



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.010.01.2022

Pan
Krzysztof Woś
Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
ul. Żelazna 59 A
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/040 – „Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: PGW WP) – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, ul. Franciszka Rogaczewskiego 9/19, 80-804 Gdańsk (dalej: RZGW)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, od 31 sierpnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. oraz Krzysztof Woś, p.o. Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 4)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne 2. Nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura NIK w Gdańsku
Kontroler	Agnieszka Zamorska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/79/2022 z 31 maja 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Dyrektor RZGW wykonywał w okresie objętym kontrolą prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących m.in. jezior oraz gruntów pokrytych tymi wodami. Zadania związane m.in. z gospodarowaniem gruntami pokrytymi ww. wodami i oddaniem ich w użytkowanie zostały uwzględnione w Regulaminie organizacyjnym PGW WP ³ i przypisane pracownikom. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki powierzenia wykonywania ww. praw jednostkom samorządu terytorialnego. Sprawy dotyczące użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne ⁴ i obowiązujących Procedurach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW WP RZGW ⁵ . Umowy użytkowania zawierano na podstawie złożonego przez zainteresowany podmiot wniosku wraz z kompletem dokumentów wymaganych do jego rozpatrzenia. Wobec podmiotów, które nie zawarły umowy użytkowania mimo uzyskanej zgody
---------------------	---

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Wprowadzonym Zarządzeniami Prezesa PGW WP w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego PGW WP o Nr 1/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., Nr 5/2019 z 26 marca 2019 r. oraz Nr 80/2019 z 31 grudnia 2019 r. ze zm.

⁴ Dz. U. 2021 r., poz. 2233 ze zm., dalej: Prawo wodne.

⁵ Wprowadzonych Zarządzeniami Prezesa PGW WP nr 3/2019 z dnia 4 marca 2019 r., nr 87/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. oraz Nr 34/2022 z dnia 7 czerwca 2022 r., dalej: Procedury gospodarowania mieniem.

wodnoprawnej i wykonania pomostu, podejmowano działania m.in. w wyniku ustaleń przeprowadzonych kontroli lub inwentaryzacji urządzeń wodnych. Do czasu kontroli NIK nie podjęto jednak stosownych czynności w celu uregulowania stanu formalno-prawnego 14 pomostów zlokalizowanych na jeziorze Brzeżonko.

W okresie objętym kontrolą w RZGW sprawowano nadzór na gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Planowano i realizowano kontrole m.in. pod kątem grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych, jak i korzystania z gruntów pod wodami płynącymi. Udział kontroli w ww. zakresie w okresie 2019-2022 (do 30 czerwca) stanowił odpowiednio 25%, 28,2%, 38,5% i 29,2% ogółu przeprowadzonych kontroli.

Dwie⁶ kontrole z pięciu analizowanych wszczęto niezgodnie z wewnętrznymi Zasadami przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami obowiązującymi w PGW WP⁷ tj. przed upływem siedmiu dni od doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (w piątym i szóstym dniu). Do przeprowadzenia jednej⁸ z ww. kontroli bez udziału kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, nie zapewniono udziału innego pracownika kontrolowanego lub przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny. Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na przebieg i wynik postępowań kontrolnych.

W okresie objętym kontrolą nawiązano współpracę z jednym organem jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w zakresie umożliwienia dostępu do wody. Nie kierowano natomiast zgłoszeń o nielegalnie użytkowanych urządzeniach wodnych (pomostach) do powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego (dalej: PINB) na obszarze działania RZGW.

W ww. okresie rzetelnie załatwiono złożone skargi w zakresie gospodarowania jeziorami, za wyjątkiem braku wskazania nowego terminu załatwienia sprawy i pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia w przypadku jednej z 10 objętych badaniem skarg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Opis stanu faktycznego

Dyrektorem RZGW w okresie objętym kontrolą była od 21 marca 2018 r. do 8 marca 2020 r. Aleksandra Bodnar. Od 9 marca 2020 r. do 21 marca 2020 r. p.o. Dyrektora RZGW był Mariusz Nierebiński, a od 22 marca 2020 r. do 15 marca 2021 r. - Andrzej Winiarski, który z dniem 16 sierpnia 2021 r. został powołany na Dyrektora RZGW.

(akta kontroli str. 5-10)

Obszar działania RZGW obejmował w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. teren 284 gmin¹⁰ o łącznej powierzchni 3545539,50 ha. Na ww. obszarze znajdowało się 785¹¹ jezior stanowiących wody publiczne o łącznej powierzchni

⁶ O nr RUK-664 i RUK-718.

⁷ Wprowadzonymi Zarządzeniem Prezesa PGW WP o Nr 4/2020 z dnia 22 stycznia 2020 r., dalej: Zasady przeprowadzania kontroli.

⁸ RUK-718.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Położonych w województwie pomorskim, kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim oraz w minimalnej części w województwach mazowieckim i wielkopolskim.

¹¹ W tym 347 jezior położonych w województwie pomorskim, 253 w warmińsko-mazurskim i 185 w kujawsko-pomorskim.

57804,53 ha. Dla 686¹² z ww. jezior PGW WP z dniem 1 stycznia 2018 r. przejęto uprawnienia właścicielskie od marszałków województw.

Badanie dokumentacji dotyczącej 10 losowo wybranych jezior przejętych przez PGW WP od marszałków województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego wykazało, że przekazano je na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, zgodnie z art. 528 ust. 3 Prawa wodnego. Analizowane jeziora ujęto w wykazach składników mienia, zgodnie z art. 528 ust. 4 ww. ustawy. Marszałkowie przekazali dokumentację, o której mowa w art. 528 ust. 5 ww. ustawy tj. m.in.: wykazy decyzji, umów użytkowania, deklaracji podatkowych dotyczących gruntów pokrytych wodami.

(akta kontroli str. 27-76)

W ww. okresie sprawy związane m.in. z gospodarowaniem gruntami pokrytymi wodami, w stosunku do których PGW WP wykonywało uprawnienia właścicielskie i oddaniem w użytkowanie tych gruntów powierzono, zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW WP¹³, pracownikom Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód¹⁴. Powyższe zadania przypisano w zakresach zadań i obowiązków służbowych konkretnym stanowiskom pracy, a realizowało je w okresie objętym kontrolą od jednej do trzech osób.

(akta kontroli str. 26, plik 1, 3, 10, str. 94-110)

W RZGW nie zawarto w okresie objętym kontrolą porozumień z j.s.t. na podstawie art. 213 ust. 3 Prawa wodnego, dotyczących powierzenia wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w odniesieniu do jezior, w związku z brakiem wniosków w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 27-31)

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w RZGW zawarto 660 umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu, z których 587 dotyczyło pomostów o wymiarach o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, a 73 o wymiarach większych. Pięć z ww. umów, w których wysokość opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami była wyższa niż 5 tys. zł zawarto w formie aktu notarialnego, zgodnie z art. 261 ust. 3 Prawa wodnego.

Warunkiem oddania w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, zgodnie z art. 261 ust. 4 prawa wodnego, było posiadanie pozwolenia wodnoprawnego lub dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego. W ww. okresie w Informatycznym Systemie Osłony Kraju (dalej: ISOK) ujęto 507 zgód wodnoprawnych, w tym 48 pozwoleń wodnoprawnych i 459 zgłoszeń wodnoprawnych z obszaru działania RZGW.

W RZGW w okresie objętym kontrolą obowiązywały Procedury gospodarowania mieniem wskazujące w § 2 pkt 2, że podmiot zainteresowany zawarciem umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami składa do Dyrektora RZGW wniosek zgodny z wzorem stanowiącym załącznik do procedur.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że zawarcie umowy użytkowania było uzależnione od uzyskania wniosku wraz z kompletem wymaganych do jego rozpatrzenia dokumentów, a ww. umowy zawierano wyłącznie w przypadku złożenia przez zainteresowany podmiot kompletnego wniosku. Wskazał, że o konieczności wystąpienia z wnioskiem o zawarcie umowy użytkowania gruntu pokrytego wodami płynącymi informowano wnioskodawców już na etapie pozyskiwania zgody wodnoprawnej oraz zobowiązywano w treści decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego do zawarcia ww. umowy.

¹² O łącznej powierzchni 33750,66 ha.

¹³ Wprowadzonym Zarządzeniami Prezesa PGW WP w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego PGW WP o Nr 1/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., Nr 5/2019 z 26 marca 2019 r. oraz Nr 80/2019 z 31 grudnia 2019 r. ze zm.

¹⁴ Do 31 marca 2019 r. o nazwie Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa, dalej: RUM.

W okresie objętym kontrolą nie agregowano danych o przypadkach niezawarcia umowy użytkownika pomimo uzyskania zgody wodnoprawnej i wykonania pomostu.

Zastępca Dyrektora RZGW ds. Usług Wodnych i Zarządzania Środowiskiem Wodnym wyjaśnił, że w ww. okresie nie odnotowano przypadków niezawarcia umowy użytkownika z przeznaczeniem pod pomost z podmiotem posiadającym zgodę wodnoprawną i występującym z wnioskiem o zawarcie ww. umowy.

Jednocześnie wobec podmiotów, które uzyskały pozwolenie wodnoprawne, a nie zawarły umowy użytkownika podejmowano działania polegające m.in. na:

- wydaniu w wyniku kontroli gospodarowania wodami zarządzeń pokontrolnych, w których zobowiązano kontrolowanego do uregulowania stanu formalno-prawnego urządzeń wodnych,
- wzywaniu do uregulowania stanu formalno-prawnego urządzeń wodnych w wyniku ustaleń po przeprowadzanych przez służby terenowe inwentaryzacjach pomostów i przystani na obszarze działania RZGW (m.in. na jeziorach położonych w województwie pomorskim tj.: Charzykowskie, Dąbrowskie);
- wzywaniu do zawarcia umowy użytkownika m.in. z przeznaczeniem pod istniejącą infrastrukturę w przypadku realizowanej inwestycji;
- wzywaniu do zawarcia kolejnej umowy użytkownika w związku z jej zakończeniem.

W pismach do ww. podmiotów informowano ponadto w przypadku stwierdzenia bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa o konieczności naliczenia opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu, którą następnie regulowano w podpisanej umowie użytkownika.

(akta kontroli str. 77-93, 124-150, 164-217, 662-700)

W okresie objętym kontrolą nie podjęto działań po przeprowadzonej na wniosek RZGW przez Nadzór Wodny w Redzie wizji w terenie w dniu 26 kwietnia 2019 r., w wyniku której zlokalizowano pomosty na jeziorze Brzeżonko, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 711-721)

W RZGW Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. umowy użytkownika gruntu pokrytego wodami płynącymi z podmiotami, które posiadały zgodę wodnoprawną i nie złożyły wniosku o zawarcie ww. umowy w związku z wykonaniem pomostu, zawierano głównie w wyniku wniosków złożonych z inicjatywy zainteresowanego podmiotu. Działania RZGW ograniczono natomiast do kierowania pism do podmiotów m.in. w związku z zakończeniem umowy użytkownika oraz po przeprowadzonej kontroli czy inwentaryzacji. W celu zawarcia ww. umów nie dokonywano w okresie objętym kontrolą bieżącej analizy systemów informatycznych¹⁵ w zakresie wydanych zgód wodnoprawnych.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że z uwagi na ilość wniosków o zawarcie umowy użytkownika oraz skalę wydawanych zgód wodnoprawnych, zasoby kadrowe RUM były niewystarczające do prowadzenia bieżącej analizy wydawanych zgód wodnoprawnych, mimo zwiększenia obsady kadrowej przypisanej do ww. zadań od maja 2022 r. do trzech etatów. Wskazał, że fakt posiadania zgody wodnoprawnej nie jest jednoznaczny z realizacją inwestycji oraz zajęciem nieruchomości Skarbu Państwa. Ponadto dodał, że w przypadku wątpliwości dotyczących zgód wodnoprawnych współpracowano pomiędzy wydziałami RZGW oraz jednostkami terenowymi.

(akta kontroli str. 668-700)

¹⁵ Tj. systemu informacyjnego gospodarowania wodami (dalej: SIGW) i ISOK.

Łączna kwota opłat nałożonych z tytułu użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostów wyniosła w okresie objętym kontrolą 150,6 tys. zł, w tym: 42,9 tys. zł w 2019 r., 21 tys. zł w 2020 r., 76 tys. zł w 2021 r. i 10,7 tys. zł w 2022 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 77-80, 92-93)

Badanie poprawności zawartych umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostów przeprowadzone na próbie 20¹⁶ losowo wybranych umów wykazało, że:

- umowy zawarto z wnioskodawcami w formie pisemnej, stosownie do wymogu określonego w art. 261 ust. 2 ustawy Prawo wodne,
- w dwóch przypadkach, w których wysokość opłaty rocznej była wyższa niż 5 tys. zł, umowę sporządzono w formie aktu notarialnego (art. 261 ust. 3 ww. ustawy),
- w sześciu przypadkach wnioskodawcy posiadali pozwolenia wodnoprawne, a w 14 sprawach dokonali zgłoszenia wodnoprawnego, co było warunkiem oddania w użytkowanie gruntów zgodnie z art. 261 ust. 4 ww. ustawy,
- umowy zawarto na okres od dwóch do dziesięciu lat,
- we wszystkich 20 umowach prawidłowo ustalono wysokość opłaty rocznej, jako iloczyn wnioskowanej i potwierdzonej dokumentami powierzchni gruntu pod urządzeniami wodnymi i stawki za użytkowanie określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami¹⁷.

W RZGW przestrzegano obowiązujących Procedur gospodarowania mieniem podczas rozpatrywania wniosków o zawarcie umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi. NIK zauważa jednak, że wymaganie od podmiotu zainteresowanego wniosku wraz dokumentami¹⁸ niezbędnymi do jego rozpatrzenia i zawarcia ww. umowy mogło powodować bezczynność organu w przypadku braku wystąpienia z inicjatywą przez zainteresowany podmiot.

(akta kontroli str. 151-163)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Jako nierzetelność należy ocenić niepodjęcie przez RZGW stosownych działań w celu uregulowania stanu formalno-prawnego 14 pomostów zlokalizowanych na jeziorze Brzeżonko. Informacja o ww. pomostach została przekazana do RZGW przez Nadzór Wodny w Redzie w dniu 10 maja 2019 r.¹⁹.

Uniemożliwiło to ewentualne zawarcie z właścicielami ww. pomostów umów użytkowania gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i określenie opłaty rocznej za ich użytkowanie.

Zastępca Dyrektora RZGW ds. Usług Wodnych i Zarządzania Środowiskiem Wodnym wyjaśnił, że z uwagi na ilość prowadzonych działań w Wydziale Kontroli i Gospodarowania Wodami (dalej: RUK), w tym przeprowadzanie kontroli planowych i doraźnych, a także wykonywanie kontroli zleczanych przez Ministra ds. gospodarki

¹⁶ Po pięć umów z 2019, 2020 i 2021 r. oraz okresu od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r.

¹⁷ Dz. U. poz. 2496, dalej: rozporządzenie w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami.

¹⁸ O których mowa w § 2 ust. 3 Procedury gospodarowania mieniem tj. m.in.: mapa ewidencyjna lub zasadnicza z zaznaczoną powierzchnią przeznaczoną do użytkowania, oryginał aktualnego wypisu z rejestru gruntów na działkę Skarbu Państwa przewidzianą do oddania w użytkowanie, prawomocna zgoda wodnoprawna, decyzja legalizacyjna lub zaświadczenie skutecznego dokonania zgłoszenia, aktualny wypis z właściwego rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

¹⁹ Pismo nr GD.ZPU.3.450.1.2019.DT.KK o wynikach wizji w terenie z dnia 26 kwietnia 2019 r., która została przeprowadzona na wniosek RZGW (pismo nr GD.RUK.451.IV-611.2.2019.LM z dnia 4 lutego 2019 r.).

wodnej i Prezesa PGW WP, nie pozwoliła w stosownym czasie na przygotowanie wezwań. Jednocześnie poinformował, że pismem z dnia 25 sierpnia 2022 r. skierowano wniosek do Starosty Powiatowego w Wejherowie o uproszczony wypis z rejestru gruntów w celu ustalenia właścicieli pomostów i wystosowania wezwań do uregulowania stanu formalno-prawnego zinwentaryzowanych pomostów.

(akta kontroli str. 711-721)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor RZGW wykonywał prawa właścicielskie Skarbu Państwa m.in. w stosunku do jezior oraz gruntów pokrytych tymi wodami. Sprawy związane z użytkowaniem gruntów pokrytych wodami płynącymi w RZGW prowadzono zgodnie z wymogami określonymi w Prawie wodnym i obowiązujących Procedurach gospodarowania mieniem. Wobec podmiotów, które nie zawarły umowy użytkowania mimo uzyskanej zgody wodnoprawnej i wykonania pomostu, podejmowano działania m.in. w wyniku ustaleń przeprowadzonych kontroli lub inwentaryzacji urządzeń wodnych. Do czasu kontroli NIK nie podjęto natomiast stosownych czynności w celu uregulowania stanu formalno-prawnego 14 pomostów zlokalizowanych na jeziorze Brzeżonko.

OBSZAR

2. Nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w RZGW sprawy związane m.in. z nadzorem nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym w zakresie kontroli gospodarowania wodami, zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW WP, powierzono pracownikom RUK. Ww. zagadnieniami zajmowało się od dwóch do trzech osób, którym zadania przypisano w zakresach obowiązków. Za koordynację realizacji ww. zadań przez podległe terenowe jednostki organizacyjne PGW WP odpowiadał Dyrektor RZGW.

(akta kontroli str. 26, plik 1, 3, 10, str. 218-230)

W okresie objętym kontrolą RZGW zaplanowano kontrole dotyczące gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne m.in. w zakresie korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych, przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie Prawa wodnego, utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych, w tym wykonania urządzenia wodnego (pomostu bez wymaganej zgody wodnoprawnej) oraz przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, lub zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

Plany kontroli gospodarowania wodami w okresie objętym kontrolą były zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej²⁰. W ww. okresie na obszarze działania RZGW w pełni zrealizowano ww. plany kontroli w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Łącznie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. przeprowadzono 146 kontroli gospodarowania wodami, z czego 44²¹ (30,1%) dotyczyło gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. W 2019 r. i 2020 r. przeprowadzono w ww. zakresie po 11²² kontroli,

²⁰ Od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r. - Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, od 6 października 2020 r. do 9 listopada 2020 r. - Minister Klimatu i Środowiska, a od 10 listopada 2020 r. - Minister Infrastruktury, dalej: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej.

²¹ W tym 18 planowych (14 w wyniku otrzymanych wniosków lub zaleceń i cztery z inicjatywy RUK) i 26 doraźnych (24 w wyniku otrzymanych wniosków i dwie w wyniku otrzymanych skarg).

²² Z czego w 2019 r. osiem planowych i trzy doraźne, a w 2020 r. sześć planowych i pięć doraźnych.

w 2021 r. - 15²³ i w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. - siedem²⁴. Z ww. kontroli: 16 dotyczyło wykonania urządzenia wodnego (pomostu bez wymaganej zgody wodnoprawnej), pięć - zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar, a dziewięć z nich przeprowadzono w obu ww. zakresach. Pozostałe 14 kontroli dotyczyło m.in. umocnienia brzegu jeziora, korzystania z gruntów pod wodami, poboru wód do potrzeb zraszania drewna.

W wyniku otrzymanych w okresie objętym kontrolą skarg dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne tj. legalność budowy pomostów i grodzenia brzegu jeziora, na obszarze działania RZGW podjęto dwie kontrole (w 2020 r. i 2021 r.). W wyniku kontroli w 2020 r. (RUK-664) nie stwierdzono nieprawidłowości. W następstwie kontroli w 2021 r. (RUK-690) wydano zarządzenie pokontrolne zobowiązujące kontrolowanego do likwidacji grodzenia. Strona uzyskała jednak zwolnienie z zakazu grodzenia w wyniku decyzji²⁵ wydanej na jej wniosek na podstawie art. 232 ust. 4 Prawa wodnego.

(akta kontroli str. 275-427, 600-635)

W wyniku przeprowadzonych kontroli gospodarowania wodami stwierdzono nieprawidłowości m.in. w zakresie braku uregulowanego stanu prawnego pomostu oraz części działki jeziora, odbudowy części pomostu przed dokonaniem zgłoszenia wodnoprawnego, grodzenia uniemożliwiającego stałe przejście wzdłuż brzegu jeziora, braku pozwolenia wodnoprawnego w związku z korzystaniem z wód lub wykonaniem urządzeń wodnych.

Analiza dokumentacji pięciu²⁶ losowo wybranych kontroli przeprowadzonych w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. wykazała m.in., że:

- we wszystkich przypadkach kontrole prowadzili pracownicy RZGW, którym, stosownie do przepisu art. 337 ust. 1 Prawa wodnego wydano upoważnienia, zawierające elementy określone w art. 337 ust. 2 ww. ustawy;
- we wszystkich przypadkach przed przystąpieniem do czynności kontrolnych kontrolerzy złożyli oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli (rozdział VIII ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli);
- we wszystkich przypadkach kontrolę przeprowadził zespół co najmniej dwuosobowy (rozdział VIII ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli);
- we wszystkich przypadkach, stosownie do zapisów rozdziału X ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli, zawiadomiono kontrolowanego o zakresie i terminie przeprowadzenia kontroli;
- we wszystkich przypadkach sporządzono protokoły kontroli sporządzono w dniu jej przeprowadzenia i doręczono je kontrolowanemu (art. 340 ust. 1 ustawy Prawo wodne);
- trzy z pięciu kontroli wszczęto po upływie siedmiu dni od doręczenia zawiadomienia kontrolowanego - zgodnie z uregulowaniem w rozdziale X ust. 2 ww. zasad. W dwóch sprawach o nr RUK-664 i RUK-718 kontrole przeprowadzono przed upływem siedmiu dni tj. odpowiednio w piątym i szóstym dniu od dnia doręczenia zawiadomienia, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

²³ W tym jedna planowa i 14 doraźnych.

²⁴ W tym trzy planowe i cztery doraźne.

²⁵ Kierownika Nadzoru Wodnego w Nowym Mieście Lubawskim o Nr GD.5.6.4270.1.2021.TG z 25.11.2021 r.

²⁶ Po jednej z 2019 r., 2020 r., 2021 r. i okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r., co stanowiło 11,4% kontroli w zakresie gospodarowania jeziorami przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą.

- w czterech przypadkach kontrolowany lub jego pełnomocnik brali udział w kontroli, zaś w jednym – przeprowadzono czynności kontrolne bez udziału kontrolowanego, osoby przez niego upoważnionej bądź innego pracownika kontrolowanego lub przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- w wyniku wszystkich analizowanych kontroli stwierdzono nieprawidłowości i wydano zarządzenia pokontrolne (na podstawie art. 341 ust.1 ustawy Prawo wodne);
- w przypadku czterech kontroli monitorowano realizację zarządzeń pokontrolnych dokonując m.in. wizji terenowych lub wymieniając informacje pomiędzy komórkami organizacyjnymi RZGW dotyczące prowadzonych postępowań w sprawie pozwoleń wodnoprawnych; w jednym przypadku nie upłynął termin realizacji zobowiązań wskazanych w zarządzeniu pokontrolnym.

(akta kontroli str. 231-259, 428-551, 701-710)

W trakcie przeprowadzonych przez NIK oględzin²⁷ fragmentów linii brzegowej Jeziora Charzykowskiego²⁸ oraz Jezior Długiego i Karsińskiego²⁹ stwierdzono grodzenie nieruchomości na wysokości trzech działek stykające się z linią wody i uniemożliwiające przejście wzdłuż Jeziora Karsińskiego. W związku z powyższym w dniu 4 sierpnia 2022 r. pracownicy RZGW przeprowadzili doraźną kontrolę gospodarowania wodami na ww. działkach. W zarządzeniu pokontrolnym zobowiązano właścicieli m.in. do odsunięcia o minimum 1,5 m od brzegu siatki z tworzywa sztucznego pełniącej funkcję ochronną przed bobrami.

(akta kontroli str. 552-576)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor RZGW podjął współpracę w zakresie umożliwienia dostępu do wody z jednym organem j.s.t. wydającym decyzje, o których mowa w art. 233 ust. 2 ustawy – Prawo wodne. Dyrektor RZGW skierował³⁰ na podstawie art. 341 ust. 1 Prawa wodnego wnioski do Wójta Gminy Małdyty o wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji wyznaczającej części nieruchomości umożliwiającej dostęp do powierzchniowych wód publicznych jeziora Kęty. W wyniku ustaleń pracowników gminy wskazano³¹ istniejącą drogę gminną umożliwiającą dostęp do linii brzegowej jeziora oraz pas wokół jeziora umożliwiający korzystanie z wody publicznej. Dyrektor RZGW nie otrzymywał decyzji wydanych w ww. zakresie przez j.s.t.

(akta kontroli str. 642-646, 656-661)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. z RZGW nie kierowano do organów nadzoru budowlanego zgłoszeń dotyczących przypadków nielegalnego użytkowania urządzeń wodnych (pomostów). Do PINB właściwych dla obszaru działania RZGW nie wpłynęły³² żadne zgłoszenia z RZGW bądź z zarządów zlewni³³ w ww. zakresie. Jedynie z Nadzoru Wodnego w Kwidzynie do PINB w Kwidzynie wpłynęły informacje dotyczące budowy trzech³⁴ pomostów. Kontrole przeprowadzone przez ww. PINB oraz weryfikacja dokumentacji nie wykazały nieprawidłowości.

²⁷ Pod kątem przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących jeziora oraz obowiązku umożliwienia przejścia wzdłuż jezior.

²⁸ Oznaczonego jako działka nr 64.

²⁹ Znajdujących się na działce nr 443.

³⁰ W wyniku przeprowadzonego w 2018 r. postępowania kontrolnego w zakresie korzystania z wód oraz przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków i ograniczeń gruntów przyległych do wód jeziora Kęty.

³¹ W decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania z dnia 30 stycznia 2019 r. o nr GKMiR.6825.6.2018.

³² Zgodnie z informacjami uzyskanymi od PINB tj. 19 PINB z obszaru województwa pomorskiego i 14 PINB z województwa kujawsko-pomorskiego.

³³ Zlokalizowanych na obszarze działania RZGW.

³⁴ Dwa zgłoszenia z 13 sierpnia 2021 r. dotyczące pomostów nad jeziorem Orkus z jedno zgłoszenie z 1 października 2021 r. dotyczące budowy pomostu nad jeziorem Dzierżoń.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że przypadków nielegalnego użytkowania pomostu nie zgłaszano do PINB z uwagi na ewentualne obciążenie nakazem rozbiórki właściciela nieruchomości gruntowej tzw. beneficjenta prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁵.

NIK zwraca uwagę, że samo posiadanie tytułu prawnego do gruntu, na którym posadowione zostało urządzenie wodne stanowiące przedmiot odrębnej własności nie powoduje, że PGW WP może zostać uznane za podmiot wymieniony przez ww. przepis Prawa budowlanego³⁶. RZGW powinno zatem kierować do PINB zgłoszenia o przypadkach nielegalnie użytkowanych urządzeń wodnych (pomostów), zalegalizowanych zgodnie z przepisami Prawa wodnego, celem doprowadzenia ich do zgodności z Prawem budowlanym.

(akta kontroli str. 642-646, 722-793)

W okresie objętym kontrolą w RZGW upoważnienie³⁷ do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone m.in. w art. 476 ust. 1 i 2 oraz art. 478 pkt 2 ustawy Prawo wodne posiadał jeden pracownik RZGW – kierownik RUK. W ww. okresie nie nałożono grzywien.

(akta kontroli str. 260-274, 642-646)

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do RZGW wpłynęło 10 skarg dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym pięć skarg od osób fizycznych, cztery anonimy i jedna skarga od Ostródzkiego Towarzystwa Wędkarskiego. Skargi dotyczyły m.in. legalności pomostów, grodzenia brzegu jeziora czy nienależytego działania pracowników nadzoru wodnego lub zarządu zlewni w trakcie prowadzonych spraw. W RZGW każdorazowo załatwiono otrzymane skargi. Pięć z ww. skarg było bezzasadnych, jedna zasadna, dwie częściowo zasadne, a dwie przekazano według właściwości³⁸, zgodnie z § 5 ust. 3 i 4 obowiązującej w RZGW Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg powszechnych, wniosków i petycji w PGW WP³⁹. Dziewięć z rozpatrywanych skarg załatwiono bez zbędnej zwłoki w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰, tj. nie później niż w ciągu miesiąca. W przypadku jednej skargi Dyrektor RZGW zawiadomił stronę, zgodnie z art. 36 § 1 Kpa, o niezłażwieniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki. Nie wskazał jednak nowego terminu załatwienia i nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 577-641)

Dyrektor RZGW, w związku z § 6 ust. 2 Statutu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁴¹, koordynował działalność jednostek podległych zlokalizowanych na obszarze działania RZGW, dotyczącą m.in. gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. W ramach ww. koordynowania Dyrektor RZGW przekazywał podległym jednostkom wytyczne Prezesa Wód Polskich, który zgodnie z § 2 ust. 5 regulaminu organizacyjnego wydawał zarządzenia, decyzje, wytyczne oraz polecenia. Dotyczyły one m.in. usprawnienia działań w zakresie zadań

³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

³⁶ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Go 54/20.

³⁷ Nr KRO.0120.29.6.2021.MRJ z dnia 13 sierpnia 2021 r. udzielone w związku z obowiązującymi Zasadami postępowania dotyczącymi nakładania przez pracowników PGW WP grzywien w drodze mandatu karnego wprowadzonymi Zarządzeniem Prezesa PGW WP o Nr 49/2021 z dnia 13 sierpnia 2021 r.

³⁸ Do KZGW i RZGW w Szczecinie.

³⁹ Wprowadzonej Zarządzeniem Prezesa PGW WP o Nr 35/2019 z dnia 1 sierpnia 2019 r., dalej: „Procedura przyjmowania i rozpatrywania skarg”.

⁴⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej: „Kpa”.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2506.

organów właściwych w sprawie gospodarowania wodami oraz kontroli gospodarowania wodami w przypadkach zgłoszeń o sytuacjach mogących stanowić zagrożenie dla środowiska, zdrowia lub życia ludzi, a także wyjaśnień wątpliwości co do celu i zakresu stosowania przepisów Prawa wodnego. Ponadto Dyrektor RZGW wyjaśnił, że pracę podległych jednostek organizacyjnych koordynował za pomocą organizowanych w zależności od potrzeb spotkań na platformie Microsoft Teams, podczas których omawiano m.in. zagadnienia związane z gospodarowaniem jeziorami. Przebiegu organizowanych ww. spotkań nie dokumentowano.

(akta kontroli str. 642-655)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dwie z pięciu kontroli wszczęto niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi w tym zakresie, określonymi w rozdziale X ust. 2 Zasad przeprowadzania kontroli tj. przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. W sprawie RUK-664 kontrolę wszczęto 24 marca 2021 r. tj. w piątym dniu od doręczenia zawiadomienia (19 marca 2021 r.), a w sprawie RUK-718 w dniu 26 maja 2022 r. tj. w szóstym dniu od dnia doręczenia zawiadomienia (20 maja 2022 r.).

Kierownik RUK wyjaśniła, że w sprawie RUK-664 z uwagi na wydłużone w okresie pandemii COVID-19 procedury przekazywania poczty tradycyjnej i wydłużony czas dostarczania i odbierania korespondencji, zawiadomienie wysłano za pośrednictwem poczty elektronicznej, skontaktowano się z kontrolowanym telefonicznie i uprzedzono o kontroli. Natomiast w sprawie RUK-718 zawiadomienie zostało wysłane 9 maja 2022 r. z terminem na 26 maja 2022 r., a więc 17 dni przed rozpoczęciem uwzględniając czas dostarczenia wezwania na 7 dni przed kontrolą.

Zdaniem NIK Zasady przeprowadzania kontroli nie przewidują jednak możliwości wysłania zawiadomienia za pośrednictwem poczty elektronicznej i potwierdzenia tego w kontakcie telefonicznym. Wcześniejszego wszczynania kontroli nie można również tłumaczyć okresem pandemii COVID-19, w tym wydłużonymi terminami dostarczania i odbierania korespondencji.

(akta kontroli str. 231-259, 428, 479-515, 538-551, 701-705)

2. W jednej z pięciu kontroli o nr RUK-718 do przeprowadzenia czynności kontrolnych bez udziału kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, nie zapewniono udziału innego pracownika kontrolowanego lub przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny. Było to niezgodne z art. 337 ust. 6 ustawy Prawo wodne oraz z uregulowaniami zawartymi w dziale VIII ust. 5 Zasad przeprowadzania kontroli.

Kierownik RUK wyjaśniła, że po dostarczeniu zawiadomienia o planowanej kontroli nie otrzymano informacji od kontrolowanego, że nie może uczestniczyć w kontroli. Czynności kontrolne podjęto bez udziału kontrolowanego i funkcjonariusza publicznego, bo była możliwość wejścia na posesję. Protokół przesłano następnie kontrolowanemu wraz z upoważnieniami w celu zapoznania się i umożliwienia wniesienia zastrzeżeń. Ponadto uznano, że nie ma rażących podstaw do wzywania funkcjonariusza publicznego.

NIK wskazuje, że stan zastany w miejscu przeprowadzania kontroli (możliwość wejścia na posesję, brak rażących naruszeń) nie może stanowić usprawiedliwienia do niestosowania obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 428, 538-551, 701-705)

3. W przypadku jednej skargi w sprawie grodzenia brzegu Jeziora Grzybiny (z dnia 25 maja 2021 r.) spośród 10 badanych skarg dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w zawiadomieniu skierowanym do Strony w dniu 23 czerwca 2021 r. nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 237 § 4 Kpa w związku z 36 § 1 Kpa.

Zgodnie z § 61 ust. 19 pkt 6 regulaminu organizacyjnego⁴² nadzór i koordynacja prac związanych z załatwieniem przez właściwe komórki organizacyjne skarg należał do zakresu działania Wydziału Organizacyjnego. Powierzenie przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg wydziałom organizacyjnym RZGW oraz wyznaczenie w ww. jednostkach pracowników przyjmujących i koordynujących ww. zadania wynikało także z § 2 ust. 3 Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg.

Kierownik Wydziału Organizacyjnego w RZGW wyjaśnił, że omyłkowo nie wyznaczono terminu załatwienia sprawy i nie pouczone Skarżącego o prawie wniesienia ponaglenia. Wskazał dodatkowo na trudność określenia terminu przeprowadzenia kontroli w ww. sprawie z uwagi na dużą ilość spraw prowadzonych w tamtym okresie przez RUK. W dniu 24 września 2021 r.⁴³ (tj. po upływie 121 dni od jej złożenia) poinformowano Skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

(akta kontroli str. str. 26, plik 1, 3, 10, str. 577-601, 623-641)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w RZGW planowano i realizowano kontrole gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w wyniku pięciu kontroli, których akta objęto badaniem, wydano zarządzenia pokontrolne i po upływie wyznaczonego terminu, sprawdzano ich realizację. W zakresie umożliwienia dostępu do wody nawiązano współpracę z jednym organem j.s.t. W ww. okresie rzetelnie załatwiano złożone skargi w zakresie gospodarowania jeziorami. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które dotyczyły: wszczęcia dwóch z pięciu kontroli przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, niezapewnienia do przeprowadzenia jednej z pięciu kontroli udziału innego pracownika kontrolowanego lub przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny oraz braku wskazania nowego terminu załatwienia sprawy i pouczenia o prawie wniesienia ponaglenia w przypadku jednej z 10 objętych badaniem skarg.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Kontynuowanie działań w zakresie uregulowania stanu formalno-prawnego 14 pomostów zlokalizowanych na jeziorze Brzeżonko.
2. Zapewnienie udziału w przeprowadzanych kontrolach innego pracownika kontrolowanego lub przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, w przypadku nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej.
3. Zapewnienie wskazywania w zawiadomieniach do Strony nowego terminu załatwienia skargi oraz zawierania pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁴² Określonym w załączniku do Zarządzenia Prezesa PGW WP o Nr 80/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. ze zm.

⁴³ Po przeprowadzonej kontroli w dniu 13 września 2021 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

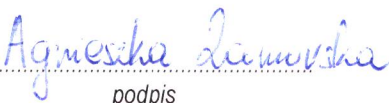
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 30 września 2022 r.

Kontroler

Agnieszka Zamorska

starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Z up.

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku


.....
podpis

