



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.05.2015
P/15/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie
Kontroler	Edyta Piskorz-Zabujść, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94988 z dnia 30 czerwca 2015 r.
Jednostka kontrolowana	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, ul. Partyzantów 24, 10-526 Olsztyn (dalej: „ZMiUW lub Zarząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Skowron, Dyrektor

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność ZMiUW w latach 2011-2015 (do 30 czerwca) w zakresie zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia prowadzenie kontroli w zakresie egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do jezior przez pięć spośród 11 Rejonowych Oddziałów ZMiUW. Zarząd regulował korzystanie z gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodą poprzez zawieranie umów użytkowania. W umowach tych należycie zabezpieczono interes Skarbu Państwa. Terminowo i zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego rozpatrywano wnioski i skargi związane z ograniczaniem dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zaś nie ujęcia w ewidencji środków trwałych ZMiUW nieruchomości (jezior) będących w trwałym zarządzie Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Dodatkowo, w badanym okresie ZMiUW nie prowadził działań w zakresie eliminowania bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa, otrzymanych w trwały zarząd, które nie były pokryte wodą, pomimo że w 2011 r. NIK² informowała o występowaniu takiego procederu. Wykorzystywanie ww. gruntów potwierdziły także wyniki oględzin przeprowadzonych przez kontrolerów NIK na jeziorze Wydmińskim, Inulec, Wulpińskie oraz Luterskie. Wykazały one m.in. 36 przypadków korzystania z takich gruntów, a łączna ich powierzchnia wynosiła ok. 4,5 tys. m².

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

² Wystąpienie z dnia 16 marca 2011 r. LOL-4101-16-02/2010; P/10/154.

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. Zgodnie ze Statutem³, ZMiUW realizuje w imieniu Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Marszałka Województwa”) zadania w zakresie wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym m.in.:

- prowadzenie ewidencji wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, urządzeń melioracji wodnych, zmeliorowanych gruntów oraz pozostałych wód i urządzeń wodnych, dla których prawa właścicielskie sprawuje Marszałek Województwa,
- wykonywanie prac i obowiązków właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa przekazanych Marszałkowi Województwa,
- prowadzenie spraw związanych z przechodzeniem w trwałe zarząd Marszałka Województwa wód oraz gruntów pokrytych wodami płynącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, tj. ewidencji działek i rzek na terenie działania ZMiUW oraz jezior na terenie całego województwa warmińsko-mazurskiego,
- udostępnianie gruntów pod publicznymi wodami płynącymi Skarbu Państwa będącymi w trwałym zarządzie Marszałka Województwa w postaci oddawania tych gruntów w odpłatne lub bezpłatne użytkowanie na podstawie umów użytkowania na terenie całego województwa warmińsko-mazurskiego.

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. w trwałym zarządzie Marszałka Województwa znajdowało się 826 jezior o łącznej powierzchni 63.815,75 ha stanowiących własność Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 5-10)

1.2. Zgodnie z obowiązującym w ZMiUW regulaminem organizacyjnym, zadania w zakresie przygotowywania umów na użytkowanie gruntów pod wodami realizował Dział Gospodarki Wodnej. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) w Dziale tym zatrudnionych było łącznie czterech pracowników (kierownik oraz trzech pracowników merytorycznych), z czego trzech pracowników (kierownik oraz dwóch pracowników merytorycznych) miało w swoim zakresie obowiązków przygotowywanie umów na użytkowanie gruntów pod wodami.

(dowód: akta kontroli str. 12-61)

1.3. Zarządzeniem nr 36/2014 Dyrektora Zarządu z 2 czerwca 2014 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w ZMiUW, ustalono zasady przeprowadzenia inwentaryzacji na 2014 rok. Inwentaryzację przeprowadzono w trzech formach: spisu z natury⁴, uzgodnienia stanu⁵ oraz porównania stanu (weryfikacji) zapisów w księgach z dokumentacją⁶. Spis z natury dokonano według stanu na 10

³ Nadanym uchwałą Nr XLIV/855/10 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 października 2010 r.

⁴ Polegającego na oglądzie rzeczowym składników majątku, ich zliczeniu i wycenie, porównaniu stanu realnego ze stanem ewidencyjnym oraz wyjaśnieniu i rozliczeniu ewentualnych różnic.

⁵ Polegającego na uzyskaniu od kontrahentów pisemnego potwierdzenia informacji o stanie aktywów, porównaniu ze stanem ewidencyjnym oraz wyjaśnieniu i rozliczeniu ewentualnych różnic.

⁶ Polegającego na zweryfikowaniu stanu wynikającego z dokumentacji ze stanem ewidencyjnym aktywów i pasywów, weryfikacji wartości tych składników oraz wyjaśnieniu i rozliczeniu różnic.

października 2014 r. (oprócz kasy – wg stanu na 31 grudnia 2014 r.), zaś dwie pozostałe formy wg stanu na 31 grudnia 2014 r.

Przedmiotem inwentaryzacji były aktywa i pasywa będące w posiadaniu ZMiUW. Inwentaryzacja nie uwzględniała nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących jeziora, będących w trwałym zarządzie Marszałka Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 62-86)

Ustalone
nieprawidłowości

W ewidencji środków trwałych ZMiUW według stanu na 31 grudnia 2014 r. nie ujęto 826 jezior będących w trwałym zarządzie Marszałka Województwa, w tym 137 przekazanych na podstawie prawomocnych decyzji (art. 14a ust. 2 ustawy Prawo wodne) wydanych przez starostów powiatu mławowskiego i giżyckiego. W decyzjach tych wymieniono nieruchomości (działki), na których znajdowały się jeziora (grunty pod wodami płynącymi) ze wskazaniem nr działek ewidencyjnych, lokalizacji i powierzchni przekazanej nieruchomości.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ w art. 3 ust. 1 pkt 15 stanowi m.in., że środki trwałe to rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty.

Dyrektor wyjaśniła, że w decyzjach przekazujących ZMiUW przedmiotowe nieruchomości nie określono ich wartości i w związku z tym nie było możliwości ich ujęcia w ewidencji środków trwałych, a przez aktywa rozumie się kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych. Jak podała, brak wskazania wartości tych nieruchomości prowadził do wniosku, że nie są to środki trwałe, które należało ująć w ewidencji środków trwałych. Dodała również, że w świetle przepisu art. 14 ust. 2 ustawy Prawo wodne, nieruchomości te stanowią grunty, które co do zasady nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu. Dopuszcza się wyłączenie spod tej zasady jedynie czasowe oddanie tych gruntów w użytkowanie lub użyczenie. Jak wyjaśniła dalej, uznać należy zatem, iż z uwagi na okoliczność, że przedmiotowe grunty stanowią dobro publiczne niepodlegające obrotowi cywilnoprawnemu polegającemu na możliwości zbycia ich własności w warunkach wolnorynkowych, to nie posiadają one wartości, która mogłaby zostać ujęta w ewidencji środków trwałych. Przedstawiła również opinię prawną, wg której wody płynące oraz grunty nimi pokryte nie spełniają definicji słowa aktywa, gdyż m.in. nie można wiarygodnie określić ich wiarygodności oraz nie przynoszą one korzyści dla jednostki jaką jest ZMiUW, gdyż opłaty za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa stanowią dochód budżetu państwa.

W ocenie NIK, ZMiUW wykonując w imieniu Marszałka Województwa uprawnienia właścicielskie w stosunku do powierzonych mu wód i gruntów pod tymi wodami jest zobowiązany do uwzględnienia w ewidencji środków trwałych wszystkich nieruchomości (jezior) przekazanych mu w trwały zarząd na podstawie prawomocnych decyzji. Zaznaczyć przy tym należy, że w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych⁸, w grupie 0 - grunty, uwzględniono podgrupę 07 – grunty pod wodami oraz rodzaj 070 – obejmujący m.in. grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, a także grunty pod wodami znajdującymi się w jeziorach.

(dowód: akta kontroli str. 62, 122-136, 418-420)

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 242, poz. 1622

1.4. Dział Gospodarki Wodnej ZMiUW prowadził wykaz jezior będących w trwałym zarządzie Marszałka Województwa, w którym zamieszczono m.in. informacje związane z nazwą jeziora, numerem działki, gminą, na terenie której znajdowało się dane jezioro, obrębem, powierzchnią działki oraz numerem księgi wieczystej. W wykazie uwzględniono wszystkie jeziora przekazane Marszałkowi Województwa w trwały zarząd w tym, 76 jezior na terenie powiatu mragowskiego i 61 – na terenie powiatu giżyckiego. W jednym przypadku stwierdzono rozbieżności w określeniu rodzaju użytku, (wg zapisów ewidencji gruntów – wody stojące, a wg zapisów w wykazie – wody płynące). W trzech przypadkach stwierdzono rozbieżności (od 0,04 ha do 9,95 ha) w powierzchni gruntów (jezior).

Dyrektor wyjaśniła, że powierzchnia jezior do ich ewidencji przyjmowana jest na podstawie prawomocnych decyzji właściwych starostów. Wyjaśniła również, że pismem z 15 lipca 2015 r. w związku z ujawnionym błędem przez kontrolę NIK, zwróciła się do Starosty Mragowskiego o wyjaśnienie ww. rozbieżności w decyzji Starosty Mragowskiego z dnia 5 maja 2009 r. informując, że dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków podlegają aktualizacji z urzędu na podstawie przepisów § 46 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454), a ww. decyzja upoważnia do dokonania z urzędu stosownych zmian w ewidencji gruntów i budynków.

(dowód: akta kontroli str. 87-93, 97-108, 391-399)

1.5. W okresie objętym kontrolą, ZMiUW występował z dziewięcioma wnioskami do właściwych Starostw o:

- ustalenie linii brzegu (pięć wniosków dotyczących pięciu jezior) – z czego w każdym przypadku uzyskano decyzję ustalającą przebieg linii brzegowej zgodnie ze złożonym wnioskiem,
- aktualizację ewidencji gruntów i budynków (cztery wnioski wobec pięciu jezior) – z czego w każdym przypadku otrzymano decyzję zmieniającą oznaczenie użytku gruntowego zgodnie ze złożonym wnioskiem.

W okresie 2011-2015 (do 30 czerwca) ZMiUW nie występował z wnioskami o ustalenie/odnowienie granic działki stanowiącej wody płynące.

(dowód: akta kontroli str. 109)

1.6. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) ZMiUW przeprowadził łącznie 69 kontroli/wizji lokalnych dotyczących egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do jezior. Spośród nich 11 było ponownymi wizjami lokalnymi przeprowadzonymi w tym samym miejscu w celu potwierdzenia wykonania zaleceń w zakresie egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do jezior, wobec których Marszałek Województwa wykonywał prawa właścicielskie, a w 12 przypadkach dany Rejonowy Oddział ZMiUW był współuczestnikiem kontroli przeprowadzanej przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie. Z 11 Rejonowych Oddziałów ZMiUW, cztery – Rejonowy Oddział ZMiUW Mragowo, Nidzica, Szczytno oraz Olsztyn dokonywały kontroli w zakresie egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do jezior. Rejonowy Oddział w Działdowie przeprowadził jedną kontrolę w takim zakresie w związku ze skargą zgłoszoną do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

Spośród ww. 69 kontroli w 37 stwierdzono nieprzestrzeganie zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Skutkiem tych kontroli w:

- 18 przypadkach właściciele działek zadeklarowali rozebranie ogrodzeń,

- 16 przypadkach ogrodzenie zostało usunięte,
- jednym przypadku wysłano trzy pisma do właściciela informujące o konieczności rozebrania ogrodzenia. W dniu 10 sierpnia 2015 r. ustalono nowy adres, na który ponownie wysłano pismo o konieczności rozbiórki ogrodzenia,
- jednym przypadku nie ustalono właściciela ogrodzenia,
- jednym przypadku Sąd Rejonowy w Szczytnie postanowieniem z 2 lipca 2015 r. zawiesił postępowanie do czasu przedłożenia decyzji administracyjnej ustalającej linię brzegową jeziora Sasek Mały.

(dowód: akta kontroli str. 110-121, 401-414)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁹ pozytywnie podejmowane przez ZMiUW działania w zakresie egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do wód publicznych będących w trwałym zarządzie Marszałka. Nieprawidłowością natomiast było nieuwzględnienie w ewidencji środków trwałych nieruchomości (stanowiących jeziora) przekazanych w trwały zarząd Marszałkowi Województwa na podstawie prawomocnych decyzji.

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. W ZMiUW nie opracowano pisemnych uregulowań wewnętrznych w zakresie zapewnienia ochrony gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem.

Jak poinformowała dyrektor, ZMiUW nie posiadał takich zapisów, gdyż sprawy te regulują przepisy art. 20 ustawy z dnia 18 lipca 2011 r. Prawo wodne oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie wysokości opłat rocznych za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami¹⁰ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wysokości opłat rocznych”). Podała również, że to użytkowników ustawodawca zobowiązał do zawarcia umowy użytkowania gruntu z Marszałkiem Województwa.

W celu zapewnienia ochrony gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem, w okresie objętym kontrolą, w ZMiUW podejmowano następujące działania:

- pisemnie informowano inwestorów planujących budowę urządzeń wodnych na gruntach pod wodami publicznymi, na etapie uzgodnień w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji: o warunkach zabudowy, inwestycji celu publicznego, pozwoleń wodnoprawnych, o konieczności zawierania umów użytkowania tych gruntów,
- na stronie internetowej www.geomeliportal.pl w zakładce informacje, zamieszczono „zasady udostępniania na cele budowlane gruntów pokrytych wodami płynącymi” oraz informacje dot. korzystania z wód i budowy oraz legalizacji pomostów.
- porównywano dane graficzne (ortofotomapy) z ewidencją zawartych umów na użytkowanie gruntu,

⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

¹⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 13, poz. 90.

- występowało do starostw powiatowych z wnioskami o wszczęcie postępowań w sprawie likwidacji samowoli budowlanych, stwierdzanych przez pracowników Rejonowych Oddziałów ZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 51, 123-136, 139)

2.2. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) Zarząd zawarł łącznie 881 umów na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora¹¹, z czego 28 dotyczyło użytkowania gruntu przekazanego pod pomosty, na których miała być prowadzona działalność gospodarcza. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wysokości opłat rocznych we wszystkich ww. 28 przypadkach przyjęto stawki opłaty rocznej w wysokości od 0,20 zł do 1,63 zł za 1 m². W badanym okresie najniższa kwota opłaty rocznej wynosiła 17,80 zł, a najwyższa 11.291,80 zł¹².

W umowach dotyczących użytkowania gruntów pokrytych wodami zabezpieczono interes Skarbu Państwa m.in. poprzez zapisy stanowiące, że:

- Umowa zostaje zawarta na okres ważności pozwolenia wodnoprawnego.
- Użytkownik ponosi pełną odpowiedzialność materialną i prawną za wszelkie szkody wyrządzone dającemu w użytkowanie powstałe w wyniku działalności na użytkowanym gruncie.
- Bez zgody dającego w użytkowanie, użytkownik nie może oddać gruntu będącego przedmiotem umowy osobom trzecim w użytkowanie, użyczenie, dzierżawę lub najem, ani w żaden inny sposób przenosić na osoby trzecie praw wynikających z zawartej umowy.
- Niezależnie od warunków określonych w umowie, użytkownik będzie płacił podatki i inne należności wynikające z ustawowych obowiązków nałożonych na użytkownika.
- Dającemu w użytkowanie przysługuje prawo rozwiązania umowy w trybie natychmiastowym bez zachowania okresu wypowiedzenia w przypadku wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego, organ wydający pozwolenie cofnie wydane pozwolenie wodnoprawne, użytkownik przeznaczy grunt na inne cele niż wskazane w niniejszej umowie lub nie będzie wywiązywał się z obowiązków wynikających z niniejszej umowy. W przypadku rozwiązania umowy w trybie określonym powyżej, użytkownikowi nie przysługuje jakiegokolwiek odszkodowanie.
- Po zakończeniu użytkowania, użytkownik jest zobowiązany zwrócić grunt w stanie nie pogorszonym, w przypadku gdy stan przekazywanego gruntu będzie pogorszony, zostanie przez dającego w użytkowanie określony realny termin i zakres niezbędnych prac, które użytkownik zobowiązuje się wykonać przed ostatecznym zwrotem gruntu. Zwrot użytkowanego gruntu nastąpi protokołem zdawczo-odbiorczym, w którym zostanie określony jego stan w dniu przekazania.
- Każda ze stron umowy może ją wypowiedzieć za sześciomiesięcznym okresem wypowiedzenia. W przypadku wypowiedzenia oprócz obowiązków wynikających z ww. zapisów, użytkownik zobowiązuje się do całkowitego rozebrania pomostu i zwrotu gruntu w stanie nie pogorszonym.

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków odmowy przez ZMiUW zawarcia umów na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 140-237)

¹¹ Dotyczy urządzeń wodnych określonych w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h ustawy Prawo wodne.

¹² W okresie objętym kontrolą z tytułu ww. umów wniesiono opłaty w łącznej wysokości 51,8 tys. zł

Dyrektor ZMiUW zawarł w badanym okresie 96 umów użytkowania gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami na terenie powiatów mrągowskiego i giżyckiego. W okresie tym starostowie ww. powiatów wydali łącznie 111 pozwoleń wodnoprawnych, dotyczących urządzeń wodnych na 137 jeziorach będących w trwałym zarządzie Marszałka Województwa. Analiza dokumentacji prowadzonej przez Rejonowe Oddziały ZMiUW w Mrągowie i Giżycku wykazała, że w 15 przypadkach (13,5%) nie zawarto umów, o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy Prawo wodne, na użytkowanie gruntów pokrytych wodami gdyż w:

- jednym przypadku wydane pozwolenie dotyczyło rozbiórki pomostu,
- czterech przypadkach trwało postępowanie w sprawie zawarcia umowy użytkowania gruntów.

Dyrektor wyjaśniła, że nie zawarto umów użytkowania gruntów Skarbu Państwa w pozostałych 10 przypadkach, gdyż właściciele pomostów nie wystąpili o zawarcie tych umów.

(dowód: akta kontroli str. 97-108, 238-245)

2.3. W okresie 2011-2015 (do 30 czerwca), na terenie Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w 648 przypadkach wyrażono¹³ zgodę na lokalizację nowo budowanych urządzeń wodnych i obiektów budowlanych objętych pozwoleniami wodnoprawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 97-108)

2.4. W badanym okresie, pracownicy Rejonowych Oddziałów ZMiUW przekazywali do właściwych starostów informacje o stwierdzonych (łącznie 87) przypadkach samowoli budowlanych (urządzeń wodnych) na gruntach Skarbu Państwa.

Jak podała dyrektor w przypadku stwierdzenia przez pracowników Rejonowych Oddziałów ZMiUW występowania na gruntach Skarbu Państwa, oznaczonych jako jeziora, urządzeń wodnych wykonanych bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych, informowano pisemnie właścicieli nieruchomości przyległych do jeziora (po wcześniejszym ustaleniu z właściwym Starostwem Powiatowym danych adresowych właścicieli) o stwierdzeniu nieprawidłowości, z jednoczesną informacją o konieczności uregulowania stanu prawnego danego urządzenia wodnego. Następnie zawierano umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi. W miarę potrzeb informowano właściwe terenowo starostwo powiatowe o stwierdzeniu samowoli budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 258-262)

2.5. W okresie objętym kontrolą, Zarząd nie zawierał umów dotyczących wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodami znajdujących się w obrębie działek ewidencyjnych stanowiących jeziora oraz nie naliczano opłat za bezumowne użytkowanie takich gruntów.

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie ZMiUW nie prowadził działań mających na celu eliminowanie bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą przez władających nieruchomościami przyległymi mimo, że NIK wystąpieniu pokontrolnym informowała o samowolnym użytkowaniu takich gruntów, których łączna powierzchnia wnosila około 30,9 tys. m². Na potrzebę podjęcia działań w ww. zakresie wskazują także wyniki oględziny fragmentów linii brzegowych jeziora Wydmieńskiego i Inulec (opisane w pkt. 2.10. wystąpienia), które wykazały 36 przypadków wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą o łącznej powierzchni 4.528 m², a także wyniki przeprowadzonych 29 września 2015 r. oględzin fragmentów linii brzegowej jezior Wulpińskie i Luterskie.

¹³ Poprzez zawarcie umowy użytkowania gruntu.

Dyrektor wskazała, że przedmiotem dzierżawy mogą być grunty, które nie stanowią gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi w rozumieniu ustawy Prawo wodne, za które uznaje się grunty znajdujące się poza linią brzegu cieku naturalnego jeziora. Uregulowanie stanu prawnego granic należy do właścicieli gruntów przyległych do jeziora. Bez ustalenia linii brzegowej nie jest możliwe dokonanie rozgraniczenia gruntów pod wodami płynącymi od innych działek, co powoduje, iż nie ma pewności, że zostało dokonane zajęcie części nieruchomości będącej w trwałym zarządzie Marszałka Województwa. Zgodnie z art. 15 ustawy Prawo wodne, linię brzegu ustala w drodze decyzji, na wniosek mającego interes prawny lub faktyczny, właściwy starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Jak wyjaśniła dalej dyrektor, według posiadanych przez nią informacji, w sprawie stwierdzonego bezumownego wykorzystywania gruntu Starosta Giżycki oraz Mrągowski decyzji nie wydawali, a tylko na podstawie prawomocnych decyzji starostów możliwe jest dokonanie z urzędu zmiany zapisów dot. m.in. rodzajów użytków gruntowych na nieruchomości. Bez tych ustaleń, jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie będą obarczone wadą. Wskazała, że grunty te mogłyby wówczas zostać „zagospodarowane przez starostwa, m.in. w trybie sprzedaży”. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 ze zm.) w art. 11 powierzyła gospodarowanie tymi nieruchomościami starostom wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej.

W badanym okresie w żadnym przypadku nie wystąpiono wobec osób bezprawnie wykorzystujących grunty Skarbu Państwa niepokryte wodą z żądaniem zapłaty¹⁴ wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego, mimo możliwości określonych w art. 224 i 225 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁵ oraz informacji uzyskanej z NIK w piśmie z dnia 16 marca 2011 r. (LOL-4101-16-02/2010; P/10/154). Zdaniem NIK powyższe działania należało podjąć w odniesieniu do podmiotów, które jak wykazały oględziny fragmentów linii brzegowej jezior Wulpińskie i Luterskie, przeprowadzone 29 września 2015 r., nadal zajmowały niepokryte wodą grunty Skarbu Państwa.

Jak podała dyrektor wynikało to z braku podstawy prawnej. Wyjaśniła również, że zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo wodne przedsięwzięcia związane z działalnością służącą do uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb zwolnione są z uiszczania opłaty rocznej za oddanie gruntu w użytkowanie. W przypadku istniejących urządzeń podlegających opłacie rocznie, zawarcie umowy wynikało z uzyskania aktualnego obowiązującego pozwolenia wodnoprawnego. Ustalenie okresu, w jakim urządzenie znajdowało się na gruntach pokrytych wodami bezumownie jest bardzo trudne. W związku z powyższym jak wyjaśniła, opłaty za użytkowanie naliczane są od momentu uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

(dowód: akta kontroli str. 140-192, 296, 303-389, 400-414, 438-472)

Opis stanu
faktycznego

2.6. Analiza wybranych 93 spraw¹⁶ związanych ze stwierdzeniem przez pracowników Rejonowych Oddziałów ZMiUW bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro w okresie objętym kontrolą wykazała m.in., że:

¹⁴ Stosowane przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w Gdańsku i Warszawie średnie stawki opłat za użytkowanie gruntów niepokrytych wodą (dzierżawy) w okresie 2011-2015 (do 30 czerwca) wyniosły odpowiednio 13,57 zł i 3,30 zł za m².

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

¹⁶ Wybranych spośród wszystkich 1936 wysłanych pism w zakresie dotyczącym stwierdzenia bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa. Badaniem objęto wszystkie pisma z okresu objętego kontrolą dotyczące jezior: Inulec, Probarskie – Rejonowy Oddział Mrągowo, Wydmieńskie – Rejonowy Oddział Giżycko oraz po pięć losowo wybranych pism z każdego pozostałego Rejonowego Oddziału ZMiUW.

- w 36 przypadkach (38,71%), po wysłaniu pism informujących o konieczności dokonania legalizacji urządzenia wodnego lub zawarcia umowy – zawarto umowę użytkownika gruntu pokrytego wodą,
- w 57 przypadkach (61,29%), pomimo wysłania pism informujących o konieczności dokonania legalizacji urządzenia wodnego lub zawarcia odpowiedniej umowy – nie zawarto umowy użytkownika gruntu, z czego w:
 - pięciu przypadkach (8,77%) właściciele działek poinformowali, że pomosty zostały rozebrane (pracownicy Rejonowego Oddziału ZMiUW podczas wizytacji w terenie potwierdzili w jednym przypadku istnienie pomostu, w drugim rozebranie pomostu, w trzech kolejnych przypadkach nie przeprowadzono wizji w terenie potwierdzającej informacje przekazane od właścicieli),
 - w trzech przypadkach (5,26%) właściciele działek poinformowali, że pomosty zostaną rozebrane (pracownicy Rejonowego Oddziału ZMiUW w jednym przypadku stwierdzili podczas wizytacji w terenie istnienie pomostu, natomiast w pozostałych dwóch nie zweryfikowano),
 - w pięciu przypadkach (8,77%) pomost został rozebrany,
 - w jednym przypadku właściciel działki poinformował, że nie jest właścicielem pomostu, zaś w dwóch (3,51%) nie można było ustalić właściciela,
 - w pozostałych 43 przypadkach nie wpłynęły do ZMiUW wnioski o zawarcie ww. umów.

Jak wyjaśniła Dyrektor w ww. 43 sprawach w większości przypadków nie podjęto działań z uwagi na „braki kadrowe, czasowe i niedobory transportowe” w Rejonowych Oddziałach ZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 246-256, 282-293)

2.7. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) nie inicjowano postępowań sądowych związanych z wykorzystywaniem w sposób nieuprawniony gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 295)

2.8. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca), przeprowadzono 68 kontroli/wizji lokalnych w ramach sprawowania uprawnień właścicielskich wobec gruntów Skarbu Państwa stanowiących działki ewidencyjne (jezioro), w tym egzekwowania zakazu grodzenia opisanych w pkt 1.6. wystąpienia.

Spośród 11 Rejonowych Oddziałów ZMiUW, sześć – Rejonowy Oddział Mrągowo, Pisz, Nidzica¹⁷, Działdowo¹⁸, Szczytno¹⁹, Olsztyn dokonywały takich kontroli. I tak, np.:

- W Rejonowym Oddziale ZMiUW Olsztyn²⁰ przeprowadzano kontrole dostępności linii brzegowej jeziora, obiektów, pomostów i urządzeń wodnych zlokalizowanych na działce jezioro. Wszelkie ujawnione w toku kontroli braki dostępności do linii brzegowej jeziora, występujące urządzenia wodne czy ujawnione pomosty (ich kształt, ilość i stan) oraz krótką charakterystykę działki dokumentowano w szczegółowym zestawieniu.
- Kontrole/wizje lokalne dokonywane przez pracowników Rejonowego Oddziału ZMiUW w Mrągowie²¹ przeprowadzane były w zakresie grodzenia dostępu do jezior i uszkodzenia linii brzegowej. Wykazały one w sześciu przypadkach szkody w środowisku polegające m.in. na zniszczeniu roślinności wodnej, uszkodzeniu linii brzegowej, wycięciu drzew oraz wykoszeniu trzciny. Szkody te

¹⁷ Łącznie 18 kontroli/wizji lokalnych.

¹⁸ Jedna kontrola/wizja lokalna.

¹⁹ Dwie kontrole/wizje lokalne.

²⁰ Łącznie 36 kontroli.

²¹ Łącznie sześć kontroli/wizji lokalnych.

powstały w wyniku korzystania z wód bez lub z naruszeniem warunków pozwolenia wodnoprawnego. W pięciu przypadkach ZMiUW wystąpił do właściwych organów o ukaranie sprawców. W dwóch przypadkach sprawa została umorzona przez Prokuraturę Rejonową, w dwóch kolejnych sprawca został ukarany mandatem karnym, w jednym przypadku została nałożona kara grzywny oraz obowiązek naprawienia szkody (teren został oczyszczony, slip rozebrany). Jedna sprawa przekazana do Starostwa Powiatowego w Mragowie, dotycząca m.in. likwidacji nielegalnego wybudowanego pomostu była w toku.

- Pracownicy Rejonowego Oddziału ZMiUW w Pisz²² przeprowadzali kontrole w zakresie nielegalnego posiadania urządzeń wodnych, w wyniku których powiadamiano właściwe organy o zaistnieniu nieprawidłowości np. starostwa powiatowe.

Jak podała dyrektor, w latach 2011-2015 ZMiUW nie otrzymał środków, które mogłyby być wykorzystane na wykonywanie przez Marszałka Województwa praw właścicielskich w stosunku do jezior stanowiących własność Skarbu Państwa. W związku z tym, w zależności od dyspozycji czasowych, obciążenia innymi zadaniami i bez ustalonego z góry schematu wyboru jezior, pracownicy poszczególnych Rejonowych Oddziałów (oprócz Rejonowego Oddziału w Olsztynie) dokonują wizji w terenie. Wizje te, jak wyjaśniła, są wykonywane łącznie z innymi czynnościami służbowymi związanymi m.in. z utrzymaniem wód płynących. Z polecenia kierowników Rejonowych Oddziałów w teren wyjeżdża co najmniej dwóch pracowników, którzy dokonują przeglądu stanu dostępności do wód powierzchniowych płynących na rzekach i jeziorach znajdujących się w ewidencji, legalności budowy urządzeń wodnych i weryfikacji map z zestawieniem umów na użytkowanie gruntów zawartych z ZMiUW. Dodała, że w Rejonowym Oddziale Olsztyn, w ramach obowiązków służbowych ww. działaniami zajmuje się pracownik etatowy.

ZMiUW nie posiadał wewnętrznych uregulowań odnośnie zasad prowadzenia kontroli właścicielskiej zapisanych w regulaminach organizacyjnych, statucie²³, ani innych dokumentach wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 97-108, 110-121, 300)

2.9. W okresie objętym kontrolą, Departament Kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego przeprowadził w ZMiUW pięć kontroli wewnętrznych planowych. Dwie z nich²⁴ dotyczyły m.in. monitorowania wpływu opłat za użytkowanie gruntów pod wodami płynącymi. Nie sformułowano w tym zakresie żadnych zaleceń ani wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 301-302)

2.10. Oględziny fragmentów linii brzegowej dwóch jezior będących w trwałym zarządzie Marszałka oraz analiza danych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych wykazały m.in. że :

1. Na działce Skarbu Państwa nr 370 obręb Sucholaski, stanowiącej jezioro Wydmińskie znajdowały się:
 - a) dwa pomosty dłuższe²⁵, niż wynikało to z wydanych pozwoleń wodnoprawnych (na wysokości działki ewidencyjnej nr 210/5 i nr 52/2),

²² Łącznie pięć kontroli/wizji lokalnych.

²³ Będącym załącznikiem do Uchwały nr XLIV/855/10 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 października 2010 r.

²⁴ Jedną przeprowadzoną w dniach 23.03-17.04.2015 r. (do dnia kontroli NIK nie przekazano ostatecznej wersji wystąpienia pokontrolnego), drugą – 19.05-06.06.2014 r.

²⁵ Jeden o długości 19,2 m mimo, że pozwolenie wodnoprawne przewidywało pomost o długości 10 m, drugi długości 30,1 m mimo, że pozwolenie wodnoprawne przewidywało długość pomostu 25 m.

- b) siedem pomostów wybudowanych bez pozwoleń wodnoprawnych (dz. nr 210/6, 207/1, 207/2, 206/2, 203/1, 51/12),
 - c) na terenie działki Skarbu Państwa na wysokości pięciu działek przyległych stwierdzono grodzenie uniemożliwiające przejście brzegiem jeziora (dz. nr 210/3, 207/1, 201, 51/13, 51/15).
2. Na działce Skarbu Państwa nr 98 obręb Żelwagi, jezioro Inulec:
- a) 12 pomostów wybudowanych bez wydanych pozwoleń wodnoprawnych (na wysokości dz. nr 101, 105, 115/3, 122/2, 123/2, 123/3, 124, 125, 127/1),
 - b) trzy pomosty dłuższe²⁶, niż wynikało to z wydanych pozwoleń wodnoprawnych (dz. nr 103, 113, 117)
 - c) na terenie działki Skarbu Państwa na wysokości 17 działek przyległych stwierdzono grodzenie do linii brzegowej jeziora, uniemożliwiające przejście jego brzegiem (dz. nr 102, 103, 104, 105, 113, 114, 115/3, 115/2, 117, 122/2, 123/2, 123/3, 124, 125, 126, 127/1, 128/1).

Dyrektor wyjaśniła, że nie sprawdzano prawidłowości wykonania urządzeń wodnych określonych w pozwoleniach wodnoprawnych, gdyż przepisy ustawy Prawo wodne nie zobowiązują zarządcy jeziora do odbioru technicznego urządzenia wodnego.

Wyjaśniła również, że w większości przypadków, ze względu na ograniczenia kadrowe oraz podejmowanie w pierwszej kolejności działań, na które ZMiUW otrzymuje środki finansowe z budżetu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, nie wysyłała pism informujących o konieczności zawarcia umowy użytkowania gruntu Skarbu Państwa pod urządzenia wodne.

Dyrektor podała również, że zgodnie z podziałem kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej w sprawach gospodarowania wodami ustalonym ustawą Prawo wodne, Marszałek Województwa nie jest właściwym organem w sprawie dotyczącej likwidacji ogrodzeń uniemożliwiających przejście wzdłuż linii brzegowej jeziora. Obowiązek kontrolowania przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar jest wyłącznie kompetencją Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej. Dodała, że Rejonowy Oddział ZMiUW w Giżycku nie podejmował działań w sprawie likwidacji ogrodzeń uniemożliwiających przejście wzdłuż linii brzegowej jeziora Wydmińskiego na wysokości działek nr 210/3, 207/1, 201, 51/13 i 51/15. Brak prawomocnych decyzji ustalających linię brzegu jeziora wyklucza prawidłowe rozgraniczenie jeziora od gruntów przyległych. Bez tych ustaleń, jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie będą obciążone wadą. Wskazała także, iż kierownik Rejonowego Oddziału w Mrągowie 15 maja 2012 r. składał zawiadomienie w Komisariacie Policji w Mikołajkach o wykroczeniu polegającym na zagroźeniu dostępu do jeziora Inulec. Komisariat nie wszczął postępowania. Pismem z 22 lipca 2015 r. Rejonowy Oddział ZMiUW w Mrągowie również informował Komisariat Policji w Mikołajkach o zagroźeniu dostępu do linii brzegowej jeziora Inulec na wysokości działek nr 101-117 i 122/2-131. Pismem z dnia 7 sierpnia 2015 r. Komisariat Policji w Mikołajkach poinformował o wszczęciu postępowania wyjaśniającego i zażądał dokumentów dot. ustalenia linii brzegowej. Jak podała dyrektor jezioro Inulec nie posiada decyzji o wyznaczeniu linii brzegowej.

²⁶ Jeden o długości 19 m mimo, że pozwolenie wodnoprawne przewidywało pomost o długości 17,3 m, drugi o długości 28,4 m mimo, że pozwolenie wodnoprawne przewidywało pomost o długości 17,5 m, trzeci zaś o długości 18,7 m mimo, że pozwolenie wodnoprawne przewidywało pomost o długości 18 m.

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin z dnia 23 czerwca, 21 lipca oraz 29 września 2015 r. fragmentów linii brzegowej ustalono również, że na jeziorze:

- Wydmieńskim - w 18 przypadkach bezprawnie wykorzystywano grunty Skarbu Państwa (zagospodarowane przez władających nieruchomościami przyległymi), a łączna ich powierzchnia wynosiła ok. 1.909 m², w tym np. na wysokości działki 203/2 powierzchnia tych gruntów wynosiła ok. 195 m², a na wysokości działki 201 powierzchnia ta wynosiła ok. 240 m² i na gruncie Skarbu Państwa postawiono m.in. wiatę i budynek gospodarczy,
- Inulec - w 18 przypadkach bezprawnie wykorzystywano te grunty (zagospodarowane przez władających nieruchomościami przyległymi), a ich łączna powierzchnia wynosiła ok. 2.619 m², w tym np. powierzchnia tych gruntów na wysokości działki nr 104 wynosiła ok. 405 m², działki nr 105 wynosiła 400 m² i na gruncie Skarbu Państwa postawiono wiatę, nr 117 wynosiła ok. 134 m² i na gruncie Skarbu Państwa postawiono wiatę, nr 131 wynosiła ok. 305 m², a na gruncie Skarbu Państwa postawiono obiekt małej architektury – grill z kamienia, a na działce nr 122/2 wynosiła ok. 142 m² i na gruncie Skarbu Państwa postawiono wiatę,
- Wulpińskim (nr 216/1), w miejscowości Dorotowo na wysokości działki nr 29 teren był uporządkowany (wykoszona trawa), znajdowało się utwardzone zejście prowadzące od drzwi budynku hotelowego do tarasu i pomostu, na których znajdowały się przenośne leżaki i parasole. Taki sposób zagospodarowania ww. gruntów stwierdzono już w toku oględzin przeprowadzonych w 2010 r. w ramach kontroli P/10/154,
- Luterskim (nr 401), w miejscowości Lutry na wysokości działki 239/6, teren był uporządkowany (trawa wykoszona). Na gruncie tym znajdowały się dwie drewniane i zadaszone wiaty, z których jedna usadowiona była na palach betonowych i posiadała drewniane schody, a druga znajdowała się na podłożu utwardzonym polbrukiem. Obiekty te stwierdzono także w toku oględzin przeprowadzonych przez NIK w 2010 r.

Szczegółowe wyjaśnienia Pani Dyrektor Zarządu opisano w punkcie 2.5. niniejszego wystąpienia.

Analiza dokumentacji wykazała, że spośród 13 urządzeń wodnych stwierdzonych w toku oględzin linii brzegowej jeziora Wydmieńskiego, cztery posiadały pozwolenia wodnoprawne oraz umowy na użytkowanie gruntów pokrytych wodą zawarte przez ZMiUW.

Spośród 22 urządzeń wodnych stwierdzonych na jeziorze Inulec siedem posiadało pozwolenia wodnoprawne z tego trzy objęto umowami na użytkowanie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Umów użytkowania, o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy Prawo wodne nie zawarto w przypadku urządzeń wodnych znajdujących się na gruncie Skarbu Państwa na wysokości działek nr 103, 104, 127/2 oraz 128/1 przyległych do działki (jezioro Inulec) mimo, że ZMiUW posiadał informacje o wydanych pozwoleniach wodnoprawnych.

Dyrektor wyjaśniła, że Rejonowy Oddział w Mrągowie uzgadniał projekty decyzji o warunkach zabudowy dla pomostów rekreacyjnych. Jeden z punktów uzgodnienia informował o konieczności zawarcia umowy użytkowania gruntów pod projektowane pomosty. Posiadacze gruntów, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy Prawo wodne, nieposiadających do dnia wejścia w życie ustawy umów, zgodnie z przepisami art. 217 ust. 7 są zobowiązani, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wystąpić do właściwego organu o zawarcie umowy użytkowania gruntu. Jak wyjaśniła, właściciele ww. działek nie występowali o zawarcie takich

umów. Podała, że w najbliższym czasie zostaną wysłane pisma informujące o dopełnienie ustawowego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 303-389, 401-414, 422-450)

Opis stanu
faktycznego

2.11. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym ZMiUW, do zadań Rejonowych Oddziałów ZMiUW należały m.in. działania w zakresie spraw pracowniczych i organizacyjnych dotyczących rejestrowania skarg i wniosków oraz terminowego ich załatwiania. Natomiast do zadań Działu Administracji ZMiUW należało m.in. prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz koordynowanie spraw związanych z udzieleniem odpowiedzi. W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) w Dziale Administracji ZMiUW zatrudnionych było trzech pracowników, z czego w zakresie czynności „prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz koordynowanie spraw związanych z udzieleniem odpowiedzi” miał jeden – kierownik Działu. Skargi i wnioski były rejestrowane oraz przechowywane w ZMiUW.

(dowód: akta kontroli str. 12-51)

2.12. W badanym okresie do ZMiUW wpłynęło łącznie 31 skarg i wniosków, z czego jedna skarga oraz jeden wniosek, dotyczyły ograniczenia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Skarga wpłynęła do ZMiUW 5 sierpnia 2014 r. od Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku – dotyczyła grodzenia brzegów jeziora Rumian. W dniu 7 sierpnia 2014 r. przeprowadzono rozmowę z właścicielem działki, który grodził brzegi jeziora, który zobowiązał się do cofnięcia ogrodzenia o 1,5 m. Tego samego dnia poinformowano Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku o sposobie załatwienia sprawy.

Wniosek dotyczący wgradzania się w jezioro Świętajno i przedłużania działek złożony przez Wójta Gminy Jedwabno złożony w Urzędzie Marszałkowskim, został skierowany do ZMiUW 18 września 2014 r. W dniu 25 września 2014 r. pracownicy Rejonowego Oddziału w Szczytnie ZMiUW dokonali oględzin linii brzegowej - nie stwierdzili wgradzania się w jezioro niezgodnego z art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Przeprowadzili również rozmowę z sołtysem wsi Narty, który stwierdził, że na zebraniu wiejskim były zgłaszane przypadki grodzenia dostępu do jeziora. Jednak jego interwencje spowodowały, że takich przypadków już nie ma. Pismem z dnia 29.09.2014 r. przekazano informację z wizji lokalnej przeprowadzonej przez ZMiUW Rejonowy Oddział w Szczytnie do Dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko – Mazurskiego oraz do Urzędu Gminy Jedwabno.

(dowód: akta kontroli str. 415-416)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Realizacja wniosków pokontrolnych

Opis stanu
faktycznego

W związku z ustaleniami kontroli (P/10/154) w zakresie zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2007-2010 (I półrocze), Marszałek Województwa otrzymał wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 16 marca 2011 r., w którym sformułowano wnioski pokontrolne. Wnioski te dotyczyły podjęcia działań zmierzających do:

- 1) Wyeliminowania przypadków bezprawnego zajmowania pozostających w trwałym Zarządzie Marszałka gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora

oraz naliczenia i pobrania, w uzasadnionych przypadkach, opłat za bezumowne korzystanie z takich gruntów,

- 2) Zawarcia umów użytkowania gruntów pokrytych wodami w każdym przypadku wybudowania urządzeń wodnych na podstawie pozwolenia wodnoprawnego.

W ww. wystąpieniu podano, że na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora: Brajniskie, Isąg, Kalwa, Luterskie, Probarskie, Orzysz oraz Wulpińskie stwierdzono przypadki samowolnego użytkowania przez władających nieruchomościami przyległymi, gruntów niepokrytych wodą o łącznej powierzchni ok. 30,9 tys. m².

Kontrola wykazała, że w ramach realizacji wniosków pokontrolnych ZMiUW podjęła działania wskazane w piśmie z 11 kwietnia 2013 r. stanowiącym odpowiedź na wystąpienie pokontrolne. W ramach tych działań wysłała m.in.:

- 633 pism do właścicieli działek w sąsiedztwie jezior stanowiących wody publiczne, gdzie stwierdzono wykonanie i użytkowanie urządzeń wodnych bez koniecznych do tego pozwoleń, o ich bezzwłoczną legalizację, w 113 przypadkach dokonano legalizacji.
- 133²⁷ pism informujących o konieczności zawarcia umowy z ZMiUW na użytkowanie gruntów pokrytych wodami płynącymi pod urządzeniami wodnymi, na które zostały wydane pozwolenia wodnoprawne, w 69 przypadkach zawarto takie umowy.
- 37 zawiadomień do starostw powiatowych o wszczęcie postępowań w sprawie likwidacji samowoli budowlanej, wydano 29 decyzji (10 – rozbiórka, 19 uznano za legalne i umorzono postępowanie).

W badanym okresie nie podjęto działań w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą mimo, że NIK wystąpieniu pokontrolnym informowała o samowolnym użytkowaniu takich gruntów, których łączna powierzchnia wyniosła około 30,9 tys. m². Na potrzebę podjęcia działań w ww. zakresie wskazują także wyniki przeprowadzonych 29 września 2015 r. oględzin fragmentów linii brzegowej jezior Wulpińskie i Luterskie, co opisano w punkcie 2.5 niniejszego wystąpienia.

Jak wyjaśniła dyrektor, ZMiUW wykonując obowiązki zarządcy w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa pod wodami płynącymi, w przypadkach bezprawnego wykorzystywania tych gruntów prowadzi działania ciągłe (pomimo niskiego stanu zatrudnienia, braku środków finansowych i szerokiego zakresu obowiązków związanych z wykonywaniem praw właścicielskich Skarbu Państwa dot. gospodarki wodnej), mające na celu dokonanie inwentaryzacji i weryfikacji nielegalnych urządzeń wodnych znajdujących się na gruntach pod wodami płynącymi w województwie. Zasady gospodarowania innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa, reguluje przepis art. 14 ust. 4 Prawa wodnego. W myśl tego przepisu mieniem tym gospodarują: właściwy miejscowo starostwa realizujący zadania z zakresu administracji rządowej lub odpowiednio organy lub jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone.

(dowód: akta kontroli str. 390, 400-414, 421-458)

Ocena cząstkowa

ZMiUW podjęła działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych jednak nie dotyczyły one bezprawnego użytkowania gruntów niepokrytych wodą stanowiących własność Skarbu Państwa, oznaczoną jako jezioro.

²⁷ W piśmie informującym o realizacji wniosków pokontrolnych nr OW-I.1710.2.2013 z 11 kwietnia 2013 r. wskazano, że wysłano 135 pism informujących o konieczności zawarcia umowy z ZMiUW na użytkowanie gruntów pokrytych wodami płynącymi pod urządzeniami wodnymi, na które zostały wydane pozwolenia wodnoprawne, jednakże w wyniku kontroli okazało się, że pism było o dwa mniej, tj. 133. Dyrektor wyjaśniła, że nastąpiło to z powodu omyłki.

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 Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Ujęcie w ewidencji środków trwałych nieruchomości (jezier) posiadanych przez Marszałka Województwa w trwałym zarządzie.
2. Podjęcie działań mających na celu eliminowanie przypadków bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą, a znajdujących się w obrębie działki jezioro.
3. Zawarcie z właścicielami urządzeń wodnych znajdujących się na gruncie Skarbu Państwa (jezioro Inulec) na wysokości działek oznaczonych nr 103, 104, 127/2 i 128/1 umów użytkowania gruntów.
4. Korzystanie z możliwości dochodzenia wynagrodzenia z tytułu bezprawnego zajmowania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą.

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 Olsztynie.

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 25 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.

Olsztyn, dnia października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

²⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096