA
