



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.011.03.2015  
P/15/091

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@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 Gdańsku

*Kontroler* Monika Stępka, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95502 z dnia 12 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

*Jednostka kontrolowana* Starostwo Powiatowe w Kościerzynie, ul. 3 Maja 9c, 84-200 Kościerzyna

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Alicja Żurawska, Starosta Kościerski w okresie od 10 grudnia 2014 r.

Piotr Lizakowski, Starosta Kościerski w okresie od 3 stycznia 2011 r. do 9 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> działania Starosty w zakresie zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne, polegające przede wszystkim na skutecznym i prawidłowym prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących wydawania pozwoleń wodnoprawnych i ustalania linii brzegu jezior w latach 2011 – 2015 (do 30 czerwca).

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

Na podstawie badania dokumentacji 13 postępowań administracyjnych związanych z ustaleniem przebiegu linii brzegu, wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych dotyczących urządzeń wodnych, legalizacją i likwidacją urządzeń wodnych stwierdzono, iż wszystkie postępowania prowadzono zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, art. 64a ust. 2 i 5, art. 125 pkt 2, art. 127, art. 131 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>2</sup> (dalej: „Prawo wodne”), tj:

- linię brzegu ustalono w drodze decyzji na wniosek podmiotu mającego interes prawny;
- podstawę ustalenia linii brzegu stanowił dostarczony przez wnioskodawcę projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych;
- decyzja o legalizacji urządzenia wodnego nie naruszała przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; jednocześnie, w drodze postanowienia, ustalono prawidłową wysokość opłaty legalizacyjnej;

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 469 j.t.

- w decyzji nakładającej obowiązek likwidacji urządzenia wodnego ustalone zostały warunki i termin wykonania tego obowiązku;
- pozwolenia wodnoprawne wydawano na wniosek uprawnionego podmiotu, w drodze decyzji, które nie naruszały przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W toku wszystkich badanych 13 postępowań o podejmowanych czynnościach informowano strony określone w art. 127 ust. 7 ww. ustawy, w tym właściciele wód. Wydawane w tych postępowaniach decyzje administracyjne spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup> (dalej: „Kpa”).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- błędnym wskazaniu w postanowieniu określającym wysokość opłaty legalizacyjnej za rozbudowę i przebudowę pomostu na jeziorze Wdzydze rachunku bankowego właściwego do odprowadzania opłat skarbowych, skutkiem czego było odprowadzenie ww. opłaty legalizacyjnej do budżetu państwa z 47-dniowym opóźnieniem;
- niewyegzekwowaniu od zobowiązanego podmiotu obowiązku likwidacji urządzenia wodnego i powiadomienia o tym fakcie Starosty, pomimo zawarcia w decyzji administracyjnej takiej konieczności.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### **Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, ustalania linii brzegu oraz stwierdzonych przypadków wybudowania urządzeń wodnych bez pozwolenia**

Opis stanu faktycznego

1. Na terenie Powiatu Kościerskiego znajdują się 83 jeziora będące własnością Skarbu Państwa, w tym 70 o łącznej powierzchni 3,6 tys. ha stanowiących śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz 13 o łącznej powierzchni 0,2 tys. ha stanowiących wody stojące. Prawa właścicielskie w stosunku do 39 jezior będących wodami płynącymi wykonywali zgodnie z art. 11 ust. 1 Prawa wodnego:

- Marszałek Województwa Pomorskiego (dalej: „Marszałek”) w stosunku do 28 jezior o łącznej powierzchni 1,3 tys. ha, w tym trzech, które w części stanowiły własność osób fizycznych;
- Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: „RZGW”) w stosunku do 11 jezior o łącznej powierzchni 1,3 tys. ha, w tym jednego, które w części stanowiło własność osób fizycznych.

W przypadku pozostałych jezior będących wodami płynącymi, zgodnie z prowadzoną w Starostwie ewidencją gruntów i budynków, a także zgodnie z zapisami w księgach wieczystych:

- prawa właścicielskie w stosunku do 12 jezior<sup>4</sup> o łącznej powierzchni 0,4 tys. ha, w tym trzech, które w części stanowiły własność osób fizycznych wykonywał Dyrektor Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (dalej: „ANR”);

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

<sup>4</sup> Struga, Ogony, Skrzynki Małe, Karpno, Mielonko, Puc, Sobącz, Długie, Małe Samowicze, Jeziorko, Wielewskie, Szklanka

- prawa właścicielskie w stosunku do jeziora Przywidz o powierzchni 0,02 tys. ha wykonywał Starosta Kościerski;
- wykonywania praw właścicielskich w stosunku do jeziora Kaplicznego o powierzchni 0,004 tys. ha nie przypisano na dzień 14 sierpnia 2015 r. w ewidencji gruntów i budynków żadnemu podmiotowi, natomiast w księdze wieczystej na dzień 17 września 2015 r. ujawniony był Skarb Państwa Polskiego Prezydium Powiatowej Rady Narodowej Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Kościerzynie;
- 22 jeziora<sup>5</sup> o łącznej powierzchni 0,6 tys. ha stanowiły własność: osób fizycznych (19), Wspólnoty Gospodarczej Wiele (2) oraz Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Św. Michała Archanioła w Lipuszu (1). Siedem z tych jezior w części stanowiło własność Skarbu Państwa, a prawa właścicielskie wykonywał Marszałek (3), Dyrektor RZGW (1) oraz Dyrektor ANR (3).

(dowód: akta kontroli str. 5-57)

Starosta Kościerski wyjaśniła, że zgodnie z art. 14 a ust. 2 Prawa wodnego przejście gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa starosta stwierdza na wniosek właściwego organu lub jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 Prawa wodnego.

Do dnia zakończenia kontroli w toku były trzy postępowania prowadzone na wniosek o stwierdzenie przejęcia na własność Skarbu Państwa nieruchomości gruntowych pokrytych wodami płynącymi należących do osób prywatnych złożone przez:

- Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku (dalej: „ZMiUW”) w sprawie jeziora Borowego (wniosek z 19 kwietnia 2011 r.) oraz jeziora Granicznego (wniosek z 7 kwietnia 2014 r.);
- RZGW w sprawie jeziora Lubiszewskiego (wniosek z 3 stycznia 2012 r.).

Postępowania dotyczące jezior Borowe i Lubiszewskie były na etapie prac geodezyjnych mających na celu rozgraniczenie gruntów pokrytych wodą od gruntów przyległych, natomiast postępowanie dotyczące jeziora Granicznego, ze względu na trwające postępowanie sądowe w sprawie nabycia praw własności – na etapie ustalania wszystkich jego uczestników.

W stosunku do pozostałych jezior, jak poinformowała Starosta, wnioski o przejęcie gruntów przez uprawnione podmioty nie zostały złożone. Jednakże podała, że w przypadku jeziora Wierzysko do Starostwa wpłynęło 10 czerwca 2014 r. zgłoszenie pracy geodezyjnej mającej na celu ustalenie linii brzegowej. Praca nie została zakończona. Ponadto jezioro Małe Długie zostało umieszczone przez ZMiUW w wykazie koniecznych do wykonania ekspertyz mających na celu ustalenie charakteru jego wód.

Dyrektor ANR Oddziału Terenowego w Gdańsku podał, że wielokrotnie informował Marszałka o konieczności uregulowania stanu prawnego jezior, co do których ANR figuruje w księgach wieczystych i ewidencji gruntów jako organ wykonujący prawa właścicielskie. Zgodnie z przepisami Prawa wodnego, a zwłaszcza art. 11, który zawiera katalog podmiotów wykonujących prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych, na wymienionych w tym artykule podmiotach ciąży obowiązek

<sup>5</sup> Wierzysko, Wieprznickie, Małe Długie, Gostomskie, Borowe, Lubiszewskie, Skrzynki Duże, Księżę, Graniczne, Brzeźno, Przywłoczno, Długie, Sobącz, Słupino, Cheb, Jastrzębce, Skrzynki Małe, Osuszyno, Młosino Wielkie, Głuchówko, Swatki, Kociekki.

zgłoszenia wniosków o założenie ksiąg wieczystych, zmianę ich treści i zgłoszenia stosownych zmian w ewidencji gruntów i budynków.

Dyrektor wskazał również, że w związku z potwierdzeniem, w wyniku przeprowadzenia ekspertyz hydrologicznych, przepływowego charakteru siedmiu jezior<sup>6</sup> i zakwalifikowania do wód powierzchniowych stojących jeziora Ogony, ANR wniósł pismem z 15 stycznia 2015 r. do Dyrektora ZMiUW Terenowego Oddziału w Kartuzach o wystąpienie do starosty z wnioskiem o wydanie decyzji orzekających przejście jezior stanowiących wody płynące w trwałe zarząd i na rzecz Marszałka oraz o wszczęcie procedury zmierzającej do dokonania zmian w ewidencji gruntów w przypadku jeziora stanowiącego wody stojące.

Dyrektor poinformował także, że działki, na których znajdują się jeziora Mielonko oraz Sobącz obejmują także nieruchomości sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako łąki, lasy lub nieużytki, co wymaga dokonania przez ZMiUW procedury wznowienia linii brzegowej jezior. Dodatkowo w części jeziora te oraz jezioro Skrzyńki Małe stanowią własność osób fizycznych, co wymaga uregulowania sytuacji prawnej. W stosunku do jeziora Sobącz działka nr 164 toczyło się postępowanie roszczeniowe przed Wojewodą Pomorskim. W przypadku jeziora Wielewskiego natomiast ANR posiadał informację z 2013 r. przekazaną przez Dyrektora ZMiUW o konieczności ustalenia linii brzegowej.

(dowód: akta kontroli str. 359-433)

2. W regulaminach organizacyjnych Starostwa (w okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy regulaminy) wykonywanie zadań wynikających z Prawa wodnego, związanych m. in. z wydawaniem decyzji o ustaleniu linii brzegu, pozwoleń wodnoprawnych oraz prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie legalizacji urządzeń wodnych wykonanych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska. Zadania te ujęto także w zakresach obowiązków pracowników tego Wydziału: dwóch w okresie do 1 stycznia 2011 r. do 11 czerwca 2015 r. i trzech w okresie od 12 czerwca 2015 r. do dnia zakończenia kontroli<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 58-218)

3. W latach 2011 – 2015 (do 30 czerwca) do Wydziału Ochrony Środowiska wpłynął jeden wniosek o ustalenie linii brzegu jeziora. Wniosek złożony został przez właściciela działki przyległej do jeziora.

Po rozpatrzeniu wniosku, w oparciu o przedłożony przez wnioskodawcę projekt rozgraniczenia gruntów spełniający wymogi określone w art. 15 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa wodnego, Starosta wydał decyzję ustalającą linię brzegu jeziora Polaszkowskiego na odcinku graniczącym z działką nr 145/6 obręb Chrzutowo, gmina Liniewo.

(dowód: akta kontroli str. 219-222)

4. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał łącznie 49 decyzji<sup>8</sup> udzielających pozwoleń wodnoprawnych dotyczących urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego.

Kontrola dziesięciu losowo wybranych pozwoleń wodnoprawnych<sup>9</sup> wykazała, że zgodnie z art. 131 ust. 1 Prawa wodnego wszystkie pozwolenia zostały wydane

<sup>6</sup> Struga, Puc, Długie, Karpno, Małe Samowicze, Jezioro, Szklanka

<sup>7</sup> Pracownik, któremu przypisano od 12 czerwca 2015 r. obowiązki z zakresu gospodarki wodnej, zobowiązany był również do wykonywania czynności dotyczących ochrony środowiska.

<sup>8</sup> w tym: 7 w 2011 r., 2 w 2012 r., 9 w 2013 r., 21 w 2014 r. i 10 w 2015 r.

na wnioski, do których, zgodnie z art. 131 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, dołączone zostały operaty wodnoprawne sporządzone w formie opisowej i graficznej<sup>10</sup>. W jednym przypadku, zgodnie z art. 131 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego do wniosku dołączono decyzję o warunkach zabudowy. W pozostałych dziewięciu sprawach na terenach objętych wnioskami obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”). Wydane pozwolenia wodnoprawne zgodnie z art. 125 pkt 2 Prawa wodnego nie naruszały ustaleń decyzji o warunkach zabudowy i mpzp.

W czterech przypadkach pozwolenia wodnoprawne zostały wydane po rozstrzygnięciu na korzyść inwestorów niespójności zapisów w obowiązujących na terenach objętych wnioskami mpzp. Ustalenia mpzp dla terenów działek jezior Jelenie (nr 615 obręb Czarlina na wysokości działek przyległych 91/35 i 91/46 obręb Wdzydze oraz na wysokości działek 584/6, 688 i 684 obręb Czarlina)<sup>11</sup>, Zagnanie (nr 147 na wysokości działki przyległej nr 441, obręb Wielki Podleś)<sup>12</sup> oraz Garczyn (nr 122 na wysokości działki przyległej nr 121/12 i 652, obręb Łubiana)<sup>13</sup> nie dopuszczały lokalizacji innych form zabudowy poza obiektami i urządzeniami lub wydzielaniem terenów o funkcji publicznej z zakresu infrastruktury technicznej lub drogowej natomiast ustalenia dla terenów ww. działek przyległych do jezior dopuszczały lokalizację urządzeń wodnych m. in. pomostów.

Przed wydaniem wszystkich dziesięciu pozwoleń wodnoprawnych wypełniając dyspozycję określoną w art. 127 ust. 6, podawano do publicznej wiadomości informację o wszczęciu postępowania administracyjnego. Ponadto o czynnościach podejmowanych w ramach prowadzonych postępowań informowano strony określone w art. 127 ust. 7 Prawa wodnego, m. in. właściciela wody.

W ośmiu przypadkach w toku postępowania uzyskano od właściciela wody pozytywne opinie o projektowanych urządzeniach wodnych (w siedmiu przypadkach od Dyrektora RZGW i w jednym od Marszałka), w jednym przypadku dotyczącym zniszczonego pomostu, na którego przebudowę uzyskano rok wcześniej pozwolenie wodnoprawne, właściciel wody – RZGW, po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, nie wniósł o przesłanie operatu celem wydania opinii. W ostatnim z dziesięciu zbadanych przypadków uzgodnienie operatu wodnoprawnego z ZMiUW załączono do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

Wszystkie pozwolenia wodnoprawne wydane zostały w drodze decyzji administracyjnych, w których ustalono cel i zakres korzystania z wód z wyszczególnieniem parametrów urządzeń wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 223-300)

5. Spośród 49 pozwoleń wodnoprawnych wydanych w okresie objętym kontrolą osiem decyzji odnosiło się do urządzeń zlokalizowanych na objętych oględzinami NIK: jeziorze Gołuń i jedna – na jeziorze Sudomie. Cztery z tych decyzji dotyczyły budowy pomostów, cztery przebudowy pomostów i jedna rozbudowy pomostu. W przypadku budowy pomostu na jeziorze Sudomie inwestor zgłosił ją właściwemu organowi, do czego zobowiązany był art. 30 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1

<sup>9</sup> Dotyczy decyzji: OŚ.341.9.2011, OŚ.6341.22.2012, OŚ.6341.56.3.2013, OŚ.6341.74.4.2013, OŚ.6341.81.6.2013, OŚ.6341.25.3.2014, OŚ.6341.55.3.2014, OŚ.6341.28.3.2014, OŚ.6341.58.3.2014, OŚ.6341.22.3.2015

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 132 ust. 1 Prawa wodnego

<sup>11</sup> Uchwała Rady Gminy Kościerzyna z dnia 03 września 2007 r. Nr IX/64/07, strefa oznaczona symbolem 38.R,ZL,WS (dz. 615) i strefa 5.MN (dz. 584/6, 688 i 684) oraz Uchwała Rady Gminy Kościerzyna z dnia 27 marca 2007 r. Nr IX/44/07, strefa 10.US (dz. 91/35 i 91/46)

<sup>12</sup> Uchwała Rady Gminy Kościerzyna z dnia 29 lipca 2005 r. Nr VI/255/05, strefa 38.WS,ZL (dz. 147), strefa 22.ZR (dz. 441)

<sup>13</sup> Uchwała Rady Gminy Kościerzyna z dnia 28 kwietnia 2006 r. Nr III/315/06, strefa 88.R,ZL (dz. 122), strefa 77.ZR (dz. 121/12), strefa 0022.ZP, 043.KXPW (dz. 652)

pkt 16 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>14</sup>. W pozostałych przypadkach inwestorzy nie dokonali takiego zgłoszenia ani nie uzyskali pozwolenia na budowę.

Przeprowadzone w dniu 9 września 2015 r. oględziny brzegu jeziora Gołuń, które miały na celu ustalenie, czy wybudowano urządzenia wodne – pomosty na wykonanie których Starosta wydał pozwolenia wodnoprawne (działka 225 na wysokości działki 224/6 oraz działka 267 na wysokości działki 494/9), a inwestor nie zgłosił Staroście zamiaru ich budowy wykazały, że pomosty nie zostały wybudowane. Wyniki oględzin pozostałych urządzeń zostały opisane w pkt 13 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 301-329)

6. W okresie objętym badaniem do Starostwa wpłynął jeden wniosek o legalizację przebudowy i rozbudowy pomostów na jeziorze Wdzydze powstałych przed 1974 r., w wyniku których powstało jedno urządzenie wodne – pomost zbliżony kształtem do litery „E”. Do wniosku załączone były dokumenty określone w art. 131 ust. 2 Prawa wodnego, m. in. operat wodnoprawny sporządzony zgodnie z art. 132 ust. 1-3 Prawa wodnego oraz decyzja o warunkach zabudowy. Ponadto załączono pismo RZGW wyrażające zgodę na legalizację wykonanych urządzeń wodnych.

W toku postępowania Starostwo przekazało stronom zawiadomienie o wszczęciu postępowania, w tym m.in.: wykonującemu prawa właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa RZGW i gospodarstwu rybackiemu. Następnie w oparciu o art. 64a ust. 2 Prawa wodnego Starosta wydał decyzję o legalizacji urządzeń wodnych rozbudowanych i przebudowanych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, w której określił cel i zakres korzystania z wód, z wyszczególnieniem parametrów i liczby urządzeń wodnych (m. in. długości, szerokości, współrzędnych geograficznych). Nie naruszała ona ustaleń decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja o legalizacji przekazana została stronom postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 228-231, 330-335)

7. W ww. postępowaniu dotyczącym legalizacji urządzeń wodnych wydane zostało postanowienie określające zgodnie z art. 64a ust. 2 Prawa wodnego wysokość opłaty legalizacyjnej wynoszącej 10-krotność opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia wodnoprawnego tj. 2.170 zł. Opłata została wniesiona w terminie określonym w postanowieniu na rachunek bankowy Urzędu Miasta w Kościerzynie.

(dowód: akta kontroli str. 336-339)

8. W 2012 r. Starosta wydał na podstawie art. 64a ust. 5 Prawa wodnego, w związku z uzyskaniem oświadczenia właściciela pomostu o braku zamiaru wystąpienia z wnioskiem o legalizację pomostu, decyzję o likwidacji urządzenia wodnego. Analiza dokumentacji wykazała m.in., że w decyzji ustalono termin likwidacji urządzenia oraz zobowiązano właściciela pomostu do poinformowania Starosty o wykonaniu obowiązku. Decyzja została przekazana stronom postępowania, w tym m.in. wykonującemu uprawnienia właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa RZGW.

W aktach sprawy brak było dokumentów potwierdzających wykonanie obowiązku likwidacji urządzenia wodnego.

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 poz. 1409 j.t. ze zm.

W pozostałych latach w oparciu o ww. przepis nie wydawano decyzji w sprawie likwidacji urządzeń wodnych określonych w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 340-344)

9. Analiza dokumentacji dotyczącej 13 postępowań administracyjnych w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych (10 postępowań), legalizacji urządzeń wodnych (1), ustalenia linii brzegu (1) i likwidacji urządzeń wodnych (1) wykazała m. in., że:

- we wszystkich przypadkach wszczęto postępowanie oraz zawiadomiono strony o jego wszczęciu, a wydane decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 Kpa, tj. m.in.: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie, pouczenie o trybie odwołania ze wskazaniem właściwego organu, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydawania decyzji;
- decyzje wydano zgodnie z art. 35 § 1 i 3 Kpa w terminie od 7 do 30 dni od dnia otrzymania wniosku, a w przypadku decyzji dotyczącej likwidacji urządzenia w terminie 28 dni od zawiadomienia o wszczęciu postępowania;
- nie wystąpiły przypadki zawieszenia postępowania z przyczyn określonych w art. 97 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 219-220, 232-243, 330-332, 341-342)

10. Starostwo, stosownie do wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>15</sup> określiło w regulaminie organizacyjnym tryb przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków. Przyjmowanie i rejestrację skarg i wniosków przypisano w latach 2011 – 2015 (do 19 lutego 2015 r.) do zadań Wydziału Organizacyjnego, natomiast od 20 lutego 2015 r. prowadzenie centralnego rejestru skarg i wniosków przypisano Biuru Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Nadzór nad sprawnym i terminowym załatwianiem skarg i wniosków powierzony był w całym okresie objętym badaniem Sekretarzowi Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 58-201)

11. W latach 2011 – 2015 do Starostwa wpłynęło łącznie 21 skarg i wniosków, z tego żadna skarga i żaden wniosek nie dotyczyły ograniczenia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne lub budowy urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia. Do Starostwa wpłynęły w ww. okresie dwa anonimowe pisma informujące m. in. o nielegalnie wybudowanych pomostach nad jeziorem Wielewskim (jedno z nich nie zostało podpisane, drugie podpisano imieniem i nazwiskiem, nie podając adresu), które zostały przekazane do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie.

(dowód: akta kontroli str. 345-352)

12. W okresie objętym kontrolą w Powiecie Kościerskim nie przeprowadzono modernizacji lub aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w obrębie działek Skarbu Państwa stanowiących jeziora skutkującej wydaniem decyzji o ustaleniu linii brzegowej jezior na podstawie art. 15b Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 353-366)

13. W ramach oględzin przeprowadzonych w dniach 1 i 3 września 2015 r.<sup>16</sup> części brzegu jezior: Gołuń w stosunku - do którego prawa właścicielskie wykonuje Dyrektor RZGW oraz Sudomie - w stosunku do którego prawa właścicielskie

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46

<sup>16</sup> Przeprowadzonych w ramach kontroli w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru budowlanego w Kościerzynie.



wykonuje Marszałek, przy nieruchomościach przyległych do tych jezior (15 nieruchomości przy jeziorze Gołuń w miejscowości Wdzydze i 12 przy jeziorze Sudomie w miejscowości Rybaki) stwierdzono 37 urządzeń wodnych wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa (36 pomostów i jedno umocnienie brzegu). Na budowę, przebudowę bądź rozbudowę ośmiu pomostów zlokalizowanych na jeziorze Gołuń Starosta Kościerski wydał pozwolenia wodnoprawne<sup>17</sup>. Na umocnienie brzegu jeziora Gołuń została wydana w 2009 r. decyzja legalizacyjna. Na urządzenia wodne objęte oględzinami zlokalizowane na jeziorze Sudomie Starosta nie wydał żadnego pozwolenia wodnoprawnego. W przypadku trzech pozwoleń wodnoprawnych dotyczących przebudowy pięciu pomostów w aktach spraw znajdowały się oświadczenia właścicieli pomostów wskazujące na fakt powstania pomostów przed 1975 rokiem<sup>18</sup>.

W ośmiu przypadkach urządzenia nie spełniały warunków określonych w wydanych pozwoleniach wodnoprawnych w zakresie parametrów tych urządzeń.

Na gruntach Skarbu Państwa stanowiących działkę jezioro:

- Gołuń bez pozwolenia wodnoprawnego wybudowano na wysokości działek przyległych nr:
  - 94/8 - pomost drewniany w kształcie litery „I” o długości około 8,5 m,
  - 94/4 - pomost drewniany na konstrukcji betonowej w kształcie litery „I” o długości około 2,5 m oraz pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „I” o długości około 3 m,
  - 94/12 - pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „I” o długości około 5,5 m,
  - 94/11 - pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „I” o długości około 11 m oraz pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „T” o wymiarach około 6 m x 4,2 m,
  - 96/1 - pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „I” o długości około 8,5 m,
  - 61/6 - pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „I” o długości około 10 m oraz pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „L” o długości około 11 m.

Trzy wybudowane urządzenia wodne na jeziorze Gołuń nie spełniały warunków dotyczących parametrów określonych w wydanych pozwoleniach wodnoprawnych numer:

- OŚ.6341.58.3.2014 zezwolono na wykonanie pomostu o długości 10 m – w rzeczywistości długość pomostu wynosiła 12,45 m – działka nr 94/12,
- OŚ.6224-24(4)/09 zezwolono na wykonanie pomostu w kształcie litery „L” o długości całkowitej 16 m – w rzeczywistości długość pomostu w kształcie litery „I” wynosiła 3,94 m – działka nr 552,
- OŚ.624-23(3)/09 zezwolono na wykonanie pomostu w kształcie litery „L” o długości całkowitej 21 m – w rzeczywistości długość pomostu w kształcie litery „I” wynosiła 5,03 m – działka nr 52.

<sup>17</sup> Budowa trzech pomostów na wysokości działek 52, 552, 94/12, przebudowa pięciu pomostów na wysokości działek 54, 61/12, 94/7, rozbudowa pomostu na działce 61/12.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, która weszła w życie 1 stycznia 1975 r. w art. 133 określiła, że nie jest wymagane pozwolenie wodnoprawne na istniejące w dniu wejścia w życie ustawy urządzenia wodne.

Ponadto wymiary pięciu pomostów podanych oględzinom na jeziorze Gołuń, na przebudowę albo rozbudowę których Starosta wydał pozwolenia wodnoprawne (cztery w 2014 r. dotyczące przebudowy i jedno w 2015 r. dotyczące rozbudowy) nie odpowiadały wymiarom zarówno sprzed jak i po przebudowie / rozbudowie określonym w pozwoleniach wodnoprawnych numer:

- OŚ.6341.55.3.2014 zezwolono na przebudowę pomostu w kształcie litery „L” o długości całkowitej 15 m (długość przed przebudową zgodnie z pozwoleniem również wynosiła 15 m) – w rzeczywistości długość pomostu w kształcie litery „L” wynosiła 16,14 m – działka nr 94/7,
- OŚ.6341.81.6.2013 zezwolono na przebudowę pomostu w kształcie litery „L” o długości całkowitej 22 m (długość przed przebudową zgodnie z pozwoleniem również wynosiła 22 m) – w rzeczywistości długość pomostu w kształcie zbliżonym do litery „L” wynosiła 20,87 m – działka nr 54,
- OŚ.6341.28.3.2014 zezwolono na przebudowę trzech pomostów o długości odpowiednio 9 m, 7 m i 7 m (długość przed przebudową zgodnie z pozwoleniem również wynosiła odpowiednio 9 m, 7 m i 7 m), następnie w pozwoleniu OŚ.6341.22.3.2015, w związku ze zniszczeniem pomostu o długości 7 m, zezwolono na jego rozbudowę do długości 9 m – w rzeczywistości długość pomostów wynosiła odpowiednio 9,95 m, 12,86 m, 15,78 m – działka nr 61/11 i 61/12.
- Sudomie bez pozwolenia wodnoprawnego wybudowano na wysokości działek przyległych nr:
  - 49/15 - pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „I” o długości około 5 m,
  - 49/14 - pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „L” o długości około 14 m,
  - 49/13 - pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „T” o długości około 14 m,
  - 49/11 - pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „I” o długości około 3,5 m,
  - 49/5 - pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „I” o długości około 4 m,
  - 49/4 - pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery „I” o długości około 3 m oraz pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery I o długości około 2 m,
  - 49/2 - pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „I” o długości około 1 m oraz pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery I o długości około 3 m oraz pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „T” o długości około 7m x 4m,
  - 49/1 - pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „L” o długości około 17 m,
  - 53 - pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „I” o długości około 12 m x 2 m; pomost drewniany na konstrukcji częściowo drewnianej i częściowo betonowej w kształcie litery L o długości około 25 m; pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery I o długości około 8 m (bardzo zły stan techniczny); pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „L” o długości około 10 m; pomost drewniany

zamknięty palisadą drewnianą ze strony wschodniej, całość o długości około 27 m; pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „I” o długości około 26 m; pomost drewniany na konstrukcji betonowej w kształcie litery „I” o długości około 4 m oraz pomost drewniany na konstrukcji drewnianej w kształcie litery „I” o długości około 8,5 m.

Ponadto na terenie ww. działek numer 94/12 nad jeziorem Gołuń oraz 53 nad jeziorem Sandomie w trakcie oględzin stwierdzono trzy plaże usypane z piasku. Na dwóch z nich zlokalizowanych na działce 53 nad jeziorem Sandomie wycięto trzcinowisko, w wyniku czego zmieniono linię brzegową jeziora. Na zmianę linii brzegowej nie uzyskano stosownego pozwolenia, o którym mowa w art. 15 Prawa wodnego.

Lustro wody jeziora Gołuń (działka 44/1) w obrębie geodezyjnym Wdzydze na wysokości 15 działek przyległych było oddalone od granicy ewidencyjnej działki jezioro od około 1 m (na wysokości działki 305) do 13 m (na wysokości działki 54). Powierzchnia gruntu niepokrytego wodą stanowiącego działkę jezioro wynosiła 3.025 m<sup>2</sup>.

Grunt niepokryty wodą był zagospodarowany na wysokości następujących działek:

- 94/7 – podest drewniany na podmurówce betonowo-kamiennej o wymiarach 4m x 2 m,
- 94/4 – 7-stopniowe schody betonowe,
- 94/12 – altana drewniana na konstrukcji metalowej o wymiarach około 5 m x 2,5 m, 7-stopniowe schody betonowe ze spocznikiem, wzmocnienie skarpy wymurowane z kamienia o długości około 18 m i wysokości około 1 m, utworzona plaża (nawieziony piasek) o wymiarach 17 m x 6 m,
- 94/11 – umocnienie skarpy wymurowane z kamienia o długości 18 m x 1,5 m z wmurowanymi metalowymi słupami (8 szt.),
- 96/1 – 6-stopniowe schody betonowe; umocnienie skarpy wymurowane z kamienia o długości 14 m i wysokości 1,2 m,
- Na pograniczu działek 52 i 53 betonowy domek gospodarczy w wymiarach 2 m x 3 m w części około  $\frac{3}{4}$  położony na działce Skarbu Państwa,
- 53 – 16-stopniowe schody betonowe w około  $\frac{2}{3}$  położone na działce Skarbu Państwa,
- 54 – drewniany domek letniskowy z tarasem o wymiarach 4 m x 6 m,
- 61/6 – studzienka kanalizacyjna.

Lustro wody jeziora Sandomie (działka 57) w obrębie geodezyjnym Rybaki na wysokości 12 działek przyległych było oddalone od granicy ewidencyjnej działki jezioro od 0 m (na wysokości działek 49/1, 49/2, 49/4, 49/5, 49/7, 49/8 – granica ewidencyjna pokrywała się z linią wody) do około 13 m (na wysokości działki 53). Powierzchnia gruntu niepokrytego wodą stanowiącego działkę jezioro wynosiła 2.414 m<sup>2</sup>.

Grunt niepokryty wodą był zagospodarowany na wysokości następujących działek:

- 49/15 – ogrodzenie metalowe (siatka) na słupach metalowych, wbetonowanych o długości około 35 m; fragment ogrodzenia metalowego wchodzący na działkę Skarbu Państwa na głębokość około 3 m,
- 49/2 – betonowe utwardzenie brzegu na długości około 3 m,
- 53 – domek drewniany na drzewie, schody drewniane.

W trakcie oględzin ustalono również, że linia brzegowa jezior była zagrodzona w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegu jeziora Gołuń w dwóch miejscach:

- działka 94/8 na granicy z działką 93/2 (plot metalowy do linii wody),
- działka 53 na granicy z działką 54 (plot drewniany do linii wody na stałe przymocowany do pomostu),

oraz wzdłuż brzegu jeziora Sudomie w dwóch miejscach:

- działka 49/5 na granicy z działką 49/4 (plot drewniany do linii wody),
- działka 49/2 na granicy z działką 49/4 (plot drewniany do linii wody).

Żaden z ww. obiektów budowlanych, w tym również żaden z pomostów, nie został zgłoszony do Starostwa i na żaden nie uzyskano pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 16 Prawa budowlanego zgłoszenia wymaga m.in. budowa pomostów o długości całkowitej do 25 m i wysokości, liczonej od korony pomostu do dna akwenu, do 2,5 m służących do cumowania niewielkich jednostek pływających, jak łodzie, kajaki, jachty, uprawiania wędkarstwa oraz rekreacji.

(Dowód: akta kontroli str. 301-302, 451-461)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. W postanowieniu nr OŚ.6341.38.4.2015 z 2 lipca 2015 r. określającym wysokość opłaty legalizacyjnej na 2.170 zł za rozbudowę i przebudowę pomostu na jeziorze Wdzydze nieprawidłowo wskazano rachunek bankowy, na który należy przekazać opłatę. Rachunek ten, prowadzony dla Urzędu Miasta w Kościerzynie, był właściwy do wnoszenia opłat skarbowych, które zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>19</sup> stanowią dochód własny gminy, natomiast zgodnie z art. 64a ust. 3 Prawa wodnego, opłata legalizacyjna stanowi dochód budżetu państwa. Inwestor wniósł opłatę na wskazany w postanowieniu rachunek w dniu 15 lipca 2015 r. czyli jako opłatę skarbową.

Geolog Powiatowy kierująca Wydziałem Ochrony Środowiska wyjaśniła, że procedura w przypadku postępowania legalizacyjnego jest taka sama jak w przypadku pozwolenia wodnoprawnego, za wydanie którego wnosi się opłatę skarbową. Opłata legalizacyjna wynosi 10-krotność opłaty skarbowej, przyjęto zatem analogicznie, że opłata legalizacyjna będzie uiszczana na tych samych zasadach, co opłata skarbową.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było przekazanie opłaty legalizacyjnej z 47-dniowym opóźnieniem, w stosunku do terminu<sup>20</sup> określonego w art. 255 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>21</sup>. W toku kontroli NIK, Starosta w dniu 8 września 2015 r. zwróciła się do Urzędu Miasta w Kościerzynie z prośbą o zwrot ww. kwoty. Kwota została zwrócona, a następnie 10 września 2015 r. pomniejszona o 5% na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i powiększona o należne odsetki za zwłokę w wysokości 21 zł, przekazana na rachunek Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 336-339, 434-436, 439-449)

<sup>19</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 513 j.t. ze zm.

<sup>20</sup> do 25 dnia danego miesiąca według stanu środków określonego na 20 dzień miesiąca, tj. 25 lipca 2015 r.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885 j.t. ze zm.

2. Starostwo nie wyegzekwowało od właściciela obowiązku likwidacji pomostu. W decyzji nr OŚ.6341.13.2012 z 16 maja 2012 r. dotyczącej obowiązku likwidacji pomostu Starosta określił termin likwidacji wybudowanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego urządzenia wodnego na 31 lipca 2012 r. oraz zobowiązał właściciela do poinformowania Starosty o wykonanym obowiązku w terminie 5 dni od dokonania likwidacji pomostu.

W aktach sprawy brak było dokumentów potwierdzających, że rozbiórka została dokonana. Ponadto przed upływem terminu rozbiórki w dniu 6 lipca 2012 r. Starosta wydał decyzję nr OS.6341.22.2012, w której udzielił temu właścicielowi pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostu w tym samym miejscu, co pomost przeznaczony do rozbiórki.

Geolog Powiatowy wyjaśniła, że obowiązek likwidacji pomostu nie został wyegzekwowany z powodu przekonania o dobrych intencjach wnioskodawcy. Ponadto ze względu na zły stan pomostu uznano, że jego rozbiórka konieczna będzie przed wykonaniem nowego. Duża ilość napływających spraw w stosunku do ilości pracowników ogranicza możliwość weryfikowania zakończonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 340-344, 353-358)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Jezioro Przywidz położone w gminie Kościerzyna w obrębach Wielki Podleś działka nr 107 oraz Dębogóry działka nr 62 stanowi zgodnie z prowadzoną w Starostwie ewidencją gruntów i budynków grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi i jest własnością Skarbu Państwa. Według zapisu w ww. ewidencji oraz w księgach wieczystych dla ww. działek numer GD1E/00042546/6 oraz GD1E/00041122/1 prawa właścicielskie wykonywał Starosta Kościerski.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Prawa wodnego prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują m. in. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz marszałek województwa. W przepisie tym nie wymieniono Starosty.

W latach 2009 – 2013 prawa właścicielskie wykonywane były przez Dyrektora RZGW. Jednak w związku z uchyleniem przez Starostę, na wniosek Dyrektora RZGW, decyzji stwierdzającej, że ww. nieruchomości z mocy prawa przeszły w trwałe zarząd RZGW, w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków wpisano Starostę Kościerskiego jako organ reprezentujący Skarb Państwa. Pismem z 11 lutego 2013 r. Starosta wystąpił do ZMiUW z prośbą o złożenie wniosku w sprawie potwierdzenia przejścia z mocy prawa trwałego zarządu na rzecz Marszałka. Jednak pomimo skierowanej prośby, jak wyjaśniła Starosta, ZMiUW nie złożył wniosku o przejęcie jeziora Przywidz.

(dowód: akta kontroli str. 30, 32, 359-366, 389-399)

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>22</sup>, wnosi o:

- 1) kontynuowanie działań w celu przekazania jeziora Przywidz jednostce właściwej do wykonywania praw właścicielskich określonej w art. 11 Prawa wodnego,
- 2) zapewnienie egzekwowania obowiązku likwidacji urządzeń wodnych od wszystkich podmiotów zobowiązanych,
- 3) rozważenie weryfikacji legalności wybudowanych urządzeń wodnych, w przypadku których stwierdzono brak pozwoleń wodnoprawnych oraz wszczęcie w uzasadnionych przypadkach postępowań administracyjnych.

## 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 Gdańsku.

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 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.

Gdańsk, dnia 01.10.2015 r.

Kontroler  
Monika Stępka  
Starszy inspektor kontroli państwowej

  
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku

z up.

  
Dariusz Wójcik  
p.o. WYKONAWCY  
Podpis

<sup>22</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1096