



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.010.01.2022

Krzysztof Woś  
Prezes  
Państwowego Gospodarstwa Wodnego  
Wody Polskie  
ul. Żelazna 59a  
00-848 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/040 - Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie <sup>1</sup> – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku <sup>2</sup> , ul. Pułkowa 11, 15-143 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes PGW Wody Polskie, od 31 sierpnia 2022 r., zaś od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. – p.o. Prezes PGW Wody Polskie. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Przemysław Daca, Prezes PGW Wody Polskie, od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. Miroslaw Markowski, Dyrektor RZGW <sup>3</sup> , od 2 stycznia 2018 r.
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 <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/75/2022 z 31 maja 2022 r.  (akta kontroli str.1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2019 – 2022 (I półrocze) w RZGW na ogół zgodnie z wymaganymi procedurami wykonywano prawa właścicielskie wobec wód Skarbu Państwa i prowadzono sprawy związane z użytkowaniem gruntów jezior pokrytych wodami płynącymi zlokalizowanymi na obszarze województwa podlaskiego. Realizowano także działania w celu egzekwowania praw właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Kontrola NIK wykazała jednakże przypadki braku takich działań<sup>6</sup> lub opieszałego działania<sup>7</sup>, mimo że RZGW posiadał informacje o podmiotach bezumownie wykorzystujących ww. grunty.

Prawidłowo planowano kontrole zarówno pod kątem przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych, jak i korzystania z gruntów pod wodami płynącymi, w tym legalności wykonania urządzeń wodnych. W latach 2019-2022 (I półrocze) na obszarze województwa podlaskiego

<sup>1</sup> Dalej: PGW Wody Polskie.

<sup>2</sup> Dalej: RZGW.

<sup>3</sup> Dalej: Dyrektor.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dotyczyło to trzech (wszystkich) decyzji w sprawie legalizacji pomostów o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m zlokalizowanych na jeziorach na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Augustowie, wydanych w latach 2019-2022 (I półrocze).

<sup>7</sup> Po jednej spośród czterech badanych kontroli gospodarowania wodami, w których stwierdzono bezumowne użytkowanie gruntów pod pomostami (25%).

przeprowadzono dziewięć takich kontroli. W sytuacji ujawnienia nieprawidłowości wydawano zarządzenia pokontrolne i monitorowano je, a w przypadku braku ich realizacji występowało do odpowiednich organów o wszczęcie postępowania administracyjnego.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na:

- rozpatrywaniu wniosków o zawarcie umów użytkowania gruntów pod wodami w terminie dłuższym niż określony w uregulowaniach wewnętrznych (22,9% badanych wniosków),
- niezłożeniu przez trzech pracowników RZGW przeprowadzających dwie kontrole oświadczenia, o którym mowa w Zasadach prowadzenia kontroli<sup>8</sup> (40% badanych kontroli),
- zobowiązaniu kontrolowanych w dwóch zarządzeniach pokontrolnych (spośród pięciu badanych) w sposób władczy do likwidacji lub legalizacji urządzeń wodnych wybudowanych bez wymaganego pozwolenia/zgłoszenia wodnoprawnego, mimo że zgodnie z art. 190 ust. 2 i 13 ustawy Prawo wodne taki obowiązek może być nałożony wyłącznie w decyzji administracyjnej,
- niezarejestrowaniu w rejestrze skarg i wniosków 13 wniosków dotyczących gospodarowania jeziorami na terenie województwa podlaskiego, tj. wszystkich z tego obszaru, które wpłynęły do RZGW w badanym okresie.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą obszar działania RZGW stanowiły, zgodnie z zapisami § 17 ust. 1 Statutu PGW Wody Polskie<sup>10</sup>, regiony wodne: Narwi (z wyłączeniem zlewni Dolnej Narwi), Niemna oraz Łyny i Węgorapy, o łącznej powierzchni 3451 tys. ha położonych na terenie całości lub części 183 gmin<sup>11</sup>.

Na obszarze tym znajdowały się 1 104 jeziora stanowiące wody publiczne o powierzchni ogółem 101,1 tys. ha, z czego: 250 jezior o łącznej powierzchni 14,5 tys. ha na terenie województwa podlaskiego oraz 851 jezior o łącznej powierzchni 84,9 tys. ha – warmińsko-mazurskiego. Na terenie województwa mazowieckiego nie było jezior.

(akta kontroli str. 3-10)

RZGW z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 528 ustawy Prawo wodne, przejął od marszałków województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego uprawnienia właścicielskie w stosunku do 751 jezior stanowiących wody publiczne będące własnością Skarbu Państwa, położone na obszarze działania RZGW. W skład tych wód wchodziło 145 jezior z województwa podlaskiego oraz 606 z warmińsko-mazurskiego.

(akta kontroli str. 3, 11-37)

<sup>8</sup> Zarządzenie Nr 4/2020 Prezesa PGW WP z dnia 22 stycznia 2020 r. wprowadzające procedury określające Zasady przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami, dalej: Zasady przeprowadzania kontroli.

<sup>9</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Wprowadzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506)

<sup>11</sup> Z czego: 1 465,2 tys. ha położonych na całości lub części 60 gmin województwa warmińsko-mazurskiego; 1 645,9 tys. ha (94 gminy) w województwie podlaskim oraz 339,9 tys. ha (29 gmin) w województwie mazowieckim.

Protokołami zdawczo-odbiorczymi z 9 stycznia 2018 r. (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.) przejęto od Marszałka Województwa Podlaskiego<sup>12</sup> dokumentację dotyczącą wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wód stanowiących własność Skarbu Państwa, w skład której wchodziły, m.in.:

- wykazy nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa (grupa nr „0”) zarządzanych przez Marszałka,
- decyzje administracyjne dla przekazywanych nieruchomości Skarbu Państwa,
- obowiązujące umowy użytkowania, dzierżawy, użyczenia, porozumienia oraz decyzje opłat melioracyjnych,
- wykazy deklaracji podatkowych od gruntów Skarbu Państwa w poszczególnych gminach pozostających w trwałym zarządzie Marszałka,
- wykazy przekazywanych urządzeń wodnych (budowli piętrzących z możliwością sterowania przepływem) oraz przekazywanych pozostałych urządzeń melioracji wodnych podstawowych (np. budowli regulacyjnych), zarządzanych przez Marszałka.

Analiza dokumentacji dotyczącej 10 spośród 145 jezior<sup>13</sup> położonych w województwie podlaskim, dla których RZGW przejął uprawnienia właścicielskie od Marszałka wykazała, że:

- wszystkie ww. jeziora zostały ujęte w wykazach mienia, o których mowa w art. 528 ust. 3 ustawy Prawo wodne,
- RZGW otrzymał dokumentację, o której mowa w art. 528 ust. 5 ustawy Prawo wodne, tj.: decyzje wydane dla nieruchomości (dla wszystkich objętych badaniem jezior), umowy dzierżawy, najmu, użyczenia lub użytkowania mienia (dla pięciu jezior), deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości (dla wszystkich jezior objętych badaniem).

(akta kontroli str. 11-16, 38-39)

**1.2** W latach 2019-2022 (I półrocze), zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW Wody Polskie<sup>14</sup>, sprawy związane z powierzeniem wykonywania praw właścicielskich wód Skarbu Państwa oraz użytkowaniem gruntów pokrytych wodami płynącymi w RZGW prowadził Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód<sup>15</sup>. W wydziale tym w latach 2019-2022 (I półrocze) pracowało od pięciu do 11 pracowników<sup>16</sup>, którym przypisano w zakresach obowiązków zadania w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 70-162)

**1.3** W okresie objętym kontrolą do RZGW nie wpłynęły wnioski o zawarcie porozumień w sprawie powierzenia, na podstawie art. 213 ustawy Prawo wodne, jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących (jezior) znajdujących się w granicach tych jednostek lub ich związków. W konsekwencji nie zawarto takich porozumień.

(akta kontroli str. 163)

**1.4** W latach 2019-2022 (I półrocze) Dyrektor RZGW, na podstawie art. 261 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy Prawo wodne, zawarł 2 205<sup>17</sup> umów użytkowania gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu,

<sup>12</sup> Dalej: Marszałek.

<sup>13</sup> Jeziora: Dreństwo, Blizienko, Toczyłowskie, Pomorze, Sejwy, Boksze, Jęglówek, Kupowo, Szelment Wielki, Kościelne.

<sup>14</sup> Regulamin organizacyjny PGW Wody Polskie przyjęty zarządzeniami Prezesa PGW Wody Polskie: nr 1/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., nr 5/2019 z dnia 26 marca 2019 r., nr 80/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. (ze zmianami).

<sup>15</sup> Do 1 kwietnia 2019 r. Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa.

<sup>16</sup> W 2019 r. – od 5 do 7 osób, w 2020 r. – od 7 do 9 osób, w 2021 r. i w 2022 r. (I półrocze) – 11 osób.

<sup>17</sup> Z czego: 742 umowy zawarto w 2019 r., 659 w 2020 r., 583 w 2021 r. oraz 221 w 2022 r. (I półrocze).

z czego: 1 485 umów dotyczyło terenu województwa warmińsko-mazurskiego, zaś 720<sup>18</sup> województwa podlaskiego.

Spośród 720 umów użytkowania gruntów pod wodami jezior położonych w województwie podlaskim zawartych w związku z ustawieniem pomostu, 693 umowy (96,3%) dotyczyły pomostów o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, a 27 (3,7%) –większych.

W trzech przypadkach<sup>19</sup> (spośród ww. 720 umów), w których wysokość opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pod wodami jezior w związku z ustawieniem pomostów była wyższa niż 5 tys. zł, stosownie do art. 261 ust. 3 ustawy Prawo wodne, umowę użytkowania zawarto w formie aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 164-179)

**1.5** RZGW nie posiadał informacji o liczbie przypadków niezawarcia umów użytkowania gruntów pokrytych wodami z podmiotami, które uzyskały zgodę wodnoprawną i wykonały pomosty.

Analiza 115 zgód wodnoprawnych na budowę pomostów na jeziorach zlokalizowanych na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Augustowie z okresu objętego kontrolą, tj. trzech pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez Dyrektora Zarządu Zlewni w Augustowie oraz 112<sup>20</sup> zgłoszeń wodnoprawnych, które wpłynęły do ww. nadzoru (bez sprzeciwu), wykazała, że w 78 przypadkach umowy użytkowania gruntów zostały zawarte, zaś w pozostałych 37 – umów tych do 30 czerwca 2022 r. nie podpisano. Spośród ww. 37 zgłoszeń wodnoprawnych nieobjętych umowami: w czterech przypadkach do RZGW wpłynęły wnioski o ich zawarcie i sprawa była w toku, w 32 – RZGW do 30 czerwca 2022 r. nie otrzymało takich wniosków, a w jednym nie było potrzeby zmian obowiązującej umowy o użytkowanie<sup>21</sup>.

Według § 2 pkt 2 Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej<sup>22</sup> obowiązującej w RZGW, podmiot zainteresowany zawarciem umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami składa do Dyrektora RZGW wniosek oraz dokumenty niezbędne do jego rozpatrzenia i zawarcia umowy.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że RZGW nie sprawdza w terenie pomostów, na wykonanie których podmioty uzyskały zgody wodnoprawne. Podał także, że w przypadku osób, które uzyskały zgody wodnoprawne i do chwili obecnej nie złożyły wniosków o zawarcie umowy, RZGW wystosuje pisma przypominające o konieczności złożenia wniosku o zawarcie umowy użytkowania gruntu pokrytego wodami Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 180-226, 236-248)

Po analizie trzech (wszystkich) decyzji w sprawie legalizacji pomostów o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m zlokalizowanych na jeziorach na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Augustowie, wydanych na podstawie art. 190 ustawy Prawo wodne przez dyrektora Zarządu Zlewni w Augustowie w latach 2019-2022 (I półrocze)<sup>23</sup>, stwierdzono, że w żadnym z ww. przypadków do RZGW nie wpłynęły wnioski o zawarcie umowy na użytkowanie gruntów pod wodami. Do 30 czerwca

<sup>18</sup> Z czego: 293 w 2019 r., 234 w 2020 r., 148 w 2021 r. oraz 45 w 2022 r. (I półrocze).

<sup>19</sup> Jedna umowa w formie aktu notarialnego została zawarta w 2020 r., zaś dwie – w I półroczu 2022 r.

<sup>20</sup> Z czego: 17 w 2019 r., 29 w 2020 r., 48 w 2021 r., 18 w 2022 I półrocze.

<sup>21</sup> Podmiot posiadał podpisaną umowę użytkowania gruntu pod wodami, a powierzchnia użytkowanego gruntu pod wodami nie uległa zmianie w wyniku realizacji przedsięwzięcia objętego zgłoszeniem.

<sup>22</sup> Wprowadzone zarządzeniami Prezesa PGW Wody Polskie 3/2019 z 4 marca 2019 r., 87/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. oraz 34/2022 z 7 czerwca 2022 r. Dalej: Procedury gospodarowania mieniem.

<sup>23</sup> Informację pozyskano z Zarządu Zlewni w trybie art. 29 ustawy o NIK.

2022 r. RZGW nie podjął działań w celu ich podpisania (opisano to w punkcie 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 227-248, 1051-1054)

W toku kontroli gospodarowania wodami prowadzonych w badanym okresie – uzyskiwano informacje m.in. o przypadkach bezumownego korzystania z gruntów pod jeziorami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (co było odnotowywane w protokołach kontroli oraz w notatkach służbowych przekazywanych Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Usług Wodnych). Jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, w tych przypadkach kopię akt przekazywano do wydziału merytorycznie odpowiedzialnego za zawarcie umów, tj. do Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód, który zgodnie z Regulaminem organizacyjnym odpowiadał za gospodarowanie gruntami pokrytymi wodami.

Analiza dokumentacji pięciu kontroli<sup>24</sup> wykazała, że w czterech przypadkach pracownicy RZGW stwierdzili brak zawartej umowy użytkowania gruntów<sup>25</sup> lub użytkowanie gruntów w zakresie innym niż w obowiązującej umowie<sup>26</sup>. W dwóch<sup>27</sup> z czterech stwierdzonych przypadków bezumownego użytkowania gruntów, kontrolowani wystąpili z wnioskami o zawarcie umów i podpisali je w terminie od 239 dni do 813 dni od daty przeprowadzenia kontroli, a w dwóch pozostałych – nie zawarto takich umów. W jednym przypadku<sup>28</sup> przyczyną niezawarcia przedmiotowej umowy użytkowania był brak posiadania przez kontrolowanego wymaganych zgód wodnoprawnych, zaś w kolejnym<sup>29</sup>, jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, niezłożenie przez właściciela urzędzenia wodnego wniosku o zawarcie umowy użytkowania gruntów. Przypadek ten opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, w punkcie 2.

(akta kontroli str.180-193, 236-248, 556-643, 669-759)

Po wizji terenowej<sup>30</sup> przeprowadzonej przez PGW Wody Polskie z udziałem pracowników RZGW, w trakcie której ujawniono urzędzenia wodne bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych i podpisanych umów użytkowania<sup>31</sup>, pracownicy RZGW podjęli działania w celu ustalenia właścicieli ww. urzędzeń wodnych, tj. wystąpili do właściwego miejscowo starostwa powiatowego z wnioskiem o wypis z rejestru gruntów dla działek przyległych do linii brzegowej jeziora. Do tak ustalonych potencjalnych właścicieli skierowano pisma z informacją m.in. o obowiązku zawarcia umowy użytkowania.

(akta kontroli str. 180-193, 312-313, 780-789)

Ponadto prowadzono bieżącą weryfikację umów użytkowania gruntów pokrytych wodami Skarbu Państwa, tj. umów którym upłynęły terminy ważności. Analiza dwóch przypadków dokumentacji dotyczącej takiej weryfikacji<sup>32</sup> wykazała, że do podmiotów, z którymi była zawarta umowa, wysłano pismo informujące o obowiązku złożenia wniosku o zawarcie nowej umowy wraz ze wzorem takiego wniosku. W wyniku tych działań podpisano stosowne umowy.

(akta kontroli str. 180-193, 236-248, 313)

<sup>24</sup> Próba opisana w punkcie 2.5 niniejszego wystąpienia.

<sup>25</sup> Kontrole nr 42/2019 z dnia 10 września 2019 r., 4/2020 z dnia 10 września 2020 r., 11/2021 z dnia 21 lipca 2021 r.

<sup>26</sup> Kontrola nr 55/2019 z dnia 25 września 2019 r.

<sup>27</sup> Kontrola nr 11/2021 oraz 55/2019.

<sup>28</sup> Kontrola nr 42/2019.

<sup>29</sup> Kontrola nr 4/2020.

<sup>30</sup> Wizja terenowa – urzędowe oględziny terenu w celu stwierdzenia stanu faktycznego. Nie stanowi ona kontroli w rozumieniu art. 335 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne.

<sup>31</sup> Wizja terenowa jeziora Staw Sajenek przeprowadzona przez pracowników RZGW i Zarządu Zlewni w Augustowie 22 września 2021 r.

<sup>32</sup> Były to przykładowe sprawy zakończone podpisaniem: umowy użytkowania nr 2633/2021 z 12 października 2021 r. oraz umowy w formie aktu notarialnego nr 19494/2021 z dnia 16 grudnia 2021 r.

**1.6** W okresie objętym kontrolą kwota opłat nałożonych z tytułu użytkowania gruntów na obszarze działania RZGW pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostów<sup>33</sup> wyniosła 6 189,56 tys. zł, z czego 1 018,3 tys. zł w 2019 r., 1 791,3 tys. zł w 2020 r., 1 970,2 tys. zł w 2021 r. oraz 1 409,7 tys. zł w 2022 r. (I półrocze).

(akta kontroli str. 249)

**1.7** Analiza dokumentacji 72<sup>34</sup> umów użytkowania gruntów Skarbu Państwa stanowiących publiczne wody płynące zlokalizowanych na terenie województwa podlaskiego w związku z posadowieniem pomostów wykazała, że:

- W 71 przypadkach umowy podpisano po rozpatrzeniu wniosków o ich zawarcie, a w jednym<sup>35</sup> – to RZGW zainicjował proces podpisania umowy użytkowania. Dotyczyło to podmiotu, który miał podpisaną w umowę na bezpłatne użytkowanie gruntów pod wodami z Marszałkiem. Po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami<sup>36</sup>, wprowadzającego opłaty za grunt niezbędny do prowadzenia przedsięwzięć związanych z uprawianiem na wodach śródlądowych rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb RZGW wystosował do ww. podmiotu pismo<sup>37</sup> w sprawie konieczności zawarcia nowej umowy uwzględniającej ww. zmiany.
- W 57 przypadkach zawarto umowy w oparciu o kompletne wnioski zawierające załączniki<sup>38</sup> wymagane zapisami obowiązujących Procedur gospodarowania mieniem, zaś w 13 przypadkach do wniosków tych nie dołączono wypisu z ewidencji gruntów dotyczących działek Skarbu Państwa przewidzianych do oddania w użytkowanie<sup>39</sup>.  
Dyrektor wyjaśnił, że wypisy te dotyczą działek Skarbu Państwa, do których prawa właścicielskie wykonują Wody Polskie, stąd w przypadku braku tego dokumentu RZGW rozpatruje złożony wniosek w oparciu o posiadane w tej sprawie dokumenty własne oraz dane znane z urzędu. Podał także, że nie zawsze i nie we wszystkich starostwach powiatowych można było wziąć wypisy z rejestru gruntów na działkę, której nie jest się właścicielem, a do każdego wniosku załączona była zgoda wodnoprawna dotycząca budowy pomostu we wskazanej lokalizacji, stąd niedostarczenie wypisu, jego zdaniem, nie mogło wstrzymywać rozpoczętej procedury zawarcia umowy.
- W trzech przypadkach, w których wysokość opłaty rocznej była wyższa niż 5 tys. zł, umowę sporządzono w formie aktu notarialnego (art. 261 ust. 3 ustawy Prawo wodne), a jej zawarcie poprzedzono podpisaniem umowy przedwstępnej.
- W dwóch przypadkach<sup>40</sup>, w których w toku prowadzonego postępowania w sprawie zawarcia umowy stwierdzono bezumowne użytkowanie gruntów Skarbu Państwa, naliczono z tego tytułu opłaty (łącznie 88,6 tys. zł).

Ponadto stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

<sup>33</sup> Użytkowanych w związku z uprawianiem rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb.

<sup>34</sup> W tym: 29 umów zawartych w 2019 r., 23 w 2020 r., 15 w 2021 r. oraz pięć w 2022 r. (I półrocze).

<sup>35</sup> Umowa w formie aktu notarialnego Repetytorium A nr 3899/2022 z 22 marca 2022 r.

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 2496, dalej: rozporządzenie w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami

<sup>37</sup> Pismo z 30 kwietnia 2021 r.

<sup>38</sup> Tj. mapę ewidencyjną lub zasadniczą z zaznaczoną powierzchnią przeznaczoną do użytkowania, wypis z rejestru gruntów na działkę Skarbu Państwa przewidzianą do oddania w użytkowanie, kopię zgody wodnoprawnej lub zaświadczenia skutecznego dokonania zgłoszenia oraz wypis z rejestru (jeżeli dotyczy).

<sup>39</sup> W pozostałych dwóch przypadkach umowy zostały zawarte przed wejściem w życie Procedury gospodarowania mieniem.

<sup>40</sup> Akt notarialny nr 19494/2021 z 16 grudnia 2021 r. – umowa użytkowania gruntów pod wodami zajętych przez trzy pomosty, umocnienie brzegu, akwen wykorzystywany do cumowania jednostek pływających oraz umowa w formie aktu notarialnego Repetytorium A nr 3899/2022 z dnia 22 marca 2022 r.

- Wnioskodawcy posiadali zgody wodnoprawne na budowę pomostów, co według art. 261 ust. 4 ustawy Prawo wodne było warunkiem oddania w użytkowanie gruntów pod wodami. Były to: pozwolenia wodnoprawne (sześć przypadków) lub skutecznie dokonane zgłoszenia wodnoprawne (66 przypadków).
- Umowy sporządzono w formie pisemnej, stosownie do wymogu określonego w art. 261 ust. 2 ustawy Prawo wodne, a począwszy od stycznia 2021 r. na wzorze określonym w uaktualnionych Procedurach gospodarowania mieniem, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.<sup>41</sup>. Grunty pod wodami przekazano protokołem zdawczo-odbiorczym.
- Umowy zawarto na okres zgodny z zapisami obowiązujących Procedur gospodarowania mieniem. W przypadku umów sporządzonych w formie aktu notarialnego było to 10 lat, a w pozostałych - pięć<sup>42</sup> lub siedem<sup>43</sup> lat, w zależności od zapisów obowiązującej w danym momencie procedury. W dwóch przypadkach zawarcia umów przed wejściem w życie ww. procedur, umowy zawarto na czas nieokreślony.
- Opłaty za użytkowanie gruntów pokrytych wodami określono zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami<sup>44</sup> oraz z Procedurą gospodarowania mieniem, jako iloczyn potwierdzonej dokumentami powierzchni gruntu pod urządzeniami wodnymi oraz stawki za użytkowanie określonej w ww. rozporządzeniu.

Ponadto ww. analiza wykazała, że 54 spośród 70 badanych wniosków o zawarcie ww. umów<sup>45</sup> rozpatrzono w terminie określonym w § 4 ust. 1 Procedur gospodarowania mieniem, tj. w ciągu 120 dni, zaś 16 wniosków – po tym terminie (opisano to w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, w punkcie 3).

(akta kontroli str. 250-452, 1050)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Do 30 czerwca 2022 r. nie wystąpiono do trzech podmiotów, które bezumownie korzystały z gruntów pod wodami płynącymi publicznymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa o zawarcie umowy ich użytkowania<sup>46</sup>, o której mowa w art. 261 ust. 2 ustawy Prawo wodne, pomimo że wiedzę w ww. zakresie RZGW posiadał odpowiednio od: 13 marca 2019 r., 25 sierpnia 2020 r., 10 sierpnia 2021 r. Brak działań w ww. zakresie uznać należy za zachowanie nierzetelne. Dotyczyło to podmiotów, którym wydano decyzje o nr:
  - BI.ZUZ.1.421.3.3.2019.KMP z 11 marca 2019 r., udzielającą pozwolenia wodnoprawnego na legalizację urządzenia wodnego – pomostu drewnianego wykonanego na jeziorze Staw Sajenek,
  - BI.ZUZ.1.4214.7.2020.KMP z 19 sierpnia 2020 r., legalizującą pomost o konstrukcji drewnianej zlokalizowany na jeziorze Blizno,

<sup>41</sup> Wprowadzone zarządzeniem nr 87/2020 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 22 grudnia 2020 r.

<sup>42</sup> W okresie obowiązywania Procedury władania mieniem wprowadzonej zarządzeniem Prezesa PGW Wody Polskie nr 3/2019 z 4 marca 2019 r.

<sup>43</sup> W okresie obowiązywania Procedury władania mieniem wprowadzonej zarządzeniem Prezesa PGW Wody Polskie nr 87/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r.

<sup>44</sup> Dz. U. poz. 2496, dalej: rozporządzenie w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami.

<sup>45</sup> Badanie dotyczyło wniosków o zawarcie umów rozpatrzonych po wejściu w życie Procedur gospodarowania mieniem.

<sup>46</sup> Szacunkowa łączna kwota opłat za użytkowanie gruntów pod wodami objętych ww. decyzjami w okresie od wydania decyzji w sprawie legalizacji do 2022 r. to 1,0 tys. zł.



- BI.ZUZ.1.4214.9.2021.KMP z 9 sierpnia 2021 r., legalizującą wykonane bez zgody wodnoprawnej urządzenie wodne – pomost o konstrukcji drewnianej zlokalizowany na jeziorze Staw Sajenek.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że zgodnie z Procedurami gospodarowania mieniem obowiązującymi w Wodach Polskich podmiot zainteresowany zawarciem przedmiotowej umowy powinien złożyć do Dyrektora PGW WP RZGW stosowny wniosek o zawarcie umowy. Jak podał, ponieważ do chwili obecnej takie wnioski nie wpłynęły do RZGW, do ww. osób Dyrektor RZGW wystosował 2 sierpnia 2022 r. pisma przypominające o obowiązku złożenia wniosku o zawarcie umowy, z załączonym drukiem wniosku oraz wyszczególnionymi załącznikami, jakie należy dołączyć do wniosku.

(akta kontroli str. 227-248, 1055-1056)

2. W jednym przypadku, po planowej kontroli<sup>47</sup> gospodarowania wodami przeprowadzonej 10 września 2020 r., w opieszaly sposób prowadzono działania w celu zawarcia umowy użytkowania gruntów, bowiem dopiero w trakcie kontroli NIK, pismem z 8 lipca 2022 r. wezwano kontrolowanego do zawarcia takiej umowy (po niemal 19 miesiącach od dostarczenia protokołu z kontroli kontrolowanemu<sup>48</sup>).

Dyrektor wyjaśnił, że nie zawarto umowy, gdyż właściciel urządzeń wodnych nie złożył dotychczas wniosku o zawarcie umów użytkowania gruntów. Ponadto podał, że po przeprowadzonej kontroli informowano kontrolowanego w rozmowie telefonicznej o konieczności złożenia wniosku i zawarcia umowy użytkowania.

(akta kontroli str. 180-193, 236-248, 556-559, 715-759)

3. W 16 przypadkach<sup>49</sup> spośród 70 badanych (22,9%) wnioski o zawarcie umów użytkowania gruntów pod jeziorami położonymi na obszarze województwa podlaskiego, , rozpatrzono w terminie od 125 do 531 dni, tj. dłuższym niż przewidziany w obowiązującej Procedurze gospodarowania mieniem. Zgodnie z zapisami § 4 ust. 1 ww. procedury, termin rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy użytkowania wynosił do 120 dni.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że przyczyną było m.in. ogłoszenie w dniu 14 marca 2020 r. na obszarze RP stanu zagrożenia epidemicznego w wyniku zakażenia wirusem SARS-CoV-2 (na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r.), a następnie stanu epidemii w dniu 20 marca 2020 r. Na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. zawieszono zostały biegi terminów postępowań administracyjnych i wstrzymaniu uległa w ww. okresach możliwość dostarczenia (uzupełniania) dokumentów, zaś urzędy, w tym RZGW, podjęły pracę w trybie zdalnym. Wydłużyło to również terminy rozpatrywania wniosków i podpisywania umów.

(akta kontroli str. 251-305, 443-452)

NIK zwraca uwagę, że ww. terminy nie biegły w okresie 14 kwietnia 2020 r. do 16 maja 2020 r., a ponadto dotyczyły one wyłącznie zawieszenia biegu postępowań administracyjnych. Kwestia zawarcia umów użytkowania gruntów pod jeziorami nie jest natomiast przedmiotem takiego postępowania. Należy bowiem do spraw z zakresu prawa cywilnego.

<sup>47</sup> Kontrola nr 4/2020.

<sup>48</sup> 17 grudnia 2022 r.

<sup>49</sup> Badanie dotyczyło wniosków o zawarcie umów rozpatrzonych po wejściu w życie Procedur gospodarowania mieniem, tj. wniosków nr: 960/2019 z 7 sierpnia 2019 r., 1035/2019 z 23 września 2019 r., 1020/2019 z 10 października 2019 r., 1194/2019 z 14 stycznia 2020 r., 1278/2020 z 27 stycznia 2020 r., 1277/2020 z 17 lutego 2020 r., 1201/2019 z 20 lutego 2020 r., 1349/2020 z 10 marca 2020 r., 1325/2020 z 12 marca 2020 r., 1328/2020 z 13 marca 2020 r., 1452/2020 z 4 maja 2020 r., 1330/2020 z 14 maja 2020 r., 1448/2020 z 10 czerwca 2020 r., 1764/2020 z 1 września 2020 r., 1043/2019 z 3 listopada 2020 r., 2852/2022 z 17 marca 2022 r.

## OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019 – 2022 (I półrocze) w RZGW wykonywano prawa właścicielskie w odniesieniu do wód Skarbu Państwa i sprawy w zakresie użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi zazwyczaj zgodnie z wymaganymi procedurami. Prowadzono także działania w celu egzekwowania praw właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Stwierdzono jednak nieprawidłowości, które polegały na braku działań<sup>50</sup> lub opieszałym działaniu<sup>51</sup>, mimo pozyskania informacji o bezumownym wykorzystaniu ww. gruntów oraz niedotrzymaniu terminu rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy użytkowania gruntów pod wodami (22,9% badanych przypadków).

## OBSZAR

### 2. Nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Opis stanu faktycznego

**2.1** W okresie objętym kontrolą, w regulaminie organizacyjnym PGW Wody Polskie, sprawy związane z nadzorem nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym w zakresie kontroli gospodarowania wodami przypisano Wydziałowi Kontroli Gospodarowania Wodami w RZGW. W latach 2019-2022 (I półrocze) było zatrudnionych w nim od dwóch do czterech pracowników<sup>52</sup>, mających w zakresach obowiązków m.in. przygotowanie planów kontroli gospodarowania wodami, przeprowadzanie tych kontroli, sporządzanie zarządzeń pokontrolnych oraz podejmowanie innych działań związanych z kontrolą, w tym także sprawdzanie realizacji zarządzeń pokontrolnych. Zadań polegających na koordynacji przez Dyrektora RZGW realizacji takich zadań przez podległe terenowe jednostki organizacyjne PGW WP nie przypisano wprost żadnej z komórek organizacyjnych RZGW.

(akta kontroli str. 70-162)

**2.2** W latach 2019 - 2022 (I półrocze), w RZGW zaplanowano przeprowadzenie 26 kontroli, o których mowa w art. 335 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne, dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne płynące. Jedną spośród tych kontroli dotyczyła grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu lub zakazywania / uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar, 14 – wykonania urządzeń wodnych (pomostów) bez wymaganej zgody wodnoprawnej, a kolejna obejmowała oba ww. zakresy. Pozostałe 10 spraw dotyczyło m.in. naruszenia linii brzegowej jezior, innych niż pomosty urządzeń wodnych i umieszczenia na terenie jezior tzw. „platform bezpieczeństwa”. Na obszarze województwa podlaskiego przewidziano cztery kontrole gospodarowania wodami, trzy z nich dotyczyły pomostów. Nie zaplanowano kontroli z zakresu grodzenia brzegów jezior na tym terenie.

W okresie objętym kontrolą RZGW zrealizował 42<sup>53</sup> (22 planowe i 20 doraźnych) kontrole gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, z czego: jedna planowa dotyczyła egzekwowania zakazu grodzenia, 13 planowych i osiem doraźnych – weryfikacji legalności posadowienia pomostów, a trzy zarówno grodzenia, jak i pomostów. Pozostałe dotyczyły m.in. naruszenia linii brzegowej jezior, urządzeń wodnych związanych z gospodarką wodną wykorzystywanych przez

<sup>50</sup> Dotyczyło to trzech (wszystkich) decyzji w sprawie legalizacji pomostów o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m zlokalizowanych na jeziorach na obszarze działania Nadzoru Wodnego w Augustowie, wydanych w latach 2019-2022 (I półrocze).

<sup>51</sup> W przypadku jednej spośród czterech badanych kontroli gospodarowania wodami, w których stwierdzono bezumowne użytkowanie gruntów pod pomostami (25%).

<sup>52</sup> W 2019 r. – od 3 do 4 osób, w 2020 r. – od 3 do 4 osób, w 2021 r. – od 2 do 3 i w 2022 r. (I półrocze) – od 2 do 4 osób.

<sup>53</sup> Z czego: 16 w 2019 r., 13 w 2020 r., 13 w 2021 r. oraz jedna w 2022 r. (I półrocze).

wylęgarnie ryb, innych niż pomosty urządzeń wodnych – nabrzeży, slipów, a ponadto kanałów dojściowych, torów wodnych i basenów portowych.

(akta kontroli str. 453-455, 457-524)

W badanym okresie dziewięć spośród 42 kontroli gospodarowania jeziorami przeprowadzono w województwie podlaskim, w tym: cztery planowe i trzy doraźne w zakresie pomostów posadowionych bez wymaganej zgody wodnoprawnej (jedna także w zakresie grodzenia) oraz dwie doraźne dotyczące naruszenia linii brzegowej jeziora.

W efekcie tych kontroli stwierdzono przypadki budowy lub przebudowy urządzeń wodnych bez wymaganych zgód wodnoprawnych (m.in. przekształcenia pomostów kąpieliskowych w żeglugowe, wykonania slipu bez zgody wodnoprawnej, budowy pomostu niezgodnie ze zgłoszeniem), grodzenia przejścia wzdłuż linii jeziora oraz bezumownego zajęcia gruntu pod wodami w związku z ustawieniem urządzeń wodnych.

(akta kontroli str. 453-455)

**2.3** Kontrole gospodarowania jeziorami zrealizowane w województwie podlaskim, w tym cztery planowe i pięć doraźnych, podjęto w wyniku:

- trzech wniosków o kontrolę dotyczących: naruszenia linii brzegowej jeziora Garbaś (wniosek złożony przez Policję), zajęcia działki jeziora Pyre (anonim) oraz wykonania urządzenia wodnego na jeziorze Rospuda niezgodnie z posiadaną zgodą wodnoprawną (anonim);
- sześciu informacji o nieprawidłowościach (tj. m.in. nielegalnych pomostach, przebudowie pomostów i wykonaniu urządzeń wodnych bez zgód wodnoprawnych), przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub jednostki organizacyjne PGW Wody Polskie, pozyskanych przez nie m.in. podczas wizji lokalnych / oględzin jezior.

(akta kontroli str. 454-455)

**2.4** W latach 2019 – 2022 (I półrocze), kontrole planowe były realizowane na podstawie planów kontroli gospodarowania wodami. Projekty planów kontroli na kolejny rok sporządzone przez Dyrektora RZGW, przedkładane były Prezesowi PGW WP, nie później niż do 15 listopada bieżącego roku. Plany kontroli na lata 2019-2022 realizowane przez RZGW, zostały zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej<sup>54</sup>, stosownie do art. 356 ust. 2 pkt 3 Prawa wodnego.

W latach 2019-2022 (I półrocze) zrealizowano 22 kontrole gospodarowania jeziorami spośród 26 przewidzianych w planach, z czego: trzy z pięciu zaplanowanych w 2019 r., wszystkie przewidziane na 2020 r. (11) i na 2021 r. (siedem<sup>55</sup>) oraz jedną z czterech ustalonych na 2022 r. W 2019 r. nie zrealizowano dwóch kontroli osób fizycznych dotyczących urządzeń wodnych zlokalizowanych na jeziorach (na jeziorze Tajty i jeziorze Niegocin).

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że wynikało to z konieczności przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych w zakresie niezbędnym do ustalenia zakresu i celu korzystania z wód pobieranych przez ww. zakłady. Podał także, że mając powyższe na uwadze, pismem z dnia 1 lipca 2019 r. wystąpiono do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej<sup>56</sup> z wnioskiem

<sup>54</sup> Plany na rok 2019 oraz rok 2020 zatwierdził Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej odpowiednio 25 stycznia 2019 r. i 5 marca 2020 r., zaś na 2021 r. i 2022 r. – Minister Infrastruktury (odpowiednio: 11 lutego 2021 r. i 29 grudnia 2021 r.).

<sup>55</sup> W 2021 r. przewidziano sześć kontroli planowych, a zrealizowano siedem - jedną z kontroli podzielono na dwie.

<sup>56</sup> Dalej: KZGW.

o zmianę planu kontroli na ten rok. W odpowiedzi KZGW przesłało pismo<sup>57</sup> Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, w którym poinformowano RZGW o braku konieczności zatwierdzenia zmian ww. dokumentu w trybie art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy Prawo wodne, wskazując jednocześnie, że dopuszcza się odstępstwa od zatwierdzonego planu, m.in. w związku z wykonaniem dodatkowych kontroli doraźnych.

(akta kontroli str. 180-193, 443-524)

**2.5** W latach 2019-2022 (I półrocze) kontrole gospodarowania wodami prowadzone były przez RZGW na podstawie przepisów art. 334-342 ustawy Prawo wodne, w których określono zakres takich kontroli oraz uregulowania dotyczące m.in. uprawnień kontrolujących, upoważnień, protokołów kontroli oraz działań podejmowanych po kontroli. Od 22 stycznia 2020 r. Prezes PGW Wody Polskie zarządzeniem nr 4/2020 wprowadził pisemne procedury określające Zasady przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami<sup>58</sup>.

Z ww. zasad kontroli wynikało m.in., że:

- kontrola planowana lub doraźna gospodarowania wodami, stosownie do art. 334 ustawy Prawo wodne, dotyczy m.in. korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych, przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy, wykonania urządzeń wodnych, utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych, przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń;
- kontrole przeprowadzają zespoły co najmniej dwuosobowe na podstawie legitymacji oraz upoważnienia stałego lub jednorazowego, za wyjątkiem spraw niecierpiących zwłoki, w których czynności kontrolne mogą być prowadzone przez jednego kontrolowanego;
- co do zasady o kontroli zawiadamia się kontrolowanego, wskazując zakres i termin kontroli oraz miejsce rozpoczęcia czynności kontrolnych, a kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, za wyjątkiem uzasadnionych przypadków, w szczególności istotnych zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej w którym można przeprowadzić kontrolę bez zawiadomienia;
- kontrolujący dokonuje ustalenia stanu faktycznego na podstawie dowodów, przeprowadzonych oględzin i badań i sporządza protokół kontroli w dwóch egzemplarzach parafowany i podpisany przez kontrolujących i kontrolowanego;
- komórka odpowiedzialna za kontrole przygotowuje projekty rozstrzygnięć przewidzianych w art. 341 ust. 1 i 3 ustawy Prawo wodne, tj. m.in.: projekt zarządzenia pokontrolnego, projekt wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego, projekt wystąpienia do właściwego organu o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu na prawach stron;
- zarządzenie pokontrolne jest dokumentem niemającym cech aktu administracyjnego w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego<sup>59</sup> i nie mogą w nim być zawarte żadne zobowiązania nałożone na kontrolowanego poza wymaganiami określonymi przepisami ustawy Prawo wodne oraz ostatecznymi decyzjami administracyjnymi wydanymi na jej podstawie;
- przekazanie informacji lub złożenie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego powinno mieć miejsce w szczególności w przypadku rażącego naruszenia obowiązków określonych w decyzji pozwolenia wodnoprawnego,

<sup>57</sup> Pismo z dnia 6 września 2019 r.

<sup>58</sup> Dalej: Zasady przeprowadzania kontroli.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej: Kpa.

- stwierdzenia podczas kontroli braku pozwolenia wodnoprawnego, stwierdzenia nieprawidłowości w gospodarowaniu wodami powstałych ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie obowiązków w decyzji administracyjnej;
- w przypadku uzasadnionego podejrzenia przestępstwa lub wykroczenia należy niezwłocznie zawiadomić o tym właściwe organy.

(akta kontroli str. 525-554)

Analiza dokumentacji pięciu<sup>60</sup> kontroli, przeprowadzonych na obszarze województwa podlaskiego w latach 2019-2022 (I półrocze), dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym egzekwowania zakazu grodzenia brzegów jezior i/lub legalności pomostów wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- Kontrole prowadzili pracownicy RZGW, którym, stosownie do przepisu art. 337 ust. 1 Prawa wodnego, wydano upoważnienia jednorazowe zawierające elementy określone w art. 337 ust. 2 ww. ustawy.
- Zawiadomiono kontrolowanego o zakresie i terminie przeprowadzenia kontroli, stosownie do zapisów rozdziału X ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli, a kontrolę wszczęto po upływie od 8 do 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.
- Kontrolę przeprowadził zespół co najmniej dwuosobowy, brał w niej udział kontrolowany, a w trzech kontrolach (oprócz pracowników Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami) uczestniczył także pracownik Zarządu Zlewni w Augustowie.
- Sporządzono protokoły kontroli, które w każdym przypadku zostały podpisane przez kontrolowanych,
- Protokoły doręczono kontrolowanemu (art. 340 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne) w czterech przypadkach w dniu przeprowadzenia kontroli, a w jednym po 98 dniach. Dotyczyło to kontroli planowej nr 4/2020, przeprowadzonej 10 września 2020 r., której protokół doręczono kontrolowanemu 17 grudnia 2020 r. Dyrektor wyjaśnił, że ze względu na ilość zidentyfikowanych urządzeń wodnych oraz skomplikowany charakter sprawy pracownicy RZGW w Białymstoku odstąpili od sporządzenia protokołu „na miejscu”, tj. w dniu przeprowadzonej kontroli. Protokół z kontroli został sporządzony w siedzibie urzędu po przeanalizowaniu wszystkich pozyskanych w sprawie dokumentów oraz wyjaśnieniu wątpliwości, które pojawiły się w dniu przeprowadzenia kontroli. Następnie pracownicy RZGW skontaktowali się telefonicznie z podmiotem kontrolowanym w celu ustalenia daty podpisania protokołu. Termin ten przeciągnął się do dnia 17 grudnia 2020 r. ze względu na obowiązujący wówczas stan zagrożenia epidemicznego i trudności w ustaleniu dogodnego terminu spotkania.

Ponadto analiza dokumentacji ww. pięciu kontroli wykazała, że w trzech przypadkach akta kontroli nie zawierały pisemnego oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli, o którym mowa w rozdziale VII ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli, zaś w upoważnieniach do dwóch kontroli przedsiębiorców nie zawarto oznaczenia tych przedsiębiorców, wymaganego przepisami art. 337 ust. 3 ustawy Prawo wodne (opisano to w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości, w punktach nr 1 i 2).

(akta kontroli str.180-193, 555-759)

**2.7** W wyniku wszystkich pięciu analizowanych kontroli pracownicy RZGW stwierdzili nieprawidłowości, które:

- w jednym przypadku polegały na przebudowie dwóch pomostów kąpieliskowych i ich przekształceniu w żeglugowe bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego,

<sup>60</sup> Dotyczyło to kontroli numer: RUK-586, RUK-595, RUK-599, RUK-600, RUK-621, RUK-642, RUK-647, RUK-657, RUK-660, RUK-661, RUK-665, RUK-690 (trzech planowych i dziewięciu doraźnych).

- wykonaniu slipu bez zgody wodnoprawnej oraz złym stanie technicznym oczepu betonowego oraz niezgodności danych w zawartej umowie użytkowania gruntów pod wodami ze stanem faktycznym,
- w dwóch polegały na wybudowaniu nielegalnych pomostów i bezumownym użytkowaniu gruntów pod wodami,
  - w jednym – na wykonaniu pomostu niezgodnie ze zgłoszeniem,
  - w jednym – na grodzeniu linii brzegu jeziora i braku zawartej umowy na użytkowanie gruntów pod wodami.

We wszystkich przypadkach na podstawie art. 341 ust.1-3 ustawy Prawo wodne wydano zarządzenia pokontrolne, w których nałożono na kontrolowanych obowiązek doprowadzenia stanu faktycznego dotyczącego urządzeń wodnych i grodzień do zgodności ze stanem prawnym wynikającym z przepisów ustawy Prawo wodne.

W przypadku czterech kontroli, w wyniku których stwierdzono bezumowne użytkowanie gruntu pod wodami, fakt ten ujęto w protokole z kontroli.

Dyrektor wyjaśnił, że odstąpiono od wydawania zarządzeń w powyższym zakresie, gdyż brak jest, jego zdaniem, podstawy do wydania w zarządzeniu pokontrolnym władczego nakazu zawarcia umowy użytkowania gruntów. Podał także, że postępowanie, w ramach którego zostaje zawarta umowa na użytkowanie jest prowadzone na wniosek podmiotu. Jak poinformował, przepisy prawne nie przewidują żadnych mechanizmów prawnych pozwalających nakłonić kontrolowanego do złożenia wniosku o zawarcie umowy na użytkowanie gruntów pokrytych wodami, w stosunku do których prawa właścicielskie sprawują Wody Polskie.

(akta kontroli str. 180-193, 555-759)

W dwóch przypadkach (po kontrolach przeprowadzonych 10 września 2019 r. i 25 września 2019 r., w toku których ujawniono pomosty wybudowane bez wymaganych zgód wodnoprawnych), w sytuacji braku realizacji zarządzeń pokontrolnych skierowano pismo do Zarządu Zlewni w Augustowie z poleceniem przeprowadzenia działań zgodnie z kompetencjami, w oparciu o art. 190 i 191 ustawy Prawo wodne (legalizacja lub likwidacja urządzeń wodnych).

W jednym przypadku<sup>61</sup>, ww. zarząd wszczął postępowanie w celu likwidacji urządzeń wodnych<sup>62</sup>, w trakcie którego podmiot sam dokonał likwidacji pomostów, o czym poinformował RZGW pismem z dnia 30 marca 2021 r. Postępowanie umorzono<sup>63</sup>.

W drugim przypadku<sup>64</sup> w aktach sprawy w RZGW brak było informacji o wyniku tych działań. Z informacji otrzymanych w trybie art. 29 ustawy o NIK od Dyrektora Zarządu Zlewni w Augustowie wynikało, że nie podjęto działań, bo w sprawie tej wystąpiły trudności z ustaleniem właściciela pomostów, a obowiązek likwidacji urządzenia w drodze decyzji można nałożyć tylko na właściciela takiego urządzenia wodnego.

Realizację zarządzeń pokontrolnych monitorowano poprzez kierowanie do kontrolowanych pism z zapytaniem o stan realizacji wniosków (pięć pism dotyczących trzech zarządzeń pokontrolnych) oraz poprzez oględziny w terenie. W czterech przypadkach nieprawidłowości zostały usunięte zgodnie z ww. zarządzeniami poprzez likwidację nielegalnych pomostów lub grodzień. Natomiast w jednym przypadku<sup>65</sup>, ze względu na brak bezspornego ustalenia

<sup>61</sup> Kontrola nr 55/2019 przeprowadzona dnia 25 września 2019 r. (jezioro Necko).

<sup>62</sup> Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego znak: BI.ZUZ.1.4217.1.2021.KMP z dnia 18 marca 2021 r.

<sup>63</sup> Decyzja znak:BI.ZUZ.1.4217.1.2021.KMP z dnia 13 kwietnia 2021 r.

<sup>64</sup> Kontrola nr 42/2019 przeprowadzona dnia 10 września 2019 r. (Jezioro Długie).

<sup>65</sup> Kontrola nr 42/2019 przeprowadzona dnia 10 września 2019 r. (Jezioro Długie).

właściciela pomostów, postanowienia zarządzenia pokontrolnego nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 555-759)

**2.8** Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny (20 lipca 2022 r.) wybranych fragmentów Jeziora Białego<sup>66</sup> i jeziora Necko<sup>67</sup>, do których przyległe były nieruchomości wykorzystywane w celach turystycznych lub mieszkalnych mające bezpośredni dostęp do linii brzegowej, wykazały dwa przypadki grodzień niespełniających wymogów z art. 232 ust.1 ustawy Prawo wodne, tj. w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu (po jednym na każdym z badanych jezior)<sup>68</sup>, zaś na pozostałych działkach umożliwiono przechodzenie przez ten obszar.

(akta kontroli str. 760-779)

W latach 2019-2022 (I półrocze) RZGW weryfikował i egzekwował zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących jeziora na obszarze województwa podlaskiego. Podejmowano czynności względem właścicieli nieruchomości nieprzestrzegających zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących jeziora, tj.:

- Po stwierdzeniu grodzenia uniemożliwiającego dostęp do linii brzegowej, w toku jednej kontroli<sup>69</sup>, RZGW wydał zarządzenie pokontrolne. Nałożył w nim na kontrolowanego zalecenie umożliwienia stałego, swobodnego przejścia wzdłuż linii Jeziora Białego w odległości 1,5 m od linii brzegowej poprzez likwidację grodzenia nieruchomości w terminie do 1 marca 2021 r. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. grodzenie zostało usunięte.
- W wyniku wizji lokalnej fragmentów linii brzegowej jeziora Staw Sajenek na wysokości 24 działek przyległych, przeprowadzonej przez pracowników RZGW i Zarządu Zlewni w Augustowie 22 września 2021 r. (po otrzymaniu wniosku o interwencję), stwierdzono m.in. siedem grodzień uniemożliwiających dostęp do linii brzegowej. RZGW wystosował do właścicieli działek przyległych pisma, w których informował o zakazie grodzenia wynikającym z przepisów prawa oraz wzywał do usunięcia grodzień w terminie 14 dni od otrzymania pisma. Do 30 czerwca 2022 r. nie otrzymano informacji o usunięciu grodzień.

(akta kontroli str. 556-559, 715-759, 780-789)

**2.9** W latach objętych kontrolą RZGW nie współpracował z organami jednostek samorządu terytorialnego wydającymi decyzje o których mowa w art. 233 ust. 2 ustawy Prawo wodne w zakresie umożliwienia dostępu do wody.

Dyrektor wyjaśnił, że RZGW nie posiada informacji, ile było takich decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 180-193)

**2.10** Z informacji otrzymanych od PINB właściwych dla obszaru działania RZGW, wynikało, że w latach 2019-2022 (I półrocze) nie było przypadków przekazania przez RZGW zgłoszeń dotyczących nielegalnego użytkowania pomostów z obszaru województwa podlaskiego.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że organy Wód Polskich działają na podstawie ustawy Prawo wodne, która reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Kierowane do RZGW wnioski/zgłoszenia informujące

<sup>66</sup> Działka Jeziora Białego nr 4007 obręb 0004, gmina Augustów na wysokości 12 działek przyległych.

<sup>67</sup> Działka jeziora Necko, nr 4959 obręb 0002, gmina Augustów na wysokości 50 działek przyległych.

<sup>68</sup> W przypadku jeziora Necko grodzenia stwierdzono na przedłużeniu granicy działki nr 260/15 obręb 0002 gmina Augustów z działkami sąsiednimi, tj. 260/13 i 260/17, aż do linii brzegowej jeziora, zaś w przypadku Jeziora Białego - na wysokości działki nr 856/3 obręb 0004 gmina Augustów.

<sup>69</sup> Kontrola planowa 4/2020 przeprowadzona 10 września 2020 r.

o nieprawidłowościach i naruszeniach, rozpatrywane są w oparciu o przepisy ustawy Prawo wodne. RZGW nie analizuje ich pod kątem ustawy Prawo budowlane ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>70</sup>, gdyż nie posiada do tego statutowych kompetencji.

(akta kontroli str. 180-193, 790-743)

**2.11** Prezes PGW Wody Polskie zarządzeniem nr 49/2021 z 13 sierpnia 2021 r. wprowadził Zasady postępowania dotyczące nakładania przez pracowników PGW Wody Polskie grzywien w drodze mandatu karnego. Zgodnie z ich zapisami, grzywnę w drodze mandatu karnego nakłada się w szczególności, gdy czyn oraz stopień szkodliwości nie budzą wątpliwości, a sprawca wykroczenia jest ustalony.

Do 30 czerwca 2022 r. pięciu pracownikom RZGW wystawiono upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone m.in. w:

- art. 476 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne (korzystanie z wód lub wykonywanie urządzeń wodnych bez zgody wodnoprawnej lub niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu wodnoprawnym),
- art. 478 pkt 2 ww. ustawy (grodzenie nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu lub zakazywanie lub uniemożliwianie przechodzenia przez ten obszar).

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków nałożenia grzywny w postaci mandatu karnego przez pracownika RZGW.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że przepisy art. 341 ust. 1 ustawy Prawo wodne wskazują na możliwość dokonania przez organ wyboru sposobu podejmowania działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonych kontroli, nie nakładają natomiast obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 ww. artykułu, tj. nałożenia grzywny. W przypadku kontroli przeprowadzonych od 13 sierpnia 2021 r. do końca pierwszego półrocza 2022 r. pracownicy RZGW w Białymstoku nie stwierdzili zasadności skorzystania z ww. uprawnienia, natomiast uznano za zasadne zastosowanie się do przepisu art. 341 ust. 1 pkt 1 (wydanie zarządzenia pokontrolnego) lub pkt 2 (wystąpienie do właściwego zarządu zlewni z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego) ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str.180-193, 236-248, 844-860)

**2.12** W latach 2019-2022 (I półrocze) do RZGW wpłynęły dwie skargi i 36 wniosków dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne położonymi na obszarze działania RZGW, w tym: osiem dotyczących budowy lub użytkowania nielegalnych pomostów oraz sześć grodzień linii brzegowej jezior, zaś pięć – obu ww. nieprawidłowości.

Organizację i tryb rozpatrywania skarg powszechnych, wniosków i petycji określono w procedurach ich przyjmowania i rozpatrywania w PGW Wody Polskie<sup>71</sup>, wprowadzonych zarządzeniem nr 35/2019 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 1 sierpnia 2019 r.

Analiza dokumentacji 13 wniosków i jednej skargi (wszystkich) dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi własność Skarbu Państwa z obszaru województwa podlaskiego wykazała m.in., że:

- podpisane wnioski złożyły: Policja, Polski Związek Wędkarstwa, Wschodni Kościół Staroobrzędowy, Gmina Rajgród oraz dwie osoby fizyczne, natomiast siedem wniosków było anonimowych,
- wnioski dotyczyły nielegalnych pomostów (trzy przypadki), grodzień linii brzegowej jeziora (jeden przypadek), obu ww. spraw – trzy przypadki, niszczenia

<sup>70</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 2351.

<sup>71</sup> Dalej: Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.



- lub zmiany linii brzegowej jeziora (pięć przypadków) oraz bezumownego korzystania z gruntów jeziora; w każdym przypadku wnioskodawca wnosił o kontrolę lub interwencję w sprawie,
- skarga została wniesiona przez petenta PGW Wody Polskie, a jej przedmiotem było niewłaściwe zachowanie się kierownika Nadzoru Wodnego w Suwałkach przy przyjmowaniu zgłoszenia wodnoprawnego na budowę pomostu,
  - w dziesięciu przypadkach sprawy zostały przekazane do sprawdzenia do właściwego zarządu zlewni lub nadzoru wodnego w celu weryfikacji stanu faktycznego w terenie i prośbą o przekazanie informacji o wynikach, z czego w dwóch sprawach, w których potwierdzono niszczenie linii brzegowej jeziora Gaładuś i Jeziora Białego skierowano sprawy na Policję,
  - na podstawie trzech wniosków RZGW przeprowadziło kontrole gospodarowania wodami (w jednym przypadku – po weryfikacji stanu faktycznego przez nadzór wodny),
  - w przypadku dotyczącym bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa Jeziora Rajgrodzkiego ustalono, że osoba wskazana w piśmie posiada podpisaną umowę z RZGW, wniosek był niezasadny,
  - w przypadku jednego wniosku – zgłoszenia licznych, prawdopodobnie nielegalnych urządzeń wodnych i grodzień na jeziorze Staw Sajenek, w celu załatwienia wniosku pracownicy RZGW i Zarządu Zlewni w Augustowie przeprowadzili wizję / oględziny w terenie, co opisano w pkt. 1.5 i 2.8 niniejszego wystąpienia.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w trakcie czynności wyjaśniających w tej sprawie nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 24 podmiotów. Mając na uwadze, że od sierpnia do grudnia 2021 r. obsada Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami wynosiła trzy osoby (w tym jedna osoba przebywała na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, a następnie na urlopie macierzyńskim) przeprowadzenie czynności kontrolnych na podstawie art. 335 ust. 1 ustawy Prawo wodne w przypadku tych podmiotów było fizycznie nie możliwe do realizacji. Wskazał również, że ww. wydział w 2021 roku był również zobligowany do wykonania planu kontroli zaplanowanego na ten rok oraz do przeprowadzenia kontroli doraźnych na podstawie dokonywanych zgłoszeń przez inne podmioty. W związku z powyższym czynności wyjaśniające w niniejszej sprawie przeprowadzono na podstawie przeprowadzonej wizji/ogłędzin w terenie oraz korespondencyjnie poprzez skierowanie pism do właścicieli działek, u których stwierdzono nieprawidłowości

(akta kontroli str. 236-248, 861-1044)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków przekazywania kierowanych do RZGW skarg i wniosków według właściwości z prośbą o informację o sposobie załatwienia sprawy, natomiast trzy z 13 wniosków zostały przekazane do RZGW przez inne podmioty – przez Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w Białymstoku (jeden wniosek) oraz dwa wnioski przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku.

Analizowaną skargę zaewidencjonowano w prowadzonym przez RZGW rejestrze skarg i wniosków stosownie do przepisu art. 254 Kpa, zaś wnioski nie zostały w nim ujęte, mimo że ich treść wskazywała na zasadność takiego działania. Spośród sześciu skarg/wniosków podpisanych przez autorów tych pism – w czterech przypadkach udzielono skarżącemu odpowiedzi w terminie wynikającym z art. 237 § 1 Kpa, tj. nie później niż w ciągu miesiąca, zaś w jednym – po tym terminie. W przypadku dwóch wniosków nie poinformowano składającego wniosek o sposobie załatwienia sprawy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 244 § 2 Kpa. Nieprawidłowości te opisano szczegółowo w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 861-1044)

**2.13** Dyrektor RZGW organizował spotkania z dyrektorami zarządów zlewni, na których koordynował w imieniu Prezesa Wód Polskich działalność ww. zarządów. Obowiązek takiej koordynacji wynikał z § 6 ust. 2 Statutu PGW Wody Polskie. Na spotkaniach tych Dyrektor przekazywał m.in. wytyczne dotyczące działań w zakresie gospodarowania wodami publicznymi.

Dyrektor poinformował, że gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne polega na ścisłej współpracy Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami i Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód, zarządów zlewni, a w szczególności Działu Współpracy z Użytkownikami Wód oraz nadzorów wodnych w wykonywaniu zadań statutowych, w tym zakresie uczestniczenia w oględzinach i kontrolach gospodarowania wodami.

(akta kontroli str.180-193)

**2.14** RZGW podpisał w 15 lipca 2022 r. porozumienie w sprawie zasad współdziałania w ramach zapewnienia optymalnej ochrony mazurskich jezior i rzek przed dewastacją z:

- Warmińsko-Mazurskim Urzędem Wojewódzkim w Olsztynie,
- Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Olsztynie,
- Miastem i Gminą Mikołajki,
- Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w Olsztynie,
- Państwową Strażą Rybacką w Olsztynie,
- Wojewódzkim Inspektoratem Nadzoru Budowlanego w Olsztynie,
- Komendantem Wojewódzkim Policji w Olsztynie.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że choć nie zawarto takiego porozumienia w zakresie nadzoru nad jeziorami z terenu województwa podlaskiego, to RZGW współpracuje w tym zakresie z Państwową Strażą Rybacką i Policją.

(akta kontroli str. 236-248, 1049)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W dwóch wydanych upoważnieniach do kontroli gospodarowania wodami, które zostały przeprowadzone u przedsiębiorców nie zawarto oznaczenia tych przedsiębiorców, mimo wymogu określonego w art. 337 ust. 3 ustawy Prawo wodne.

Dyrektor wyjaśnił, że w upoważnieniach faktycznie wskazano jedynie kontrolowane obiekty wraz z ich lokalizacją. Podał, że przedmiotowe obiekty stanowiły własność podmiotów kontrolowanych i w obu przypadkach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli zostały dostarczone do rąk własnych tych podmiotów.

(akta kontroli str. 180-193, 556-559, 576-577, 733-734)

2. W przypadku dwóch kontroli pracownicy, którzy brali w nich udział nie złożyli pisemnych oświadczeń o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli. Dotyczyło to jednego pracownika prowadzącego 10 września 2020 r. kontrolę planową nr 4/2020 oraz dwóch pracowników prowadzących 21 lipca 2021 r. kontrolę planową nr 11/2021.

Obowiązek złożenia takiego oświadczenia określony został w rozdziale VIII ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami

Dyrektor wyjaśnił, że w brak złożenia ww. oświadczeń wynikał wyłącznie z przeoczenia pracowników Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami. Podał także, że w przypadku każdej sprawy brak było okoliczności uzasadniających

wyłączenie pracowników od udziału w kontroli, podmioty kontrolowane nie wniosły uwag w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 180-193, 556-559, 669-759)

3. Po przeprowadzeniu dwóch kontroli, tj. planowej 42/2019 (data przeprowadzenia: 10 września 2019 r.) oraz doraźnej 55/2019 (25 września 2019 r.) na podstawie art. 341 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo wodne wydano zarządzenia pokontrolne, w których nałożono na kontrolowanych obowiązek likwidacji lub legalizacji urządzeń wodnych wybudowanych bez wymaganych pozwoleń lub zgłoszeń wodnoprawnych. Tymczasem władcze działanie organu w ww. zakresie stosownie do postanowień przepisu art. 190 ust. 2 i 13 ustawy Prawo wodne może być wyrażone w formie decyzji administracyjnej o legalizacji lub o rozbiórce urządzeń wodnych posadowionych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wodnoprawnego. Przy czym w przypadku legalizacji, to właścicielowi urządzenia przysługuje wyłączne prawo zainicjowania postępowania w sprawie legalizacji poprzez wystąpienie z wnioskiem w tej sprawie (art. 190 ust.1 ustawy Prawo wodne).

W zarządzeniach pokontrolnych zarządzono nałożenie na kontrolowanych obowiązku:

- doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym wynikającym z przepisów ustawy Prawo wodne poprzez legalizację lub likwidację istniejących urządzeń wodnych (10 pomostów) zlokalizowanych na Jeziorze Długim na wysokości działki nr 464/23 w miejscowości Stręgowizna (zarządzeniem z dnia 16 września 2019 r. wydanym po kontroli 42/2019),
- doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym wynikającym z przepisów ustawy Prawo wodne poprzez:
  - legalizację dwóch istniejących pomostów – przystani śródlądowych (zlokalizowanych na działce 4959 - jezioro Necko - obr. 2 gm. Augustów), powstałych w wyniku wykonanych prac związanych ze zmianą funkcji pomostu kąpieliskowego lub przywrócenie funkcji kąpieliskowej dwóm pomostom poprzez likwidację odnóg cumowniczych,
  - legalizację lub likwidację slipu zlokalizowanego przy plaży na działce 4959 (jezioro Necko) przylegającej do działki nr 275/16 obr. 2 gm. Augustów (zarządzeniem z dnia 11 października 2019 r. wydanym po kontroli 55/2019).

Dyrektor wyjaśnił, że zarządzenia pokontrolne wydawane przez Dyrektora RZGW w Białymstoku w latach 2018-2019 były formułowane w sposób władczy, gdyż taka forma ich sporządzania wydawała się prawidłowa i zgodna z ustawą Prawo wodne. Dopiero Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29.09.2020 r., Sygn. Akt. II SA/Bk 419/20, wykazał ww. nieprawidłowości, których dopuszczał się RZGW w wydanych zarządzeniach. Od chwili otrzymania niniejszego wyroku, zalecenia w zarządzeniach pokontrolnych nałożone przez Dyrektora RZGW w Białymstoku formułowane są jako „uregulowanie stanu formalnoprawnego”. Natomiast w uzasadnieniu zarządzeń organ dokładnie precyzuje na czym niniejsze „uregulowanie” może polegać, wskazując na treść art. 190 ust. 1 i 13 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 180-193, 556-559, 560-643)

4. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. nie zaewidencjonowano w rejestrze skarg i wniosków 13 wniosków o interwencję/kontrolę dotyczących gospodarowania jeziorami zlokalizowanymi na obszarze województwa podlaskiego, które wpłynęły do RZGW w latach 2019-2022 (I półrocze). Było to niezgodne z art. 254

Kpa. Według tego przepisu wnioski składane i przekazywane m.in. do organów państwowych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrole przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Obowiązek ewidencjonowania wniosków w ww. rejestrze wynikał także z § 4 ust. 1 Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, który stanowi, że skargi, wnioski i petycje, wnoszone do jednostek organizacyjnych PGW Wody Polskie, są ewidencjonowane w rejestrach skarg i wniosków.

Dyrektor wyjaśnił, że ww. pism nie rozpatrywano w trybie procedury przyjmowania skarg i wniosków, ponieważ jego zdaniem nie spełniały one przesłanek do ich zakwalifikowania jako skargi lub wniosku. Poinformował, że w myśl przepisów art. 222 Kpa, o tym, czy pismo jest skargą / wnioskiem decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. Jak podał, ww. pisma rozpatrywane były w trybie art. 334 pkt 1-7 oraz 9-13 ustawy Prawo wodne.

Dyrektor wyjaśnił także, że kontrole gospodarowania wodami, które realizuje RZGW są jednym z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi w rozumieniu art. 11 pkt 4 ustawy Prawo wodne, będący zgodnie z art. 335 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne organem wykonującym kontrole w zakresie określonym w art. 334 pkt 1 -7 oraz 9-13 ww. ustawy. Wobec powyższego PGW WP jako organ administracji publicznej zobowiązany jest prowadzić postępowania kontrolne w trybie unormowanym ustawą Prawo wodne, które nie należy do żadnej grupy spraw wymienionych w art. 1 Kpa, co oznacza że nie mają w tym zakresie zastosowania przepisy Kpa. Nie mniej jednak RZGW w każdej z wymienionych w pytaniu spraw podjął działania w celu wyjaśnienia zaistniałych okoliczności oraz wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 443-452, 861-1044)

NIK wskazuje, że przedmiotem wniosku zgodnie z art. 241 Kpa mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W otrzymanych przez RZGW pismach wskazywano m.in. na możliwość naruszenia Prawa wodnego poprzez wybudowanie urządzeń wodnych bez zgłoszenia, czy też pozwolenia wodnoprawnego, a także groźbę budownictwa przyległego do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, co ogranicza prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych.

5. W przypadku jednego wniosku, dotyczącego bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa na Jeziorze Rajgrodzkim, nie załatwiono go w terminie wynikającym z art. 244 §1 Kpa w zw. z art. 237 §1 Kpa, tj. niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu miesiąca oraz nie zawiadomiono o tym podmiotu składającego wniosek podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, mimo wymogu określonego w art. 245 Kpa (dotyczyło to wniosku znak: BI.RUK.0155.24.2021.MF).

Dyrektor wyjaśnił, że przedmiotowe pismo nie spełniało przesłanek do zakwalifikowania go w trybie procedury przyjmowania skarg i wniosków zgodnie z przepisami Kpa. Przedmiotowe pismo rozpatrywane było w oparciu o przepisy ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 443-454, 906-977, 1037-1040)

6. W dwóch przypadkach nie poinformowano składającego wniosek o sposobie załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 244 § 2 Kpa (sprawy znak: BI.RUK.070.32.2020.JB oraz sprawy znak: BI.RUK.0155.24.2021.MF).

Dyrektor wyjaśnił, że z uwagi na brak przesłanek do zarejestrowania przedmiotowych pism w rejestrze skarg i wniosków w oparciu o przepisy Kpa, RZGW nie widział zasadności zastosowania się do ww. przepisu Kpa.

Przedmiotowe pisma dotyczyły prośby o interwencję w sprawie grodzenia linii brzegowej jeziora Necko (BI.RUK.070.32.2020.JB) oraz zgłoszenia do organu nieprawidłowości w sprawie bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa na Jeziorze Rajgrodzkim (BI.RUK.0155.24.2021.JB). W związku z powyższym Dyrektor RZGW w Białymstoku rozpatrywał je zgodnie z posiadanymi kompetencjami w oparciu o przepisy ustawy Prawo wodne. W przedmiotowych sprawach podjęto wszystkie niezbędne działania w celu wyjaśnienia zgłoszonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 443-452, 906-907, 946-982, 1037-1040)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą RZGW prowadził kontrole zarówno pod kątem przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż linii brzegowej, jak i korzystania z gruntów pod wodami płynącymi, w tym legalności wykonania urządzeń wodnych. W sytuacji ujawnienia nieprawidłowości wydawano zarządzenia pokontrolne, a w przypadku braku realizacji postanowień ww. zarządzeń występowano do odpowiednich organów o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków nieprzestrzegania wymogów ustawy Kpa w zakresie postępowania z wnioskami, o których mowa w dziale VIII ww. ustawy, jak również niektórych wymogów ustawy Prawo wodne i uregulowań wewnętrznych podczas prowadzenia kontroli gospodarowania wodami.

## 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 uwagi i wnioski:

- |         |  |
|---------|--|
| Uwagi   | <ol style="list-style-type: none"><li>1. NIK nie sformułowała uwag.</li></ol>  |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Podjęcie działań mających na celu rozpatrywanie wniosków o zawarcie umów użytkowania gruntów pod wodami w terminie określonym w uregulowaniach wewnętrznych.</li><li>2. Oznaczanie przedsiębiorców w upoważnieniach wydawanych do ich kontroli w zakresie gospodarowania wodami.</li><li>3. Rozpatrywanie otrzymywanych wniosków oraz prowadzenie rejestru skarg i wniosków zgodnie z art. 254 Kpa oraz z wewnętrznymi uregulowaniami.</li><li>4. Inicjowanie przez RZGW działań zmierzających do zawarcia umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami stanowiących własność Skarbu Państwa, w przypadku pozyskania wiedzy o bezumownym ich użytkowaniu.</li></ol> |

## 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 Olsztynie. 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.

Olsztyn, 26 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
z up.  
Barbara Zajdel  
Wicedyrektor

Kontroler  
Olga Ratkiewicz  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*