



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 410.012.01.2015
P/15/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	1. Jarosław Bańkowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 94703 z dnia 12 czerwca 2015 r. 2. Artur Gackowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 94718 z dnia 21 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku ¹ ul. Okrzei 74a, 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Franciszek Złotnikiewicz, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 678-679)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³ Zarząd prowadził ewidencję ilościową jezior i cieków (gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi) zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów⁴. Umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi jezior były zawierane w sposób uwzględniający interesy Skarbu Państwa⁵.

Niemniej jednak Zarząd nie dochował należytej staranności przy gospodarowaniu częścią powierzonych mu w administrowanie gruntów SP pokrytych wodami jezior Sępoleńskiego, Więcborskiego, Słupowskiego i Jezuickiego. Mimo prowadzonych przez Zarząd kontroli, oględziny fragmentów linii brzegowej ww. jezior przeprowadzone przez NIK wykazały brak wiedzy KPZMiUW o łamaniu zakazów grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych oraz użytkowanie bez zgody Zarządu części zarządzanych przez niego gruntów SP.

Ponadto w prowadzonej przez KPZMiUW ewidencji ilościowo-księgowej środków trwałych nie zostały ujęte nieruchomości, na których znajdowały się jeziora, co było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶, powodując, że księgi rachunkowe Zarządu nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego.

¹ Dalej: KPZMiUW lub Zarząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Lata 2011-2015 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 2015 r.). Kontrolą objęto również stan faktyczny i działania podejmowane w okresie wcześniejszym, o ile miały bezpośredni wpływ na zadania będące przedmiotem kontroli lub celem zebrania danych porównawczych.

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1403, dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji wód.

⁵ Dalej również: SP

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie egzekwowania przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, w sposób uniemożliwiający powszechny dostęp.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą KPZMiUW działał na podstawie statutu⁷, wykonując w imieniu Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁸ zadania z zakresu administracji rządowej wynikające z przepisów Prawa wodnego⁹ w szczególności w zakresie gospodarowania (w imieniu Marszałka) wodami stanowiącymi własność SP oraz gruntami pokrytymi tymi wodami.

Na dzień 31 grudnia 2014 r. Marszałek województwa wykonywał prawa właścicielskie SP na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego, wobec 381 jezior, stanowiących wody publiczne. Łączna powierzchnia przedmiotowych jezior wynosiła 19 764,9 ha.

(dowód: akta kontroli str. 9-32, 206)

2. W latach 2011-2014 (do 18 września 2014 r.) prowadzenie spraw związanych z zawieraniem umów na oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami zgodnie z art. 20 Prawa wodnego, realizowali pracownicy Działu Konserwacji i Eksploatacji KPZMiUW oraz pracownicy biur terenowych. Od 19 września 2014 r. w strukturze organizacyjnej wyodrębniono Sekcję ds. własności gruntów SP podległą bezpośrednio zastępcy Dyrektora ds. zamówień publicznych i spraw własnościowych.

(dowód: akta kontroli str. 33-196)

3. Ostatnia inwentaryzacja składników majątkowych została przeprowadzona przez KPZMiUW wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. (zakończona 14 stycznia 2014 r.), a inwentaryzację nieruchomości gruntowych przeprowadzono od 4 do 15 listopada 2013 r. wg stanu na dzień 31 października 2013 r. W ww. inwentaryzacjach nie zostały uwzględnione jeziora będące własnością Skarbu Państwa (brak w ewidencji księgowej).

(dowód: akta kontroli str. 202, 326-340)

4. W latach 2011-2015 (I połowa) KPZMiUW wystąpił z wnioskami o ustalenie linii brzegowej wobec trzech jezior¹⁰ i uzyskał dla nich prawomocne decyzje¹¹. Zarząd wystąpił także z wnioskami o zmianę rodzaju użytku części działek oznaczonych jako pokryte wodami¹² (wnioski sformułowane w razie potrzeby m.in. na etapie występowania o wydanie decyzji stwierdzającej przejście mienia w trwały zarząd Marszałka w przypadku błędnego oznaczenia takich użytków).

W okresie objętym kontrolą KPZMiUW nie występował z wnioskami o ustalenie/odnowienie granic działek jezior.

(dowód: akta kontroli str. 202-203, 207-226, 341-405)

⁷ Statuty Kujawsko-Pomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych nadane uchwałami Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego: nr XXXI/400/05 z dnia 28 lutego 2005 r. (zmieniony uchwałą nr XXVII/547/08 z dnia 20 października 2008 r.); nr X/154/11 z dnia 27 czerwca 2011 r.

⁸ Dalej: Marszałek lub Marszałek województwa

⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U z 2015 r. poz. 469), dalej: Prawo wodne.

¹⁰ Jezioro Bryńskie, miejscowość Czarny Bryńsk, gmina Górzno, działki nr 150/9 i 136/4; jezioro Samińskie, obręb Samin, gmina Bartniczki, działka 113/3; jezioro Kuchnia, obręb Nogat, gmina Łasin, działki 1/1, 167/1 i 176/1.

¹¹ Dla dwóch jezior trwają prace nad ujawnieniem prawa własności SP w księgach wieczystych, dla jednego jeziora przedmiotowe prawo własności SP zostało ujawnione.

¹² W ramach prowadzonej od 2007 r. regulacji stanów prawnych nieruchomości stanowiących jeziora.

5. W badanym okresie, KPZMiUW nie przeprowadzał kontroli w zakresie egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do jezior, wobec których Marszałek województwa wykonywał prawa właścicielskie. Zgodnie z art. 92 ust. 3 pkt 12 Prawa wodnego wykonywanie kontroli gospodarowania wodami, której istotnym elementem jest kontrolowanie przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych, jest wyłączną kompetencją dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej. Dyrektor ZMiUW podał m.in., że Marszałek Województwa działający poprzez Dyrektora KPZMiUW nie jest uprawniony do przeprowadzania takich kontroli. W latach 2011-2015 (I połowa) wpłynęły do KPZMiUW trzy zawiadomienia o łamaniu zakazów wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego na działkach stanowiących jeziora, które przekazano do Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej¹³ celem podjęcia stosownych działań.

(dowód: akta kontroli str. 237, 243-273)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W prowadzonej przez KPZMiUW ewidencji ilościowo-księgowej środków trwałych nie zostały ujęte nieruchomości, na których znajdowały się jeziora, pomimo tego, że art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ stanowi, że środki trwałe to rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty. Przedmiotowe nieruchomości (381 jezior) znajdowały się w prowadzonym przez KPZMiUW wykazie jezior stanowiących wody publiczne będące w trwałym zarządzie Marszałka Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 202, 301-325)

Dyrektor KPZMiUW podał m.in., a główna księgowa potwierdziła, że na podstawie art. 14a Prawa wodnego właściwy starosta realizujący zadania z zakresu administracji rządowej stwierdza w drodze decyzji przejście gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. W decyzjach starosty podawane jest położenie nieruchomości, numer działki, powierzchnia i numer księgi wieczystej. Nie podaje się natomiast wartości nieruchomości. KPZMiUW w ewidencji ilościowo - wartościowej prowadzonej dla „Środków trwałych będących własnością Skarbu Państwa” na koncie pozabilansowym - 093 nie ujmuje gruntów pod wodami (jezior), ponieważ w wydanych decyzjach starosty nie określono wartości tych gruntów. Środki trwałe ewidencjonowane są na podstawie wartości początkowej, nazywanej również wartością brutto. Wartość ta określa koszty ich zakupu lub wytworzenia. Do ewidencji księgowej przyjmowana jest rzeczywista cena nabycia lub koszty poniesione na ich wytworzenie, przebudowę, rozbudowę lub modernizację. Środki trwałe otrzymane nieodpłatnie powiększają wartość majątku posiadanego o kwotę stanowiącą ich wartość w dniu otrzymania, której, jak wynika z otrzymanych decyzji, nie określono. Zarząd, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji wód, prowadzi ewidencję ilościową jezior, cieków (gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi), które z mocy prawa na podstawie art. 14 ust. 2 Prawa wodnego, nie podlegają obrotowi cywilno-prawnemu z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

(dowód: akta kontroli str. 685-686)

¹³ W dwóch przypadkach do RZGW w Gdańsku, a w jednym do RZGW w Poznaniu.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym zakresie. Ujawniona nieprawidłowość pozostaje bez wpływu na ocenę Zarządu w kontrolowanym obszarze.

2. Działania w przypadku stwierdzenia samowolnego grodzenia lub wznoszenia obiektów budowlanych, w tym urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa.

Opis stanu faktycznego

1. W KPZMiUW nie było pisemnych uregulowań wewnętrznych w zakresie zapewnienia ochrony gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora, przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) pracownicy KPZMiUW nie przeprowadzali kontroli dotyczących ochrony tych terenów przed nieuprawnionym wykorzystaniem.

Do zadań Oddziałów Rejonowych oraz Biur Terenowych KPZMiUW¹⁵ należało wykonywanie przynajmniej dwukrotnie w ciągu roku oceny stanu wód i urządzeń melioracji wodnych. Dyrektor podał m.in., że podczas dokonywania przedmiotowych czynności w ramach wiosennych i jesiennych przeglądów oceniano, czy nie zaszło nieuprawnione korzystanie z wód i urządzeń melioracji wodnych.

Ponadto, w celu egzekwowania obowiązków wynikających z art. 20 Prawa wodnego, KPZMiUW zobowiązywał potencjalnych inwestorów na etapie uzgadniania operatów wodnoprawnych do zawarcia stosownej umowy użytkowania (potwierdziły to wyniki kontroli w Starostwie Powiatowym w Sępólnie Krajeńskim).

(dowód: akta kontroli str. 237-238, 408-440)

2. W okresie objętym kontrolą KPZMiUW zawarł łącznie 133 umowy na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora, z tego 119 dotyczyło gruntów pokrytych wodami, na których wybudowano nowe urządzenia wodne. W tym czasie nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia umów użytkowania. Szczegółowe badanie 21 umów na użytkowanie gruntów SP stanowiących jezioro Sępoleńskie wykazało, że w ww. umowach zawarto zapisy zabezpieczające interes SP m.in. poprzez zobowiązanie użytkowników do: przestrzegania warunków pozwolenia wodnoprawnego; eksploatacji urządzeń zgodnie z operatem wodnoprawnym; nie grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegowej (art. 27 Prawa wodnego); zachowania w stanie niezmienionym linii brzegowej; doprowadzenia terenu do stanu pierwotnego w przypadku zaprzestania działalności; ponoszenia ciężarów i obciążeń związanych z przedmiotem użytkowania; niezbywania prawa użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 203-204, 227-230, 274-298, 454-518)

3. W przypadkach ustalenia osób/instytucji, posiadających urządzenia wodne na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych jako jeziora, a nie posiadających decyzji wynikających z ustaw Prawo wodne i Prawo budowlane¹⁶, KPZMiUW podpisywał z tymi podmiotami stosowne umowy użytkowania, wymagając i egzekwując wcześniej uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego. Dyrektor podał m.in., że odnalezienie właścicieli przedmiotowych urządzeń, zwłaszcza jeśli były one w złym stanie technicznym, było niezwykle trudne. Spowodowane to było częstymi zmianami Prawa wodnego w ostatnich kilkudziesięciu latach, dotyczącymi przede wszystkim określenia organów wykonujących prawa właścicielskie w stosunku do jezior. Dyrektor wyjaśnił ponadto m.in., że zgodnie z art. 133 ust. 1 ustawy z dnia

¹⁵ Zgodnie z zapisami obowiązujących w kontrolowanym okresie regulaminów organizacyjnych.

¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.), dalej „Prawo budowlane”.

24 października 1974 r. Prawo wodne¹⁷, nie było wymagane pozwolenie wodnoprawne na istniejące w dniu wejścia w życie ustawy urządzenia wodne, a wiele z pomostów zostało wybudowanych przez nieistniejące już podmioty, w tym np. ośrodki wypoczynkowe. Ustalenie użytkowników przedmiotowych urządzeń, w okresie objętym kontrolą, następowało przy okazji odbudowy lub remontu urządzeń oraz uzyskania aktualnie obowiązującego pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód z wykorzystaniem istniejących urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 238, 274-297)

4. W okresie objętym kontrolą, KPZMiUW nie zawarł żadnej umowy dzierżawy gruntów SP niepokrytych wodami w obrębie działek stanowiących jeziora. Spowodowane to było, jak podał Dyrektor, wątpliwościami natury prawnej – zarówno w kwestii podstawy prawnej dla sposobu wyliczenia wysokości czynszu dzierżawnego jak i dla zrealizowania całej procedury konkursowej¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 239-240, 441-453)

5. KPZMiUW nie występował również z żądaniem wydania nieruchomości SP oznaczonych jako jeziora, względnie przywrócenia poprzedniego stanu posiadania oraz zaniechania naruszeń, jak również nie inicjował postępowań sądowych mających na celu wyegzekwowanie przedmiotowych roszczeń. Dyrektor wyjaśnił m.in., że wynikało to z faktu podpisywania stosownych umów użytkowania w przypadkach zidentyfikowania bezumownego korzystania z gruntów SP stanowiących jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 240, 406)

6. Wobec zidentyfikowanych bezumownych użytkowników nieruchomości SP na gruntach pokrytych wodami jeziora, nie występowano z żądaniem zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości z uwagi na zwolnienie, na podstawie art. 20 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 20 ust. 1 pkt 6 Prawa wodnego, z uiszczania opłaty rocznej za oddanie gruntu w użytkowanie dla przedsięwzięć związanych z działalnością rekreacyjną. Spowodowane to było tym, że – jak podał Dyrektor KPZMiUW – ustalenie okresu, w którym podlegające opłacie urządzenia były przez ich użytkowników eksploatowane byłoby niezwykle trudne, a możliwość ich obciążenia za bezumowne korzystanie – utrudniona z uwagi na wymóg ustalania opłaty rocznej za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodą¹⁹, które następowało od chwili podpisania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 241)

7. W badanym okresie, KPZMiUW nie realizował odrębnych czynności kontrolnych w ramach sprawowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa wobec gruntów stanowiących działki ewidencyjne oznaczone jako „jezioro”.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że działo się tak z uwagi na szeroki zakres obowiązków związanych wykonywaniem praw właścicielskich Skarbu Państwa dotyczących gospodarki wodnej, w tym z utrzymaniem wód i urządzeń melioracji wodnych (rzeki i kanały, wały przeciwpowodziowe, stacje pomp, budowle hydrotechniczne). W ciągu roku kompleksowe kontrole obiektów (dotyczących wszystkich zagadnień, począwszy od stanu technicznego, stanu środowiska, działania budowli piętrzących,

¹⁷ Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm. (ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2002 r.)

¹⁸ KPZMiUW przygotował wstępne procedury dotyczące zasad gospodarowania przedmiotowym mieniem SP. Dotyczą zasad oddawania w użytkowanie gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi w trybie art. 20 Prawa wodnego, zasad dzierżawy gruntów niepokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi, zasad oddawania w dzierżawę urządzeń wodnych, w tym urządzeń piętrzących. Prace w tym zakresie trwają do dzisiaj.

¹⁹ Na podst. art. 20 ust. 2a Prawa wodnego.

komunikacyjnych, występowania urzędzeń nielegalnych) realizowane były w trakcie: rocznych przeglądów okresowych przy udziale przedstawicieli samorządów lokalnych (zawsze potwierdzonych protokołami); kontroli mających za zadanie szczegółowe określenie zakresów rzeczowych rocznych konserwacji obiektów; realizacji prac utrzymaniowych; kontroli spływu wód powodziowych i stanu obiektów po tych spływach. Kontrole takie realizowali pracownicy mający przypisane właściwe obiekty. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono szkód w środowisku, powstałych w wyniku wykonywania pozwolenia wodnoprawnego i innego korzystania z wód oraz nie stwierdzono przestępstw lub wykroczeń przeciwko środowisku na gruntach stanowiących jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 241-242, 408-420)

8. W okresie objętym kontrolą, w KPZMiUW nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących ochrony gruntów SP stanowiących jeziora przed nieuprawnionym wykorzystaniem.

(dowód: akta kontroli str. 241-242)

9. W ramach oględzin²⁰ fragmentu linii brzegowej jeziora Sępoleńskiego oraz jeziora Więcborskiego, będących w trwałym zarządzie Marszałka województwa, na wysokości nieruchomości przyległych do tych jezior (11 nieruchomości przyległych do jez. Sępoleńskiego i 17 - do jez. Więcborskiego), stwierdzono łącznie 13 urzędzeń wodnych (10 na jeziorze Sępoleńskim i trzy na jeziorze Więcborskim) wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa. Dla dwóch z nich (jedno na jeziorze Sępoleńskim i jedno na jeziorze Więcborskim²¹), wydano pozwolenia wodnoprawne. Dla pozostałych 11²² Starosta Sępoleński nie wydał takich decyzji, jak i nie wydał pozwoleń na budowę, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, oraz nie otrzymał zgłoszeń o zamiarze ich wybudowania (art. 30 ust. 1).

Ponadto na działce jeziora Sępoleńskiego znajdował się grunt „stały” (nie pokryty wodą) będący w użytkowaniu właścicieli działek sąsiadujących o powierzchni łącznej wynoszącej 726 m² i odpowiednio 34 m² na działce jeziora Więcborskiego. Stwierdzono również, że linia brzegowa jeziora Sępoleńskiego była zagrodzona w 10 miejscach²³ w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegu jeziora.

W ramach oględzin²⁴ fragmentów linii brzegowej jeziora Słupowskiego i jeziora Jezuickiego, na wysokości nieruchomości przyległych do tych jezior (15 nieruchomości przy jeziorze Słupowskim i 14 przy Jezuickim) stwierdzono łącznie 25 urzędzeń wodnych (11 na jeziorze Słupowskim²⁵ i 14 na jeziorze Jezuickim²⁶). Starosta Bydgoski nie udzielał pozwoleń wodnoprawnych dla ww. urzędzeń wodnych oraz nie udzielił pozwolenia na budowę ani nie otrzymał zgłoszenia o zamiarze ich wybudowania. Linia brzegowa obydwu jezior (na kontrolowanym obszarze) nie była zagrodzona w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegu, jednakże stwierdzono ogrodzenia terenu należącego do Skarbu Państwa:

- jezioro Słupowskie: trzy ogrodzenia²⁷ zachodzące częściowo na grunt Skarbu Państwa (powierzchnia wyгородzonego gruntu na działce jeziora odpowiednio 10

²⁰ Przeprowadzonych w toku kontroli NIK w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sępólnie Krajeńskim.

²¹ Decyzje nr OR 6341.41.2011 i RO.6341.22.2011

²² Położonych na wysokości dz. ewid. nr 191-196, 199/2 i 206/3, gmina Sępólno Krajeńskie oraz 203/2 i 213 gmina Więcbork.

²³ Pomiędzy działkami nr:190 i 189; 192 i 191, 194 i 193; 195 i 194; 196 i 195; 197 i 196; 198 i 197; 199/2 i 198; 260/3 i 199/2 i na działce nr 206/3.

²⁴ Przeprowadzonych w toku kontroli NIK w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy.

²⁵ Położonych na wysokości dz. ewid. nr 7/25; 7/20; 7/22; 7/10; 7/8; 7/7; 7/6; 7/13; 8/2.

²⁶ Położonych na wysokości dz. ewid. nr 207/2; 94/14; 95/9; 95/12; 95/2

²⁷ Na wysokości działki nr 7/22, 7/10, 7/8.

- m², 36 m² oraz 26 m²) oraz w przypadku pięciu działek²⁸ płot rozgraniczający przebiegał wzdłuż granicy działki ewidencyjnej stanowiącej jezioro;
- jezioro Jezuickie: dwa ogrodzenia gruntu należącego do Skarbu Państwa stanowiącego działkę ewidencyjną jezioro (powierzchnia wygradzonego gruntu odpowiednio 131 m² oraz 461 m²)²⁹ oraz w przypadku sześciu działek³⁰ płot rozgraniczający przebiegał wzdłuż granicy działki ewidencyjnej stanowiącej jezioro.

(dowód: akta kontroli str. 687-697, 700-703)

10. W okresie objętym kontrolą w KPZMiUW przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg odbywało się w oparciu o dwa zarządzenia Marszałka Województwa³¹ oraz zarządzenie Dyrektora KPZMiUW³².

W KPZMiUW prowadzony był rejestr skarg i wniosków, z którego sporządzane było sprawozdanie dla Marszałka Województwa. Obsługę rozpatrywania i załatwiania skarg oraz wniosków przyjmowanych przez KPZMiUW we Włocławku realizowało 13 pracowników zgodnie z ustalonymi zakresami czynności³³.

(dowód: akta kontroli str. 519-677)

11. W latach 2011-2014 do KPZMiUW wpłynęły cztery skargi (jedna w 2011 r.; trzy w 2012 r.) oraz 2 361 wniosków/zawiadomień (691 w 2011 r.; 712 w 2012 r.; 464 w 2013 r.; 494 w 2014 r.). Cztery zawiadomienia dotyczyły łamania zakazów wynikających z art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne (zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar). Trzy z nich³⁴ zostały przekazane do Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej³⁵, których kompetencją, zgodnie z art. 92 ust. 3 pkt 12 Prawa wodnego, jest wykonywanie kontroli gospodarowania wodami. Wobec jednego zawiadomienia³⁶ nie podjęto działań w związku z powzięciem przez KPZMiUW informacji na temat braku uregulowania stanu prawnego nieruchomości (w księdze wieczystej ujawnione prawo własności osoby fizycznej).

(dowód: akta kontroli str. 237, 243-273, 299)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zarząd nie dochował należytej staranności przy gospodarowaniu częścią powierzonych mu w administrowanie gruntów SP pokrytych wodami jezior Sępoleńskiego, Więcborskiego, Słupowskiego i Jezuickiego, na których znajdowało się 36 urządzeń wodnych (dziewięć na jeziorze Sępoleńskim³⁷, dwa na jeziorze Więcborskim³⁸, 11 na Słupowskim³⁹ i 14 na jeziorze Jezuickim⁴⁰) wybudowanych bez wiedzy i zgody Zarządu na użytkowanie albo użyczenie gruntów, na których zostały wzniesione. Ponadto na działkach jezior Sępoleńskiego i Więcborskiego

²⁸ Tj. działek nr 7/25, 7/20, 7/13, 7/14 oraz 8/2.

²⁹ Na wysokości działki nr dz. 207/2

³⁰ Tj. działek nr 95/5, 95/2, 95/12, 95/10, 95/9 oraz 94/13.

³¹ Zarządzenie nr 44/2009 z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie określenia zasad przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg oraz wniosków; zarządzenie nr 41/2013 z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie określenia zasad przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg oraz wniosków

³² Zarządzenie nr 15/2013 z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia zasad przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg oraz wniosków

³³ Czterech w KPZMiUW we Włocławku, po jednym w Oddziałach Rejonowych i Biurach Terenowych

³⁴ W tym od: Okręgu PZW³⁴ w Toruniu; Starostwa Powiatowego w Lipnie; Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią.

³⁵ Dwa zawiadomienia zostały przekazane do RZGW w Gdańsku, jedno do RZGW w Poznaniu.

³⁶ Od osoby fizycznej.

³⁷ Położonych na wysokości dz. ewid. nr 191-196, 199/2 i 206/3, gmina Sępólno Krajeńskie.

³⁸ Położonych na wysokości dz. ewid. nr 203/2 i 213 gmina Więcbork.

³⁹ Położonych na wysokości dz. ewid. nr 7/25; 7/20; 7/22; 7/10; 7/8; 7/7; 7/6; 7/13; 8/2.

⁴⁰ Położonych na wysokości dz. ewid. nr 207/2; 94/14; 95/9; 95/12; 95/2

znajdował się grunt „stały” (nie pokryty wodą) będący – również bez zgody Zarządu – w użytkowaniu właścicieli działek sąsiadujących o powierzchni łącznej wynoszącej odpowiednio 726 m² i 34 m². Stwierdzono również, że linia brzegowa jeziora Sępoleńskiego była zagrodzona w 10 miejscach⁴¹ w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegu jeziora. Ogrodzenia terenu należącego do Skarbu Państwa miały miejsce również na jeziorach Słupowskim i Jezuickim. Z wyjaśnień Dyrektora Zarządu wynikało z kolei m.in., że jeziora leżące w ciągu rzek i kanałów są kontrolowane w trakcie corocznych przeglądów tych obiektów, jednak zazwyczaj kontrola sprowadza się do sprawdzenia wlotów i wylotów cieków do i z jezior oraz oceny działania urządzeń piętrzących zlokalizowanych w ich pobliżu i przestrzegania warunków pozwoleń wodnoprawnych przez ich użytkowników. Są to czynności ciągłe i rutynowe i nie sporządza się z tego tytułu odrębnych protokołów. W ciągu roku kompleksowe kontrole obiektów (dotyczących wszystkich zagadnień, począwszy od stanu technicznego, stanu środowiska, działania budowli piętrzących, komunikacyjnych, występowania urządzeń nielegalnych) realizuje się: w trakcie rocznych przeglądów okresowych przy udziale przedstawicieli samorządów lokalnych (zawsze potwierdzonych protokołami), w trakcie kontroli mających za zadania szczegółowe określenie zakresów rzeczowych rocznych konserwacji obiektów, w trakcie realizacji prac utrzymaniowych, w trakcie kontroli spływu wód powodziowych i stanu obiektów po tych spływach. W latach 2011-2015 (do 26 czerwca) nie stwierdzono na działkach ewidencyjnych stanowiących „jezioro” przestępstw lub wykroczeń przeciwko środowisku.

Dyrektor podał m.in., że z uwagi na szeroki zakres obowiązków związanych z utrzymaniem wód i urządzeń melioracji wodnych przypisanych Marszałkowi Województwa (rzeki, kanały, wały przeciwpowodziowe, stacje pomp, budowle hydrotechniczne) nie przeprowadzano odrębnych czynności, których celem miałyby być zidentyfikowanie przypadków grodzenia dostępu do wód jezior.

(dowód: akta kontroli str. 237-242, 698-699)

Zgodnie z art. 14 ust. 3 Prawa wodnego gospodarowanie gruntami pokrytymi płynącymi wodami powierzchniowymi zostało powierzone m.in. marszałkom województw. W imieniu Marszałka województwa działa KPZMiUW (§ 6 pkt 1 i 2 statutu Zarządu⁴²), do którego zadań należy – zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1-2 Regulaminu Organizacyjnego KPZMiUW⁴³ – wykonywanie praw i obowiązków właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa przekazanych do kompetencji Marszałka oraz gospodarowanie gruntami stanowiącymi własność SP pokrytymi płynącymi wodami powierzchniowymi. Jednocześnie art. 14 ust. 2 Prawa wodnego stanowi, że grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (tj. istnieje możliwość ich przekazania w użytkowanie lub użyczenie, w trybie i na zasadach określonych w art. 20 Prawa wodnego). Natomiast art. 27 ust. 1 Prawa wodnego zabrania grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania (pod groźbą grzywny⁴⁴) przechodzenia przez ten obszar. W ocenie NIK, Zarząd gospodarując powierzonym mu mieniem SP winien mieć na względzie również dbałość o przestrzeganie ww. zasad na terenie objętym jego władaniem. Należy zauważyć, że gospodarowanie wodami ma być prowadzone przy uwzględnieniu

⁴¹ Pomędzy działkami nr: 190 i 189; 192 i 191, 194 i 193; 195 i 194; 196 i 195; 197 i 196; 198 i 197; 199/2 i 198; 260/3 i 199/2 i na działce nr 206/3.

⁴² Załącznik do Uchwały Nr X/154/11 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Statutu Kujawsko-Pomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku.

⁴³ Załącznik do Zarządzenia nr 5/2015 z dnia 5 marca 2015 r.

⁴⁴ Art. 193 pkt 2 Prawa wodnego.

zasady wspólnych interesów i być realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności, tak aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne (art. 1 ust. 3 Prawa wodnego). Biorąc powyższe pod uwagę, brak wiedzy KPZMiUW o działaniach naruszających art. 27 ust. 1 Prawa wodnego na terenach administrowanych przez Zarząd oraz użytkowanie bez jego zgody części administrowanych przez niego gruntów SP, świadczy – zdaniem Izby – o nierzetelnym wykonywaniu przypisanych Zarządowi obowiązków właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność SP oraz gospodarowania państwowymi gruntami pokrytymi wodami ww. jezior, w szczególności zważywszy na fakt przeprowadzania przez Zarząd cyklicznych kontroli dotyczących *wszystkich zagadnień, począwszy od stanu technicznego, stanu środowiska, działania budowli piętrzących, komunikacyjnych, występowania urzędzeń nielegalnych*.

Ocena częściowa

Działania Zarządu monitorujące stan administrowanych gruntów SP pokrytych wodami jezior były niewystraszające. Mimo prowadzonych przez Zarząd kontroli, oględziny fragmentów linii brzegowej czterech jezior będących w zarządzie KPZMiUW przeprowadzone przez NIK wykazały brak wiedzy KPZMiUW o łamaniu zakazów z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego na części terenów administrowanych przez Zarząd oraz użytkowanie bez jego zgody części zarządzanych przez niego gruntów SP. Izba nie wnosi natomiast uwag do zawartych umów dotyczących użytkowania gruntów SP, w których w sposób prawidłowy zawarto zapisy zabezpieczające interes SP.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK⁴⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu ujęcie w prowadzonej przez KPZMiUW ewidencji ilościowo-księgowej środków trwałych nieruchomości, wobec których Marszałek wykonuje uprawnienia właścicielskie.
2. Podjęcie działań w celu gospodarowania wodami i gruntami SP pokrytymi wodami powierzchniowymi płynącymi administrowanymi przez Zarząd w sposób zapewniający przestrzeganie zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych oraz zasad korzystania z gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi zgodnie z ustawą Prawo wodne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Bydgoszczy.

⁴⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096).

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Bydgoszcz, dnia października 2015 r.

Kontroler
Artur Gackowski
główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis