



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.09.2015  
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hubert Sikorski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94976 z dnia 16 czerwca 2015 r.</li><li>2. Wojciech Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94984 z dnia 26 czerwca 2015 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Lubartowie ul. Słowackiego 8, 21-100 Lubartów (dalej: „Starostwo”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Fryderyk Puła, Starosta Lubartowski od dnia 19 maja 2010 r. (dalej: Starosta”) <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie<sup>1</sup> ocenia przygotowanie organizacyjne Starostwa do realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie wydawania m.in. pozwoleń wodnoprawnych. Izba zwraca jednak uwagę na brak skuteczności działań Starosty odnośnie uregulowania stanu prawnego ośmiu z dziewięciu jezior będących własnością Skarbu Państwa. W ewidencji gruntów i budynków nie dokonano bowiem wpisu o podmiotach wykonujących prawo własności do ww. gruntów. Brak uregulowań tej kwestii mógł stanowić przeszkodę w uzyskaniu prawa do dysponowania gruntem w przypadku zamiaru budowy urządzeń wodnych (pomostów). Oględziny NIK na dwóch spośród 9 jezior Skarbu Państwa (Kunów i Krasne) ujawniły bowiem 19 drewnianych pomostów rekreacyjnych, dla których Starosta nie wydał pozwoleń wodnoprawnych.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym<sup>2</sup> do zadań Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa (dalej: „Wydział”) należało m.in. prowadzenie spraw w zakresie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>3</sup>, w tym:

- ustalanie linii brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych,
- wydawanie decyzji o legalizacji urządzenia wodnego, nakładania obowiązku likwidacji urządzenia, nakazywanie przywrócenia funkcji urządzenia lub likwidacji szkód,
- wydawanie, stwierdzanie wygaśnięcia, cofanie, ograniczanie pozwoleń wodnoprawnych, dokonywanie przeglądów ustaleń i realizacji pozwoleń wodnoprawnych.

Zadania te ujęto w zakresie obowiązków jednej spośród ośmiu osób zatrudnionych na stanowiskach merytorycznych w Wydziale.

Osoba ta posiadała wykształcenie wyższe kierunkowe (inżynieria środowiska), a w latach 2007-2010 uczestniczyła w szkoleniach m.in. z zakresu: Prawa wodnego, „Pozwoleń wodnoprawnych - zasady przygotowania dokumentacji” oraz „Gospodarki wodno-ściekowej w pozwoleniach zintegrowanych”.

(dowód: akta kontroli str. 6-20 )

Na terenie Powiatu Lubartowskiego, wg danych ewidencji gruntów i budynków, zlokalizowanych jest 11 jezior o łącznej powierzchni 661,2 ha, z czego 9 (o łącznej pow. 561,6 ha) stanowi własność Skarbu Państwa, a pozostałe dwa własność Gminy Ostrów Lubelski i osób prywatnych. Spośród dziewięciu jezior Skarbu Państwa, jedno (jezioro Kunów) będące od 2014 r.<sup>4</sup> w trwałym zarządzie Marszałka Województwa Lubelskiego, ma charakter wód płynących (Wp), zaś pozostałe - wód stojących (bez wskazania jednostki sprawującej trwały zarząd).

(dowód: akta kontroli str. 21-44 )

W czerwcu 2012 r. Starosta uzyskał informację od Dyrektora Departamentu Inwestycji i Nadzoru Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: „KZGW”) iż, zgodnie z Atlasem Podziału Hydrologicznego Polski z 2005 r., sporządzonym przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz na podstawie analizy dostępnych materiałów jezioro Krasne i Ściegienne stanowią wody płynące. W czerwcu 2013 r. Starosta otrzymał informację z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej: „RZGW”), iż jeziora Gumienek i Białe Uścimowskie zaliczają się do kategorii wód płynących (Wp).

<sup>2</sup> Uchwała Nr V/42/15 Rady Powiatu w Lubartowie z dnia 25 marca 2015 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 469

<sup>4</sup> Na wniosek Marszałka z dnia 9 września 2014 r., ww. jezioro zostało mu przekazane w trwały zarząd decyzją Starosty z 28 listopada 2014 r.

W ww. piśmie Dyrektor Departamentu Inwestycji i Nadzoru KZGW wskazał, że „w obowiązującym stanie prawnym żaden z organów administracji publicznej nie ma uprawnień do określenia charakteru wód. O charakterze wód świadczyć powinny materiały archiwalne, mapy i opracowania świadczące o naturalnym płynącym charakterze danego cieku. W przypadku wątpliwości co do charakteru wód, właściwym wydaje się opracowanie stosownej ekspertyzy hydrologiczno-hydrograficznej(...)”

(dowód: akta kontroli str. 44-80)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Starosta pomimo posiadania od 2012 r. i 2013 r. informacji, iż cztery jeziora (odpowiednio Krasne i Ściegienne oraz Gumienek i Białe Uścimowskie), mają charakter wód płynących (Wp) stanowiących własność Skarbu Państwa nie zaktualizował zapisów w ewidencji i rejestrze gruntów w zakresie organu wykonującego uprawnienia właścicielskie odnośnie tych jezior. Wymóg zawarcia informacji o organach które gospodarują zasobem nieruchomości Skarbu Państwa wynikał z przepisów § 11 ust. 1 pkt. 1 lit d oraz § 23 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>5</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków”).

Kierownik Wydziału wyjaśnił m.in., że „zmiany wpisów w ewidencji gruntów, o których mowa wyżej, dokonywane są na podstawie wniosku uprawnionych podmiotów wymienionych w § 11 ww. rozporządzenia oraz że bez złożenia wniosku przez właściwy podmiot nie jest możliwe dokonywanie zmiany wpisów w stosunku do nieruchomości stanowiących jeziora, wobec których prawa właścicielskie winny wykonywać inne podmioty niż Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego starostę”.

(dowód: akta kontroli str. 135-136)

Starosta wyjaśnił także, iż z uwagi na fakt, że dane w ewidencji gruntów dotyczące zapisów określających rodzaj użytków (Wp/Ws), nie odzwierciedlają danych zawartych w Atlasie Podziału Hydrologicznego Polski z 2005 r., nie wpisano podmiotów odpowiedzialnych za faktyczne wykonywanie praw właścicielskich na jeziorach Skarbu Państwa. Według posiadanych przez Starostwo dokumentów dotyczących jezior Skarbu Państwa zaliczonych do kategorii wód stojących, były one użytkowane następująco:

- Jezioro Firlej - przez Polski Związek Wędkarski w Lublinie (dalej: „PZW w Lublinie”);
- Jezioro Krasne - umowa dzierżawy prawa rybackiego użytkowania zawarta pomiędzy osobą prywatną a RZGW w Warszawie;
- Jezioro Maśluchowskie - umowa dzierżawy prawa rybackiego użytkowania zawarta pomiędzy Starostą Lubartowskim a PZW w Lublinie;
- Jezioro Kleszczów - działka nr 1, wg zapisu w ewidencji gruntów: Wspólnota Gruntowa wsi Rudka Starościańska - władanie samoistne, zaś działka nr 2240, wg zapisów w ewidencji gruntów - Sąd Wieczystoksięgowy postanowieniem z dnia 30.04.2015 r., oddalił wniosek o założenie księgi wieczystej z wpisem własności na rzecz Skarbu Państwa;

---

<sup>5</sup> D.U. z 2015 r. poz. 542 j.t.

- Jezioro Uścimowskie (Białe Uścimowskie) - umowa dzierżawy prawa rybackiego użytkownika zawarta pomiędzy PZW w Lublinie a RZGW w Warszawie;
- Jezioro Gumienek - umowa użytkownika prawa rybackiego zawarta pomiędzy osobą prywatną a RZGW w Warszawie;
- Jezioro Ściegienne - umowa użytkownika prawa rybackiego obwodu rybackiego zawarta pomiędzy osobą prywatną a RZGW w Warszawie;
- Jezioro Czarne - umowa dzierżawy prawa rybackiego użytkownika zawarta pomiędzy Starostą Lubartowskim a osobą prywatną.

(dowód: akta kontroli str. 41-44)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 44 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, to do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów należy m.in. utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi. Natomiast aktualizacja operatu ewidencyjnego, w myśl zapisów § 45 ust. 1 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia, następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w celu zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym lub stanem prawnym, a także w celu ujawnienia nowych danych ewidencyjnych. Ponadto § 46 ust. 1 stanowi, że dane zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek. Z urzędu wprowadza się zmiany wynikające m.in. z prawomocnych aktów normatywnych (§ 46 ust. 2).

Opis stanu faktycznego

Starosta pismem z dnia 10.07.2012 r. wystąpił do Marszałka Województwa Lubelskiego o rozważenie przejęcia w trwały zarząd, gruntów pod wodami jezior: Krasne i Białe Uścimowskie oraz Ściegienne z uwagi na „zaliczenie ich do kategorii wód płynących wg danych zawartych w Atlasie Podziału Hydrologicznego Polski z 2005 r.” Marszałek Województwa Lubelskiego w piśmie z 07.08.2012 r., zakwestionował zaliczenie ww. jezior do kategorii wód płynących, przedstawiając notatkę służbową z oględzin ww. jezior oraz sugerując Staroście przedstawienie ekspertyzy hydrologicznej odnośnie charakteru przepływowości jezior.

(dowód: akta kontroli str. 65-69)

Uwagi dotyczące badanej działalności

**1.2.** W latach 2011-2015 (do 30.06.) do Starostwa nie wpłynął żaden wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu linii brzegu jezior.

(dowód: akta kontroli str. 89)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą (w 2013 r.) Starosta wydał jedną decyzję udzielającą pozwolenia wodnoprawnego na budowę urządzenia wodnego na jeziorze Kunów, położonego w Gminie Kunów (działka ew. nr 1680 obręb 8 Kunów). Pozwolenie z 22.04.2013 r. wydane na wniosek osoby prywatnej dotyczyło wykonania pomostu rekreacyjnego o konstrukcji drewnianej, z pokładem na palach, o szerokości od 0,7 m do 2,5 m oraz długości 20 m. Jako lokalizację planowanego pomostu podano współrzędne geograficzne.

Do wniosku złożonego w Starostwie 22.03.2013 r. dołączono operat wodnoprawny, który spełniał wymogi art. 132 ust. 1, 1a, 2, 3 i 9 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 469 j.t.

Starosta, stosownie do zapisów art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> (dalej: „Kpa”), zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego wszystkie osoby będące stronami w sprawie, tj. w myśl zapisów art. 127 ust. 7 pkt. 2 Prawa wodnego właściciela wody<sup>8</sup>, Polski Związek Wędkarski w Lublinie, Urząd Gminy Firlej oraz wnioskodawcę. Strony postępowania nie wniosły uwag lub zastrzeżeń w toku postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 90-108)

**1.4.** Wydane pozwolenie wodnoprawne nie naruszało ustaleń Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Jezior Firlej - Kunów<sup>9</sup>, w którym zapisano, że jezioro Kunów jest jednostką obejmującą obszary poza ochroną konserwatorską i planistyczną, z dominującą funkcją zabudowy jednorodzinnej i letniskowej na terenach rekreacyjnych.

Decyzja udzielająca pozwolenia wodnoprawnego została wydana 22.04.2013 r., zgodnie z art. 35 §§1 i 3 Kpa, tj. w terminie 30 dni od złożenia wniosku oraz zawierała wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1, w tym m.in.: podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 108-129)

Inwestor do 17.07.2015 r. nie dokonał w Starostwie zgłoszenia robót budowlanych. W myśl art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>10</sup> inwestor był zobowiązany zgłoszenia robót budowlanych w organie administracji architektoniczno-budowlanej Starostwa (przed rozpoczęciem wykonania urządzeń).

Kontrola przeprowadzona na wniosek kontrolera NIK przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lubartowie (dalej: „PINB”) wykazała, że pomost został wybudowany niezgodnie z wydanym pozwoleniem wodnoprawnym. Stwierdzono bowiem przesunięcie lokalizacji pomostu (inne współrzędne geograficzne) oraz że jego długość wyniosła 34,7 m zamiast 20 m określonych w decyzji i operacie wodnoprawnym.

(dowód: akta kontroli str. 92)

**1.6.** W okresie objętym kontrolą Starostwo nie otrzymało żadnego wniosku o legalizację urządzeń wodnych o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h ustawy Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli str. 130)

**1.7.** W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydał żadnej decyzji dotyczącej likwidacji urządzeń wodnych na podstawie art. 64 a ust. 5 ustawy Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli str. 130)

**1.8.** Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym rejestrowanie, rozpatrywanie oraz załatwianie skarg i wniosków z zastrzeżeniem § 58 regulaminu koordynował i prowadził Wydział Organizacyjno-Administracyjny. W latach 2011-

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>8</sup> RZGW w Warszawie oraz Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie.

<sup>9</sup> Uchwała Rady Gminy Firlej z dnia 8 sierpnia 2002 r. w sprawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Jezior Firlej - Kunów, ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (Lubel.2002.111.2494) oraz uchwała z dnia 7 lutego 2007 r. w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Jezior Firlej - Kunów, ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (Lubel.2007.65.1402)

<sup>10</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

2015 (do 30.06.) w rejestrze wpisano łącznie 32 skargi, (od trzech do 11 skarg rocznie) spośród których żadna nie dotyczyła zagadnień z zakresu Prawa wodnego, w tym ograniczenia dostępu do jezior. Prowadzeniem rejestru skarg i wniosków zajmowała się, zgodnie z zakresem czynności, osoba zatrudniona na stanowisku inspektora.

(dowód: akta kontroli str. 131-134)

**1.9.** W latach 2011-2015 (do 30.06.) Starostwo nie przeprowadzało modernizacji lub aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w obrębie działek Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

W odniesieniu do jeziora Kunów decyzją z dnia 23.06.2014 r., Wójt Gminy Firlej, działając z urzędu, zatwierdził projekt podziału działki oznaczonej jako jezioro Kunów, stanowiącej własność Skarbu Państwa, położonej w miejscowości Kunów, gmina Firlej, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1680 o powierzchni 114,0266 ha, na odrębne działki o nr: 1680/1 o pow. 5,2300 ha, 1680/2 o pow. 100,5709 ha, 1680/3 o pow. 8,1928 ha i 1680/4 o pow. 0,0329 ha.

Podział ww. działki przeprowadzono w celu wydzielenia obszaru stanowiącego tereny przybrzeżne jeziora i wyodrębnienie obszaru pokrytego powierzchniowymi wodami płynącymi.

Zaprojektowany podział został pozytywnie zaopiniowany przez Starostę pismem z dnia 03.02.2014 r. Koszty wykonania dokumentacji podziałowej (operat pomiarowy), zostały w całości pokryte przez Wójta Gminy Firlej.

(dowód: akta kontroli str. 81-88, 135-138 )

**1.10.** W wyniku oględzin przeprowadzonych<sup>11</sup> na wybranych odcinkach linii brzegowej jezior Krasnego i Kunowskiego stwierdzono na terenie stanowiącym własność Skarbu Państwa istnienie 19 drewnianych pomostów rekreacyjnych o długościach od 3 m do 52 m, w tym:

- 8 na jeziorze Krasnym (w obrębie geodezyjnym nr 5) na wysokości działek przyległych do tego jeziora o nr ewidencyjnych: 49, 1162/15, 9/2, 6/5, 5, 3, 2 i 1068/4. Długość trzech pomostów (na wysokości działek o nr 49, 6/5 i 5) wynosiła ponad 25 m;
- 11 na jeziorze Kunowskim w obrębie nr 7 na wysokości działek przyległych do jeziora o nr ewidencyjnych 531/3, 531/4, 531/5, 531/9, 531/10 oraz w obrębie 8 na wysokości działek nr 856/1, 855/1, 854/3, 854/2, 846 i 844/3, w tym siedem o długości ponad 25 m (na wysokości działek o nr 531/3, 531/4, 531/5, 531/9, 531/10, 855/1, 854/3).

Ponadto nad jeziorem Krasnym w granicach działki będącej własnością Skarbu Państwa stwierdzono:

- na wysokości działki nr 1068/4 – umocnienie brzegu elementami betonowymi oraz urządzenie miejsca do biwakowania o pow. 600 m<sup>2</sup>, na terenie którego znajdowały się drewniane stoły i ławki;
- na wysokości działki nr 81/5 – wygradzenia siatką stalową terenu stanowiącego własność Skarbu Państwa w postaci trójkąta o pow. 186 m<sup>2</sup>; zajęty teren był wykoszony.

<sup>11</sup> przeprowadzonych w toku kontroli NIK w PINB w Lubartowie (LOL.410.011.10.2015)

Na budowę ww. obiektów wg. informacji uzyskanej ze Starostwa, nie wydano decyzji wodnoprawnych, a inwestorzy nie zgłosili zamiaru budowy lub nie wystąpili o pozwolenie na budowę ww. urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 139-144)

#### **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>12</sup>, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań zmierzających do przekazania jezior podmiotom uprawnionym lub właściwym do sprawowania nad nimi zarządu;
2. Zbadanie legalności wybudowania urządzeń wodnych w przypadku których stwierdzono brak pozwoleń wodnoprawnych.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

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 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.

Olsztyn, dnia lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie

Kontroler  
Hubert Sikorski  
Starszy inspektor kontroli państwowej

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.