



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.002.03.2023

Mariusz Olejniczak
Burmistrz Słubic
Urząd Miejski w Słubicach
ul. Akademicka 1
69-100 Słubice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001 – Realizacja przez gminy województwa lubuskiego obowiązków w zakresie ustalania i pobierania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd w sposób nierzetelny zweryfikował gminny zasób nieruchomości pod kątem ustalenia podmiotów spełniających ustawowe kryteria do naliczenia opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej (tzw. opłaty deszczowej). Skutkowało to nienaliczeniem wymienionej opłaty żadnemu podmiotowi; choć w toku kontroli ujawniono przynajmniej jeden, który podlegał opłacie w wysokości 26.515 zł. W każdym przypadku analizowanych nieruchomości³ stwierdzono występowanie rozbieżności danych dotyczących powierzchni terenu utwardzonego. W ocenie NIK, przyczyną powyższego było posługiwanie się niewystarczającymi narzędziami celem weryfikacji danych oraz brak precyzyjnego przypisania realizacji zadania merytorycznemu pracownikowi, stosownie do standardów kontroli zarządczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu⁵ do zakresu działania Wydziału ds. Komunalnych i Ochrony Środowiska (dalej: Wydział ds. KiOŚ) należało m.in. prowadzenie wszelkich spraw związanych z ochroną wód i gospodarowaniem wodami, w tym m.in.: tworzenie, analizowanie i monitoring programów, projektów, opinii z zakresu ochrony wód (§ 23 pkt 8).

(akta kontroli str. 8-21)

Prowadzenie spraw związanych z ustalaniem podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne⁶, (tj. zbieranie danych, analiza, informacje, ewentualne postępowanie administracyjne) nie było przypisane do zakresu czynności uprawnień i odpowiedzialności żadnego pracownika Urzędu.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że opłata „deszczowa” nie została przypisana do zakresu czynności pracowników Wydziału ds. Komunalnych i Ochrony Środowiska z uwagi na fakt, że żadna z nieruchomości w Gminie Słubice nie została objęta tą opłatą, a analizy w przedmiotowym zakresie na bieżąco dokonuje naczelnik wydziału lub wyznaczony przez niego pracownik.

W zakresie zadań przypisanych Naczelnikowi Wydziału ds. KiOŚ wymieniono prowadzenie spraw z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (od 16 lutego 2021 r.).

(akta kontroli str. 22-27)

Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej II A Środowisko wewnętrzne, pkt 3 Struktura organizacyjna⁷, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień

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

³ Analizy dokonano na próbie czterech działek z terenu miejskiego i czterech z terenu wiejskiego gminy Słubice.

⁴ 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.

⁵ Regulamin Organizacyjny z dnia 24 stycznia 2023 r.; wcześniej - Regulamin Organizacyjny z dnia 28 sierpnia 2019 r.; wcześniej - Regulamin Organizacyjny z dnia 2 marca 2015 r.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

⁷ Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiące załącznik do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15, poz. 84).

i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Burmistrz wyjaśnił, że faktycznie realizacja zadań z zakresu obowiązków wynikających z art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego nie została przypisana żadnemu pracownikowi. Niemniej jednak pracownicy Wydziału ds. KIOŚ realizowali to zadanie poprzez przeprowadzanie analizy i sporządzanie zestawień. Zakresy czynności faktycznie mogą nie uwzględniać enumeratywnie wszystkich zadań wynikających z poszczególnych ustaw i innych przepisów. Niemniej jednak każdy z pracowników ma świadomość, że jeżeli z konkretnej ustawy wynikają obowiązki to nawet bez ich wymieniania w zakresie czynności są one realizowane. Abstrahując od powyższego, biorąc pod uwagę realizację standardów kontroli zarządczej II A Środowisko wewnętrznem pkt 3 Struktura organizacyjna, zaktualizowano w dniu 11 maja 2023 r. zakresy czynności trzech pracowników dopisując realizację ww. obowiązku (...).

(akta kontroli str. 63-66)

Zakresami czynności z dnia 11 maja 2023 r. trzem pracownikom Wydziału ds. KIOŚ powierzono prowadzenie spraw związanych ze zmniejszeniem naturalnej retencji terenowej poprzez zbieranie danych, analizę i ewentualne prowadzenie postępowań administracyjnych.

(akta kontroli str. 67-75)

2. Na podstawie art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, opłatę za usługi wodne uiszcza się za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

W toku kontroli przedłożono dokument pn. *Analiza wysokości opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemie kanalizacji otwartej lub zamkniętej za lata 2018-2022* – sporządzony odrębnie dla terenów miejskich i wiejskich.

(akta kontroli str. 28-37)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału ds. KIOŚ wynikało, że: pierwsze działania mające na celu ustalenie występowania na terenie gminy podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej podjęto w 2018 r. i ustalono, że nie występują zobowiązane do uiszczania tej opłaty. Przy sporządzaniu analizy „korzystano z mapy elektronicznej ew Mapa, która jest pozyskiwana w wersji elektronicznej ze Starostwa Powiatowego oraz z ogólnodostępnej informacji katastralnej powiatu ślubickiego⁸”.

Analiza dokonywana jest corocznie, zazwyczaj, w czwartym kwartale danego roku kalendarzowego. Ostatnia została przeprowadzona w 2022 r. Weryfikacja polegała na sprawdzeniu czy pojawiły się w danym okresie nowe nieruchomości na działkach

⁸ <http://slubice.geoportal2.pl>

powyżej 3.500 m², jeśli tak - działka wówczas dopisywana była do analizy. Analizie podlegają wszystkie działki zabudowane o powierzchni powyżej 3.500 m².

(akta kontroli str. 38-40)

W dokumencie pn. *Analiza wysokości opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej* (...) dotyczącej terenów miejskich wyszczególniono 191 nieruchomości, a wiejskich – 223 nieruchomości, których powierzchnia przekraczała 3.500 m². Odnotowano również powierzchnię zabudowy budynków i odrębnie - utwardzeń. Każdorazowo, w przypadku stwierdzenia przekroczenia 70% łącznej powierzchni zabudowy w odniesieniu do całkowitej powierzchni nieruchomości stwierdzono podłączenie do kanalizacji deszczowej.

Wydział nie występował do innych komórek organizacyjnych Urzędu oraz organów, w tym Wód Polskich, o przekazanie danych umożliwiających ustalenie podmiotów zobowiązanych do ponoszenia tzw. opłaty deszczowej.

(akta kontroli str. 28-37, 41-43)

W toku kontroli posługując się systemem Geoportal Słubice Informacja Katastralna Powiatu Słubickiego analizie poddano dane wykazane w sporządzonym przez Wydział dokumencie obejmującym nieruchomości powyżej 3.500 m² pod kątem ustalenia obowiązku uiszczania opłaty z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej. Analizą objęto osiem nieruchomości⁹ i ustalono m.in., że:

- ✓ w każdym przypadku stwierdzono rozbieżności danych dotyczących powierzchni terenu utwardzonego;

(akta kontroli str. 44)

Burmistrz wyjaśnił, że *rozbieżności dotyczące powierzchni terenu zabudowanego wynikają z niedoskonałości narzędzia jakim się posługuwano. W przypadku terenu zabudowanego jest o tyle łatwiej, że budynki nanoszone są na mapę geodezyjnie i umieszczone są ich powierzchnie w wykazie, natomiast nie można tego powiedzieć o terenie utwardzonym, konieczne jest w tym przypadku korzystanie z map geoportalu i liczenia terenu utwardzonego ręcznie za pomocą miarki i widoku zdjęcia, które nie do końca jest precyzyjne, a z którego można by odczytać w 100% powierzchnie utwardzoną. Z analizy przeprowadzonej przez gminę wynikało, że działki do takiej opłaty się nie kwalifikowały, jednocześnie do gmin nie wpłynął żaden wniosek od właściciela nieruchomości powyżej 3500 m² celem ustalenia opłaty. W związku z powyższym Gmina była przekonana o prawidłowości sporządzonego zestawienia oraz tym, że nie należało pobierać opłaty. Dodać również należy, że z żadnych przepisów nie wynika metodologia przeprowadzania weryfikacji stanu faktycznego. Jedynym obowiązkiem jest złożenie przez właściciela nieruchomości powyżej 3500 m² wniosku celem naliczenia opłaty. Obrany przez tutejszą jednostkę system miał na celu monitorowanie przedmiotowego obowiązku, w celu ewentualnej weryfikacji obowiązku pobrania opłat.*

(akta kontroli str. 63-66)

Naczelnik Wydziału ds. KiOŚ wskazał, że rozbieżności wynikają z *niedoskonałości narzędzia jakim się posługuwano. Budynki są nanoszone na mapę geodezyjnie, a ich powierzchnia jest ujmowana w wykazie, natomiast w przypadku terenu utwardzonego konieczne jest liczenie jego powierzchni za pomocą miarki i widoku zdjęcia, które nie do końca jest precyzyjne.*

(akta kontroli str. 45-49)

⁹ Cztery działki z terenu miejskiego i cztery działki z terenu wiejskiego.

- ✓ w czterech przypadkach stwierdzono przekroczenie ustawowego progu dotyczącego 70% występowania na badanej działce terenu zabudowanego, co powinno skutkować naliczeniem tzw. opłaty deszczowej (przy czym w jednym przypadku stwierdzono występowanie kanalizacji deszczowej).

(akta kontroli str. 44)

Burmistrz wyjaśnił, że (...) w jednym przypadku na działce 96 obręb 3 Słubice właściciel stwierdził, że powierzchnia utwardzona przekracza 70% co daje podstawę do wszczęcia postępowania wyjaśniającego w tym zakresie. Organ zamierza wszcząć takie postępowanie i w przypadku potwierdzenia faktu z kontroli obciążyć właściciela nieruchomości należną opłatą. Po kolejnej analizie wszystkich nieruchomości dodatkowo organ zamierza wystąpić do właścicieli nieruchomości powyżej 3500 m², których powierzchnia utwardzona przekracza już 65% o złożenie oświadczenia o faktycznej wielkości utwardzenia w celu uniknięcia wątpliwości na przyszłość.

(akta kontroli str. 63-66)

Zakładany przez Urząd stopień utwardzenia nieruchomości na poziomie 65% powierzchni jako warunek podjęcia czynności weryfikacyjnych zdaniem NIK jest zbyt wysoki. Pogląd taki uzasadniają istotne wątpliwości dotyczące charakteru zabudowy/utwardzeń występujących na nieruchomościach oraz ich niezbyt wysoka liczba (po wyeliminowaniu nieruchomości podłączonych do systemu kanalizacji). Dodatkowo, na nieruchomości w odniesieniu do której w toku kontroli stwierdzono występowanie obowiązku naliczenia stosownej opłaty, w dokumencie pn. *Analiza wysokości opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej* (...) odnotowano 64,7% udział zabudowy/utwardzenia – realizując więc przyjęte założenie o weryfikacji powierzchni utwardzonych powyżej 65%, nieruchomość ta nie zostałaby uwzględniona i opłata nie naliczona, pomimo – jak się okazało w toku kontroli - występującego obowiązku.

(akta kontroli str. 33-37, 138-144)

Naczelnik Wydziału ds. KiOŚ wyjaśnił, że z analizy przeprowadzonej przez Gminę wynikało, że działki do takiej opłaty się nie kwalifikowały, jednocześnie do Gminy nie wpłynął żaden wniosek od właściciela nieruchomości powyżej 3.500 m² celem ustalenia opłaty. Natomiast podczas sprawdzania wraz z kontrolerem NIK pojawiły się wątpliwości co do dokładności zdjęć z geoportalu, na podstawie których gmina opracowywała dokumentację czego skutkiem mogą być rozbieżności. W związku z powyższym zasadnym wydaje się być skierowanie do takich podmiotów stosownego oświadczenia, w którym potwierdziliby lub wykluczyli występowanie obowiązku uiszczenia opłaty.

(akta kontroli str. 45-49)

W toku kontroli do 10 właścicieli 11 nieruchomości o powierzchni powyżej 3.500 m² (w tym siedmiu poddanych szczegółowej analizie w toku kontroli oraz czterech wyżej wymienionych) wysłano do wypełnienia informacje dotyczące sposobu ich zagospodarowania. Do 10 maja 2023 r. wpłynęły oświadczenia dotyczące ośmiu nieruchomości, na podstawie których ustalono, że:

- sześć z nich nie podlegało opłacie z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej,
- jedna nieruchomość podlegała ww. opłacie od 2018 r. Wysokość opłaty jaką winien zostać obciążony posiadacz nieruchomości za lata 2018-2023 (I kwartał) wynosi łącznie 26.515 zł;
- jeden właściciel wypełnił oświadczenie w sposób nieprecyzyjny (brak możliwości ustalenia na podstawie oświadczenia obowiązku/braku

obowiązku uiszczania opłaty z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej).

(akta kontroli str. 78-144)

W latach 2018-2022 Zarząd Zlewni w Zielonej Górze i w Gorzowie Wlkp. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nie wydawał pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód dla podmiotów z terenu administracyjnego gminy Słubice.

(akta kontroli str. 59-62)

W latach 2018-2022 dla nieruchomości o powierzchni powyżej 3.500 m² położonych na terenie Gminy Słubice:

- ✓ Starosta Słubicki wydał 47 pozwoleń na budowę w odniesieniu do 89 nieruchomości;
- ✓ do Starosły Słubickiego zostało złożonych i przyjętych 35 zgłoszeń robót budowlanych dla 31 nieruchomości.

(akta kontroli str. 50-58)

Analiza przeprowadzona dla 14 z 89 nieruchomości (tj. 15,7%) wykazała, że:

- ✓ sześć nieruchomości było niezabudowanych,
- ✓ na sześciu nieruchomościach zabudowa nie przekraczała 70% powierzchni (ponadto na dwóch z tych nieruchomości była kanalizacja deszczowa),
- ✓ zabudowa jednej nieruchomości przekraczała 70% jednak była ona objęta kanalizacją deszczową,
- ✓ w jednym przypadku wielkość utraconej powierzchni biologicznie czynnej wynosiła 78%, a nieruchomość nie była podłączona do kanalizacji deszczowej. Podmiot był zobowiązany do ponoszenia opłat z tytułu zmniejszenia naturalnej retencji terenowej. Kwestia ta została opisana szczegółowo powyżej.

(akta kontroli str. 76)

Do najistotniejszych trudności w realizacji zadania Naczelnik Wydziału ds. KiOŚ zaliczył:

- 1) brak w przepisach jasnego i jednolitego sposobu ustalenia powierzchni utwardzonej działki;
- 2) brak danych dotyczących powierzchni utwardzonej potwierdzonej geodezyjnie w ogólnodostępnym portalu geodezyjnym.

W ocenie Naczelnika Wydziału ds. KiOŚ wprowadzenie następujących rozwiązań, narzędzi i instrumentów ułatwiłoby sprawną i efektywną realizację zadań z omawianego zakresu:

- 1) doprecyzowanie w przepisach sposobu obliczania powierzchni utwardzonej;
- 2) określenie konkretnych dokumentów na jakich należy się opierać w przypadku określania powierzchni utwardzonej;
- 3) wprowadzenie obowiązku zgłaszania lub rejestracji przez właścicieli nieruchomości o powierzchni przekraczającej 3500 m², z której więcej niż 70% powierzchni jest wyłączona z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

(akta kontroli str. 45-49)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo wejścia w życie w 2018 r. zadań w zakresie ustalania wysokości opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, obowiązków w zakresie weryfikowania nieruchomości podlegających opłacie, wbrew standardom kontroli zarządczej, nie przypisano żadnemu pracownikowi Urzędu. Zadanie to dopisano trzem pracownikom dopiero w dniu 11 maja 2023 r. Przyczyną powyższego było błędne przekonanie o braku występowania na terenie Gminy nieruchomości spełniających ustawowe kryteria naliczenia opłaty.
2. Nierzetelna weryfikacja nieruchomości pod kątem ustalenia podmiotów spełniających ustawowe kryteria do naliczenia opłaty, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego. W toku kontroli, na wybranej próbie nieruchomości, ujawniono jeden podmiot zobowiązany do poniesienia opłaty w wysokości 26.515 zł. Przyczyną powyższego było posługiwanie niewystarczającymi narzędziami celem realizacji obowiązku.

IV. Uwagi i wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami oraz podjętymi w toku kontroli działaniami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi oraz wniosek:

Uwagi

Uwzględniając wyniki analizy wybranej próby nieruchomości pod kątem ustalenia udziału procentowego powierzchni utwardzonych, dowodzące o istotnej rozbieżności przyjętych przez Urząd danych, w tym również o nieprawidłowym niezakwalifikowaniu podmiotu do naliczenia obowiązkowej opłaty NIK zwraca uwagę, że:

- 1) Poczynienie ustaleń niezbędnych do nałożenia opłaty powinno nastąpić w oparciu o różne źródła dowodowe, a nie tylko poprzez posługiwanie się mapą elektroniczną ew Mapa i geoportal. Organ nakładający opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przy braku oświadczenia, o którym mowa w art. 552 ust. 2a Prawa wodnego, może skorzystać ze wszelkich dostępnych mu źródeł informacji celem ustalenia danych niezbędnych do określenia jej wysokości, który to pogląd wyrażają również sądy administracyjne¹⁰;
- 2) Zadeklarowany w wyjaśnieniach Burmistrza 65% udział powierzchni utwardzonej na nieruchomości jako decydujące kryterium o zainicjowaniu czynności weryfikacyjnych - w świetle poczynionych w toku kontroli ustaleń - Izba uważa za nadmierny. Celem zapobieżenia nieprawidłowej praktyki nienaliczenia opłaty, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, zasadnym byłoby przyjęcie istotnie niższego progu procentowego zabudowy wyznaczającego kryterium weryfikacyjne.

Wniosek

Niezwłoczne ustalenie wysokości opłaty za usługi wodne w odniesieniu do posiadacza nieruchomości nr 96 obręb 3 Słubice za lata 2018 – 2023 (I kwartał).

¹⁰ Patrz .in.: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2287/19.

IV. 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 Zielonej Górze. 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 wniosku

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 wniosku pokontrolnego 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.

Zielona Góra, dnia 22 maja 2023 r.

Kontrolerzy
Beata Jakubowska
doradca prawny



Elektronicznie
podpisany przez
Beata Bogusława
Jakubowska
Data: 2023.05.22
12:37:18 +02'00'

Anna Huziej
główny specjalista kontroli
państwowej



Elektronicznie
podpisany przez
Anna Elżbieta
Huziej
Data: 2023.05.22
12:02:38 +02'00'

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz



Elektronicznie
podpisany przez
Andrzej Krzysztof
Aleksandrowicz
Data: 2023.05.22
12:50:20 +02'00'

