



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.011.06.2015

P/15/091

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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	Agnieszka Solecka, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 95506 z dnia 18 sierpnia 2015 r  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku, (dalej: ZMiUW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Nierebiński, Dyrektor  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> działalność ZMiUW w latach 2011-2015 (do 30 czerwca) w zakresie zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Dyrektor ZMiUW nie wystąpił do właściwych starostów o stwierdzenie trwałego zarządu Marszałka wobec 191 jezior z łącznej liczby 407 jezior, co świadczyło o nieskuteczności dotychczasowych działań w zakresie realizacji art. 19 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne zgodnie, z którym przejście z dniem 30 lipca 2005 r. wód oraz gruntów pokrytych wodami w trwały zarząd m.in. marszałków województw stwierdza właściwy starosta na wniosek zainteresowanego. Nie uregulowano stanu prawnego 43 jezior z terenu powiatu kościerskiego i kartuskiego, w drodze przejścia do zasobu własności Skarbu Państwa, na podstawie art. 14 a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>2</sup>, dalej „Prawo wodne”.

Prowadzony przez ZMiUW wykaz gruntów pod wodami nie zawierał czterech jezior<sup>3</sup>, będących w trwałym zarządzie Marszałka, a znajdujących się w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Kościerskiego, pomimo posiadania przez ZMiUW wiedzy w tym zakresie.

Dyrektor ZMiUW nie podejmował działań w celu podpisania umów na użytkowanie gruntów pokrytych wodami, pomimo posiadania informacji o ww. pozwoleniach wodnoprawnych.

ZMiUW nie ujął w ewidencji środków trwałych nieruchomości, na których znajdowało się 216 jezior (grunty pod wodami), będących w trwałym zarządzie Marszałka, co skutkowało nieprzeprowadzeniem inwentaryzacji tych składników majątkowych.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

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

<sup>3</sup> Przywidz (obręb Dębogóry, Wielki Podleś), Księżę (obręb Lipusz), Brzęczek (obręb Milonki), Długie (obręb Skorzewo),

Wyniki oględzin przeprowadzonych przez NIK na jeziorze Sudomie, na którym stwierdzono na 9 działkach przylegających do tego jeziora nielegalną lokalizację 19 urządzeń wodnych (pomostów), dwa przypadki bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa przez właścicieli przyległych nieruchomości, dwa przypadki nielegalnego usypania plaż wraz z wycięciem trzciny i zmianą linii brzegowej jeziora, a także dwa przypadki nielegalnego grodzenia dostępu do jeziora (co było niezgodne z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego) świadczą m.in. o niedostatecznym nadzorze właścicielskim nad jeziorami stanowiącymi zasób gruntów Skarbu Państwa będącymi w trwałym zarządzie Marszałka.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Ocena działań 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. ZMiUW w imieniu Marszałka Województwa Pomorskiego, dalej „Marszałek” na podstawie z art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego, wykonywał prawa właścicielskie w stosunku do 407 jezior o łącznej powierzchni 15210,2970 ha, z tego poprzez przyjęcie w trwały zarząd Marszałka uregulowano stan prawny 216 jezior o powierzchni 10542,3348 ha. Nie uregulowano stanu prawnego pozostałych 191 jezior (tj. 47%) o łącznej powierzchni 4667,9622<sup>4</sup>.

(dowód: akta kontroli str.5-20)

W latach 2011-2015 (do 30.06.) ZMiUW wystąpił do właściwych starostów z 48 wnioskami o wydanie decyzji o przejściu wód w trwały zarząd Marszałka dla 81 jezior, wskutek czego uzyskał 56 decyzji, o przejściu w trwały zarząd Marszałka 77 jezior.

(dowód: akta kontroli str.464-667)

Dyrektor ZMiUW wyjaśnił, że jeziora, wobec których nie wystąpiono o przejście w trwały zarząd posiadają nieuregulowany stan prawny lub nie mają wyznaczonej linii brzegowej, co skutkuje występowaniem w obrębie ich działek innych użytków gruntowych nie posiadających wpisu wody płynące - Wp. Trwały zarząd Marszałka przysługuje jedynie nad wodami płynącymi i odnosi się do granic geodezyjnych nieruchomości. Procedura regulowania właściwych zapisów właścicielskich na gruntach pokrytych wodami płynącymi cieków naturalnych będących z mocy ustawy Prawo wodne własnością Skarbu Państwa jest kosztowna i długotrwała, dlatego też zadania te realizowane są sukcesywnie, w miarę posiadanych środków finansowych i kadrowych.

(dowód: akta kontroli str.23-30)

Do wykazu prowadzonego przez ZMiUW zostało wpisanych 41 jezior o powierzchni 1897,0174 ha położonych na terenie powiatu kartuskiego, z tego dla 16 jezior (1288,2624 ha) wydane zostały decyzje na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup>, stwierdzające ich przejście w trwały zarząd Marszałka. Dla pozostałych 25 jezior<sup>6</sup> ZMiUW nie uzyskał w tym zakresie decyzji. Ponadto nie uregulowano stanu prawnego w drodze przejścia, na podstawie art. 14 a Prawa wodnego, do zasobu

<sup>4</sup> W przypadku jezior o nieuregulowanym stanie prawnym powierzchnia ewidencyjna działki nie odzwierciedla powierzchni faktycznie zajętej przez wody płynące jeziora

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 130, poz.1087 ze zm., dalej „ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne”.

<sup>6</sup> W ewidencji gruntów i budynków jako właściciel: wpisany był: dla pięciu Skarb Państwa, dla 19 osoba fizyczna, dla jednego osoba fizyczna i Gmina

własności Skarbu Państwa 20 jezior z tego powiatu. W przypadku jezior o nieuregulowanym stanie prawnym ZMiUW podjął działania zmierzające do jego uregulowania polegające na:

- wystąpieniu w 2012 r. z wnioskami o przejście do zasobu Skarbu Państwa jezior: Czarne i Karczemne; postępowanie dla jeziora Czarne zostało zawieszono z uwagi na nieuregulowane sprawy spadkowe, w sprawie jeziora Karczemnego trwa ustalanie linii brzegowej,
- wystąpieniu w 2013 r. z wnioskiem o przejście do zasobu Skarbu Państwa i przejęcie w trwały zarząd Marszałka jeziora Połczyńskiego; postępowanie trwa ze względu na nieuregulowane sprawy spadkowe,
- wykonaniu ekspertyz hydrologicznych dla czternastu<sup>7</sup> jezior, (dwóch w 2012, dwóch w 2013, 10 w 2014 r.) i zaplanowanie wykonania w 2015 r. ekspertyz dla kolejnych sześciu<sup>8</sup>,
- wystąpieniu w 2015 r. z wnioskami o ustalenie linii brzegowej dla jezior: Karczemne i Dąbrowskie, Patulskie.

(dowód: akta kontroli str.37-41, 46-54)

Do wykazu prowadzonego przez ZMiUW zostały wpisane 63 jeziora ( 2238,7195 ha) położone na terenie powiatu Kościerskiego, z tego dla 28 jezior (1353,2252 ha) wydane zostały decyzje stwierdzające ich przejście w trwały zarząd Marszałka. Dla pozostałych 35 jezior<sup>9</sup> ZMiUW nie uzyskał w tym zakresie decyzji. Ponadto nie uregulowano stanu prawnego w drodze przejęcia, na podstawie art. 14 a Prawa wodnego, do zasobu własności Skarbu Państwa 23 jezior z tego powiatu. W przypadku jezior o nieuregulowanym stanie prawnym ZMiUW podjął działania zmierzające do jego uregulowania polegające na:

- wystąpieniu w 2014 r. z wnioskiem o przejście do zasobu Skarbu Państwa jeziora Graniczne,
- wykonaniu w 2012 r. ekspertyz hydrologicznych dla sześciu<sup>10</sup> jezior, w 2014 r. dla 16 jezior<sup>11</sup>, zaplanowanie w 2015 r. ekspertyzy dla czterech<sup>12</sup> jezior,
- zleceniu w 2015 r. ustalenia linii brzegowej jeziora Borowe.

(dowód akta kontroli str.5-21, 31-36, 55-68)

W prowadzonym przez ZMiUW wykazie gruntów pod wodami (jezior) nie zostały ujęte następujące jeziora: Przywidz (obręb Dębogóry, Wielki Podleś), Księżę (obręb Lipusz), Brzęczek (obręb Milonki), Długie (obręb Skorzewo), znajdujące się w prowadzonej przez Starostę Kościerskiego ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str.5-21, 31-36, 55-68)

1.2. Zgodnie z obowiązującymi w kontrolowanym okresie regulaminami organizacyjnymi<sup>13</sup> zadania związane z zawieraniem umów na użytkowanie i dzierżawę gruntów stanowiących działkę „jezioro” należało do Działu Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych Podstawowych, dalej Dział M1 i Oddziałów Terenowych (OT). Do zadań jednego z sześciu pracowników ww. Działu należało prowadzenie spraw związanych z zawieraniem umów na użytkowanie gruntów pokrytych wodami, stanowiących własność Skarbu Państwa, na podstawie art. 20 ustawy Prawo wodne, w tym: przygotowywanie umów we współpracy z terenowym oddziałem, prowadzenie

<sup>7</sup> Junno, Karczemne, Osuszyno, Łapińskie, Wyskie, Śmierne, Moczydło, Warlińskie, Chojnackie, Małeńkie, Ostrowickie, Barłożyno, Miechucinko, Kossolinko,

<sup>8</sup> Czarne, Kamionkowskie, Trzemeszno Duże, Trzemeszno Małe, Odnoga, Trzono,

<sup>9</sup> W ewidencji gruntów i budynków jako właściciel wpisany był: dla 22 Skarb Państwa, dla 20 osoba fizyczna, dla dwóch Wspólnota Gospodarcza Wiele, dla jednego Agencja Nieruchomości Rolnych „ANR”

<sup>10</sup> Głuchówko, Swatki, Wielewskie, Czyste, Grzybno, Krzywe,

<sup>11</sup> Jezioro, Szklanka, Długie, Karpno, Skrzynki Małe, Puc, Małe Sarnowicze, Struga, Bagińskie, Biebrowo, Małe Długie, Ogony, Pani, Staw, Pińczyńskie, Barkocińskie,

<sup>12</sup> Okrężyte, Ostronko, Trawice, Tuskówko,

<sup>13</sup> Regulamin Organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 3/2011 Dyrektora ZMiUW w Gdańsku z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego ZMiUWWP w Gdańsku i Regulamin Organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 8/2015 Dyrektora ZMiUW w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego ZMiUWWP w Gdańsku,

rejestru umów, sprawozdawczość i korespondencja w tym zakresie, rejestr faktur za użytkowanie gruntów pokrytych wodami.

Pracownicy OT mieli obowiązek utrzymywania w należyłym stanie śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących własność publiczną, istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, pozostałych wód, a także jezior. Jak wyjaśnił Dyrektor ZMiUW w ramach tych uprawnień pracownik prowadził całokształt prac związanych z przygotowaniem i weryfikacją stosownych dokumentów w celu zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str.103-146, 147-163, 312-314)

1.3. W ewidencji księgowej ZMiUW nie ujęto 216 jezior – (gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi o powierzchni 1.0542,3348 ha) przejętych w trwały zarząd Marszałka. Polityka rachunkowości nie zawierała zapisów dotyczących ewidencjonowania gruntów, w tym pokrytych wodami.

(dowód: akta kontroli str.23-25, 164-172, 175-182, 675-686)

W ZMiUW w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono inwentaryzacji nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących jeziora, będące w trwałym zarządzie Marszałka.

(dowód: akta kontroli str.164-165)

1.4. W latach 2011-2015 (30.06.) Dyrektor ZMiUW wystąpił do Starostów: Kartuskiego, Bytowskiego i Kwidzyńskiego z siedmioma wnioskami o ustalenie linii brzegowej pięciu jezior.<sup>14</sup> We wszystkich przypadkach do wniosków dołączono określone w art. 15 ust. 3 projekty rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, pozytywnie zaopiniowane przez organy wykonujące w stosunku do przedmiotowych jezior prawa właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa. Starostowie wydali dwie decyzje: Bytowski decyzję ustalającą linię brzegową jeziora Trzebielińskiego, Kwidzyński decyzję ustalającą linię brzegową dla jeziora bez nazwy w obrębie Licze, od której ZMiUW złożył odwołanie, sprawę prowadzi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku Dla pozostałych pięciu wniosków, złożonych w 2015 roku Starosta Kartuski nie wydał decyzji.

(dowód: akta kontroli str.183-260)

ZMiUW w okresie objętym kontrolą nie występował o ustalenie/odnowienie granic działki stanowiącej wody płynące.

(dowód: akta kontroli str.327-328)

W latach 2011-2015 (30.06.) Dyrektor ZMiUW wystąpił z 17 wnioskami (dotyczącymi 30 jezior) o aktualizację ewidencji gruntów i budynków w zakresie ustalenia rodzajów użytków gruntowych w obrębie działki ewidencyjnej „jezioro”, na podstawie sporządzonych ekspertyz hydrologicznych W przypadku 15 jezior wnioski dotyczyły zmiany rodzaju użytków gruntowych z wody płynącej na wody stojące, w jednym przypadku z wody płynącej na grunty pod stawami. W przypadku 15 jezior wniosek dotyczył zmiany z wody stojącej (Ws) na wody płynące (Wp), w jednym przypadku z nieużytku (N) na wody stojące (Wp). Starostowie dokonywali zmian w ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z wnioskami.

(dowód: akta kontroli str.89-102, 261-299)

1.6. ZMiUW w latach 2011-2015 (30.06) nie prowadził kontroli dotyczących egzekwowania zakazu dostępu do jezior. Jak wyjaśniła Kierownik Działu M1 przeprowadzono wiosenne i jesienne wizje lokalne, które dotyczyły jedynie przeglądu stanu technicznego urządzeń melioracyjnych zlokalizowanych na jeziorach będących w zarządzie Marszałka.

<sup>14</sup> Trzebielińskiego, bez nazwy obręb Licze, Karczemnego, Dąbrowskiego i trzech działek jeziora Patulskiego,

(dowód: akta kontroli str. 103-145, 309-311, 355-372, 389-393, 420-422)

1. Według stanu na dzień zakończenia kontroli (22 września 2015 r.) nie uregulowano stanu prawnego w drodze przejęcia, na podstawie art. 14a Prawa wodnego do zasobu własności Skarbu Państwa 43 jezior z terenu Powiatu Kościerskiego i Kartuskiego.

Kierownik Działu M1 wyjaśniła, że ZMiUW dokonuje regulacji stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa pokrytych wodami płynącymi rzek i jezior oraz urządzeniami melioracji wodnych podstawowych. Potrzeby w tym zakresie przewyższają możliwości finansowe ZMiUW. Procedura regulowania właściwych zapisów właścicielskich na gruntach pokrytych wodami płynącymi cieków naturalnych będących z mocy ustawy Prawo wodne własnością Skarbu Państwa jest kosztowna i długotrwała, dlatego też zadania te realizowane są sukcesywnie, w miarę posiadanych środków finansowych i kadrowych.

(dowód: akta kontroli str.5-21, 31-68)

W ocenie NIK pozostawianie tak znacznej liczby jezior w nieuregulowanym stanie prawnym świadczy o nieskuteczności dotychczasowych działań ZMiUW w zakresie realizacji art. 14 a Prawa wodnego (obowiązującego od 1 stycznia 2002 r.), zgodnie z którym grunty pokryte powierzchniowymi wodami płynącymi stanowią zasób nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym przejście do zasobu następuje w drodze decyzji właściwego starosty wydanej na wniosek właściwego organu lub jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 ww. ustawy.

2. Dyrektor ZMiUW nie wystąpił do właściwych starostów o stwierdzenie trwałego zarządu Marszałka wobec 191 jezior.

Dyrektor ZMiUW wyjaśnił, że jeziora, wobec których nie wystąpiono o przejście w trwały zarząd posiadają nieuregulowany stan prawny lub nie mają wyznaczonej linii brzegowej, co skutkuje występowaniem w obrębie ich działek innych użytków gruntowych nieposiadających wpisu Wp. Jak wiadomo trwały zarząd Marszałka przysługuje jedynie nad wodami płynącymi Wp i odnosi się do granic geodezyjnych nieruchomości. Procedura regulowania właściwych zapisów właścicielskich na gruntach pokrytych wodami płynącymi cieków naturalnych będących z mocy ustawy Prawo wodne własnością Skarbu Państwa jest kosztowna i długotrwała, dlatego też zadania te realizowane są sukcesywnie, w miarę posiadanych środków finansowych i kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 23-30)

W ocenie NIK ustalony brak stwierdzenia przez właściwych starostów przejścia w trwały zarząd Marszałka tak znacznej liczby jezior - z powodu nieskierowania przez dyrektora ZMiUW właściwego wniosku - świadczy o nieskuteczności dotychczasowych działań w zakresie realizacji art. 19 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym przejście z dniem 30 lipca 2005 r. wód oraz gruntów pokrytych wodami w trwały zarząd m.in. marszałków województw stwierdza właściwy starosta na wniosek zainteresowanego.

3. W prowadzonym przez ZMiUW wykazie gruntów pod wodami (jezior) nie zostały ujęte następujące jeziora: Przywidz (obręb Dębogóry, Wielki Podleś), Księżę (obręb Lipusz), Brzęczek (obręb Milonki), Długie (obręb Skorzewo), pomimo iż ZMiUW posiada dostęp do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Kościerskiego, z której wynika, że jeziora te przeszły z mocy prawa w trwały zarząd Marszałka.

Jak wyjaśniła Kierownik Działu M1 jeziora te położone są w ciągu urządzenia melioracji wodnych szczegółowych (rowu). Należy wykonać ekspertyzę hydrologiczną jezior, która określi charakter cieku odpływającego.

(dowód: akta kontroli str. 5-21, 31-36, 55-68)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W ewidencji środków trwałych ZMiUW nie ujęto 216 jezior będących w trwałym zarządzie Marszałka, stanowiących rzeczowe aktywa trwałe w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>15</sup>, podlegających – zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy wykazaniu w księgach rachunkowych. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (dalej: „rozporządzenie w sprawie KŚT”)<sup>16</sup> grunty pod wodami zostały sklasyfikowane w grupie 0 - grunty, podgrupa 07).

(dowód: akta kontroli str.164-172)

Główna Księgowa i Dyrektor wyjaśnili, że decyzje dotyczące przekazania w trwałe zarząd Marszałka gruntów pod wodami nie zawierają wartości przekazanych nieruchomości. Przepisy wykonawcze do ustawy Prawo wodne nie określają żadnych zasad szacowania ich wartości. Wycena tych gruntów nie jest możliwa również na podstawie art. 28 ust.2 ustawy o rachunkowości, gdyż tego typu grunty nie są przedmiotem obrotu. Wyłączenie z obrotu cywilnoprawnego gruntów pod wodami skutkuje również brakiem dokumentów źródłowych, na podstawie, których możliwe jest oszacowanie wartości tych gruntów przez rzeczoznawcę. Oszacowanie wartości gruntów pokrytych wodami płynącymi bez uregulowań prawnych w tym zakresie jest niemożliwe. Natomiast zasady oszacowania wartości ww. nieruchomości powinny zostać określone w odpowiednich przepisach wykonawczych. Dyrektor wyjaśnił, że brak przepisów wykonawczych w zakresie szacowania wartości gruntów pokrytych wodą był dyskutowany na Konwentach Dyrektorów zarządów melioracji, jednak władze Konwentu nie występowały z wnioskiem o ustanowienie takich przepisów bądź wytycznych.

(dowód: akta kontroli str.23-25,164-182)

W ocenie NIK stwierdzony stan faktyczny, skutkujący nieujęciem 216 jezior – wód płynących w ewidencji środków trwałych ZMiUW, a w konsekwencji nieobjęciem ich inwentaryzacją, wymaga podjęcia ze strony ZMiUW skutecznych działań mających na celu usunięcie istniejących rozbieżności w przepisach obowiązującego prawa, polegających na zakwalifikowaniu jezior do rzeczowych aktywów trwałych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości i podlegających – zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy - wykazaniu w księgach rachunkowych przy jednoczesnym braku uregulowań prawnych - przepisów wykonawczych w zakresie wyceny wód płynących stanowiących zasób własności Skarbu Państwa w rozumieniu art. 14a Prawa wodnego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>17</sup> działalność ZMiUW w zbadanym powyżej zakresie.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu  
faktycznego

2.1. Dyrektor ZMiUW nie opracował pisemnych uregulowań wewnętrznych w zakresie zapewnienia ochrony gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem.

(dowód: akta kontroli str.303-308)

<sup>15</sup> Dz.U. z 2013 r., poz.330 ze zm.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 242, poz.1622

<sup>17</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen czątkowych: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W celu zapewnienia ochrony gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem, w okresie objętym kontrolą, w ZMiUW podejmował działania w celu ustalenia właścicieli działek<sup>18</sup> przyległych, na których wybudowano nielegalne urządzenia wodne. W wyniku tych działań podpisano 16 umów użytkowania gruntów, natomiast w przypadku nie ustalenia właściciela urządzenia wodnego, ZMiUW dokonywał jego rozbiórki<sup>19</sup>. Ponadto w wyniku naruszenia przez właściciela nieruchomości przyległej (osoby fizycznej) linii brzegu jeziora Sowica dz. nr 133, obręb 0004 miasto Prabuty, w związku z nawiezieniem i rozplantowaniem ziemi wokół budynku i zajęciem gruntów pod wodami Skarbu Państwa, ZMiUW zwrócił<sup>20</sup> się do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku, „RZGW” o przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami ww. jeziora. 21 lutego 2013 r. RZGW w Gdańsku przeprowadził kontrolę<sup>21</sup>, która potwierdziła ww. ustalenia. Zalecono przywrócenie do stanu pierwotnego brzegu i dna jeziora. ZMiUW poinformował 12 listopada 2013 r. i 31 stycznia 2014 r. RZGW w Gdańsku o niewykonaniu przez właściciela nieruchomości przyległej zaleceń pokontrolnych. RZGW w Gdańsku skierował sprawę do II Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Kwidzynie. Sad zobowiązał<sup>22</sup> do naprawienia szkody poprzez przywrócenie linii brzegowej jeziora Sowica do stanu poprzedniego. Linia brzegu jeziora została przywrócona do stanu pierwotnego.

(dowód: akta kontroli str. 309-311, 355-372, 668)

2.2. W latach 2011-2015 (do 30.06) ZMiUW zawarł 72 umowy na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora (o łącznej powierzchni 5458,23 ha). Stwierdzono jeden<sup>23</sup> przypadek odmowy zawarcia umowy na użytkowanie gruntu pokrytego wodą z powodu nieuregulowanej sytuacji prawnej jeziora.

(dowód: akta kontroli str.315-320, 671-674)

Badaniom szczegółowym poddano wszystkie, zawarte w ww. latach, umowy na użytkowanie gruntów SP z terenu powiatów: kartuskiego (9) i kościerskiego (7). Ustalono, że z 16 umów:

- 15 umów użytkowania stosownie do zapisów art. 20 ust.1 pkt. 6 Prawa wodnego, dotyczyło gruntów wykorzystywanych do prowadzenia przedsięwzięć związanych z działalnością służącą do uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb, wobec czego w myśl art. 20 ust.3 pkt. 3, zwolnione były z opłaty rocznej,
- jedna umowa dotyczyła wycinki trzciny na powierzchni 171 m<sup>2</sup>, za którą została naliczona została opłata roczna w wysokości 5,13 zł.

Wszystkie ww. umowy zabezpieczyły interesy Skarbu Państwa m.in poprzez zawarcie zapisów umożliwiających rozwiązanie umowy w przypadku nie wykonywania przez użytkownika obowiązków w niej określonych<sup>24</sup> prawo dokonywania kontroli stanu technicznego oraz prawidłowości korzystania z urządzenia, a także prawo kontroli przestrzegania postanowień umowy.

(dowód: akta kontroli str.336-339)

<sup>18</sup> Podczas wizji lokalnej przeprowadzonej przez ZMiUW w czerwcu 2014 r. stwierdzono występowanie nielegalnych pomostów na jeziorze Sztekin. Na wszystkich pomostach do, których dotarli pracownicy tut. ZMiUW pozostawiono wezwanie nr MW/M4/6003/11/2014/St z dnia 18.06.2014r. w sprawie zgłoszenia się właścicieli pomostów i okazania pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostów. W wyniku tych działań zostało podpisanych 16 umów użytkowania.

<sup>19</sup> ZMiUW wystąpił dwukrotnie do Starostwa Powiatowego w Człuchowie ze zgłoszeniem zamiaru rozbiórki 19 i 44 pomostów zlokalizowanych na terenie działki nr 22 (jezioro Miejskie Duże), działki nr 1 (jezioro Urzędowe) w m. Człuchów

<sup>20</sup> wnioskiem nr MW.M6-6003/295/2013 z dnia 24.05.2013r

<sup>21</sup> zarządzenie pokontrolne nr ZK-IV-399 z dnia 28.06.2013r

<sup>22</sup> Pismem nr ZK/891/IV-399/7-2013/2014/SK z dnia 06.03.2014r.

<sup>23</sup> pomost na terenie jeziora Skrzyńki Duże

<sup>24</sup> m.in. stosowanie się do poleceń i nakazów wydanych przez organy kontrolne, zapewnienie swobodnego przejścia wzdłuż brzegu jeziora w każdych warunkach występowania zwierciadła wody, pasem szerokości 1,5m, udostępnianie urządzenia wodnego osobom trzecim do celów rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb



2.2.1. Starostowie Kartuski i Kościerski w okresie 2011-2015 (do 30.06.) wydali łącznie 34 pozwolenia wodnoprawne dotyczące urządzeń wodnych zlokalizowanych na jeziorach będących w zarządzie Marszałka. Starostowie przekazywali do wiadomości ZMiUW kopie wydanych pozwoleń. Na podstawie powyższych decyzji ZMiUW zawarł 14 umów na użytkowanie. W stosunku do pozostałych jezior, na których zlokalizowano 20 urządzeń wodnych (posiadających pozwolenia wodnoprawne) ZMiUW nie zawarł umów użytkowania.

(Dowód: akta kontroli str. 42-45, 316-320, 331-335)

2.3. W latach 2011-2015 do dnia zakończenia kontroli ZMiUW, w 46 przypadkach poinformował o wyrażeniu zgody na lokalizację nowobudowanych urządzeń wodnych i obiektów budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

(Dowód: akta kontroli str. 661-670)

2.4. W badanym okresie w przypadku stwierdzenia występowania na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych, jako „jeziora” samowoli budowlanych (urządzeń wodnych), ZMiUW:

- wystąpił do Starostwa Powiatowego w Człuchowie ze zgłoszeniem zamiaru rozbiórki 63 pomostów zlokalizowanych na terenie działki nr 22 (jeziro Miejskie Duże), działki nr 1 (jeziro Urzędowe) i dokonał rozbiórki ww. pomostów,

- w wyniku dokonania przeglądu<sup>25</sup> wód jeziora Szteklina stwierdził istnienie pomostów<sup>26</sup>, na które nie zostały podpisane umowy o użytkowanie gruntów. W wyniku wystosowania wezwań<sup>27</sup> do właścicieli pomostów w sprawie okazania pozwoleń wodnoprawnych na ich wykonanie i podpisanie umów użytkowania gruntów pod wodami ww. jezior podpisano 16 umów użytkowania gruntów pod wodami płynącymi tego jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 303-308, 315, 355-372, 437-463)

2.5. W okresie objętym kontrolą ZMiUW nie zawarł umów dzierżawy gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodami w obrębie działek ewidencyjnych stanowiących jeziora oraz nie naliczał opłat z tytułu bezumownego użytkowania tych gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 316-320, 669-670)

2.6. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) nie inicjowano postępowań sądowych związanych z wykorzystywaniem gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora w sposób nieuprawniony. W sądach toczyły się dwie<sup>28</sup> sprawy o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, tj. wpisania Skarbu Państwa do księgi wieczystej jako właściciela działki, zamiast widniejącej tam osoby fizycznej.

(dowód: akta kontroli str. 373-388)

2.7. OT w Kwidzynie po uzyskaniu informacji od Komendanta Powiatowego Policji o groźbie dostępu do jezior, podjął następujące działania:

- jezioro Jeżewo, dz. nr 6, obręb Brachlewo. W wyniku wizji terenowej przeprowadzonej 22 sierpnia 2012 r., wystosowano pisma<sup>29</sup> do właścicieli działek nr 1 i nr 19 nakazujące usunięcie, w terminie do 30 września 2012 r. ograniczeń uniemożliwiających przechodzenie wzdłuż linii brzegu jeziora. 28 września 2012 r. właściciel działki nr 1 poinformował o usunięciu ogrodzenia. W związku z brakiem reakcji właścicieli działki nr 19 ZMiUW

<sup>25</sup> Podjętego w wyniku informacji od Rady Sołeckiej Szteklina

<sup>26</sup> Z przedstawionych dokumentów nie wynika jak to była liczba

<sup>27</sup> nr MW/M4/6003/11/2014/St z dnia 18.06.2014r.

<sup>28</sup> j. Patulskie (dz. 272, 273, 76/3 obręb Gólabie, Pierszczewo, gmina Kartuszy) – pozew z 30.10.2006 r. i j. Borowe (dz. 59/1, obręb Kome, gmina Kościerzyna) – pozew z 19.11.2014 r.,

<sup>29</sup> nr MW.M6-7012/456/2012 i MW.M6-7012/459/2012 z dnia 12.09.2012 r.,

wystąpił<sup>30</sup> do RZGW o przeprowadzenie stosownej kontroli. W toku przeprowadzonej 05 grudnia 2012 r. kontroli<sup>31</sup> stwierdzono, że linia brzegowa została odgradzona,

- jezioro Czarne Dolne, dz. nr 911, obręb Czarne Dolne. W wyniku wizji terenowej 06 września 2012 r., wystosowano pisma<sup>32</sup> do właścicieli działek nr 97/4 i 97/6 nakazujące usunięcie, w terminie do 30 września 2012 r., ograniczeń uniemożliwiających przechodzenie wzdłuż linii brzegu jeziora. Linia brzegu jeziora została odgradzona,
- jezioro Leśne, dz. nr 204/3, obręb Klasztorzek. W wyniku wizji terenowej 06 września 2012 r., wystosowano pismo<sup>33</sup> do Stowarzyszenia Właścicieli Działek Letniskowych nakazujące usunięcie, w terminie do 30 września 2012 r., ograniczeń uniemożliwiających przechodzenie wzdłuż linii brzegu jeziora. 28 września 2012 r. Stowarzyszenie poinformowało, że przechodzenie wzdłuż linii brzegu jeziora nie jest utrudnione, w ogrodzeniu zamontowano furtki, które umożliwiają swobodny dostęp do jeziora,
- jezioro Liczewskie, dz. nr 124, obręb Licze. W wyniku wizji terenowej 06 września 2012 r. stwierdzono m.in. grodzenie linii brzegowej oraz nieprawidłowości w położeniu linii brzegowej jeziora w stosunku do granic geodezyjnych. Właściciel działki nr 128/5 został poinformowany<sup>34</sup> o wyżej wymienionym fakcie. 16 października 2012 r. poinformował, że odmawia odgradzenia linii brzegu jeziora. Właściciel ww. działki pomimo złożenia do Dyrektora RZGW wniosku o zwolnienie z zakazu grodzenia, a także zakazywania lub uniemożliwienia przechodzenia przez obszar działki przyległej, nie uzyskał<sup>35</sup> decyzji w tym zakresie. Dyrektor ZMiUW wystąpił 13 maja 2013 r. z wnioskiem<sup>36</sup> do Starosty Kwidzyńskiego o wydanie decyzji w sprawie ustalenia linii brzegu jeziora Liczewskiego. Sprawa w toku.

ZMiUW w latach 2011-2015 nie występował do Policji i do sądu o ukaranie na podstawie art. 194 pkt. 2 Prawa wodnego, ponieważ informacje o grodzeniu nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych uzyskiwał od Policji.

(dowód: akta kontroli str. 103-145, 389-393, 420-422, 441-463)

2.8. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2015 r. nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych dotyczących dochodzenia ochrony gruntów Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem gruntów.

(dowód: akta kontroli str.394-407)

2.9. Oględziny<sup>37</sup> fragmentów linii brzegowej jeziora Sudomie w miejscowości Rybaki (działka 57) będącego w trwałym zarządzie Marszałka wykazały, że na działce Skarbu Państwa stanowiącej jezioro Sudomie znajdowało się:

- 19 pomostów wybudowanych bez pozwoleń wodnoprawnych<sup>38</sup>,
- na terenie działki Skarbu Państwa na wysokości trzech działek przyległych stwierdzono w dwóch miejscach grodzenie uniemożliwiające przejście brzegiem jeziora (nr działek 49/5, 49/4, 49/2),

<sup>30</sup> pismem nr MW.M6-7012/575/2012 z dnia 09.11.2012 r.

<sup>31</sup> zarządzenie pokontrolne nr ZK-IV-393 z dnia 12.12.2012 r.

<sup>32</sup> nr MW.M6-7012/457/2012 i MW.M6-7012/569/2012 z dnia 12.09.2012 r. i 07.11.2012 r.,

<sup>33</sup> nr MW.M6-7012/458/2012 z dnia 12.09.2012r.,

<sup>34</sup> Pismem nr MW.M1-6007/M6/26/2012 z dnia 17.09.2012 r

<sup>35</sup> Decyzją nr UW.ElB-0008b/2013/HM z dnia 23.04.2013r

<sup>36</sup> Wniosek z dnia 13.05.2013 r.

<sup>37</sup> Oględzin dokonano w ramach kontroli nr LGD.410.011.04.2015 przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie

<sup>38</sup> Przy działkach przyległych nr 49/15, 49/14, 49/13, 49/11, 49/5, 49/4, 49/2, 49/1, 53

- w dwóch przypadkach bezprawnie wykorzystywano grunty Skarbu Państwa nie pokryte wodą, a stanowiące działkę jezioro (zagospodarowane przez właścicieli przyległych nieruchomości). Na gruncie Skarbu Państwa postawiono na wysokości działki 49/15 (360 m<sup>2</sup> gruntów nie pokrytych wodą) – ogrodzenie metalowe (siatka) na słupach metalowych, wbetonowanych o długości około 35 m wchodzące na działkę Skarbu Państwa na głębokość około 3 m, na wysokości działki 53 (1.400 m<sup>2</sup> gruntów nie pokrytych wodą) – domek drewniany na drzewie, schody drewniane,
- w dwóch przypadkach na terenie działki 53 usypano z piasku plażę i wycięto trzcinowisko, w wyniku czego zmieniono linię brzegową jeziora.  
(dowód: akta kontroli str.408-419)

Kierownik Działu M1 wyjaśniła, że na urządzenia wodne i obiekty budowlane istniejące na gruntach Skarbu Państwa dz. Nr 57 jezioro Sudomie ZMiUW nie zawarł umów na użytkowanie. Wiadomość o nieprawidłowościach wynikających z nieuprawnionego użytkowania gruntów pod wodami płynącymi jeziora Sudomie w obrębie jego działki została powzięta dopiero na wizji lokalnej, która miała miejsce 3 września 2015 r. ZMiUW skieruje wniosek do RZGW o przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami w zakresie nieuprawnionego użytkowania gruntów pod wodami jeziora Sudomie i po otrzymaniu protokołów kontrolnych zdecyduje o podjęciu dalszych kroków, a ponadto wystąpi do właścicieli działek 49/5, 49/4 i 49/2 o usunięcie ogrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 408-410; 414-415,420-422)

2.10. Zgodnie z obowiązującą od 5 kwietnia 2011 r. „Procedurą przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków” Dyrektor zobowiązany został do dokonywania analizy treści pism pod kątem ustalenia czy pismo jest skargą, wg kryteriów określonych w art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>39</sup>. Do zadań Działu Administracyjno-Organizacyjnego należało m.in. koordynowanie i ewidencjonowanie skarg i wniosków. Pracownik ww. Działu prowadził rejestr skarg i wniosków. Rozpatrywanie skarg należało do pracowników OT, na podstawie zlecenia pracy doraźnej przez Kierownika OT.

(dowód: akta kontroli str. 159-163,424-430)

2.11. W rejestrze skarg w latach 2011-2015 (30.06.) odnotowano dwie skargi, z których żadna nie dotyczyła ograniczenia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne i budowy lub posiadania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 424-436)

W aktach spraw Działu M1 zarejestrowano jedno pismo przedmiotem, którego były ww. zagadnienia. Zagadnienia te zostały opisane w pkt. 2.4

Ustalone  
nieprawidłowości

ZMiUW nie podejmował działań w celu podpisania umów na użytkowanie gruntów pokrytych wodami (jeziora) pomimo wiedzy o wydaniu w stosunku do urządzeń wodnych zlokalizowanych na tych gruntach 20 pozwoleń wodnoprawnych co było niezgodne z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 6 Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 42-45,316-320, 331-335)

Kierownik Działu M1 wyjaśniła, że w ośmiu przypadkach nie zostały złożone wnioski o zawarcie umowy, w sześciu stan formalno-prawny jezior nie pozwalał na podpisanie umowy użytkowania, ponieważ jednym z warunków umowy jest oświadczenie, że Skarb Państwa jest właścicielem nieruchomości stanowiącej

<sup>39</sup> Dz. U z 2013 r., poz. 267 ze zm.

jezioro, w pięciu przypadkach inwestycja prawdopodobnie nie jest realizowana, a w jednym umowa jest w trakcie przygotowania.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 321-335)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia niepodjęcia ustawowych działań.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. ZMiUW nie zawarł na podstawie art. 20 ustawy Prawo wodne umów na użytkowanie gruntów działki nr 57 jezioro Sudomie w miejscowości Rybaki, na której zbudowanych zostało 19 urządzeń wodnych na wysokości 9 działek przylegających do ww. jeziora. Istnienie ww. urządzeń wodnych stwierdzono podczas oględzin przeprowadzonych przez NIK.

Kierownik Działu M1 wyjaśniła, że nie zostały zawarte umowy na użytkowanie gruntów, na których zbudowano ww. urządzenia wodne. Dla ww. działki ZMiUW nie podejmował również żadnych kroków w celu wyjaśnienia wykrytych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 408-422)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność ZMiUW w zbadanym powyżej zakresie.

## 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>40</sup>, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do uregulowania stanów prawnych jezior, w stosunku do których Marszałek wykonuje prawa właścicielskie, tj. ich przejęcie, na podstawie art. 14 a Prawa wodnego do zasobu własności Skarbu Państwa oraz przejęcie w trwały zarząd Marszałka na podstawie art. 19 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne;
- 2) podjęcie działań w celu doprowadzenia do zgodności zapisów dotyczących jezior ujętych w prowadzonym przez ZMiUW wykazie gruntów pod wodami z zapisami dotyczącymi jezior z zasobu Skarbu Państwa będących w zarządzie Marszałka wpisanymi do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostę Kościerskiego;
- 3) podjęcie działań mających na celu eliminowanie przypadków bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa i groźnego dostępu do jezior stanowiących wody publiczne;
- 4) podjęcie działań w celu podpisania umów na użytkowanie gruntów pokrytych wodami (jeziora) w przypadkach wydania pozwoleń wodnoprawnych.

## 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.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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 15 października 2015 r.

Kontroler  
Agnieszka Solecka  
Starszy inspektor kontroli państwowej



.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

z up.



Dariusz Jurczuk  
p.o. WICEDYREKTORA

.....  
podpis