



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD – 410.011.05.2015
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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
<i>Kontroler</i>	Rafał Malcharek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95508 z dnia 18 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku (dalej: „RZGW”)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Halina Czarnecka, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Dyrektor RZGW mimo narastających w okresie objętym kontrolą problemów kadrowych, o czym powiadamiano Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (jednostka nadrzędna) i konieczności wykonywania szeregu priorytetowych zadań, w tym związanych z zarządzaniem ryzykiem powodziowym i przeciwdziałaniem skutkom suszy, podejmował prawidłowe czynności, w tym kontrolne, mające na celu zapewnienie dostępu do jezior zgodnego z art. 27 Prawa wodnego, identyfikacją obiektów budowlanych, w tym urządzeń wodnych (głównie pomostów) posadowionych bez zawarcia umowy użytkowania w przypadku wód płynących jeziora jak i umów dzierżawy w przypadku działki jeziora faktycznie niepokrytego wodą.

Działania te – skuteczne w przypadku zgłoszonych grodzień jezior – okazały się w zakresie zawierania umów użytkowania/dzierżawy, mimo wysiłków RZGW, w części nieefektywne, wskutek braków kadrowych i niewystarczających narzędzi formalno-prawnych będących w dyspozycji Dyrektora RZGW.

Kataster wodny prowadzony w RZGW w zakresie wydanych i przesłanych RZGW ze starostw pozwoleń wodnoprawnych był nieaktualny.

Dyrektor RZGW prawidłowo zrealizował wnioski pokontrolne NIK (P/10/151) i prawidłowo reagował na wpływające do RZGW wnioski interwencyjne wszczynając kontrole, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wydając zarządzenia pokontrolne i monitorując ich realizację.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena działań RZGW 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

1.1. Dyrektor RZGW wykonywał zadania określone w art. 14 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (dalej: „Prawo wodne”)¹ w zakresie gospodarowania wodami na obszarze 1.334 jezior (o powierzchni 66.073 ha), z tego w województwie pomorskim na obszarze 607 jezior (35.300 ha), warmińsko-mazurskim – 283 jezior (20.505 ha) i kujawsko-pomorskim – 444 jezior (10.268 ha). Dyrektor RZGW wykonywał uprawnienia właścicielskie, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w stosunku do 102 jezior, z których 12 (wszystkie w województwie pomorskim) nie przeszło – na podstawie decyzji właściwego starosty – w trwały zarząd RZGW.²

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 610-614)

1.2. W trwałym zarządzie RZGW znajdowało się 90 jezior stanowiących wody publiczne o łącznej powierzchni 23.810 ha, z tego na terenie województwa pomorskiego 68 jezior (13.825 ha), w tym na terenie (wybranych do badania) powiatów: kartuskiego – 17 jezior (2.444 ha) i kościerskiego – 12 jezior (2.061 ha) oraz na terenie województwa warmińsko-mazurskiego – 22 jeziora (9.985 ha). Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego nie było jezior w trwałym zarządzie RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 8-10)

W zakresie dwóch ww. powiatów stwierdzenie przejścia na własność Skarbu Państwa i do trwałego Zarządu RZGW do dnia kontroli (17 września 2015 r.) nie nastąpiło w przypadku pięciu jezior³ w powiecie kartuskim oraz jednego⁴ w powiecie kościerskim w związku z brakiem uregulowania ich stanu prawnego (jeziora te nie zostały objęte prawomocną decyzją właściwego starosty i są w trakcie tej regulacji).

W związku z wnioskiem Dyrektora RZGW:

- z 29 czerwca i 21 stycznia 2009 r. o wydanie decyzji stwierdzającej przejście na własność Skarbu Państwa wody płynącej stanowiącej – odpowiednio – jezioro Stężyckie i jezioro Trzebocińskie, Starosta Kartuski 9 lipca 2009 r. poinformował, że nie jest możliwe wydanie decyzji trwałego zarządu z uwagi na fakt, iż jeziora te stanowią własność osób fizycznych;

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 469.

² Zgodnie z brzmieniem art. 10. ust 1a i ust. 2 Prawa wodnego śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa i są wodami publicznymi. Na mocy art. 11 ust. 1 ww. ustawy Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych. Zgodnie z delegacją art. 217 ust. 1 Prawa wodnego z dniem wejścia w życie tej ustawy stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte tymi wodami, przechodzą w trwały zarząd odpowiednio – urzędów morskich, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, parków narodowych, stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1–3. Przejście tego mienia stwierdza, na wniosek zainteresowanego, właściwy starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Rzeki przyporządkowane do RZGW i jeziora przez nie przepływające, znajdują się w wykazie wód powierzchniowych stanowiących własność publiczną – załącznik nr 1 Rozporządzenia Rady Ministrów dnia 17 grudnia 2002r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149). Położone są na terenie działania RZGW zarządzającego Regionem Dolnej Wisły, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych (Dz. U. Nr 126 poz. 878).

³ Stężyckie, Trzebocińskie, Pręgożyńskie i Trzebno

⁴ Wierzysko

- z 23 kwietnia 2012 r. o wydanie decyzji stwierdzającej przejście na własność Skarbu Państwa wody płynącej stanowiącej jezioro Pręgożyńskie i odwołaniem właściciela (osoby fizycznej) jeziora z 5 kwietnia 2012 r. od decyzji przejścia do zasobu Skarbu Państwa z 20 marca 2012 r., (decyzją z 24 lipca 2012 r. uchylono decyzję przejścia do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji) Starosta Kartuski postanowieniem z 23 października 2012 r. zawiesił postępowanie administracyjne do czasu ustalenia linii brzegu;
- z 2 września 2013 r. o zmianę użytków z wody stojącej na wody płynące jeziora Trzebno, od wydanej na ww. wniosek decyzji Starosty Kartuskiego z 28.10.2013 r., wpłynęło odwołanie właściciela jeziora (osoby fizycznej), 20 stycznia 2014 r. Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego podjął decyzję o uchyleniu decyzji Starosty Kartuskiego i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia;
- z 21 września 2011 r. o stwierdzenie przejścia na własność Skarbu Państwa wody płynącej stanowiącej jezioro Wierzysko, które według ewidencji gruntów i budynków była we władaniu osoby fizycznej. Starosta Kościerski pismem z 14 października 2011 r. poinformował, że wniosek może być rozpatrzony po ustaleniu stanu faktycznego czy cała działka pokryta jest wodami płynącymi, tj. ustalenie linii brzegowej i złożenie wniosku o wprowadzenie zmian w ewidencji gruntów i budynków. Biuro geodezyjne, któremu RZGW zleciło ustalenie linii brzegowej jeziora Wierzysko, nie zostało wpuszczone na teren nieruchomości (wezwana na miejsce Komenda Powiatowa Policji w Kościerzynie skierowała sprawę do Sądu Rejonowego w Kościerzynie, który nadal ją prowadzi).

(dowód: akta kontroli str. 11-71, 618-620)

1.3. Regulamin organizacyjny RZGW⁵ zadania związane z zarządzaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne w okresie objętym kontrolą powierzyl w zakresie:

- zawierania umów na użytkowanie i dzierżawę gruntów stanowiących działkę „jezioro” – Wydziałowi Nieruchomości (odpowiedzialny za umowy użytkowania – 1 pracownik) oraz Zarządowi Zlewni Żuław i Rzek Przymorza Wschodniego w Tczewie (umowy dzierżawy – 1 pracownik) i Zarządowi Zlewni Wisły Kujawskiej w Toruniu (umowy dzierżawy – 1 pracownik), natomiast do 2 grudnia 2013 r. – Wydziałowi Zarządzania Majątkiem Skarbu Państwa (5 pracowników);
- kontroli gospodarowania wodami – Stanowiskom ds. Kontroli Gospodarowania Wodami (2 pracowników), w okresie od 2 grudnia 2013 r. do 16 czerwca 2014 r. Działowi ds. Kontroli Gospodarowania Wodami (2 pracowników), natomiast w okresie wcześniejszym Zespołowi ds. Kontroli Gospodarowania Wodami oraz Kontroli Wewnętrznej (2 pracowników);
- prowadzenia katastru wodnego – Wydziałowi Regionalnego Systemu Informacyjnego i Katastru Wodnego (dalej: „Wydział Katastru Wodnego” – 3 pracowników).

(dowód: akta kontroli str. 91-36, 518)

1.4. W ewidencji środków trwałych RZGW nie ujęto jezior (pkt „Uwaga dotycząca badanej działalności”).

(dowód: akta kontroli str. 72-90)

⁵ Zarządzenie nr 11/2009 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie: zmian w regulaminie organizacyjnym Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku i ogłoszenia jednolitego tekstu regulaminu, Zarządzenie nr 42/2012 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku i obecnie obowiązujące Zarządzenie nr 97/2013 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 2 grudnia 2013 r.

1.5. Pełna inwentaryzacja w RZGW przeprowadzona w 2012 r. nie obejmowała jezior (jw. – pkt „Uwaga dotycząca badanej działalności”).

(dowód: akta kontroli str. 72-90, 525-538)

1.6. Na podstawie art. 154 ust. 3 Prawa wodnego Dyrektor RZGW prowadził kataster wodny dla Regionu Wodnego Dolnej Wisły.

(dowód: akta kontroli str. 539-605)

1.6.1. Informacje dotyczące jezior gromadzone były w katastrze wodnym, jako dane m.in. w zakresie:

- sieci hydrograficznej (na podstawie art. 153 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego), na podstawie Mapy Podziału Hydrograficznego Polski (dalej: „MPHP”), która ma na celu pokazanie powiązań cieków i zbiorników;
- ilości i jakości (w tym czystości) wód powierzchniowych (art. 153 ust. 2 pkt 3 Prawa wodnego) m.in. na podstawie danych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska;
- dane nt. pozwoleń wodnoprawnych i urządzeń wodnych⁶ (art. 153 ust. 2 pkt 9-10 Prawa wodnego) z otrzymanych kopii decyzji pozwoleń wodnoprawnych ze starostw.

(dowód: akta kontroli str. 542, 546-563, 606-608)

Mimo zapisu art. 153 ust. 4 Prawa wodnego stanowiącego, że źródłem danych katastru wodnego w zakresie nieruchomości jest ewidencja gruntów i budynków (dalej: „EGiB”), o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷, żadne dane – w zakresie jezior – nie były wprowadzane do katastru wodnego RZGW z EGiB.

Kierownik Wydziału Katastru wyjaśnił, że ze względu na tematykę objętą katastrem wodnym nie ma potrzeby importowania do niego danych z EGiB (ww. przepis nie stanowi delegacji prawnej, aby w katastrze wodnym dublowane były informacje z EGiB). Takie, hipotetyczne, bo bez podstaw prawnych i potrzeby, dublowanie prowadziłoby do sytuacji, w której funkcjonowałyby dwa źródła danych z EGiB, a dysponentem EGiB, zgodnie z § 44 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁸, pozostaje starosta. Z kolei harmonizacja danych, o której mówi ustawa o infrastrukturze przestrzennej⁹ ma na celu (w uproszczeniu) uzgodnienie lokalizacji z dokładnością do skali opracowania danego tematu, omawianego w odpowiednim załączniku do tej ustawy w celu udostępnienia danych przestrzennych tak, aby bez ich uzupełniania innymi można było je lokalizacyjnie porównać. Ponadto należy mieć na względzie fakt, że w danych uogólnionych do mniejszej skali (kataster udostępniany jest zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 12 lipca 2006 r. w sprawie zakresu informacji z katastru wodnego podlegających udostępnianiu, sposobu ich przygotowania oraz wysokości opłat za ich przygotowanie i udostępnianie¹⁰ w największej skali 1:10000) nie jest możliwe prawidłowe utrzymywanie jednocześnie danych o większej dokładności (mapa ewidencyjna jest tworzona w skalach 1:500, 1:1000, 1:2000 lub 1:5000 zgodnie z § 28 ust.3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29

⁶ Jezioro naturalne może być traktowane zgodnie z art. 9 ust.1 pkt 19 ppkt b Prawa wodnego jak zbiornik sztuczny, kiedy jest podpiętrzone w celu kształtowania zasobów wodnych.

⁷ Dz. U. z 2015, poz. 520 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2015, poz. 542

⁹ Dz. U. z roku 2010, Nr 76, poz. 489 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 132, poz. 927.

marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹¹). Z tych przyczyn dane EGiB nie mogły być w katastrze wodnym utrzymywane.

(dowód: akta kontroli str. 606-608)

1.6.2. Dane w katastrze dotyczące wybranych powiatów (kartuskiego i kościerskiego) uwzględniały obrysy wszystkich jezior znajdujących się na terenie tych powiatów oraz zawierały numery hydrograficzne i nazwy jezior (dane przestrzenne). Natomiast informacje o wydanych pozwoleniach wodnoprawnych i urządzeniach wodnych uwzględniały jedynie niektóre pozwolenia. I tak w przypadku jeziora Ostrzyckiego, Raduńskiego Dolnego i Gołuń wydano odpowiednio jedno, dziewięć i osiem pozwoleń wodnoprawnych, a w katastrze wykazano jedno (pomost na j. Gołuń) (pkt „Ustalona nieprawidłowość”).

(dowód: akta kontroli str. 54-71, 539-545, 615-617, 621)

1.7. W latach 2011-2015 Dyrektor RZGW wystąpił do Starosty Kartuskiego i kościerskiego z wnioskami o:

- ustalenie linii brzegu dla części działek dwóch jezior w powiecie kartuskim (jezioro Gowidlińskie – przekazane w trwały zarząd decyzją Starosty Kartuskiego i j. Stężyckie – nieprzekazane w trwały zarząd (w trakcie regulacji opisanej w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego)); z tego w przypadku jeziora Gowidlińskiego RZGW uzyskał decyzję z 9 czerwca 2015 r., którą Starosta Kartuski ustalił linie brzegu, a w przypadku jeziora Stężyckiego postępowanie na dzień 30 czerwca 2015 r. było w toku;
- zmianę użytku z wody stojącej na wodę płynącą dla działek dwóch jezior (postępowania na dzień kontroli były w toku).

(dowód: akta kontroli str. 317-346)

Mając na uwadze wysokie koszty prowadzenia postępowań geodezyjnych, tymczasową aktualność ich wyników jak i ograniczony limit obsady kadrowej RZGW, Dyrektor RZGW – jak wyjaśniła – nie uważała za zasadne stosowanie kompleksowego podejścia w kwestii ustalenia linii brzegu jezior. Prace geodezyjne prowadzone były jedynie dla odcinków wymagających tych czynności celem przeprowadzenia regulacji stanu prawnego gruntu bądź w związku z realizacją inwestycji, które uzależnione były od przebiegu linii brzegu bądź w efekcie miały wpływ na jej przebieg.

(dowód: akta kontroli str. 72-90)

1.8. Kontrola gospodarowania wodami przeprowadzana była w okresie objętym kontrolą na podstawie przepisów rozdziału 7 działu VI (od art. 156 do art. 162) Prawa wodnego, w którym zawarty jest katalog zakresu kontroli i procedur. Ponadto Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: „Prezes KZGW”) 25.09.2009 r. przekazał do stosowania „Wytyczne w sprawie kontroli w administracji rządowej”, opracowane przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W dniu 6 czerwca 2011 r. wprowadził do stosowania w RZGW „Zasady przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami obowiązujące w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej oraz regionalnych zarządach gospodarki wodnej” (dalej: „Zasady przeprowadzania kontroli”) określające m.in. źródła opracowywania rocznych planów kontroli, obowiązkowe kontrole doraźne i wzory dokumentów związanych z kontrolą (m.in. protokołu kontroli, legitymacji służbowej i upoważnienia).

(dowód: akta kontroli str. 72-90, 347-380)

¹¹ Dz. U. z 2015 poz. 542.

1.9. Podstawą sporządzania rocznych planów kontroli były, wskazane przez Zasady przeprowadzania kontroli, wytyczne organu nadzorującego i priorytetowe zadania z zakresu gospodarki wodnej realizowane w skali kraju bądź regionu wodnego oraz informacje z innych organów, od podmiotów wykonujących prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, a także wynikające ze skarg i wniosków. W latach 2011 -2015 (I półrocze) , zgodnie z pkt. IV Zasad przeprowadzania kontroli, projekt planu kontroli Dyrektor RZGW przesyłał Prezesowi KZGW. Dokument po zatwierdzeniu przez Prezesa KZGW stanowił roczny plan kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 72-90, 381-427, 1263-1288)

Roczne plany na lata 2011-2015 uwzględniły 41 kontroli legalności wykonania urządzeń wodnych oraz 59 kontroli ograniczeń wynikających z art. 27 Prawa wodnego, który zakazuje grodzenia do jezior (powierzchniowych wód publicznych). Odpowiednio 41 i 58 kontroli zostało zrealizowanych zgodnie z rocznymi planami (jedna kontrola grodzenia planowana jest w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 72-90, 381-427, 622-636)

1.10. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) RZGW przeprowadził łącznie 139 kontroli planowych, w tym 58 dotyczących egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne (tj. 100% planowanych w latach 2011-2014), z których 2 zostały przeprowadzone na terenie województwa pomorskiego.

W wyniku ww. 58 kontroli grodzenia jezior, w 56 przypadkach stwierdzono brak grodzenia lub w wyniku zarządzeń pokontrolnych zapewniono przejście wzdłuż brzegu jeziora (w 2 sprawach w związku z brakiem informacji o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych, wysłano wezwanie do złożenia informacji o realizacji zarządzeń).

W wyniku ww. 41 kontroli legalności wykonania urządzeń wodnych (głównie pomostów):

- w 24 przypadkach obiekty zostały rozebrane przed kontrolą lub w wyniku zarządzeń pokontrolnych je zlikwidowano;
- w 1 przypadku zalegalizowano pomost (właściciel pomostu uzyskał pozwolenie wodnoprawne i zawarł umowę użytkowania z RZGW);
- w 5 przypadkach dot. jezior będących w trwałym zarządzie Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych) doprowadzono do legalizacji pięciu pomostów, likwidacji kolejnych pięciu pomostów, zaś w czterech przypadkach postępowania były w toku (na dzień kontroli NIK);
- w 2 sprawach w związku z brakiem informacji o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych, wysłano wezwanie do złożenia informacji o realizacji zarządzeń).

(dowód: akta kontroli str. 626-690)

Ponadto w badanym okresie RZGW przeprowadził ogółem 176 kontroli doraźnych podejmowanych w wyniku interwencji, skarg lub wniosków, z których 19 dotyczyło przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior. Na terenie województwa pomorskiego przeprowadzono łącznie 115 kontroli doraźnych podejmowanych w wyniku interwencji, skarg lub wniosków, z których 21 dotyczyło przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior lub wykonania urządzeń wodnych objętych pozwoleniami wodnoprawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 622-623, 637-649)

1.11. Badanie dokumentacji wszystkich 23 kontroli na terenie województwa pomorskiego (2 planowe i 21 doraźnych) wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami Prawa wodnego i Zasadami przeprowadzania kontroli, a w szczególności we wszystkich przypadkach:

- kontrole prowadzili upoważnieni przez Dyrektora RZGW pracownicy (art.157 ust. 1 Prawa wodnego),
- sporządzano protokół kontroli i doręczano kontrolowanemu (art. 159 ust. 1),
- w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości (10 spraw) wydawano zarządzenia pokontrolne (art.160 ust.1), monitorowano ich realizację (8 zarządzeń zostało wykonanych),
- korzystano w trakcie postępowania kontrolnego z pomocy innych urzędów i służb, w tym Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych w Gdańsku, Policji, urzędów gmin i starostw powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 622-623, 637-649)

W żadnym przypadku stwierdzenia nielegalnego urządzenia wodnego (bez pozwolenia wodnoprawnego) lub grodzenia jeziora w szczególności w przypadku dwóch niewykonanych zarządzeń dot. dwóch nielegalnych pomostów i jednego grodzenia, nie kierowano zawiadomień o podejrzeniu popełnienia wykroczeń na podstawie – odpowiednio – art. 194 pkt 2 i art. 192 Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 622-649)

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że w wyniku kontroli NIK P/10/154 pt. Zapewnienie przez organy administracji rządowej oraz samorządowej w województwie warmińsko-mazurskim dostępu do jezior stanowiących wody publiczne w dniu 23 marca 2011 r. wystosowano do właściwych Komend Powiatowych Policji oraz Prokuratur zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczeń z art. 194 pkt 2 i art. 192 ust. 1 Prawa wodnego oraz przestępstwa z art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹². Zawiadomienia te dotyczyły między innymi wybudowania urządzeń wodnych bez pozwolenia wodnoprawnego, a także obiektów budowlanych bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. W dniu 6 czerwca 2011 r. RZGW otrzymał postanowienie o umorzeniu dochodzenia z uzasadnieniem, iż czyny te nie zawierały znamion czynów zabronionych bądź z uwagi na niewykrycie sprawcy przestępstwa. W związku z tym RZGW uznał za niezasadne angażowanie czasu i środków (zarówno RZGW jak i Komend Powiatowych Policji czy też właściwych terenowo Prokuratur) celem prowadzenia postępowań bez potencjalnie pozytywnych skutków.

(dowód: akta kontroli str. 921-926)

W jednym przypadku, w którym, w wyniku kontroli, stwierdzono zajęcie gruntu pod wodami jeziora na powierzchni 483 m kw. przez nawiezenie i rozplantowanie ziemi, RZGW na podstawie art. 191 skierował wniosek na Policję o ukaranie, a w zarządzeniu pokontrolnym zobowiązał właściciela przyległej do działki jezioro nieruchomości do podjęcia działań mających na celu przywrócenie do stanu pierwotnego brzegu i dna jeziora. Sąd w wyroku z 4 listopada 2013 r., który uprawomocnił się 12 listopada 2013 r., ustalił, że oskarżony dopuścił się zarzucanego mu czynu, tj. przestępstwa z art. 191 Prawa wodnego i uznając, że wina oskarżonego i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, a okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości warunkowo umorzył postępowanie na okres próby wynoszący jeden rok oraz na mocy art. 67 § 3 kodeksu karnego w zw. z art.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

39 pkt 7 zobowiązał oskarżonego do zapłaty na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz pomocy Postpenitencjarnej kwoty 1000 zł oraz zobowiązał oskarżonego do naprawienia szkody wyrządzonej przestępstwem poprzez przywrócenie linii brzegowej jeziora do stanu poprzedniego w terminie 6 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia. Kontrola RZGW z 16 maja 2014 r. wykazała, że przywrócono linię brzegu jeziora w niepełnym zakresie, a w wyniku kolejnej kontroli RZGW, z 24 października 2014 r., stwierdzono, że linia brzegu jeziora została przywrócona do stanu pierwotnego.

(dowód: akta kontroli str. 642-649)

1.12. W procesie przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami uczestniczyli m.in. przedstawiciele starostw powiatowych, administratorzy gruntów pod wodami, przedstawiciele urzędów gmin i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Współdziałanie to oparte jest na zapisie art. 161 Prawa wodnego i w związku z tym, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora RZGW, nie było potrzeby zawierania w omawianym zakresie umów czy też porozumień z innymi organami.

(dowód: akta kontroli str. 72-90)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Prowadzony kataster wodny w zakresie wymaganych danych, o których mowa w art. 153 ust. 2 pkt 9 i 10 był nieaktualny, bowiem na przykładzie wybranych powiatów (kartuskiego i kościerskiego) spośród 8 wydanych w latach 2011-2015 (I półrocze) pozwoleń wodnoprawnych uwzględniono w katastrze wodnym jedno (spośród 21 urzędzeń wodnych wykazano w katastrze wodnym jedno). Jak podał odpowiedzialny za prowadzenie katastru wodnego, Kierownik Wydziału Katastru Wodnego, dane wpisywane były do katastru wodnego sukcesywnie i obecnie (na dzień kontroli – 8 września 2015 r.) wprowadzono pozwolenia wodnoprawne wydane do końca roku 2013 otrzymane od starostów. Opóźnienie we wprowadzaniu pozwoleń wodnoprawnych i urzędzeń wodnych do katastru wodnego wynikało, jak wyjaśnił, z niedoborów kadrowych Wydziału Katastru Wodnego, o których informowała Dyrektora RZGW, która o dotkliwych i narastających problemach kadrowych w tym w Wydziale Katastru Wodnego, informowała Prezesa KZGW m.in. w Sprawozdaniach z działalności RZGW za lata 2011 – 2015, jednocześnie przedstawiając sugestie w sprawie koniecznego zwiększenia ilości etatów. Liczba etatów w Wydziale Katastru była stała i wynosiła 3 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 539-545, 576-604, 621, 947-991)

Prezes KZGW (jednostki nadrzędnej odpowiedzialnej za ilość etatów w RZGW) wyjaśnił, że:

- od kilku lat limity wynagrodzeń sfery budżetowej były zamrożone, a więc rokrocznie Prezes KZGW otrzymywał od dysponenta głównego w dziale – gospodarka wodna środki na wynagrodzenia na niezmiennym poziomie;
- aktualnie prowadzona jest w KZGW analiza zatrudnienia we wszystkich siedmiu regionalnych zarządkach gospodarki wodnej, która pozwoli na ocenę możliwości zwiększenia zatrudnienia w jednostkach podległych Prezesowi.

Mając na uwadze powyższe KZGW nie dysponował dodatkowymi etatami, które mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby zgłaszane przez RZGW w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 992-993)

W ocenie NIK stwierdzone przyczyny nieaktualności katastru wodnego nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla naruszenia art. 153 ust. 2 pkt 9 i 10 Prawa wodnego.

W ewidencji środków trwałych RZGW nie ujęto jezior (90 jezior w trwałym zarządzie RZGW) ponieważ, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora, w aktualnie obowiązującym systemie prawnym nie istnieją przesłanki natury legislacyjnej jak i przyczyny natury czysto praktycznej, związanej z zarządzaniem majątkiem Skarbu Państwa, które obligowałyby RZGW do wyceny gruntów pokrytych powierzchnią wodą płynącą ponieważ grunty pokryte płynącymi wodami publicznymi nie mogą stanowić własności ani być przedmiotem praw podmiotów innych niż Skarb Państwa, ponadto ani one ani płynące wody publiczne nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu – w przeciwieństwie do gruntów pokrytych wodami stojącymi. Nadto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r.¹³ w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie przewidział stosownej metodyki wyceny takich gruntów, a jedynie określił wskaźnik szacunkowy dla gruntów pokrytych wodą stojącą. W świetle powyższego należy zaznaczyć, że ujęcie powierzchniowych wód płynących w Katalogu Środków Trwałych, będącym załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych (KŚT)¹⁴ w opinii RZGW jest błędne i wymaga zmiany. Ponadto ustawa Prawo wodne stanowi akt normatywny o zasadniczym znaczeniu w stosunku do aktu normatywnego jakim jest ww. rozporządzenie. Takie stanowisko RZGW nie było dotąd kwestionowane i dlatego nie podejmowano działań zmierzających do wprowadzenia stosownych zmian w przepisach obowiązującego prawa, polegających na usunięciu gruntów pokrytych wodami z katalogu środków trwałych, będącego załącznikiem do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT).

(dowód: akta kontroli str. 72-90,925-926)

W ocenie NIK stwierdzony stan faktyczny, skutkujący nieujęciem 90 jezior – wód płynących w ewidencji środków trwałych RZGW, a w konsekwencji nieobjęciem ich inwentaryzacją, jest niedopuszczalny i wymaga podjęcia ze strony RZGW skutecznych działań mających na celu usunięcie istniejących rozbieżności w przepisach obowiązującego prawa, dotyczących zakwalifikowania przez przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych gruntów pokrytych jeziorami (stanowiących jednocześnie rzeczowe aktywa trwałe w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, podlegające – zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy wykazaniu w księgach rachunkowych) do grupy 0, podgrupy 07, z jednoczesnym brakiem przepisów wykonawczych w zakresie wyceny wód płynących stanowiących zasób własności Skarbu Państwa w rozumieniu art. 15 Prawa wodnego.

Ocena cząstkowa

RZGW podejmował prawidłowe i skuteczne działania kontrolne w zakresie zgłoszonych przypadków nieprzestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, w sposób uniemożliwiający powszechny dostęp.

Kataster wodny prowadzony w RZGW w zakresie wydanych i przesłanych RZGW ze starostw pozwoleń wodnoprawnych był nieaktualny wskutek narastających w stosunku do zadań braków kadrowych, o których Prezes KZGW był informowany, co jednak nie stanowi usprawiedliwienia dla naruszenia prawa.

¹³ Dz. U. Nr 207 poz. 2109.

¹⁴ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarządzeniem nr 6/2010 Dyrektor RZGW wprowadził „Procedury władania mieniem Skarbu Państwa będącym w administracji regionalnych zarządów gospodarki wodnej”, wydane przez Prezesa KZGW (dalej: „Procedura”), w tym w zakresie oddania gruntów pokrytych wodami w użytkowanie (umowy użytkowania) i gruntów, oznaczonych w ewidencji gruntów jako jeziora, niepokrytych wodami – w dzierżawę (umowy dzierżawy).

W latach 2011-2015 (I półrocze) w celu ochrony jezior przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem RZGW w ramach nadzoru nad gruntami m.in. przeprowadził na terenie województwa pomorskiego wizje terenowe ośmiu jezior: Jelenie, Gołuń, Radolne, Wdzydze, Grabowskie, Dziergoń, Charzykowskie i Karsińskie, mające na celu inwentaryzację gruntów i weryfikację otrzymanych pism interwencyjnych. Wskutek tych działań zidentyfikowano 256 obiektów o nieuregulowanym stanie prawnym i do dnia kontroli (8 września 2015 r.) zawarto 49 umów użytkowania (na terenie województwa pomorskiego).

(dowód: akta kontroli str. 72-90, 691-706)

2.2. W latach 2011 – 2015 (do 24 sierpnia 2015 r.) dyrektor RZGW zawarł 146 umów na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora znajdujące się na obszarze województwa pomorskiego (57 umów) i warmińsko-mazurskiego (89 umów) w zakresie urządzeń wodnych określonych w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego (głównie pomostów).

(dowód: akta kontroli str. 707-735)

Nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia przez RZGW umów użytkowania gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora. W celu zawarcia umowy użytkowania, zgodnie z Procedurą, należało złożyć, zgodny ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do Procedury, wnioski oraz komplet dokumentów niezbędnych do jego rozpatrzenia (mapę sytuacyjno-wysokościową z zaznaczonym terenem, aktualny wypis z rejestru gruntów wraz z wrysem, aktualny wypis z właściwego rejestru przedsiębiorców (KRS lub CEIDG) oraz ostateczną decyzję pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli zgodnie z art. 122 Prawa wodnego była wymagana).

(dowód: akta kontroli str. 72-90)

Analiza 31 umów użytkowania gruntów zawartych przez RZGW, dla których Starosta Kartuski lub Starosta Kościerski wydał pozwolenie wodnoprawne, wykazała, że zabezpieczono interesy Skarbu Państwa m.in. zapisami o:

- ponoszeniu przez użytkownika odpowiedzialności za bezpieczeństwo osób korzystających z urządzenia wodnego (pomostu) oraz odpowiedzialności prawnej i materialnej za wszelkie szkody wynikające z niewłaściwego wykonania urządzenia wodnego (pomostu), jego utrzymania i eksploatacji, wyrządzone osobom trzecim i Skarbowi Państwa;
- prawie wstępu właściciela (RZGW) na grunty oddane w użytkowanie dla wykonywania swoich zadań statutowych (użytkownikowi nie przysługuje z tego tytułu żadne odszkodowanie), w tym o prawie kontroli użytkowania pod kątem zgodności jego zakresu i treści z umową oraz prawie do rozwiązania umowy w każdym czasie w przypadku naruszenia istotnych jej postanowień.

(dowód: akta kontroli str. 707-786)

Ww. umowy były zawarte na trzy lata. Większość umów (29 z 31, tj. 93,5%) było zwolnionych z opłat rocznych głównie na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 6 w zw. z ust. 3 pkt 3 Prawa wodnego (użytkowanie związane z działalnością służącą do uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb). Dwie z 31 zawartych umów użytkowania przyniosły Skarbowi Państwa przychód roczny w wysokości 1000,21 zł. Płatności z nich wynikające wpływały zgodnie z terminem z wyjątkiem jednej, która wpłynęła z trzydniowym opóźnieniem (nie zostały naliczone odsetki ponieważ, zgodnie z Zasadami (polityką) rachunkowości RZGW, nie przekroczyły trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki polecanej.

(dowód: akta kontroli str. 707-791)

2.3. Zgodnie z § 1 pkt 4.3. Procedury do rozpatrzonych pozytywnie ww. 31 wniosków o zawarcie umowy użytkowania załączone było m.in. prawomocne pozwolenie wodnoprawne. Zgodnie z obowiązującymi przepisami i Procedurą RZGW nie wydawał zgody na lokalizację urządzeń wodnych lecz udzielał prawa do dysponowania gruntem w formie umowy użytkowania zawartej na podstawie art. 20 Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 792-801)

2.4. W przypadku kontroli przeprowadzonych przez pracowników RZGW i stwierdzenia urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych jako jeziora bez decyzji wodnoprawnych Dyrektor RZGW wydanym zarządzeniem pokontrolnym nakazywał stronie (osobie prywatnej lub instytucji) w określonych terminach: zlikwidować lub zalegalizować obiekt i poinformować RZGW o wyniku podjętych działań.

Na przykładzie 8 kontroli przeprowadzonych na działkach wybranych trzech jezior (Ilińsk, Szelaż Wielki i Drwęckie) stwierdzono, że w terminie od 3 do 24 dni od przeprowadzenia kontroli wydano 8 zarządzeń pokontrolnych, w związku z którymi w 6 przypadkach w wyznaczonych terminach poinformowano RZGW o likwidacji pomostów, w 1 przypadku, dotyczącym jeziora Szelaż Wielki, nastąpiła legalizacja obiektu (właściwy starosta wydał pozwolenie wodnoprawne legalizujące pomost rekreacyjny), wskutek czego RZGW zawarł umowę użytkowania obiektu i w jednym przypadku sprawa na dzień kontroli była w toku (RZGW wysłał monit w sprawie wykonania zarządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 650-683)

2.5. W latach 2011 – 2015 (do 24 sierpnia 2015 r.) dyrektor RZGW zawarł trzy umowy dzierżawy gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodami w obrębie działek ewidencyjnych stanowiących jeziora na łączną powierzchnię 303,75 m kw.¹⁵.

Nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia przez RZGW umów dzierżawy gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora. W celu zawarcia umowy dzierżawy, zgodnie z Procedurą, należało złożyć, zgodny ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do Procedury, wniosek oraz komplet dokumentów niezbędnych do jego rozpatrzenia (mapę sytuacyjno-wysokościową z zaznaczonym terenem, aktualny wypis z rejestru gruntów wraz z wrysem i aktualny wypis z właściwego rejestru przedsiębiorców (KRS lub CEIDG).

(dowód: akta kontroli str. 72-90, 707-735, 822-862)

¹⁵ Umowy: nr MS-11/2013 z 1 października 2013 r. dot. j. Wdzydze (264 m kw.) zawarta na okres od 1 października 2013 r. do 30 września 2016 r. (czynsz dzierżawny – 492,66 zł rocznie), nr TZK-141/2014 z 30 października 2014 r. dot. j. Jelenie (9,75 m kw.) zawarta na okres od 1 października 2014 r. do 30 września 2017 r. (czynsz dzierżawny – 249,25 zł rocznie) i nr TZK-102/2014/2015 z 27 marca 2015 r. dot. j. Szelaż Wielki (30 m kw.) zawarta na okres od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2018 r. (czynsz dzierżawny 679,37 zł rocznie).

W umowach dzierżawy zabezpieczono interesy Skarbu Państwa m.in. zapisami o:

- uznaniu przez dzierżawcę roszczenia RZGW o odszkodowanie z tytułu korzystania z gruntu (działka jeziora) bez tytułu prawnego za okres trzech lat wstecz w kwocie określonej umową (łącznie 747,75 zł), w przypadku gdy RZGW stwierdził bezumowne korzystanie z gruntów Skarbu Państwa;
- zobowiązaniu dzierżawcy do ustalenia (w określonym umową terminie) na własny koszt i własnym staraniem linii brzegu jeziora oraz rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami jeziora od gruntów przyległych na określonym odcinku wzdłuż działki poprzez wydzielenie odrębnych działek i wprowadzenie dokonanego podziału w rejestrze gruntów i budynków prowadzonym przez właściwego starostę;
- czynszu, określonym zgodnie z Procedurą, doliczeniu podatku od towarów i usług i zobowiązaniu dzierżawcy do zapłaty ustawowych odsetek w przypadku nieterminowej wpłaty należności z tytułu dzierżawy;
- zapłacie wynagrodzenia z tytułu ewentualnego bezumownego korzystania z nieruchomości po upływie okresu, na który umowa została zawarta.

(dowód: akta kontroli str. 822-860)

Płatności z wynikające z umów dzierżawy wpływały na konto RZGW zgodnie z terminem (opóźnienia nieistotne).

(dowód: akta kontroli str. 787-790, 822-862)

W okresie objętym kontrolą w jednym przypadku (30 września 2013 r.) zakończył się okres, na który była zawarta umowa dzierżawy z 22 września 2010 r.¹⁶ Dyrektor RZGW, w oparciu o art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷, m.in. pismem z 12 lipca 2013 r. poinformowała dzierżawcę, że zawarcie kolejnej umowy dzierżawy wymaga uzyskania przez RZGW zgody Prezesa KZGW i Starosty ławskiego, co, z uwagi na nieuregulowany stan prawny działki, nie będzie możliwe (przedmiotowa nieruchomość była sklasyfikowana w EGiB jako wody płynące jeziora, co nie było zgodne ze stanem rzeczywistym ponieważ teren objęty ww. umową dzierżawy stanowił grunt niezwiązany z wodą). W przypadku dokonania przez dzierżawcę, na jego koszt, niezbędnych czynności geodezyjnych mających na celu rozgraniczenie gruntów pokrytych wodami jeziora od gruntów przyległych oraz wydzielenie odrębnych działek dla gruntów stanowiących inne użytki niż wody płynące, co pozwoli na ustalenie linii brzegu oraz zmianę klasyfikacji gruntów i jej uwidocznienie w EGiB, RZGW przekaże nieruchomość do zasobu właściwego starosty, od którego będzie można przedmiotowy grunt wydzierżawić bądź nabyć.

Pismem z 13 listopada 2013 r. Zastępca Dyrektora RZGW poinformował stronę, że z uwagi na dalsze użytkowanie ww. nieruchomości (okres na który była zawarta umowa dzierżawy zakończył się), będzie obciążana za bezumowne korzystanie z ww. gruntu w wysokości obowiązującego czynszu.

Obciążenie z tytułu bezumownego korzystania z działki jezioro było naliczane, a faktury płacone terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 787-790, 822-862, 893-920)

2.6. W przypadku stwierdzenia bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro (na przykładzie 39 spraw dot. jeziora Gołuń) RZGW w okresie do 2 miesięcy i 10 dni od przeprowadzonej wizji terenowej zidentyfikował właścicieli działek przyległych do działki jezioro, naprzeciwko których posadowiono

¹⁶ Nr MS-37/2010, dot. j. Jeziorak Mały (3.007 m kw.) zawarta na okres od 1 października 2010 r. do 30 września 2013 r. (czynsz dzierżawy – 2.501,94 zł rocznie).

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.

bezumowne obiekty i poinformował ich, że zajęcie gruntów Skarbu Państwa, będących w trwałym zarządzie RZGW wymaga zawarcia umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami w trybie art. 20 Prawa wodnego i / lub umowy dzierżawy, wskazując jednocześnie wymagane Procedurą dokumenty: wniosek i poszczególne jego załączniki oraz zobowiązując do dostarczenia wniosku o zawarcie umowy użytkowania i/lub dzierżawy w ciągu 30 dni. W trzech przypadkach zawarto umowy użytkowania, w pozostałych ponownie wezwano do zawarcia umowy (pomosty wykorzystywane były na działalność służącą do uprawiania turystyki, rekreacji i sportów wodnych i w związku z tym nie podlegały opłacie zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 3 Prawa wodnego).

(dowód: akta kontroli str. 428-435)

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że mała liczba zawartych umów użytkowania spowodowana była brakiem reakcji ze strony potencjalnych właścicieli zidentyfikowanych urzędzeń wodnych, do których RZGW skierował pisma w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 72-90)

2.7. RZGW nie inicjował postępowań sądowych mających na celu wyegzekwowanie ww. roszczeń petytoryjnych bądź posesoryjnych związanych z wykorzystywaniem gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora w sposób nieuprawniony.

(dowód: akta kontroli str. 428-435)

Mając na uwadze stale rosnącą liczbę identyfikowanych naruszeń oraz ich niską szkodliwość ekonomiczną dla Skarbu Państwa (zwolnienie z opłat z tytułu prowadzenia przedsięwzięć związanych z rekreacją i turystyką) RZGW uznał, jak wyjaśniła Dyrektor RZGW, za niezasadne wszczynanie postępowań sądowych w myśl art. 222 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁸. Konieczność długoterminowego angażowania dużych zasobów kadrowych RZGW, w tym przede wszystkim obsługi prawnej odbyłoby się kosztem realizacji zadań statutowych i w opinii RZGW miałyby negatywny wpływ na jego funkcjonowanie w kontekście prowadzenia szeroko pojętej gospodarki wodnej. Dotychczas RZGW korzystał z innych dostępnych dróg zmierzających do doprowadzenia zidentyfikowanych sytuacji do zgodności z prawem m.in. wzywając do zalegalizowania urzędzeń wodnych bądź ich likwidacji.

(dowód: akta kontroli str. 921-946)

Zaległych zobowiązań (wymagających egzekucji komorniczych) z tytułu umów użytkowania lub dzierżawy nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 707-735, 787-791, 861-920)

2.8. RZGW w treści umowy dzierżawy nr TZK-141/2014 z 30 października 2014 r. wystąpił z roszczeniem o odszkodowanie z tytułu korzystania z gruntu bez tytułu prawnego za okres trzech lat wstecz do zawarcia umowy dzierżawy w wysokości czynszu dzierżawnego za każdy rok. W przypadku pozostałych dwóch dzierżawców, jak wyjaśniła Dyrektor RZGW, nie stwierdzono bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa i w związku z tym ww. zapisy nie zostały zawarte w umowach dzierżawy z nimi.

(dowód: akta kontroli str. 787-790, 822-862, 893-926)

2.9. W ramach sprawowania uprawnień właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa Dyrektor RZGW na terenie województwa pomorskiego przeprowadził następujące wizje terenowe:

¹⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 121.

1) w roku 2013 na czterech jeziorach (j. Jelenie, j. Gołuń, j. Radolne, j. Wdzydze) na skutek, czego zidentyfikowano 125 obiektów o nieuregulowanym stanie prawnym i zawarto 20 umów użytkowania,

2) w roku 2015 na dwóch jeziorach (j. Grabowskie oraz j. Dzierżgoń) na skutek, czego zidentyfikowano 54 obiekty o nieuregulowanym stanie prawnym i zawarto 6 umów użytkowania.

Niski procent zawartych umów, jak wyjaśniła Dyrektor RZGW, spowodowany był brakiem reakcji ze strony potencjalnych właścicieli zidentyfikowanych urządzeń, do których RZGW skierował pisma w przedmiotowej sprawie.

W ramach przeprowadzonych ww. wizji i kontroli jezior w zakresie grodzenia i bezumownego wykorzystania gruntów Skarbu Państwa (pkt 1.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie stwierdzono szkód na środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 72-90)

2.10. W latach 2011-2015 Dyrektor RZGW zaplanował łącznie 10 kontroli wewnętrznych. Żadna nie dotyczyła dochodzenia ochrony gruntów Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem. Łącznie wykonano 6 kontroli wewnętrznych planowanych i 4 kontrole doraźne. W ww. okresie Prezes KZGW przeprowadził 5 kontroli w RZGW, które również nie obejmowały przedmiotowego zagadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 72-90, 436-502)

2.11. W wyniku oględzin, przeprowadzonych przez NIK¹⁹, fragmentów linii brzegowych trzech jezior będących w trwałym zarządzie RZGW (j. Gołuń w powiecie kościerskim oraz j. Ostrzyckie i j. Raduńskie Dolne w powiecie kartuskim) stwierdzono, że na gruntach Skarbu Państwa znajdowało się 55 obiektów (głównie urządzenia wodne takie jak pomosty), z tego 31 na działce stanowiącej jezioro Gołuń, 6 na jez. Raduńskim Dolnym i 18 – na j. Ostrzyckim. Spośród 55 obiektów:

- trzy objęte były umowami użytkowania: dwa pomosty wykonane w oparciu o udzielone pozwolenia wodnoprawne – decyzje Starosty Kościerskiego i sztuczne umocnienie brzegu zalegalizowane decyzją Starosty Kościerskiego,
- dwa były na etapie rozpatrywania wniosku o zawarcie umowy użytkowania (dot. dwóch pomostów przebudowanych w oparciu o udzielone pozwolenia wodnoprawne);
- w pozostałych 50 przypadkach obiekty były użytkowane bezumownie (z tego cztery urządzenia wodne były wykonane w oparciu o pozwolenia wodnoprawne, ale bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia, tj. z naruszeniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, a pozostałe 45 było wykonanych bez wymaganych pozwoleń tj. z naruszeniem przepisów Prawa wodnego, jak i bez wymaganych pozwoleń lub zgłoszeń, tj. z naruszeniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane).

(dowód: akta kontroli str.1149-1262, 1289-1291)

Na 31 obiektów na jeziorze Gołuń (powiat kościerski) we wszystkich przypadkach RZGW, wskutek przeprowadzonych w 2013 r. wizji terenowych, ustalił adresy ich właścicieli i powiadomił ich o obowiązku zawarcia umów użytkowania i/lub dzierżawy wyznaczając 30-dniowy termin na złożenie wniosku o zawarcie umowy albo konieczności rozebrania obiektu i przekazania RZGW gruntu w protokołem zdawczo-odbiorczym; wskutek tych działań RZGW zawarł trzy umowy użytkowania na ww. urządzenia wodne i wpłynęły 2 ww. wnioski.

¹⁹ W toku kontroli przeprowadzonych w PINB w Kartuzach (LGD.410.011.02.2015) oraz w PINB w Kościerzynie (LGD.410.011.04.2015)

Grunt Skarbu Państwa stanowiący jezioro Gołuń, działka nr 44/1, obręb Wdzydze, był w następujący sposób zagospodarowany na wysokości działek przyległych numer: 94/8 – pomost drewniany w kształcie litery I o długości około 8,5 m, 94/7 – pomost drewniany w kształcie litery L o długości około 16 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 12,5 m oraz 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, 552 – pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery I o długości około 4 m, 52 – pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery I o długości około 5 m, 54 – pomost drewniany na konstrukcji metalowej i kręgach betonowych w kształcie litery T o długości około 21 m, 61/11 – pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery I o długości około 16 m, 61/12 – pomost drewniany na konstrukcji metalowej w kształcie litery I o długości około 13 m oraz pomost drewniany na konstrukcji drewniano – metalowej w kształcie litery I o długości około 10 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, 552, 51/1, 52, 53 – sztucznie umocniony brzeg.

Grunt Skarbu Państwa niepokryty wodą jeziora Gołuń 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, 552, 51/1, 52, 53 – sztucznie umocniony brzeg.

(dowód: akta kontroli str.1149-1262, 1289-1291)

Na 6 obiektów na jeziorze Raduńskim Dolnym i 18 na jeziorze Ostrzyckim (powiat kartuski) RZGW we wszystkich przypadkach wystąpił w trakcie kontroli (w dniach 4 i 21 września 2015 r.) do Starostwa Powiatowego w Kartuzach o ustalenie właścicieli, przyległych do działki jeziora na wysokości zlokalizowanych obiektów, działek i informację o ewentualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania stosownych pozwoleń na wykonanie tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str.1149-1262, 1289-1291)

Grunt Skarbu Państwa stanowiący jezioro Raduńskie Dolne, działka nr 408, był w następujący sposób zagospodarowany na wysokości działek przyległych numer: 81/6 – pomost drewniany w kształcie litery L o długości ca 24 m, 116/2 – moło drewniane na konstrukcji metalowej w części bocznej przyjmuje szerokość 6 m i 63 m długości, w części głównej 4 m o łącznej długości 72 m, pomost do cumowania

małych jednostek pływających ze ścianki szczelnej o wymiarach 64 m x 1,2 m, zakończony w kształcie litery T o wymiarach 8 m x 3 m.

Grunt Skarbu Państwa niepokryty wodą jeziora Raduńskie Dolne był zagospodarowany na wysokości działki 116/2 – slip stalowy do wciągania małych jednostek pływających, budynek w części parterowy w części piętrowy w którym mieścił się hangar, bar, w kształcie litery L o wymiarach 33,5 m x 18 m, plac utwardzony przed budynkiem o wymiarach 10 m x 48 m (teren ośrodka „MODROK” – Centrum Szkoleniowo-Rekreacyjnego).

Grunt Skarbu Państwa stanowiący jezioro Ostrzyckie, działka nr 343, był w następujący sposób zagospodarowany na wysokości działek przyległych numer: 70 – wzdłuż brzegu znajdował się pomost drewniany w kształcie litery I o długości około 5 m, 66/1 – wzdłuż brzegu jeziora 2 pomosty drewniane, jeden w kształcie litery I, zlokalizowany dłuższą krawędzią wzdłuż brzegu o wymiarach około 1 m / 4 m, drugi w kształcie litery L o długości około 4,5 m, utwardzenie z kostki, palisada – umocnienie brzegu, 311/1 – stary, nie nadający się do użytku pomost w kształcie litery I o długości około 6 m, 64/1 – pomost drewniany o kształcie litery I o długości około 9 m na konstrukcji metalowej, pomost drewniany w kształcie litery T o długości około 12 m, pomost drewniany w kształcie litery T o długości około 10 m, umocnienie brzegu za pomocą muru oporowego z kamienia i trelinki, 63/1 – pomost drewniany w kształcie litery T o długości około 16 m, 62/1 – pomost drewniany w kształcie litery I o długości ca 8,5 m, 61/1 – szczątki dwóch drewnianych pomostów, kształcie litery L, ze względu na ich stan techniczny, brak możliwości bezpośredniego pomiaru, 60/1 – pomost o konstrukcji drewnianej w kształcie litery I o długości około 3,5 m, pomost drewniany w kształcie litery I o długości około 8 m.

Grunt Skarbu Państwa niepokryty wodą jeziora Ostrzyckie był zagospodarowany na wysokości następujących działek: 70 – komora betonowa użytkowana na śmietnik, 303/1 – 4 podesty (schody) z płyt chodnikowych schodzące do jeziora, za około 8 m kolejne schody z płyt chodnikowych również schodzące do jeziora, 64/1 – wchodzące na działkę Skarbu Państwa na odległość ca 0,5 m schody betonowe prowadzące na pomost, 63/1 – slip na podkładach drewnianych do spuszczenia łodzi/roweru wodnego do lustra wody w około 2,5 m położony na działce Skarbu Państwa, 60/1 – przy brzegu jeziora tablica o konstrukcji metalowej, informująca o kawiarni-restauracji „Piec chlebowy”, 2 ławki ogrodowe przenośne i jeden stolik kawiarniany – przenośny, przy linii wody atrapa łodzi funkcjonująca jako stolik – teren użytkowany gastronomicznie.

(dowód: akta kontroli str.1149-1262, 1289-1291)

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że powierzchnia gruntów pokrytych wodami jak i gruntów niezwiązanych z wodą, jaką dysponuje RZGW wynosi 44.000 ha i kontrole sposobu wykorzystania tych gruntów, odbywają się w ramach wykonywania zadań statutowych z uwzględnieniem priorytetów (w czasie kontroli NIK czynnościami tymi objęto rzekę Brda i Drwęca wraz z położonymi na nich jeziorami, a z wybranych trzech jezior dotąd j. Gołuń było objęte ww. czynnościami (w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str.1171-1288)

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że przyczyną niskiej skuteczności działań RZGW jest m.in. fakt iż, jednostka nie ma umocowania do nakładania mandatów w ramach wykonywanych kontroli gospodarowania wodami lub opłat z tytułu bezumownego korzystania – w celu dyscyplinowania bezprawnych użytkowników gruntu Skarbu Państwa RZGW w aktualnie procedowanym projekcie nowej ustawy Prawo wodne proponował wprowadzenie ww. sankcji, jednakże nie zostało to uwzględnione.

Ponadto wskazała, że:

- w przypadku zidentyfikowania nielegalnego urządzenia lub obiektu budowlanego posadowionego na gruntach skarbu Państwa, RZGW występuje do właściwych starostów o odpłatne wydanie wypisów i wyrysów dla nieruchomości naprzeciwko których je zlokalizowano – RZGW zgodnie z art. 40 ust. 3d ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne nie jest zwolniony z opłaty z tego tytułu i niejednokrotnie za wypis z rejestru gruntów oraz wyrys z mapy ewidencyjnej w postaci dokumentu drukowanego ponosi koszty w kwocie 100-200 zł, co przy tak dużej ilości administrowanych nieruchomości przekłada się na znaczące kwoty w budżecie RZGW (w aktualnie procedowanym projekcie nowej ustawy Prawo wodne RZGW proponował wprowadzenie zwolnienia z ww. opłat, co wskutek sprzeciwu jednostek samorządu terytorialnego nie zostało w projekcie uwzględnione);
- niejednokrotnie okazuje się, że przedmiotowe urządzenie wodne nie jest własnością właściciela przyległej do jeziora działki, a zidentyfikowanie faktycznego właściciela nie jest możliwe – w takiej sytuacji RZGW winien wnioskować o ustalenie kuratora zastępczego, wykonać operat wodnoprawny celem otrzymania decyzji pozwolenia wodnoprawnego na rozbiórkę urządzenia wodnego i własnym nakładem urządzenie rozebrać. Wskazana procedura cechuje się bardzo długim czasem realizacji, wysokimi kosztami oraz koniecznością angażowania licznej grupy pracowników, a zadanie w ramach którego jest przeprowadzana nie stanowi priorytetu wśród statutowych obowiązków RZGW;
- niemal wszystkie zidentyfikowane obiekty o nieregulowanym stanie prawnym stanowią pomosty wykorzystywane na działalność służącą do uprawiania turystyki, rekreacji i sportów wodnych, w związku z czym, nie podlegają opłacie zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 3 Prawa wodnego – przedmiotowe umowy nie przynoszą dochodów na rzecz Skarbu Państwa, a wręcz przeciwnie, uwzględniając zaangażowanie sił i środków na ich realizację, przynoszą straty.
(dowód: akta kontroli str.1149-1191, 1263-1288)

Linia brzegowa ww. trzech jezior była zagrodzona w 11 miejscach w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegu jeziora (w dwóch miejscach wokół jeziora Gołuń, pięciu – jeziora Ostrzyce i czterech – jeziora Raduńskie Dolne).
(dowód: akta kontroli str.1149-1191)

Z wyjaśnień Dyrektor RZGW wynika, że ww. trzy jeziora stanowią zbiorniki podpiętrzone i jako takie nie dają możliwości egzekwowania zakazów wynikających z art. 27 Prawa wodnego ponieważ zgodnie z art. 15 ust. 1 Prawa wodnego linia brzegu ustalana jest wyłącznie dla cieków naturalnych. Istnieje wprawdzie możliwość rozgraniczania takich gruntów w oparciu o art. 15a Prawa wodnego, jednakże, mając na uwadze wysokie koszty prowadzenia postępowań geodezyjnych, tymczasową aktualność ich wyników jak i ograniczony limit obsady kadrowej, RZGW przeprowadza te prace celem dokonania regulacji stanu prawnego gruntu bądź w związku z realizacją inwestycji (pkt „Uwaga dotycząca badanej działalności”)
(dowód: akta kontroli str.1149-1191)

2.12. Skargi i wnioski wpływające do RZGW w latach 2011-2015 (I półrocze) były rejestrowane w elektronicznym systemie obiegu wszystkich dokumentów i kierowane do Dyrektora RZGW, który dekretował je do komórki merytorycznej oraz do Zespołu ds. Organizacji i Administracji. Kierownik komórki merytorycznej rozpatrującej skargę lub wniosek zawiadamiał skarżącego lub wnioskodawcę o sposobie załatwiania sprawy i przekazywał pisemną informację o sposobie załatwiania sprawy do Zespołu ds. Organizacji i Administracji, który odnotowywał to

w Księdze skarg i wniosków. Wszystkie skargi i wnioski skierowane do rejestracji w Księdze skarg i wniosków zostały w niej zarejestrowane. Pracownicy będący na stanowiskach ds. kontroli gospodarowania wodami prowadzili rejestr wpływających informacji (wniosków interwencyjnych) dotyczących zakresu kontroli gospodarowania wodami zgodnie z katalogiem art. 156 Prawa wodne.

(dowód: akta kontroli str. 72-90)

W latach 2011-2015 (I półrocze) nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące RZGW w zakresie dostępu do jezior.

(dowód: akta kontroli str. 994)

2.13. W badanym okresie wpłynęły 23 wnioski o interwencje, z tego:

- 9 dotyczyło nielegalnego wykonania obiektów budowlanych lub urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa (głównie pomosty),
- 13 dotyczyło ograniczenia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne,
- jedna sprawa dotyczyła zawłaszczenia gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro wskutek zajęcia gruntu pod wodami jeziora przez nawiezenie i rozplantowanie ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 625, 638-641)

2.14. Analiza dokumentacji dotyczącej rozpatrzenia ww. wniosków wykazała, że w wyniku, przeprowadzonych przez RZGW, kontroli doraźnych (21) i planowych (2) w 10 sprawach stwierdzono nieprawidłowości polegające na grodzeniu dostępu do jezior (5 grodzień) i wykonaniu pomostu bez pozwolenia i umowy użytkowania (51 pomostów), w związku z którymi w okresie od 4 do 26 dni wydano zarządzenia pokontrolne (obowiązujące – odpowiednio – do zapewnienia dostępu do wód jeziora i do zlikwidowania, ewentualnie zalegalizowania pomostów (uzyskania decyzji pozwolenia wodnoprawnego i zawarcia umowy użytkowania z RZGW), w tym w jednej sprawie dotyczącej zajęcia gruntu pod wodami jeziora przez nawiezenie i rozplantowanie ziemi skierowano wniosek do organów ścigania o ukaranie na podstawie art. 191 Prawa wodnego. Informacje pokontrolne przekazano 17 wnioskodawcom, a w przypadku pozostałych sześciu sprawach: trzy są w toku (RZGW wezwał do przekazania informacji o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego); w dwóch, w których nieprawidłowości nie stwierdzono, w kontrolach RZGW uczestniczyli przedstawiciele wnioskodawcy – jednostek samorządu terytorialnego i w jednej zapadł wyrok sądu (sprawa opisana w punkcie 1.11 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 638-641)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W przypadku stwierdzonych przez NIK 11 grodzień dostępu do wody jeziora, skoro znajdowały się one na gruncie Skarbu Państwa, to, zdaniem NIK, nie było konieczne ustalenie linii brzegowej, aby podjąć działania kontrolne w celu ich wyeliminowania.

Ocena cząstkowa

RZGW podejmował rzetelne działania w przypadku stwierdzenia wnoszenia obiektów budowlanych, w tym urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa, które jednak okazały się w niewielkim stopniu skuteczne.

3. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK (P/10/154)

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wnioski sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym NIK Delegatury w Olsztynie z dnia 26 stycznia 2011 r. zostały zrealizowane zgodnie z informacją RZGW z dnia 14 lutego, 24 kwietnia i 12 sierpnia 2011 r. W szczególności:

1) w związku z wnioskiem nr 1²⁰:

- poddano oględzinom brzeg jeziora Szelał Wielki na wysokości 17 działek, w wyniku których stwierdzono usunięcie naruszeń i swobodne przejście wzdłuż brzegu jeziora;
- wykonano w 2011 r. 8 kontroli dostępu do jezior będących w trwałym zarządzie RZGW (Ilińsk, Szelał Wielki i Drwęckie) i posadowionych tam obiektów (pomostów), w wyniku których wydano zarządzenia pokontrolne, które – w 7 przypadkach – skutkowały usunięciem nieprawidłowości (likwidacja grodzień i 18 pomostów oraz legalizacja i zawarcie umowy użytkowania w przypadku jednego obiektu), a w jednym, ze względu na brak informacji o wykonaniu zarządzenia RZGW wystosował wezwanie w terminie niezwłocznym do przekazania informacji o wykonaniu zarządzenia;
- w stosunku do wszystkich 24 właścicieli działek, na wysokości których zlokalizowane były obiekty budowlane i urządzenia wodne stwierdzone w wyniku oględzin w trakcie kontroli NIK (jeziora: Jeziorak, Jeziorak Mały, Drwęckie, Ilińsk, Szelał Wielki i Pauzeńskie), wystosowano pisma (za potwierdzeniem odbioru) wzywające do przedstawienia pozwolenia wodnoprawnego i zawarcia umowy użytkowania gruntu pokrytego wodami jeziora i/lub umowy dzierżawy na pozostałe grunty, wskutek których wpłynęło 11 kompletnych wniosków, po których rozpatrzeniu, zawarto 11 umów użytkowania i jedną umowę dzierżawy (opisaną w punkcie 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- od 2011 r. RZGW sukcesywnie przeprowadzał wizje terenowe jezior (pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- wystosowano pisma do właściwych starostów z prośbą o zamieszczanie w wydawanych decyzjach pozwoleń wodnoprawnych zapisów informujących o wymogu zawierania z Dyrektorem RZGW umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi, będących w trwałym zarządzie RZGW.

2) w związku z wnioskiem nr 2²¹:

- dokonano zmiany organizacyjnej mającej na celu prowadzenie kontroli (wizji terenowych) i weryfikacji docierających do RZGW informacji o nieprawidłowościach również przez komórki terenowe (Zarządy Zlewni)²²;
- informowano Prezesa KZGW w rocznych sprawozdaniach z działalności RZGW o brakach w obsadzie kadrowej w tym w zakresie kontroli gospodarowania wodami;
- uwzględniono w planach kontroli przestrzeganie nałożonych na właścicieli nieruchomości obowiązków oraz ograniczeń wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego (pkt 1.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

²⁰ „Podjęcie działań zmierzających do:

- wyegzekwowania od podmiotów, które ograniczyły dostęp do jezior objętych oględzinami NIK, przestrzegania obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego,
- wyeliminowania przypadków bezprawnego zajęcia gruntów należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa a pozostających w trwałym zarządzie RZGW oraz naliczenia i wyegzekwowania należnych opłat za bezumowne korzystanie z takich gruntów.”

²¹ „Wzmoczenie kontroli w zakresie zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne na terenie województwa warmińsko-mazurskiego oraz ujawniania przypadków nielegalnego zajęcia gruntów pozostających w zarządzie RZGW, w tym m.in. poprzez:

- podjęcie działań dla zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej,
- uwzględnianie w planach kontroli przestrzegania nałożonych na właścicieli nieruchomości obowiązków oraz ograniczeń wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego.”

²² Wprowadzonej Zarządzeniem nr 97/2013 zmieniającej Regulamin Organizacyjny RZGW.

3) w związku z wnioskiem nr 3²³ wystąpiono do Starostwa Powiatowego w Ostródzie z wnioskiem o dokonanie aktualizacji ewidencji operatu ewidencyjnego w zakresie rodzaju użytków na nieruchomościach objętych kontrolą NIK (sprawa w toku).

4) w związku z wnioskiem nr 4²⁴ wystosowano pisma do 40 starostów o uzyskanie przez RZGW nieodpłatnego dostępu online do baz ewidencji gruntów i budynków i otrzymał na dzień kontroli dostęp do 11 takich baz.

(dowód: akta kontroli str. 72-90, 503-517, 995-1148)

3.2. W przypadku legalizacji obiektów budowlanych i urządzeń wodnych na jeziorach w trwałym zarządzie RZGW jednostka brała udział w postępowaniach legalizacyjnych (posiadała informację o postępowaniu od starosty wydającego decyzje wodnoprawne), a wydane na ich skutek decyzje pozwolenia wodnoprawnego wprowadzane były do katastru wodnego. Jak wyjaśniła Dyrektor RZGW, mając na celu sprawowanie nadzoru nad gruntami Skarbu Państwa Wydział Nieruchomości RZGW każdorazowo analizował zarówno zawiadomienia i decyzje pozwoleń na budowę jak i decyzje pozwoleń wodnoprawnych przesyłane do RZGW celem wyeliminowania przypadków bezprawnego korzystania z gruntów Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 921-926)

Na przykładzie otrzymanych przez RZGW dokumentów:

- wszczęcia postępowania przez Starostwo Powiatowe w Toruniu w dniu 29 lipca 2014 r. w sprawie wniosku o pozwolenie na budowę;
- decyzji Starosty Wejherowskiego z 11 października 2010 r. o pozwoleniu wodnoprawnym;
- decyzji Urzędu Gminy Karsin z 4 marca 2014 r. o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji;
- decyzji Starosty Kościerskiego z 2 lipca 2015 r. o zalegalizowaniu pomostów

stwierdzono, że ujawnione w toku analiz tych spraw nieprawidłowości w postaci braku prawa do dysponowania gruntem na realizację inwestycji skutkowały wezwaniem do zaniechania naruszeń i zawarciem umowy użytkowania z RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 927-946)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

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 Kontroli²⁵, wnosi o:

- podjęcie działań w celu aktualizacji katastru wodnego w zakresie danych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych i urządzeń wodnych.

²³ „Wystąpienie, w uzasadnionych przypadkach, do właściwych starostów o dokonanie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w zakresie rodzajów użytków gruntowych w odniesieniu do nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie RZGW (działek ewidencyjnych stanowiących jeziora) objętych oględzinami NIK.”

²⁴ „Nawiązanie współpracy ze starostami w celu uzyskiwania danych z ewidencji gruntów i budynków dotyczących nieruchomości stanowiących jeziora o statusie wód publicznych, na potrzeby prowadzonego w RZGW katastru wodnego.”

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Wnioski pokontrolne

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 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.

Gdańsk, dnia 2 października 2015 r.

Kontroler
Rafał Malcharek
specjalista kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
z up. 
Dariusz Jurczuk
p.o. WICEDYREKTORA
Podpis