



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP.410.004.01.2023

Pan Arkadiusz Wiśniewski
Prezydent Miasta
Urząd Miasta Opola
ul. Rynek 1A, 45-015 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/074 – Ustalanie, pobieranie i egzekwowanie opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych w województwie opolskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola ¹ , ul. Rynek 1A, 45-015 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Wiśniewski, Prezydenta Miasta Opola ² , od 23 października 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych2. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Badaniem zostały objęte również działania jednostki kontrolowanej z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, gdy miało to wpływ lub związek z ustaleniami stanu faktycznego dotyczącego okresu objętego kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Ewa Tomaszewska, Doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/35/2023 z 28 marca 2023 r.2. Przemysław Sperczyński, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/26/2023 z 3 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja Urzędu uwzględniała zadania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych. W strukturze organizacyjnej jednostki wyodrębniono komórki, którym przypisano zadania w ww. zakresie, dokonano również podziału zadań i wskazano osoby za nie odpowiedzialne.

Prowadzone w Urzędzie prace nad przygotowaniem projektów uchwał organu stanowiącego dotyczących realizacji zadania własnego Miasta Opole⁵ w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych oraz określenia sposobu ustalenia cen i opłat z tytułu świadczonych w tym obszarze usług, zostały poprzedzone rzetelną analizą potrzeb i lokalnych uwarunkowań.

Zagadnienia dotyczące gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi, zostały uwzględnione w opracowanych w Urzędzie dokumentach strategicznych, w których treści zdiagnozowano potrzeby w zakresie zagospodarowania takich wód.

Prezydent rzetelnie sprawował nadzór nad działalnością Spółki Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o.⁶, w zakresie służącym zapewnieniu prawidłowego wykonywania zadań dotyczących odprowadzania wód opadowych i roztopowych.

W całym okresie objętym kontrolą na wniosek zainteresowanych podmiotów wydawano warunki podłączenia do miejskiej kanalizacji deszczowej. Urząd informował Spółkę, realizującą zadanie własne gminy w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, o nowych odbiorcach tych usług. Prezydent prawidłowo i w wyznaczonych terminach realizował też obowiązki sprawozdawcze w stosunku do Ministra Infrastruktury w zakresie przekazywania rocznych sprawozdań z realizacji działań na podstawie art. 328 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁷ oraz Głównego Urzędu Statystycznego⁸, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁹. W ramach funkcjonowania kontroli wewnętrznej przeprowadzono w 2021 r. kontrolę prawidłowości realizacji przez Miasto Opole obowiązków w zakresie opłat za usługi wodne z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej oraz odprowadzania wód opadowych lub roztopowych.

Stwierdzono jednak, że 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. Miasto Opole w całym okresie objętym kontrolą nie również podejmowało działań ukierunkowanych na promowanie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości.

W latach 2019-2020 zaniechano także przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego przepompowni wód opadowych, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. Prawo budowlane¹⁰, jak też nie wyegzekwowano 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.

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

⁵ Dalej również: Miasto.

⁶ Dalej: WiK w Opolu lub Spółka.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, dalej ustawa Prawo wodne.

⁸ Dalej: GUS.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 773.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, dalej ustawa Prawo budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Struktura organizacyjna oraz zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych określony został w regulaminie organizacyjnym Urzędu¹², nadanym przez Prezydenta na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono m.in. Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej (ITGK), w ramach którego wyodrębniono m.in. Referat Infrastruktury Komunalnej. Do zakresu działania Wydziału należało prowadzenie spraw w zakresie prawidłowego funkcjonowania Miasta w jego kluczowych obszarach, w tym gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi, jak również współpraca z przedsiębiorstwem Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o. w zakresie planowania budowy i rozbudowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych¹⁴. Zgodnie z przyjętym w Urzędzie schematem organizacyjnym¹⁵, Wydział ten podlegał nadzorowi II Zastępcy Prezydenta Miasta.

Stosownie do treści zarządzeń wewnętrznych Naczelnika Wydziału ITGK¹⁶, do zadań Referatu infrastruktury Komunalnej należało: udział w opracowywaniu programów modernizacji i rozwoju w zakresie poszczególnych branż infrastruktury technicznej w zakresie pracy referatu, określanie warunków korzystania z miejskich systemów kanalizacji deszczowej, uzgadnianie projektów włączenia nowej infrastruktury do miejskich systemów kanalizacji deszczowej, udział w odbiorach w zakresie budowy, remontów i włączeń do miejskich systemów kanalizacji deszczowej i rowów komunalnych, prowadzenie spraw związanych z miejską siecią kanalizacji deszczowej, przyjmowanie i przekazywanie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, nadzór nad gospodarką wodną i funkcjonowaniem gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej oraz przestrzeganiem przepisów w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

Zadania Referatu w opisanym wyżej zakresie ujęto w zakresach zadań i odpowiedzialności pracowników zatrudnionych na stanowiskach: Naczelnika Wydziału, Kierownika Referatu infrastruktury Komunalnej oraz Głównego Specjalisty i Inspektora. Osoby zatrudnione na tych stanowiskach legitymowały się wykształceniem i umiejętnościami adekwatnymi do realizowanych zadań, w szczególności wyższym wykształceniem w dziedzinie budownictwa, inżynierii środowiska, biologii i geologii zarządzania finansami oraz ukończeniem studiów podyplomowych w zakresie europejskiego prawa ochrony środowiska. Ponadto, trzy osoby posiadały uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹⁷. Pracownikom zapewniono udział w specjalistycznych szkoleniach

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta Opola Nr OR.I-0152-94/06 z dnia 1 sierpnia 2006 r. – tekst jednolity, wraz ze zmianami, dalej: regulamin organizacyjny.

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 40.

¹⁴ Od 1 lipca 2019 r. § 28 ust. 3 pkt 5 lit. f) i pkt 7, od 22 lipca 2021 r. § 28 ust. 3 pkt 6 lit. c) i pkt 8.

¹⁵ Załącznik nr 1 do Regulaminu organizacyjnego.

¹⁶ W kontrolowanym okresie obowiązywały zarządzenia: nr ITGK.2010.2.2018 z 16 stycznia 2018 r., nr ITGK.2010.2.2021 z 2 sierpnia 2021 r. oraz nr ITGK.2010.2.2022 z 1 kwietnia 2022 r.

¹⁷ W tym w specjalności konstrukcyjno-budowlanej i w specjalności instalacyjnej (sieci instalacji i urządzeń: wodociągowych i kanalizacyjnych, ciepłych, wentylacyjnych i gazowych).

i seminariach obejmujących zagadnienia prawa wodnego i gospodarki wodno-ściekowej¹⁸.

(akta kontroli str. 13, 22, 30, 71 88)

1.2. Kontrolowana jednostka dysponowała danymi zawartymi w Systemie Informacji Przestrzennej, które obejmowały kompleksowe dane służące ewidencjonowaniu uzbrojenia terenu. System ten nie umożliwiał wyodrębnienia i wygenerowania danych za lata 2019-2022 dotyczących: 1/ długości sieci kanalizacji deszczowej będącej własnością Miasta Opola, 2/ wielkości powierzchni miasta obsługiwanej przez tę sieć, 3/ liczby nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane były za pośrednictwem zamkniętych lub otwartych systemów kanalizacji.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że na dzień 1 stycznia 2019 r. oraz na koniec lat 2019 -2022, sieć kanalizacji deszczowej obejmowała około: 305,5 km kanałów; 8 tys. wpustów ulicznych; 6,7 tys. studni kanalizacyjnych oraz innych urządzeń podczyszczających¹⁹, a także 15 pompowni. W wyjaśnieniach tych wskazano również, że podstawowa dokumentacja dotycząca infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych w ww. okresie oraz potwierdzająca długość i przebieg kanalizacji deszczowej Miasta wynikała z umowy udostępnienia systemów kanalizacyjnych z dnia 17 grudnia 2020 r. zawartej pomiędzy Miastem Opole a WiK w Opolu.

Zastępca Prezydenta wskazała też, że *narzędzie umożliwiające generowanie takich danych posiada Spółka WiK, która obecnie prowadzi taką ewidencję w postaci danych GIS. Dane w takiej postaci przetworzonej w odpowiednich programach umożliwiają bardziej precyzyjne określenie długości sieci kanalizacji deszczowej oraz ogólnospławnej. Analogiczna sytuacja ma miejsce w zakresie określenia powierzchni miasta, z której odprowadzane są wody opadowe i roztopowe. Natomiast określenie liczby nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane są do sieci kanalizacji deszczowej wymagałoby dokonania pogłębionej analizy istniejącego uzbrojenia podziemnego dla każdej odrębnej nieruchomości i adresu administracyjnego, które znajdowały się w obrębie miasta Opola. Urząd nie dysponował narzędziami, które umożliwiałyby automatyczne wygenerowanie takich danych.*

(akta kontroli str. 8, 210, 362)

Na podstawie danych przekazanych do Urzędu przez WiK w Opolu liczba zidentyfikowanych adresów nieruchomości, z których odprowadzane są wody opadowe i roztopowe wynosiła na koniec 2022 r. – 5301 punktów, z czego informacja o 4531 punktach pochodziła z oświadczeń klientów, a 770 zostało zidentyfikowanych przez Spółkę na mapach GIS²⁰.

(akta kontroli str. 210)

Na terenie Miasta (obręb Śródmieście) zlokalizowana była kanalizacja ogólnospławna stanowiąca własność WiK w Opolu, o długości około 26 km, która służyła również odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych ze zlewni o całkowitej powierzchni ciężenia ok 1,5 km².

(akta kontroli str. 210)

¹⁸ W tym: Nowelizacja prawa wodnego zmiany w sprawie aglomeracji, kpośk, uprawnień wód polskich (sierpień 2022 r.), Zielona referencja – jak przeciwdziałać w miastach podtopieniom i suszom (czerwiec 2022 r.) Wody opadowe – aspekty prawne, ekonomiczne i techniczne (październik 2019 r.), Zmiany klimatu a wody opadowe (listopad 2017 r.).

¹⁹ Separatorów, osadników i piaskowników.

²⁰ Geographical Information System (GIS) - System informacji przestrzennej dotyczący danych geograficznych; termin ten w liczbie mnogiej systemu informacji geograficznej stosowany jest również jako nazwa dziedziny zajmującej się geoinformacją oraz metodami i technikami GIS. Źródło: www.sta.gov.pl

W całym okresie objętym kontrolą Prezydent nie podejmował działań zmierzających do zdiagnozowania potrzeb w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że ze względu na ograniczone środki finansowe (...) w okresie objętym kontrolą, Miasto Opole nie przeprowadziło kompleksowej, obejmującej cały obszar miasta analizy potrzeb w zakresie budowy, rozbudowy lub modernizacji infrastruktury technicznej (...) Bieżące potrzeby w zakresie budowy kanalizacji deszczowej, bądź innych form zagospodarowania wód opadowych i roztopowych są identyfikowane, poddawane analizie, a następnie realizowane w ramach budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury drogowej w mieście oraz przy realizacji nowych inwestycji miejskich.

(akta kontroli str. 363)

W związku z powierzeniem WiK w Opolu realizacji zadania własnego w zakresie eksploatacji kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe, Miasto, na podstawie umowy z 17 grudnia 2020 r. oddało Spółce w dzierżawę zamknięte systemy kanalizacyjne, których elementy wyszczególniono w poniższych załącznikach do tej umowy:

- 1a – zestawienie środków trwałych, z informacją o: numerze inwentarzowym, nazwie środka trwałego, dacie przyjęcia, wartości początkowej oraz stawkach amortyzacyjnych,
- 1b – zestawienie przepompowni przekazanych do eksploatacji z informacją o: nazwie obiektu, miejscowości, ulicy, nr działki, karcie mapy i obrębie,
- 1c – mapa udostępnionej kanalizacji deszczowej.

W wyniku porównania wykazu sieci kanalizacji deszczowej ujętej w załącznikach 1a i 1b do umowy z 17 grudnia 2020 r. oraz w aneksach²¹ do tej umowy, z danymi zawartymi w ewidencji księgowej konta 211 – *rurociągi sieci rozd., linie kablowe rozdzielcze* ustalono, że zachodziła zgodność danych wykazanych w ewidencji środków trwałych z danymi wynikającymi z załączników wg. stanu na koniec lat 2020-2022.

(akta kontroli str. 419, 427, 433, 441, 448, 535)

Miasto w okresie od stycznia 2019 r. do grudnia 2020 r., tj. do czasu przekazania sieci kanalizacji deszczowej WiK w Opolu, nie dokonywało rocznych kontroli stanu technicznego przepompowni zlokalizowanych na terenie miasta, co stanowiło naruszenie przepisu art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane. Ponadto, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisu art. 60b ust. 1 pkt 2 i art. 60c tej ustawy, nie założono ksiąg obiektów budowlanych dla trzech przepompowni wód opadowych (obiektów budowlanych) zlokalizowanych odpowiednio przy ul.: 1/ Wrocławskiej, 2/ Gawędy, 3/ X Sudeckiej Dywizji Zmechanizowanej), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 427, 964, 972, 976)

W latach 2019-2020 Miasto, w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zawarło dwie umowy²² o łącznej wartości wynoszącej 903,7 tys. zł brutto (2019 r. – 447,9 tys. zł, 2020 r. – 455,8 tys. zł brutto), przedmiotem których było m.in.: 1/ wykonywanie wszelkich prac w ramach bieżącej eksploatacji kanalizacji deszczowej na terenie Opola, 2/ prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych dla każdej przepompowni wód deszczowych oraz założenie książki

²¹ Aneks nr: 1 z 14 czerwca 2021 r., 2 z 27 października 2022 r., 3 z 25 listopada 2022 r., 4 z 30 marca 2023 r.

²² Umowy nr: 1/ CRU-1752/18 z 3 września 2018 r., 2/ CRU-000023/20 z 15 stycznia 2020 r., które zwarte zostały pomiędzy Miastem Opole a Przedsiębiorstwem HYDRO-KAN s.c. z Krakowa, dalej: Wykonawca.

objektu dla nowo wybudowanych obiektów, 3/ przeprowadzanie jeden raz w okresie obowiązywania umowy (w terminach do: 30 lipca 2019 r. i 30 lipca 2020 r.).

(akta kontroli str. 822, 827, 830, 832, 837-838, 840)

Na podstawie przedstawionej do kontroli dokumentacji, w szczególności kserokopii książek obiektów budowlanych (przepompowni) oraz protokołów odbioru prac wykonawcy, które stanowiły niezbędny element rozliczeniowy ww. umów ustalono, że nie wyegzekwowano ciężących na wykonawcy obowiązków polegających na bieżącym prowadzeniu i zakładaniu nowo przyjętym budowlom książek obiektów budowlanych oraz przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego przepompowni. Ustalenia te zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 883, 912, 917, 928, 934, 940, 945, 950, 955, 960, 964, 972, 976)

1.3. W kontrolowanym okresie Miasto planowało i realizowało zadania związane z budową, modernizacją lub remontem sieci kanalizacji deszczowej. Ogółem w kontrolowanym okresie zaplanowano 15 zadań z czego zrealizowano 13 z nich:

a/ w 2019 r.:

- utrzymanie i konserwacja rowów komunalnych (wydatkowano 231 789,68 zł),
- modernizacja przepompowni wód deszczowych Metalchem – 549 072 zł,
- eksploatacja kanalizacji deszczowej – 407 847 zł,

b/ w 2020 r.:

- utrzymanie i konserwacja rowów komunalnych – 230 577,61 zł,

c/ w 2021 r.:

- eksploatacja infrastruktury służącej do odprowadzania wód opadowych i roztopowych w zakresie czyszczenia wpustów ulicznych – 188 438,40 zł,
- eksploatacja infrastruktury służącej do odprowadzania wód opadowych i roztopowych w zakresie czyszczenia wpustów ulicznych – 151 699,75 zł,
- utrzymanie i konserwacja rowów komunalnych na terenie miasta Opola – 224 344,50 zł,

d/ w 2022 r.:

- budowa sieci kanalizacji deszczowej w ul. Cybisa – 244 770 zł,
- przebudowa kanalizacji deszczowej w ul. Bzów – 1 071 966,16 zł,
- utrzymanie i konserwacja rowów komunalnych na terenie Opola – 229 842,36 zł,

e/ w 2023 r.:

- utrzymanie i konserwacja rowów komunalnych na terenie Opola – wartość zadania zgodnie z umową wynosi 250 039,20 zł, umowa w trakcie realizacji,
- czyszczenie wpustów oraz odwodnień liniowych na drogach – 209 961,84 zł umowa w trakcie realizacji.

(akta kontroli str. 479-481, 482-484, 487, 494, 496, 500, 504, 507, 533)

1.4. Na terenie miasta Opola istniała wyodrębniona sieć kanalizacji deszczowej. Z informacji przekazanych przez Zastępcę Prezydenta, długość geometryczna tej sieci wynosi około 306 km, a obszary zlewni określone w pozwoleniach wodnoprawnych zawierają zredukowaną powierzchnię miasta Opola odwadnianą z terenu około 8,5 km². W obrębie Śródmieścia zlokalizowana jest sieć kanalizacji ogólnospławnej o długości ok. 26 km, która służy do odprowadzania również wód opadowych i roztopowych ze zlewni o całkowitej powierzchniciążenia ok. 1,5 km². Według stanu na koniec 2022 r. liczba zidentyfikowanych punktów, z których odprowadzane były wody opadowe i roztopowe wynosiła 5301.

(akta kontroli str. 210)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że Miasto Opole nie ma w planach przebudowy kanalizacji ogólnospławnej.

(akta kontroli str. 781)

1.5. W całym okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydawane były warunki podłączenia do miejskiej kanalizacji deszczowej. Łącznie w latach 2019-2023 (do końca lutego) wpłynęło łącznie 295 wniosków (odpowiednio w: 2019 r. – 82, 2020 r. – 64, 2021 r. – 78, 2022 – 55, 2023 r. - 16), z czego 287 zostało załatwionych.

W wyniku kontroli próby obejmującej 18 wniosków²³ za lata 2021-2023 ustalono, że wszystkie wnioski zostały załatwione pozytywnie. Każdorazowo Naczelnik Wydziału ITGK wydawał warunki włączenia do miejskiej kanalizacji deszczowej, podając lokalizację włączenia, szczegóły projektowe, informacje dotyczące opłaty miesięcznej z tytułu odprowadzania wód opadowych oraz w niektórych przypadkach za zajęcie pasa drogowego, a także warunki dotyczące opiniowania dokumentacji, prowadzenia i odbioru robót. Spośród wszystkich objętych kontrolą spraw, do dnia zakończenia kontroli zrealizowano i odebrano jedną inwestycję²⁴.

(akta kontroli str. 346, 786, 789)

1.6. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji powierzonego zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych Miasto Opole udostępniało Spółce informacje o nowych odbiorcach tych usług, którzy na podstawie wydanych warunków podłączenia do miejskiej kanalizacji deszczowej, zakończyli zadania inwestycyjne objęte tymi warunkami i zostali podłączeni do ww. sieci.

W zakresie realizacji obowiązku wynikającego z § 6 umowy CRU-6/21 z dnia 17 grudnia 2020 r. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że Miasto na bieżąco przekazuje WiK w Opolu informacje o nowych odbiorcach usług. Czynność ta ma miejsce po dokonaniu odbioru przyłącza kanalizacji deszczowej przez pracownika Wydziału ITGK.

(akta kontroli str. 782)

Od 2021 r. do maja 2023 r., Miasto nie korzystało z uprawnień określonych w § 6 umowy z 17 grudnia 2020 r. w zakresie wykonywania prawa do: 1/ monitoringu i kontroli realizacji zadania przez Spółkę oraz 2/ wglądu do ksiąg rachunkowych i dokumentów finansowo-księgowych Spółki dotyczących powierzonego zadania.

Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że posiadane przez Miasto Opole możliwości nałożone postanowieniami ww. umowy nie były obligatoryjne z ich wykonaniem, ponieważ jednoznacznie stanowiły, że Miasto ma prawo a nie obowiązek ich wykonywania. Ponadto wskazała, że otrzymywane od Spółki raporty z działalności w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zawierały informacje wystarczające do sprawowania nadzoru nad zadaniem zleconym Spółce.

(akta kontroli str. 782)

1.7. W całym okresie objętym kontrolą Miasto dysponowało pozwoleniami wodnoprawnymi na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych. Łącznie wydanych²⁵ zostało 79 pozwoleń wodnoprawnych obejmujących 151 wylotów. W związku z powierzeniem wykonywania zadania własnego w ww. zakresie WiK w Opolu, podmiot ten wystąpił do właściwego organu o przeniesienie obowiązujących aktów administracyjnych na Spółkę.

(akta kontroli str. 212, 216)

W odniesieniu do przekazania Spółce wydanych Miastu pozwoleń wodnoprawnych, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że oryginały pozwoleń wodnoprawnych znajdują się w Wydziale ITGK. W związku z powyższym nie sporządzano protokołu

²³ Odpowiednio pozycje z wykazu: 2021 r. – 1, 9, 17, 25, 33, 41, 49, 57, 65, 73; 2022 r. – 1, 10, 20, 30, 40, 50 oraz 2023 r. – 1 i 9.

²⁴ Realizowaną na podstawie warunki podłączenia określone w decyzji nr ITGK-RIK.7011.17.2021.

²⁵ Organami wydającymi pozwolenia byli: Dyrektor PGW Wody Polskie, Dyrektor Zarządu Zlewni w Opolu, Starostowie: Krapkowicki, Oleski, Prudnicki, Opolski, Strzelec Opolskich, Namysłowski, Kluczborski, Kędzierzyńsko-Kozielski oraz Marszałek Województwa Dolnośląskiego.

przekazania. (...) Urząd Miasta przekazał Spółce zestawienie wydanych na Gminę Opole pozwoleń, a Spółka wystąpiła do PGW Wody Polskie o przeniesienie na nią obowiązujących pozwoleń.

(akta kontroli str. 787)

1.8. Rada Miasta Opola na podstawie uchwały z 27 sierpnia 2020 r. nr XXIX/59/20 powierzyła WiK w Opolu wykonywanie zadania własnego w zakresie eksploatacji kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe. W uzasadnieniu ww. uchwały wskazano podstawy prawne podejmowania przez organ stanowiący gminy decyzji co do wyboru sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej, tj. przepisy o samorządzie gminnym i o gospodarce komunalnej oraz przedstawiono kalkulację kosztów eksploatacji kanalizacji oprowadzającej wody opadowe i roztopowe w poszczególnych latach okresu 2018-2020. Zgodnie z przedstawionymi w tym uzasadnieniu danymi w latach 2019 i 2020 doszło do znacznego wzrostu tych kosztów w związku z koniecznością ponoszenia opłat za usługi wodne w wysokości 4 546 274,00 zł w 2019 r. oraz 1 015 717,00 zł za okres do stycznia do marca 2020 r., podczas gdy w 2018 r. Miasto, oprócz kosztów bieżącej eksploatacji, ponosiło koszty opłat za usługi wodne w wysokości 8 634,75 zł oraz koszty opłaty środowiskowej w wysokości 589 335,00 zł²⁶. Wskazano także, że w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁷, Miasto Opole, od 1 stycznia 2018 r. nie posiadało możliwości pobierania opłat od podmiotów odprowadzających wody opadowe i roztopowe do tej kanalizacji. W związku z powyższym, postanowiono o przekazaniu realizacji tego zadania Spółce, co miało skutkować powstaniem oszczędności w budżecie Miasta. Podstawę prawną podjętej w tym przedmiocie uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸ (art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 9 ust. 3 i art. 18 ust. 2 pkt 15) oraz przepisy ustawy z dnia o gospodarce komunalnej²⁹ (art. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 1).

(akta kontroli str. 226, 234-235)

Projekt ww. uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Budżetową oraz Komisję Infrastruktury. Uchwała w sprawie powierzenia WiK w Opolu zadania własnego Gminy Opole w zakresie eksploatacji kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe została przyjęta w jawnym głosowaniu podczas sesji Rady Miasta Opola 27 sierpnia 2020 r. Zgodnie z treścią protokołu z tej sesji, głosowanie w nie zostało poprzedzone dyskusją, a odpowiedzi na pytania radnych zostały udzielone przez Naczelnika Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej.

(akta kontroli str. 227-233)

Wyjaśniając przesłanki powierzenia spółce z udziałem Miasta zadań dotyczących eksploatacji kanalizacji służącej do odprowadzania wód opadowych i roztopowych Zastępca Prezydenta Miasta wskazała, że *dokonano analizy potencjału instytucjonalnego zarówno Urzędu Miasta Opola, jak i Spółki WIK Opole. W jej wyniku podjęto decyzję, że zadanie to zostanie powierzone, jako zadanie własne gminy wyspecjalizowanemu podmiotowi, którym jest przedsiębiorstwo Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o., gdyż dysponowała ona wyspecjalizowaną kadrą pracowniczą, dużymi zasobami ludzkimi, sprzętowymi oraz zarządziła już dotychczas systemem sieci wodociągowej jak i kanalizacji sanitarnej w mieście Opolu.*

(akta kontroli str. 267)

²⁶ W latach 2019 i 2020 nie istniał obowiązek wnoszenia tej opłaty.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

W związku z podjęciem ww. uchwały, na podstawie umowy dzierżawy z 17 grudnia 2020 r. pn. *Umowa udostępniania systemów kanalizacyjnych* Miasto udostępniło Spółce systemy kanalizacyjne wymienione w załącznikach do ww. umowy. Strony uzgodniły wysokość czynszu dzierżawnego, który w pierwszym roku obowiązywania umowy określono jako równowartość 75% kwoty odpisu amortyzacyjnego według stanu na koniec roku poprzedniego. Integralną część umowy stanowiły załączniki opisujące elementy przekazanej infrastruktury, w których ujęto: wykaz środków trwałych według numerów inwentarzowych stanowiących sieci kanalizacji deszczowej dla poszczególnych ulic, z określeniem daty ich przyjęcia, wartości początkowej, wartości umorzenia według stanu na 31 grudnia 2020 r., wartości netto, przyjętej stawki amortyzacji oraz amortyzacji za 2020 r. (Zał. 1a); wykaz przepompowni ze wskazaniem ich lokalizacji (Zał. 1b) oraz mapę ilustrującą przebieg kanalizacji deszczowej na terenie Miasta Opola (Zał. 1c). Na podstawie Aneksu nr 1 do umowy z 14 czerwca 2021 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r. miesięczną stawkę czynszu ustalono jako 1/12 stawki rocznego odpisu amortyzacyjnego, liczonej od aktualnego na koniec poprzedniego miesiąca stanu wartości początkowej środków trwałych ujętych w Załączniku 1a. W wyniku dokonanych zmian ww. umowy³⁰ ustalono wysokość należnego Miastu miesięcznego czynszu dzierżawnego jako równowartość jednej dwunastej stawki rocznego odpisu amortyzacyjnego. W związku z sukcesywnym zwiększaniem zakresu dzierżawionej infrastruktury przedmiotowe zmiany obejmowały także przekazanie Spółce kolejnych składników majątkowych.

(akta kontroli str. 419-455)

Zasady wykonywania przez Spółkę powierzonego zadania oraz wzajemne prawa i obowiązki stron, nieobjęte ww. umową dzierżawy, zostały określone w dodatkowej umowie w sprawie wykonywania zadania własnego Miasta Opola w zakresie gospodarki wodnej, zawartej 17 grudnia 2020 r. Zgodnie z jej postanowieniami, Spółka zobowiązała się do dokonywania na swój koszt niezbędnych, bieżących napraw posiadanych systemów kanalizacyjnych oraz przyjmowania do tych systemów wód opadowych i roztopowych od odbiorców usług na podstawie zawartych z nimi umów, zgodnie z zasadami określonymi w *Regulaminie odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów kanalizacyjnych Miasta Opola*. Szczegółowy zakres obowiązków Spółki w ramach bieżącego administrowania systemami kanalizacyjnymi obejmował m.in. uzyskiwanie pozwoleń wodnoprawnych i opracowywanie operatów wodnoprawnych w zakresie realizacji powierzonego zadania oraz wnoszenie opłat za usługi wodne związane z posiadaniem systemem kanalizacyjnym. Strony postanowiły także, że z tytułu wykonywanej działalności Spółce przysługuje prawo pobierania wynagrodzenia od odbiorców usług w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, według stawek określonych uchwałą Rady Miasta Opola. Dla wszystkich operacji gospodarczych związanych z realizacją powierzonego zadania Spółka była zobowiązana do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej. Do obowiązków Miasta należało natomiast: dokonywanie remontów, przebudowy oraz budowy systemów kanalizacyjnych wynikających z aktualnych potrzeb oraz innych czynności przekraczających zakres bieżącej eksploatacji, wydawanie warunków technicznych podłączenia, uzgadnianie i opiniowanie projektów technicznych podłączenia, dokonywanie odbiorów wybudowanych systemów kanalizacyjnych oraz bieżące informowanie Spółki o wydanych warunkach technicznych i odebranych systemach kanalizacyjnych oraz przekazywanie Spółce bieżących informacji o nowych odbiorcach usług Spółki.

(akta kontroli str. 414-418)

³⁰ Na podstawie aneksów: nr 1 z 14 czerwca 2021 r., nr 2 z 27 października 2022 r. oraz nr 3 z 25 listopada 2022 r.

1.9. Uchwałą nr XXXI/650/20 z 29 października 2020 r. Rada Miasta Opola ustaliła wysokość ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w mieście Opolu w wysokości 0,29 zł miesięcznie za każdy metr sześcienny opadu rocznego. Postanowiono także o wejściu uchwały w życie 1 stycznia 2021 r., a jej wykonanie powierzono WiK w Opolu. Jako akt prawa miejscowego uchwała podlegała publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z 6 listopada 2020 r. Projekt ww. uchwały³¹ został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Budżetową i Komisję Infrastruktury Rady Miasta Opola. Podczas sesji Rady Miasta Opola nie prowadzono dyskusji w sprawie przyjęcia przedmiotowej uchwały.

(akta kontroli str. 236-237)

Z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Prezydenta Miasta Opola wynikało, że *w celu przygotowania danych wyjściowych do projektów przyjętych przez Radę Miasta Opola uchwał (...) przeanalizowane zostały obowiązujące w danym okresie akty prawne, tj. ustawa Prawo wodne, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Natomiast początkiem, od którego rozpoczęły się wszelkie prace nad tymi uchwałami była zmiana ustawy Prawo wodne, która nastąpiła w 2017 r.*

Z treści udzielonych wyjaśnień wynikało, że zmiana definicji ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, z której to definicji wykreślone zostały wody opadowe i roztopowe, będące skutkiem opadów atmosferycznych. Powyższe spowodowało, że koszty eksploatacyjne systemów kanalizacji deszczowej oraz opłaty środowiskowe z nimi związane, a nakładane na samorządy nie mogły być już uwzględniane w kosztach taryf dotyczących zbiorowego odprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Zastępca Prezydenta Miasta wskazała, że w wyniku analizy przeprowadzonej przed podjęciem ww. uchwał Miasto w latach 2018-2020 poniosło koszty eksploatacji kanalizacji deszczowej w wysokości odpowiednio: 932,1 tys. zł³² w 2018 r., 4 961,3 tys. zł w 2019 r.³³ oraz 1 204 tys. zł w 2020 r. (do 30 maja 2020 r.)³⁴. Biorąc pod uwagę, że z kanalizacji deszczowej, oprócz Miasta Opola, korzystają inne instytucje publiczne, osoby prywatne i przedsiębiorcy, a ww. koszty ponosiło wyłącznie Miasto, podjęto prace zmierzające do opracowania projektu uchwały ustalającej wysokość ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych. W ramach tych prac zapoznawano się z orzecznictwem sądowym oraz kontaktowano się z przedstawicielami innych samorządów, które wprowadziły tego rodzaju opłaty³⁵. Z wyjaśnień wynikało też, że *dokonano analizy potencjału instytucjonalnego zarówno Urzędu Miasta Opola, jak i Spółki WiK Opole. W jej wyniku podjęto decyzję, że zadanie to zostanie powierzone, jako zadanie własne gminy wyspecjalizowanemu podmiotowi, którym jest przedsiębiorstwo Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o., gdyż dysponowała ona wyspecjalizowaną kadrą pracowniczą, dużymi zasobami ludzkimi, sprzętowymi oraz zarządzała już dotychczas systemem sieci wodociągowej, jak i kanalizacji sanitarnej w mieście Opolu.*

W dalszej części wyjaśnień wskazano, że w związku z powierzeniem Spółce zadania w zakresie eksploatacji kanalizacji deszczowej, podmiot ten został zobowiązany do zapewnienia zdolności otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacyjnych do realizacji odprowadzania wód opadowych i roztopowych w sposób ciągły i niezwodny oraz odprowadzania opłat na rzecz PGW Wody Polskie za usługi wodne

³¹ Druk nr 752

³² W tym 334 116 zł z tytułu bieżącej eksploatacji kanalizacji, 8 634,75 zł z tytułu opłat za usługi wodne do PGW Wody Polskie oraz 589 335 zł z tytułu opłaty środowiskowej.

³³ W tym 415 063 zł z tytułu bieżącej eksploatacji kanalizacji oraz 4 546 274 zł z tytułu opłat za usługi wodne do PGW Wody Polskie.

³⁴ W tym 188 226 zł z tytułu bieżącej eksploatacji kanalizacji (do końca roku zakładano kwotę 470 172 zł) oraz 1 015 717 zł z tytułu opłat za usługi wodne do PGW Wody Polskie.

³⁵ Miasto Poznań, Miasto Grudziądz, Miasto Bydgoszcz i Miasto Lubawa.

w ww. zakresie. Powyższe skutkowało koniecznością ponoszenia przez Spółkę kosztów utrzymania sieci i urządzeń w należyтым stanie technicznym, w tym bieżącej konserwacji, remontów, przeglądów technicznych oraz czyszczenia sieci i urządzeń oraz kosztów należnych opłat. Wprowadzenie opłat za korzystanie z systemów kanalizacji deszczowej w wysokości wskazanej w uchwale pozwoliło Spółce na pozyskanie środków, które umożliwiły w należyty sposób wykonywanie powierzonych zadań oraz ponoszenie ww. koszty. Kolejnym etapem realizacji założonego planu było podpisanie przez Miasto i Spółkę 17 grudnia 2020 r. umowy udostępniania systemów kanalizacyjnych, na podstawie, której Miasto wydzierżawiło Spółce składniki majątkowe wymienione w załącznikach do przedmiotowej umowy. Ponadto, obowiązki stron umowy w zakresie zasad wykonywania powierzonego zadania dookreślono w *Regulaminie odprowadzania wód opadowych i roztopowych do miejskiej sieci kanalizacji deszczowej Miasta Opola*³⁶. W załączniku nr 1 do ww. Regulaminu wprowadzono algorytm obliczania ilości odprowadzanych wód oraz tabelę współczynników spływu dla poszczególnych rodzajów powierzchni utwardzonej, na podstawie którego możliwe było wyliczenie rocznej ilości odprowadzanych wód w m³.

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła także, że warunki określone w ww. uchwale i regulaminie wypracowano na podstawie analiz finansowych i technicznych przeprowadzanych przez pracowników i zespół prawny Miasta Opola oraz Spółki. Danymi wyjściowymi do analiz były dane wyspecyfikowane przez pracowników Urzędu z istniejącego zasobu środków trwałych, które znalazły swoje odzwierciedlenie w załącznikach do ww. umowy.

(akta kontroli str. 265-271)

Do projektu ww. uchwały nie dołączono kalkulacji stanowiącej podstawę obliczenia proponowanej stawki. W wyniku spotkania przedstawicieli Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola z przedstawicielami Spółki ustalono wysokość stawki miesięcznej brutto za 1 m² powierzchni utwardzonej na kwotę 0,18 zł. Uzgodnienie stawki w takiej wysokości wynikało z przyjęcia przez uczestników tego spotkania założeń dotyczących: ponoszonych przez Spółkę w 2021 r. kosztów działalności w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych (14 066 tys. zł) oraz ilości powierzchni utwardzonej, przyjętej jako równowartość 60% ilości m² (7 007 400 m²) tej powierzchni, wynikającej z pozwoleń wodnoprawnych³⁷. Wyliczenie to zostało skorygowane przez Spółkę poprzez przedłożenie kalkulacji przedstawiającej stawkę miesięczną brutto za 1 m³ wód opadowych i roztopowych w wysokości 0,29 zł. W ramach przyjętych uzgodnień Miasto zaakceptowało przedstawione przez Spółkę zestawienie kosztów, uwzględniające koszty stałe tej działalności (m.in. podatek od nieruchomości, czynsz dzierżawny, opłaty za usługi wodne PGWWP) oraz planowane koszty eksploatacji i utrzymania kanalizacji deszczowej.

W sprawie przeprowadzenia w Urzędzie analiz proponowanej przez Spółkę stawki odmiennej od pierwotnie ustalonej w ramach uzgodnień podjętych podczas ww. spotkania, Zastępca Prezydenta Miasta Opola wskazała, że *przede wszystkim różnica w ww. stawkach wynikała z przyjętej miary stawki 0,18 zł dotyczyło m², natomiast 0,29 zł dotyczyło m³.*

Z poczynionych w trakcie spotkania w dniu 21 września 2020 r. ustaleń wynikało także, że w pierwszym roku eksploatacji kanalizacji deszczowej Spółka będzie mogła zwrócić się do Prezydenta Miasta Opola z prośbą o zwolnienie z podatku od nieruchomości w przypadku braku pokrycia kosztów eksploatacji z wpływami z umów,

³⁶ Regulamin zatwierdzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola w sprawie zatwierdzenia Regulaminu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów kanalizacyjnych Miasta Opola Nr OR-I.0050.630.2020 z dnia 30 grudnia 2020 r.

³⁷ Tj. ok. 11 500 000 m².

zawartych z jej użytkownikami. Wg wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Opola Spółka nie zwracała się z wnioskiem o zwolnienie z tego podatku.

(akta kontroli str. 1064-1079, 1080-1081)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu³⁸ wyrokiem z 27 maja 2021 r., sygn. akt I SA/Op 72/21 stwierdził nieważność ww. uchwały. W wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej Rady Miasta Opola od tego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny³⁹ uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę WSA w Opolu do ponownego rozpoznania⁴⁰. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, WSA w Opolu po raz drugi stwierdził nieważność kwestionowanej uchwały⁴¹, orzeczenie to nie jest prawomocne.

(akta kontroli str. 1274-1291)

Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Opola, *uwzględniając wytyczne zawarte w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Opolu z 3 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 639/21, a także brak ustawowej delegacji w zakresie sposobu ustalania cen i opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, z udziałem pracowników Spółki oraz przy wsparciu kancelarii prawnej przygotowano dane wejściowe, mające na celu zmianę uchwały z 2020 r.*

W związku z powyższym, zwrócono się do Spółki o przedłożenie kalkulacji elementów składowych ceny za odprowadzanie ww. wód. Przygotowane przez Spółkę wyliczenia obejmowały dwa elementy: sposób kalkulacji ceny za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych oraz sposób kalkulacji opłaty miesięcznej, odrębnie dla odbiorców rozliczanych ryczałtowo i dla odbiorców rozliczanych w oparciu o wskazanie urządzenia pomiarowego.

(akta kontroli str. 264-278, 338-341)

Uchwałą nr LIII/1013/22 z 28 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Opola ustaliła cenę za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. W Załączniku nr 1 przedstawiono przyjętą przez organ stanowiący kalkulację ceny za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej. Zgodnie z treścią uzasadnienia tej uchwały, jako dane źródłowe dla tej kalkulacji zostały przyjęte wartości opracowane na podstawie ksiąg rachunkowych WiK w Opolu: koszty bezpośrednie, koszty oczyszczania wód opadowych i roztopowych, koszty pośrednie, koszty ogólnozakładowe, odpisy aktualizujące należności przeterminowane, marża zysku, roczna ilość odprowadzanych wód opadowych i roztopowych odprowadzanych z powierzchni uszczelnionych, powierzchnia uszczelniona, tj. powierzchnia z której wody opadowe i roztopowe na terenie miasta Opola odprowadzane są do otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej, współczynnik spływu oraz średnia wysokość opadu z okresu 10 lata kalendarzowych. Załącznik nr 2 do uchwały zawierał natomiast sposób kalkulacji opłaty za korzystanie z ww. systemów kanalizacji deszczowej, który oparto na takich danych jak: roczna ilość wód opadowych i roztopowych, powierzchnia uszczelniona, współczynnik spływu, średnia wysokość opadu z okresu 10 lata kalendarzowych poprzedzających rok rozliczeniowy oraz cena jednostkowa brutto za 1m³ wód opadowych lub roztopowych odprowadzanych do otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej, ustalona zgodnie z uchwałą Rady Miasta Opola. Wskazano także na przyjętą w treści tego aktu zasadę pobierania opłaty wyłącznie w przypadku, gdy wody opadowe i roztopowe nie są zagospodarowywane na terenie nieruchomości i są wprowadzane do otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej, będących we władaniu Spółki. Celem takiej regulacji było kształtowanie wśród mieszkańców Opola postaw

³⁸ Dalej: WSA w Opolu.

³⁹ Dalej: NSA.

⁴⁰ Wyrok z 22 listopada 2022 r., sygn. akt III OSK 5837/21.

⁴¹ Wyrok z 28 lutego 2023 r., sygn. akt I SA/Op 1/23.

proekologicznych, polegających na trosce o nieuszczerplenie dostępnych zasobów wody, a ustanowiona w ten sposób zasada stanowiła formę nagradzania mieszkańców miasta, reprezentujących taką postawę. W dalszej części uzasadnienia wyjaśniono, że wprowadzenie opłaty za korzystanie z otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej w mieście Opolu w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych w wysokości wskazanej w przedmiotowej uchwale ma na celu zapewnienie Wodociągom i Kanalizacji w Opolu Sp. z o.o. pozyskanie środków, które w należyty sposób umożliwią wykonywanie powierzonego zadania własnego gminy, w tym ponoszenie kosztów z tytułu m.in. podatku od nieruchomości, podatku VAT czy opłat wnoszonych do PGW Wody Polskie.

Dalej wskazano, że nadrzędnym wymogiem jest zrównoważenie kosztów ponoszonych przez Spółkę, w związku z realizacją zadania własnego gminy z przychodami Spółki na takim poziomie, aby zapewnić stabilność finansową umożliwiającą jego realizację w perspektywie wieloletniej.

(akta kontroli str. 240-245)

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła także, że *analizy związane z wprowadzeniem opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych na terenie miasta Opola były prowadzone w gronie osób merytorycznie zajmujących się tym obszarem (m.in. z Zastępcą Prezydenta Miasta Opola, Skarbnikiem Miasta Opola oraz Naczelnikiem Wydziału ITGK⁴² i przedstawicielami WiK w Opolu Sp. z o.o.). Ze spotkań nie były sporządzane protokoły/dokumenty/notatki. Natomiast w ich wyniku podjęto decyzje o powierzeniu zadania przedsiębiorstwu Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o., kalkulacji opłaty oraz przedłożeniu do akceptacji i przyjęcia przez Radę Miasta Opola przedmiotowych uchwał. Analizy dotyczące kosztów znajdują odzwierciedlenie w kalkulacjach stanowiących załącznik do uchwały oraz kalkulacjach przedkładanych przez WiK w Opolu Sp. z o.o.*

(akta kontroli str.785)

Z treści sporządzonej przez powołanego w postępowaniu kontrolnym opinii biegłego w zakresie zbadania rzetelności i zgodności z dokumentacją źródłową stawki opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, obowiązującej na terenie Miasta Opola wynikało, że szacunek kosztów przyjętych do sporządzonej przez spółkę kalkulacji ceny, stanowiącej Załącznik nr 1 do uchwały Rady Miasta Opola z 28 kwietnia 2022 r. opierał się na dokumentach źródłowych i ewidencji księgowej za 2021 r., z uwzględnieniem przewidywanego wzrostu wynikającego z planowanych działań. Biegły wskazał także, że kalkulacja kosztów została sporządzona z należytą starannością, z wyjątkiem niezależnego od Spółki i trudnego do oszacowania wzrostu opłat zmiennych za usługi wodne dla PGW Wody Polskie. Wątpliwości biegłego dotyczyły jednak kwestii uwzględniania odpisów aktualizujących należności przeterminowane w sumie kosztów przyjętych do kalkulacji ceny za 1 m³ odprowadzonych wód opadowych. W treści sporządzonej opinii wskazano, że *wprawdzie w § 6 ust. 1 pkt 5 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 ścieków⁴³ przewidziano uwzględnienie rezerw na należności nieregularne przy ustalaniu niezbędnych przychodów, to jednak przenoszenie wartości niezapłaconych faktur z lat poprzednich na odbiorców terminowo regulujących zobowiązania za odprowadzanie wód opadowych, poprzez podniesienie ceny, skutkować może w przyszłości dalszym wzrostem należności przeterminowanych.* Według biegłego, uwzględnianie w kalkulacji ceny coraz wyższych odpisów na należności przeterminowane stwarza ryzyko nadmiernego

⁴² Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej.

⁴³ Dz. U. z 2022 r., poz. 1074.

obciążenia odbiorców terminowo regulujących faktury za odprowadzanie wód opadowych.

(akta kontroli str. 875, 881-882)

1.10. Zagadnienia dotyczące potrzeb w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych zostały ujęte w treści *Strategii Rozwoju Opola do 2030 r.*⁴⁴ Wśród opisanych w ww. dokumencie trzech celów strategicznych wskazano, że Miasto Opole ma być miastem zielonym, miastem atrakcyjnej przestrzeni, przygotowanym na zmiany klimatu. Cel ten ma być realizowany poprzez zagospodarowanie przestrzeni w *kierunku zieleni*, ochronę terenów zieleni, ochronę powietrza, urządzenie atrakcyjnych przestrzeni przyrodniczo-rekreacyjnych, efektywne gospodarowanie wodami opadowymi, sprawny system gospodarki odpadami i rozwój przyjaznych środowisku form mobilności miejskiej. Jako jeden z czynników sukcesu w ramach ww. celu, tj. *Adaptacja do zmian klimatu i jakość powietrza* wskazano stworzenie systemu retencjonowania wód opadowych i roztopowych.

(akta kontroli str. 978-1008)

Zgodnie z postanowieniami *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Opola*⁴⁵ w ramach ustalonych w tym dokumencie kierunków zagospodarowania przestrzennego pkt 3.3.⁴⁶ Ochrona wód podziemnych i powierzchniowych wskazano na konieczność likwidacji nielegalnych podłączeń ścieków sanitarnych do kanalizacji deszczowej oraz kontynuacji przebudowy kanalizacji ogólnospławnej w celu rozdzielania na sanitarną i deszczową. Z kolei, w ramach określonych w części 5 Kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w pkt 5.7. Gospodarka ściekowa założono, że dla obszarów istniejącej zabudowy z nieuregulowaną gospodarką wodami opadowymi oraz planowaną zabudową terenów przewidywanych pod aktywność gospodarczą i rozwój budownictwa mieszkaniowego, zakłada się w pierwszej kolejności, jeżeli pozwalają na to warunki gruntowe, zagospodarować wodę opadową w miejscu opadu, tj. w granicach działki inwestycyjnej, jeżeli warunki na to nie pozwalają, to wody opadowe można odprowadzić bezpośrednio do cieku wodnego, a w ostateczności, w przypadku braku cieku, do miejskiej kanalizacji deszczowej. Przewidziano także kanalizację rozdzielczą ułożoną w pasach rozgraniczających ulic, których przebieg będzie dostosowany do projektowanego układu komunikacyjnego oraz do planowanej zabudowy. Odbiornikiem wód opadowych, odprowadzanych grawitacyjnie systemem kanałów, miały być istniejące rowy, które winny być okresowo porządkowane i odbudowywane poprzez wykonywanie pogłębienia dna oraz utrzymanie odpowiedniego spadku.

W Gminnym Programie Ochrony Środowiska na lata 2018-2020⁴⁷ oraz *Aktualizacji „Programu Ochrony Środowiska dla miasta Opola na lata 2018-2021*, w kontekście adaptacji do zmian klimatu na terenie Opola, wskazano na konieczność: opracowania wytycznych dotyczących sposobów i rozwiązań służących retencjonowaniu wody deszczowej i spowalnianiu jej odpływu po deszczach nawalnych z zachowaniem usług systemowych, opracowania wytycznych do wykorzystania wody deszczowej oraz edukacji w zakresie możliwości rozwiązań zagospodarowania wód opadowych na terenie posesji, poprzez tworzenie przydomowych zbiorników na deszczówkę, którą następnie można wykorzystać na własny użytek.

(akta kontroli str. 1009-1014, 1048-1056)

⁴⁴ Załącznik do uchwały nr XV/282/19 Rady Miasta Opola z dnia 29 sierpnia 2019 r.

⁴⁵ Przyjętego uchwałą nr LXVI/1248/18 Rady Miasta Opola z dnia 5 lipca 2018 r.

⁴⁶ W części 3 Obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk.

⁴⁷ Przyjętym uchwałą nr LXIII/1187/18 Rady Miasta Opola z dnia 24 maja 2018 r.

W Urzędzie opracowano także dokument pn. *Plan adaptacji Miasta Opola do zmian klimatu do roku 2030*, w treści którego, w ramach działania *Organizacja systemu gospodarowania wodami opadowymi* przyjęto zadania tożsame z opisanymi w Programie Ochrony Środowiska dla miasta Opola na lata 2018-2021, w tym: m.in. opracowanie wytycznych dotyczących sposobów i rozwiązań służących retencjonowaniu i wykorzystaniu wody deszczowej oraz promocji i edukacji w zakresie zagospodarowania wód opadowych. Opisane przedsięwzięcia zakwalifikowano jako działania ciągłe, a jako podmiot odpowiedzialny wyznaczono Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej oraz WiK w Opolu.

(akta kontroli str. 1015-1017)

W odniesieniu do przyczyn nieopracowania wytycznych dotyczących sposobu wykorzystania wody deszczowej Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że ww. Plan adaptacji Miasta Opola do zmian klimatu do roku 2030 zakłada, że zawarte w nim cele zostaną osiągnięte do 2030 r., w związku z tym Miasto przystąpi do opracowania przedmiotowych wytycznych w krótkoterminowej perspektywie czasu, nie później niż do 2030 r. Wskazała także, że *opracowanie takich wytycznych wymaga w pierwszej kolejności przeprowadzenia analizy stanu istniejącego systemu oraz identyfikację potencjalnych zagrożeń. W tym celu Miasto Opole planuje w bieżącym roku zlecenie opracowania bilansu wód opadowych i roztopowych na terenie miasta Opola oraz na bieżąco prowadzona jest także inwentaryzacja istniejącej infrastruktury kanalizacji deszczowej. W bilansie wód opadowych i roztopowych na terenie miasta Opola zostaną określone newralgiczne punktu oraz wskazane problematyczne miejsca, a także propozycje działań umożliwiające właściwe zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych w obrębie poszczególnych zlewni. Po dokonaniu analizy ww. dokumentu Miasto Opole podejmie dalsze decyzje, również w zakresie konieczności opracowania przedmiotowych wytycznych. Na opracowanie ww. bilansu zabezpieczono środki finansowe w budżecie miasta Opola.*

(akta kontroli str. 1084)

1.11. W całym okresie objętym kontrolą Miasto, stosownie do wymogu określonego w art. 328 ust. 2 ustawy Prawo wodne, przekazywało Ministrowi Infrastruktury roczne sprawozdania z realizacji działań zawartych w: planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym oraz programie ochrony wód morskich za rok poprzedni, w terminie do dnia 28 lutego roku następnego⁴⁸.

(akta kontroli str. 675)

1.12. W latach 2019-2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) nie odnotowano wpływu skarg, wniosków i petycji dotyczących zagadnień związanych z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych, składanych na podstawie przepisów art. 227-247 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹ oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁵⁰.

(akta kontroli str. 788)

1.13. Zarówno w Gminnym Programie Ochrony Środowiska na lata 2018-2020⁵¹, *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. W sprawie działań promujących zagospodarowanie wód

⁴⁸ Odpowiednio za: 2022 r. – 28 lutego 2023 r., 2021 r. – 22 lutego 2022 r., 2020 r. – 26 lutego 2021 r., 2019 r. – 27 lutego 2020 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, dalej: kpa.

⁵⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

⁵¹ Przyjętym uchwałą nr LXII/1187/18 Rady Miasta Opola z dnia 24 maja 2018 r.

opadowych, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że Miasto Opole ze względu na ograniczone środki finansowe nie podejmowało bezpośrednich, celowo dedykowanych działań, ukierunkowanych na promowanie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 364)

1.14. W całym okresie objętym kontrolą Miasto, stosownie do wymogu określonego w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy o statystyce publicznej, przekazywało GUS, w wyznaczonym terminie tj. do 7 lutego danego roku, dane o prowadzonej działalności - Sprawozdania SG-01 Statystyka gmin: gospodarka mieszkaniowa i komunalna.

(akta kontroli str. 661-675, 773-777)

Za lata 2019-2022 Miasto przekazywało w wyznaczonym terminie⁵² również Załączniki do sprawozdania SG-01 – środki trwałe, dotyczące nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz uzyskanych efektów rzeczowych. Dane wykazane w sprawozdaniach za lata 2021-2022, tj. za 2021 r. kwota 79,7 tys. zł⁵³, a 2022 r. - 1 072 tys. zł⁵⁴, znajdowały odzwierciedlenie w dokumentacji źródłowej.

(akta kontroli str. 792-804, 808)

1.15. W 2021 r. przeprowadzona została w Urzędzie kontrola wewnętrzna, której przedmiotem była realizacja przez Miasto Opole obowiązków w zakresie opłat za usługi wodne z tytułu zmniejszonej retencji terenowej oraz odprowadzania wód opadowych lub roztopowych. Z przeprowadzonej kontroli sporządzono 25 czerwca 2021 r. protokół, a 19 lipca 2021 r. wnioski pokontrolne. W wyniku tej kontroli ustalono, że Miasto Opole realizowało wynikające z ustawy Prawo wodne obowiązki w zakresie opłat za usługę wodną, w tym pobierało od podmiotów zobowiązanych opłaty i przekazywało na rzecz PGW Wody Polskie wpływy z tych opłat w ustalonych wysokościach i terminach. Wobec braku stwierdzenia nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne nie zostały sformułowane.

(akta kontroli str. 374, 391)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo funkcjonowania Systemu Informacji Przestrzennej, prowadzonego przez Urząd Miasta Opola, w którym zawarte były kompleksowe dane służące ewidencjonowaniu uzbrojenia terenu, Prezydent na dzień przekazania zadania własnego Gminy WiK w Opolu, nie dysponował rzetelnymi danymi o liczbie nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane były za pośrednictwem otwartych lub zamkniętych systemów kanalizacji deszczowej.

Zastępca Prezydenta w sprawie dysponowania przez Miasto danymi dotyczącymi infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych, wg stanu na koniec lat 2019-2022, wyjaśniła m.in., że *podstawowa dokumentacja dotycząca infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych wg stanu na 1 stycznia 2019 r. oraz na koniec lat 2019-2020 wynika z umowy udostępnienia systemów kanalizacyjnych z dnia 17 grudnia 2020 r. (...) Kompleksowe i najnowsze dane rastrowe/gisowe znajdują się w przedsiębiorstwie WiK w Opolu sp. z o.o. przy ul. Oleskiej 64. Dla wszystkich sieci i przyłączy kanalizacji deszczowej posiada dane*

⁵² Do 17 lutego 2020 r. za 2019 r., do 15 lutego następnego roku za lata 2020-2023.

⁵³ Zadania nr: a/ ITGK/350 – przebudowa kanalizacji deszczowej w ulicy Mehla w Opolu (15,4 tys. zł), b/ ITGK/337 – modernizacja przepompowni wód deszczowych (64,3 tys. zł).

⁵⁴ Zadania nr: a/ IM/334 – budowa sieci kanalizacji deszczowej w ul. Cybisa (244 770 zł), b/ ITGK/356 – modernizacja przepompowni wód deszczowych (129 900 zł), c/ ITGK/306 – przebudowa sieci kanalizacji deszczowej w ul. Bzów (697 213 zł).

dostępne w Systemie Informacji Przestrzennej UM Opola (...) a także informacje te znajdują się w ewidencji środków trwałych Urzędu, obsługiwanych w programie KSAT i w danych geodezyjnych, znajdujących się w ewidencji geodezyjnej, zarządzanej i administrowanej przez Wydział Geodezji i Kartografii. Miasto Opole we wczesnych latach korzystało również z Systemu Informacji Przestrzennej UM Opola, a także archiwalne dane znajdują się w ewidencji środków trwałych i wygenerowanie z nich danych na konkretne powyżej wskazane daty będzie wymagało przeprowadzenia szczegółowej oraz czasochłonnej analizy. W związku z powyższym informuję, że na dzień dzisiejszy nie dysponujemy szczegółowymi archiwalnymi danymi. (...) określenie liczby nieruchomości, z których wody opadowe i roztopowe odprowadzane są do sieci kanalizacji deszczowej wymagałoby dokonania pogłębionej analizy istniejącego uzbrojenia podziemnego dla każdej odrębnej nieruchomości, adresu administracyjnego, znajdujących się na terenie miasta Opole. Urząd Miasta Opola nie posiada takich narzędzi, które umożliwiłyby automatyczne wygenerowanie takich danych.

(akta kontroli str. 8-9)

2. Od stycznia 2019 r. do grudnia 2020 r., nie były dokonywane roczne kontrole stanu technicznego przepompowni zlokalizowanych na terenie miasta, co stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 427, 964, 972, 976)

Ponadto, w okresie od stycznia 2019 r. do grudnia 2020 r., w Urzędzie nie prowadzono ksiąg obiektów budowlanych dla trzech przepompowni (obiektów budowlanych) zlokalizowanych odpowiednio przy ul.: 1/ Wrocławskiej, 2/ Gawędy, 3/ X Sudeckiej Dywizji Zmechanizowanej), co stanowiło naruszenie przepisu art. 60b ust. 1 pkt 2 i art. 60c ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 822, 827, 830, 832, 837-838, 840)

W sprawie poddawania w latach 2019-2020 okresowym kontrolom sieci kanalizacji deszczowej, kanalizacji ogólnospławnej oraz innych urządzeń służących odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych, stosownie do wymogów określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane, Zastępca Prezydenta wyjaśniła, że zgodnie z brzmieniem przepisów ustawy Prawo Budowlane, obowiązujących w 2019 i 2020 roku, sieć kanalizacji deszczowej zdefiniowana była jako budowla niebędąca obiektem budowlanym, natomiast przepisy, na które się powołano dotyczą obowiązków właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego oraz prowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, instalacji i przewodów znajdujących się w obiekcie budowlanym. W związku z powyższym Miasto Opole nie było zobowiązane do wykonywania wszystkich czynności określonych w przytoczonych przepisach.

(akta kontroli str. 784)

W odniesieniu do wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Prezydenta, należy wskazać, że na podstawie art. 62 ust. 2 pkt 2 lit. b) ustawy Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym w 2019 r. i 2020 r.) właściciele i zarządcy obiektów budowlanych wymienionych w art. 29 ust. 1 zwolnieni są z obowiązku przeprowadzania corocznych kontroli okresowych. Wprawdzie, w art. 29 ust. 1 pkt 19a lit. c) ustawy Prawo budowlane wymieniono sieci kanalizacyjne, jednak zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵⁵ sieci kanalizacyjne są jednym z urządzeń kanalizacyjnych. W przepisie tym jako urządzenia kanalizacyjne wymienione zostały, oprócz sieci

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 537.

kanalizacyjnych także: wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do odprowadzania do wód lub do ziemi, urządzenia podczyszczające, oczyszczające oraz przepompownie. Wskazać należy, że w art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane, zdefiniowano pojęcie *obiekty liniowego* jako obiektu budowlanego, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, (...) itp. W przepisie tym wprowadzono nie wymieniono *expressis verbis* (kanału) kanalizacji deszczowej, jednakże biorąc pod uwagę, że jest to wyliczenie przykładowe i *per analogiam* np. do wodociągu, za obiekt liniowy należy uznać także kanalizację deszczową. Za obiekty liniowe nie mogą zaś być uznane takie urządzenia jak wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych do wód i do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające oraz przepompownie. Dlatego też przepompownie jako obiekty, których charakterystycznym parametrem nie jest długość, powinny być objęte corocznymi kontrolami stanu technicznego.

Ponadto należy wskazać, że zbieżne z powyższą opinią NIK, były również działania podejmowane przez Miasto, które w ww. umowach na bieżącą eksploatację kanalizacji deszczowej na terenie miasta Opola, które obowiązywały w okresie od 1 marca 2019 r. do 28 lutego 2021 r. sformułowało obowiązek wykonywania przez wykonawcę okresowych kontroli stanu technicznego przepompowni, zgodnie z treścią przepisu art. 62 ustawy Prawo budowlane.

3. W całym okresie objętym kontrolą, Miasto nie podejmowało działań promujących zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych przez właścicieli pomimo, że w Gminnym Programie Ochrony Środowiska na lata 2018-2020⁵⁶ oraz *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.

W sprawie działań promujących zagospodarowanie wód opadowych, Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśniła, że Miasto Opole ze względu na ograniczone środki finansowe nie podejmowało bezpośrednich, celowo dedykowanych działań, ukierunkowanych na promowanie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych przez właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 364, 1048-1056)

4. W okresie obowiązywania⁵⁷ umów nr CRU-1752/18 z 3 września 2018 r. i CRU-000023/20 z 15 stycznia 2020 r., na bieżącą eksploatację kanalizacji deszczowej na terenie miasta Opola, nie zapewniono prawidłowego wykonania przedmiotu tych umów w zakresie: 1/ bieżącego prowadzenia i zakładania nowo wybudowanym przepompowniom książek obiektów budowlanych oraz 2/ przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego przepompowni w latach 2019-2020. Powyższe działanie zdaniem NIK, świadczyło o nierzetelnym potwierdzeniu wykonania przedmiotu umowy, w wyniku którego zaniechano realizacji zadań Miasta wynikających z przepisów art. 60b ust. 1 pkt 2, art. 60c oraz art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Z wyjaśnień składanych przez Zastępcę Prezydenta Miasta wynikało, że w latach 2019-2020 Miasto Opole posiadało umowy na bieżącą eksploatację sieci kanalizacji deszczowej, a w ramach przedmiotowych umów do obowiązków wykonawcy należało czyszczenie wpustów ulicznych odwadniających pasy drogowe oraz utrzymywanie w należytym stanie technicznym sieć wraz z przepompowniami wód opadowych,

⁵⁶ Przyjętym uchwałą nr LXII/1187/18 Rady Miasta Opola z dnia 24 maja 2018 r.

⁵⁷ Tj. od 1 marca 2019 r. do 28 lutego 2021 r.

a książki obiektów były prowadzonej przekazane do WiK w Opolu po podpisaniu przez Miasto ze Spółką umowy. Jednak dokumentacja odbioru przedmiotu ww. umów nie potwierdzała prawidłowego wykonania zakresu przedmiotowego umów.

(akta kontroli str. 883, 912, 917, 928, 934, 940, 945, 955, 960, 964, 972, 976)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie podejmowano rzetelne działania zmierzające do opracowania projektów uchwał organu stanowiącego w sprawie powierzenia zadania eksploatacji kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe wyspecjalizowanemu podmiotowi, tj. WiK w Opolu, jak również ustalenia wysokości ceny i sposobu obliczenia opłaty za świadczone w tym zakresie usługi. Prezydent prawidłowo realizował również obowiązki sprawozdawcze, w stosunku do Ministra Infrastruktury oraz GUS.

Kontrolowana jednostka, na dzień przekazania WiK w Opolu zadania własnego, nie dysponowała danymi dotyczącymi liczby nieruchomości, z terenu których realizowana była usługa polegająca na odbieraniu i zagospodarowaniu wód opadowych i roztopowych. Dodatkowo, w latach 2019-2020 zaniechano przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego przepompowni wód opadowych, a także nie wygzekwowano od wykonawcy usługi polegającej na bieżącym utrzymywaniu sieci kanalizacji deszczowej na terenie miasta, pełnej realizacji przedmiotu umowy, tj. bieżącego prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych, zakładania nowych ksiąg takich obiektów oraz wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego przepompowni.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadania w zakresie gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem organizacyjnym, 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 – Pełnomocnik ds. Nadzoru Korporacyjnego (PNK)⁵⁸, podległemu bezpośrednio Prezydentowi Miasta.

Zakres powierzonych w tym zakresie zadań został doprecyzowany w treści pisemnego *Opisu stanowiska pracy* i obejmował m.in.: sporządzanie analiz ekonomiczno-finansowych spółek z udziałem miasta Opola; analizę i opiniowanie materiałów na zgromadzenia wspólników spółek z udziałem miasta Opola oraz uczestnictwo w zgromadzeniach tych spółek; prowadzenie spraw związanych ze zmianami korporacyjnymi w spółkach z udziałem miasta Opola; przygotowywanie odpowiedzi na wystąpienia Radnych Miasta Opola oraz innych osób w zakresie działania Pełnomocnika oraz współpracowanie w zakresie realizowanych zadań z wydziałami merytorycznymi Urzędu Miasta Opola oraz jednostkami miejskimi.

(akta kontroli str. 47, 1085-1086)

W Urzędzie nie opracowano pisemnych zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Miasta. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że działania Pełnomocnika ds. Nadzoru Korporacyjnego oparte są na regulacjach prawnych dotyczących funkcjonowania spółek z udziałem gmin. Wskazał także, że nadzór ten dotyczy w szczególności zapewnienia prawidłowej współpracy pomiędzy Zarządami oraz Radami Nadzorczymi Spółek z udziałem Gminy Opole a Prezydentem Miasta Opola, a współpraca ta dotyczy organizacji zgromadzeń wspólników i walnych zgromadzeń akcjonariuszy, udziału w posiedzeniach rad nadzorczych, analizie dokumentacji przedstawianych przed posiedzeniami poszczególnych organów spółek

⁵⁸ § 55n.

(wraz z przedstawicielami wydziałów sprawujących nadzór merytoryczny oraz służbami finansowymi).

(akta kontroli str. 263)

2.2. Spółka powstała 22 stycznia 1992 r. w oparciu o akt założycielski Gminy Opole, w wyniku wyodrębnienia ze struktury Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Opolu, a działalność rozpoczęła 1 kwietnia 1992 r. Podstawowy zakres działalności Spółki obejmował: pobór, uzdatnianie i dostawę wody, odbiór, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków oraz prowadzenie gospodarki konserwacyjno-remontowej sieci oraz urządzeń wodociagowych.

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. Miasto Opole dysponowało 64,34% udziałów w kapitale zakładowym Spółki, a udziałowcami WiK w Opolu pozostawali także: Funduszem Inwestycji Samorządowych Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego Aktywów Niepublicznych (22,94%), Gmina Tarnów Opolski (4,22%), Gmina Komprachcice (4,49%), Gmina Prószków (2,11%) oraz Gmina Izbicko (1,90%).

Zgodnie z umową spółki, Rada Nadzorcza składała się z nie więcej niż dziewięciu członków, przy czym Miastu przysługiwało osobiste prawo do powoływania i odwoływania pięciu członków Rady Nadzorczej poprzez doręczenie Spółce pisemnego dokumentu potwierdzającego odpowiednio takie powołanie lub odwołanie⁵⁹.

(akta kontroli str. 1100, 1201)

W każdym z lat okresu objętego kontrolą Zarząd Spółki, wraz z pisemną informacją o terminie zwołania zwyczajnego zgromadzenia wspólników, przekazywał Prezydentowi projekty uchwał, objętych planowanym porządkiem obrad, wraz z dokumentami niezbędnymi do podjęcia decyzji w sprawie głosowania, tj. sprawozdaniem z działalności Spółki za dany rok kalendarzowy, sprawozdaniem z działalności Rady Nadzorczej oraz sprawozdaniem finansowym Spółki za dany rok obrotowy wraz ze sprawozdaniem biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego Spółki. Dokumenty te stanowiły przedmiot analizy Pełnomocnika ds. Nadzoru Korporacyjnego, która wyjaśniła, że *zgodnie z opisem stanowiska pracy do zakresu zadań wykonywanych na stanowisku Pełnomocnika ds. Nadzoru Korporacyjnego należy m.in. analiza i opiniowanie materiałów na zgromadzenia wspólników Spółek z udziałem Miasta Opola oraz uczestnictwo w zgromadzeniach tych Spółek. Przed Zwyczajnym Zgromadzeniem Wspólników sporządzana jest syntetyczna analiza działalności poszczególnych Spółek za dany rok obrachunkowy. Analiza taka sporządzana jest na podstawie: sprawozdań finansowych, sprawozdań Zarządu z działalności Spółki, sprawozdań biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego oraz sprawozdań z działalności Rady Nadzorczej. Dodatkowo Pełnomocnik ds. Nadzoru Korporacyjnego uczestniczy we wszystkich Zgromadzeniach Wspólników Spółek z udziałem Miasta Opola.*

(akta kontroli str. 1082-1083, 1152-1162)

W kontrolowanym okresie informacje dotyczące bieżącej działalności Spółki i jej aktualnej sytuacji finansowej Prezydent uzyskiwał także z opracowywanych przez Pełnomocnika ds. Nadzoru Korporacyjnego dokumentów pn. *Syntetyczna analiza działalności Spółki*, sporządzanych odrębnie za każdy rok, tj. 2019, 2020, 2021 i 2022.

(akta kontroli str. 1164-1207)

W latach 2019-2023 (I kwartał) zagadnienia dotyczące realizacji powierzonego przez Miasto zadania eksploatacji kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe stanowiły przedmiot dyskusji członków tego organu. Omawiane podczas posiedzeń

⁵⁹ § 29 ust. 3 pkt 1 umowy spółki.

problemy i podejmowane przez Zarząd uchwały dotyczyły: wystąpienia do Prezydenta Miasta z wnioskiem o zwiększenie stawki opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, umarzania należności z tytułu odsetek należnych wskutek dokonanej z opóźnieniem zapłaty wynagrodzenia Spółki z tytułu świadczenia ww. usług oraz upoważnienia członków Zarządu Spółki do zawierania porozumień dotyczących opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych.

Podczas posiedzenia 16 lutego 2022 r. Zarząd Spółki podjął uchwałę w sprawie przyjęcia wniosku o zwiększenie stawki za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych (uchwała nr 4/4/2022). Na prośbę Prezesa Zarządu o przedstawienie stopnia wykonania planu finansowego za dwa miesiące dotyczącego tzw. „deszczówki” w kontekście jego założeń (sformułowaną w toku posiedzenia Zarządu 7 marca 2022 r.), Główny Księgowy Spółki poinformował, że aktualne wykonanie tego planu kształtuje się na poziomie 16,7%, co stanowi kwotę 2 750 tys. zł z 17 000 tys. zł zaplanowanych na ten rok. Wyjaśnił także, że z 1700 oświadczeń wysłanych do klientów Spółki tylko 600 zostało zwrócone, co nie zmienia faktu, że opłata naliczana jest pozostałym odbiorcom na podstawie map geodezyjnych.

Zarząd Spółki 6 czerwca 2022 r. przyjął uchwałę w sprawie zawierania porozumień dotyczących opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do systemów kanalizacyjnych (nr 6/15/2022).

(akta kontroli str. 1250-1273)

W związku z podjęciem przez Zarząd Spółki opisanej wyżej uchwały w sprawie zawierania porozumień umożliwiających uzyskiwanie zwrotu opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, w przypadku utrzymania w mocy przez NSA wyroków WSA stwierdzających nieważność uchwał Rady Miasta Opola ustalających wysokość ceny za usługę świadczoną przez WiK w Opolu bez konieczności udziału sądu powszechnego, nie podjęto działań w celu upublicznienia informacji o możliwości zawierania tego rodzaju porozumień. Jak wyjaśniła Zastępca Prezydenta Miasta Opola, *porozumienia tego typu, co do zasady, były zawierane na wniosek kierowany przez konkretny podmiot i wyłącznie z jego inicjatywy.*

(akta kontroli str. 785-786)

Zagadnienie dotyczące zawarcia przez Spółkę ww. porozumień stanowiło także przedmiot wniosku Przewodniczącego Klubu Radnych Platformy Obywatelskiej z 30 marca 2023 r. o udzielenie informacji o zawartych przez WiK w Opolu porozumieniach z Miejskim Zarządem Dróg w Opolu, spółkami miejskim oraz prywatnymi przedsiębiorcami, ze wskazaniem danych podmiotów i kwot, których te porozumienia dotyczyły. Przedmiotowy wniosek został przekazany Spółce, celem udzielenia odpowiedzi, w której treści – powołując przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶⁰ - Spółka wskazała, że żądane informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, a udostępnienie danych wnioskodawcy mogłoby narazić na szkodę zarówno Spółkę, jak i jej kontrahentów.

(akta kontroli str. 865-867)

W związku z planowanym przejęciem przez Spółkę realizacji zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych Rada Nadzorcza podczas posiedzenia 18 grudnia 2020 r. rekomendowała przydzielenie obowiązków w tym zakresie dotychczasowej kadrze Spółki, co miało pozwolić na zachowanie obecnego stanu zatrudnienia, a 29 stycznia 2021 r. zobowiązała Zarząd Spółki do przedstawienia szczegółowego podziału zadań i kosztów (w tym ewentualnych dodatków płacowych dla pracowników za przydzielenie im nowych zadań służbowych) związanych z powyższym projektem i w konsekwencji obsługą operacyjną nowych dla Spółki

⁶⁰ Dz. U. z 2022 r., poz. 902.

obszarów świadczenia usług. W sprawie realizacji opisanych wyżej poleceń Rady Nadzorczej Pełnomocnik ds. Nadzoru Korporacyjnego wyjaśniła, że *Spółka przekazywała do wiadomości Rady Nadzorczej całą dokumentację z zakresu eksploatacji kanalizacji odprowadzającej wody opadowe i roztopowe. Również w Raportach miesięcznych znajdowała się informacja o przychodach jakie Spółka uzyskuje z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych do systemów kanalizacyjnych.*

(akta kontroli str. 1082-1083,1214-1221)

Rada Nadzorcza 30 kwietnia 2021 r. przyjęła informację Wiceprezesa Spółki o uruchomieniu szeregu działań mających na celu skuteczną realizację poboru opłat za wody opadowe i roztopowe na terenie Miasta Opola oraz o trwającym intensywnym procesie ewidencji i podpisywania umów z podmiotami objętymi nowym opłatami/ Wiceprezes podkreślił, że Spółka, zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Rady Nadzorczej nie stworzyła nowych etatów i realizuje powierzone przez Właściciela zadania w ramach dotychczasowych zasobów ludzkich. I informacji tej wynikało też, że w Spółce występuje problem z dochodzeniem od zobowiązanych opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych, z drugiej strony Spółka ponosi bardzo wysokie koszty ubezpieczenia i energii. Podczas posiedzenia 1 września 2021 r. Rada Nadzorcza wyraziła obawy i niepewność w związku z niekorzystnym dla Spółki wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu⁶¹ – co w ocenie części członków Rady wskazywało na konieczność zaprzestania poboru opłat i dokonania zwrotu dotychczas zainkasowanych kwot. W związku z powyższym Rada Nadzorcza zwróciła się do Zarządu Spółki o przygotowanie w trybie pilnym analizy ryzyk i wyboru wariantów pozwalających na zminimalizowanie potencjalnych strat wynikających z zaistniałej sytuacji, które mogą w przyszłości negatywnie wpływać na długookresową sytuację finansową Spółki.

W porządku obrad posiedzenia Rady Nadzorczej Spółki 17 listopada 2022 r. uwzględniono dyskusję dotyczącą ryzyka prawnego związanego z uchwałą w sprawie ustalenia wysokości cen za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w mieście Opolu.

(akta kontroli str. 1222-1249)

W treści umowy z 17 grudnia 2020 r. dotyczącej zasad wykonywania przez Spółkę zadania własnego Miasta w zakresie gospodarki wodnej zawarto postanowienia regulujące prawa i obowiązki stron w sposób zapewniający Miastu uzyskiwanie informacji niezbędnych dla wyegzekwowania prawidłowej realizacji zobowiązań umownych przez Spółkę. Zgodnie z § 5 ust. 11 w. umowy, Spółka zobowiązała się do przedkładania rozliczenia przychodów i kosztów realizowanego zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych na podstawie rachunku zysków i strat – w terminie do 31 marca każdego następnego roku budżetowego. W pierwszym roku realizacji umowy rozliczenie to miało być przedkładane niezwłocznie po zakończeniu każdego kwartału. Stosownie do § 6 ww. umowy Miastu lub działającym w jego imieniu podmiotom przysługiwało prawo do monitoringu i kontroli realizacji zadania przez Spółkę, wglądu do ksiąg rachunkowych i dokumentów finansowo-księgowych Spółki dotyczących realizacji powierzonego zadania oraz żądania dodatkowych informacji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 414-418)

Realizując wskazane wyżej obowiązki Spółka przedłożyła w terminach określonych w ww. umowie sprawozdania, stanowiące raporty z działalności w zakresie

⁶¹ Wyrok WSA w Opolu z 27 maja 2021 r., sygn. akt ISA/Op 72/21 stwierdzający nieważność uchwały Rady Miasta Opola z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ustalenia wysokości ceny za usługę odprowadzania wód opadowych i roztopowych w mieście Opolu.

odprowadzania wód opadowych i roztopowych za poszczególne kwartały 2021 r. oraz raport za 2022 r. W związku z wątpliwościami Naczelnika ITGK dotyczącymi raportu za 2022 r.⁶² Spółka udzieliła pisemnych wyjaśnień w następujących sprawach: technicznego opisu czynności wykonywanych na sieci kanalizacji deszczowej, określenia rodzaju i miejsca przeprowadzanych remontów wskazanych w treści przekazanego raportu, wraz z podziałem poniesionych kosztów na poszczególne remonty oraz doszczegółowienia opisu kosztów oczyszczania wód opadowych i roztopowych.

(akta kontroli str. 280, 283, 297, 306, 809, 815-821)

2.3. W Urzędzie nie zostały wprowadzone wewnętrzne regulacje dotyczące zasad przekazywania spółkom z udziałem Miasta wsparcia finansowego ze środków publicznych. Zastępca Prezydenta Miasta wskazała, że *od chwili powierzenia przedsiębiorstwu Wodociągi i Kanalizacja w Opolu Sp. z o.o. realizacji zadania własnego Gminy w zakresie gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi, z wydatków budżetu miasta Opola nie dokonano podwyższenia kapitału ww. spółce, nie były udzielone pożyczki i dopłaty oraz nie było udzielonych poręczeń lub gwarancji dla ww. spółki.*

(akta kontroli str. 1084)

2.4. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezydenta Miasta, *Miasto Opole nie sporządzało na piśmie analizy dotyczącej osiągniętych korzyści. Korzyść finansowa była przede wszystkim taka, że zadanie finansowane w całości z budżetu Miasta, po przekazaniu do spółki finansowane byłoby przez wszystkich użytkowników tej sieci. Największym problemem dla Miasta była rosnąca opłata do Wód Polskich i był to jeden z głównych czynników, który sprawił, że Miasto Opole podjęło działania w zakresie pozyskania środków od podmiotów korzystających z tej sieci. Główne oszczędności wynikały zatem z faktu, że Miasto Opole nie finansowało w całości tego zadania z budżetu.*

(akta kontroli str. 1080-1081)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Prezydenta w zakresie nadzoru nad realizacją zadania w zakresie gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi. W kontrolowanym okresie Prezydent dysponował danymi i informacjami, umożliwiającymi bieżące monitorowanie działań WiK w Opolu, podejmowanych w zakresie eksploatacji sieci kanalizacji deszczowej i świadczonych w tym obszarze usług.

⁶² Pismo Naczelnika Wydziału ITiGK z 9 maja 2023 r., znak: ITGK-RIK.7021.2.30.2023.

OBSZAR

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań promujących i edukacyjnych w zakresie zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, w tym dotyczących możliwości samodzielnego zagospodarowania tych wód.
2. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązków dotyczących prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych.
3. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłową realizacją zobowiązań umownych przez wykonawców świadczonych na rzecz Miasta usług.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków


Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, 30 czerwca 2023 r.

Kontrolerzy

Ewa Tomaszewska
Doradca prawny



.....
podpis

Przemysław Sparczyński
Główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

Iwona Zyman



.....
DIREKTOR
Delegatury w Opolu
podpis
Iwona Zyman

