

LPO.410.019.03.2015
P/15/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Wojciech Domagalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95203 z dnia 17 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Koninie (dalej „Starostwo”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Stanisław Bielik, Starosta Koniński

(dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK ocenia pozytywnie¹ działania Starostwa w zakresie realizacji zadań statutowych związanych z przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne². Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonywanie zadań związanych z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych, decyzji dotyczących legalizacji urządzeń wodnych oraz nakładających obowiązek ich likwidacji. Wykonano także modernizację ewidencji gruntów i budynków w obrębie działek Skarbu Państwa pokrytych wodami powierzchniowymi jezior na terenie gminy Skulsk.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, ustalenia linii brzegu oraz stwierdzonych przypadków wybudowania urządzeń wodnych bez pozwolenia

Opis stanu
faktycznego

Według danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków na terenie powiatu konińskiego znajdowało się 31 jezior położonych o łącznej powierzchni 1.874,77 ha. Spośród ww. jezior stanowiących własność Skarbu Państwa, 20 jeziorami o łącznej powierzchni 1.076,79 ha zarządzał Marszałek Województwa Wielkopolskiego, a 11 jeziorami o powierzchni 797,98 ha Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu.

(Dowód : akta kontroli str. 315-333)

1. Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Koninie przyjęty został uchwałą Nr VIII/46/2011 Rada Powiatu Konińskiego z dnia 30 czerwca 2011 r.

¹ 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

² j. t. Dz.U z 2015, poz. 469 (dalej „Prawo wodne”)

W § 24 tego regulaminu określono zadania z zakresu ustawy Prawo wodne, w tym zadania związane z wydawaniem decyzji o ustaleniu linii brzegu, pozwoleń wodnoprawnych, prowadzeniem postępowań administracyjnych m.in. w zakresie legalizacji samowolnie wybudowanych urządzeń wodnych. Realizację ww. zadań powierzono Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa.

Zadania w ww. zakresie powierzono dwóm pracownikom spośród pięciu zatrudnionych w tym Wydziale, tj. osobie pełniącej obowiązki Naczelnika Wydziału i głównemu specjalście ds. gospodarki wodnej. Zakres zadań i pełnomocnictw p.o. Naczelnika Wydziału obejmował m.in.: wydawanie pozwoleń zintegrowanych, przygotowanie porozumień na rzecz ochrony jezior, wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, ustalanie linii brzegu, przygotowanie decyzji dotyczących przejścia do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa lub wykreślenia z zasobów gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Osoba ta posiadała także upoważnienie do wydawania w imieniu Starosty Konińskiego decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

Zakres zadań i pełnomocnictw głównego specjalisty ds. gospodarki wodnej obejmował m.in. : wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych; wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód; wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na prowadzenie przez wody powierzchniowe obiektów mostowych, linii i innych urządzeń; przygotowanie decyzji na wygaszanie cofanie, ograniczenie ww. pozwoleń wodnoprawnych oraz decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z tych pozwoleń; przygotowanie decyzji: o partycypacji utrzymania wód lub urządzeń wodnych, o legalizacji urządzenia wodnego wykonanego bez pozwolenia wodnoprawnego, odszkodowawczych za szkody powstałe w trakcie realizacji pozwolenia wodnoprawnego wydanego przez Starostę; przygotowanie decyzji nakazujących przywrócenie funkcji urządzenia wodnego lub decyzji o likwidacji szkód w przypadkach nienależytego utrzymania urządzeń wodnych.

(Dowód: akta kontroli str.99-102)

2. W latach 2011-2015 Starosta Koniński nie wydawał decyzji ustalających linię brzegu.

Według wyjaśnień Starosty nie wydawano decyzji ustalających linię brzegu cieków wodnych, jezior i innych zbiorników wodnych z powodu braku wniosków w przedmiotowym zakresie. Starosta wskazał, że brak takich wniosków spowodowany jest, być może, kosztami postępowania wymagającego dostarczenia przez wnioskodawcę projektu rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, co dla jednej działki wynosić może ok. 4 000 zł.

(Dowód : akta kontroli str.103-105)

3. W latach 2011-2015 Starosta Koniński wydał łącznie 61 pozwoleń wodnoprawnych, w tym: 49 na wykonanie urządzeń wodnych, siedem legalizujących urządzenia wodne, jedną stwierdzającą wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego oraz cztery udzielające zezwolenia na likwidację urządzenia wodnego. Decyzje te dotyczyły 13 jezior znajdujących się na terenie powiatu

konińskiego. Stroną postępowania administracyjnego związanego z wydaniem pozwoleń na wykonanie urządzeń wodnych był każdorazowo Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej lub Marszałek Województwa Wielkopolskiego (reprezentowani przez pełnomocników). Podmioty ubiegające się o pozwolenie wodnoprawne posiadały zgodę na użyczenie części gruntu wydaną przez podmiot wykonujący prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych jezior stanowiących własność Skarbu Państwa.

4. W odniesieniu do jezior, które w ramach kontroli NIK przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Koninie objęto oględzinami (Mikorzyńskie-Wąsowskie i Licheńskie), w latach 2011 – 2015 (do 30 czerwca), Starosta Koniński wydał 27 pozwoleń wodnoprawnych. Spośród nich 19 dotyczyło pozwoleń na wykonanie urządzeń wodnych, siedem stanowiły decyzje o legalizacji urządzenia wodnego, a jedna dotyczyła likwidacji urządzeń wodnych. Decyzje stanowiące pozwolenie na wykonanie urządzeń wodnych obejmowały wykonanie pomostów, slipów i nabrzeży. Z danych Starostwa Powiatowego wynika, że w odniesieniu do wydanych pozwoleń wodnoprawnych obejmujących wykonanie urządzeń wodnych, w dwóch przypadkach wydano pozwolenia na budowę, a w sześciu zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia budowy obiektu budowlanego.

(Dowód : akta kontroli str. 359-362)

5. Wydawane przez Starostę Konińskiego pozwolenia wodnoprawne, w tym dotyczące legalizacji urządzeń wodnych³ spełniały wymogi określone w rozdziale 4 działu VI ustawy Prawo wodne, a w szczególności nie naruszały ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(Dowód : akta kontroli str. 107-166)

6. W badanym okresie do Starostwa wpłynęło 7 wniosków o legalizację urządzeń wodnych (w 2014 roku było 6 takich wniosków, a w 2015 r. jeden), na podstawie których Starosta Koniński wydał decyzje o ich legalizacji. Decyzje te obejmowały urządzenia wodne znajdujące się na terenie nieruchomości pokrytej wodami powierzchniowymi jeziora Mikorzyńskiego będącego w trwałym zarządzie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu. W toku prowadzonego postępowania administracyjnego stroną postępowania był Prezes KZGW, wykonujący uprawnienia właścicielskie w stosunku do tych wód.

We wszystkich badanych przypadkach zainteresowanym stronom przekazano zawiadomienie o wszczęciu postępowania, w tym m.in.: RZGW wykonującym uprawnienia właścicielskie w imieniu Skarbu Państwa, a także decyzje zezwalające na wykonanie (legalizację) urządzeń wodnych.

Wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego zawierały dokumenty określone w art. 131 ust. 2 Prawa wodnego, w tym operat wodnoprawny oraz opis prowadzonej działalności w języku nietechnicznym. Operaty wodnoprawne były sporządzone zgodnie z wymogami określonymi w art. 132 ust. 1-3 Prawa wodnego

7. We wszystkich 7 przypadkach, w których Starosta Koniński w drodze decyzji dokonał legalizacji urządzeń wodnych, w drodze postanowienia ustalona została wysokość opłaty legalizacyjnej. Wynosiła ona 10-krotność wartości opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia wodnoprawnego (art. 64a ust.2 Prawa wodnego). Opłaty te w kwocie 32.550 zł zostały pobrane i odprowadzone w całości na rachunek budżetu państwa. Wszystkie wpłaty zostały dokonane terminowo. Wysokość opłat z tytułu legalizacji urządzeń wodnych wynosiła od 2170,00 zł do 13020,00 zł.

(Dowód : akta kontroli str. 107-166, 167-173 i 248-277)

8. W latach 2011 – 2015, na podstawie art. 64 ust. 5 Prawa wodnego, Starosta Koniński wydał cztery decyzje dotyczące likwidacji urządzeń wodnych zlokalizowanych na: jeziorze Mikorzyńskim (jedna wydana w 2015 r.), jeziorze Ślesińskim (dwie z 2013 i 2014 r.) – jeziora w trwałym zarządzie RZGW oraz na jeziorze Budzislawskim (jedna z 2014 r.) - jego właścicielem (według ewidencji gruntów i budynków) był Skarb Państwa – Agencja Nieruchomości Rolnych. Starosta nie przeprowadzał kontroli wykonania ww. decyzji.

(Dowód : akta kontroli str.174- 184,341-350)

9. W toku prowadzonych postępowań⁴ związanych z: wydaniem pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych, ich legalizacją, bądź likwidacją urządzeń wodnych, strony postępowania zostały zawiadomione o jego wszczęciu. Wydawane przez Starostę Konińskiego decyzje zawierały podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwołania. We wszystkich analizowanych postępowaniach wnioski o likwidację urządzeń wodnych zostały załatwione w terminie określonym w art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r – Kodeks postępowania administracyjnego⁵.

10. W Starostwie rozpatrywaniem skarg i wniosków zajmowały się: Wydział Spraw Społecznych i Organizacyjnych (do 20 października 2011 r.); a następnie Wydział Organizacyjny (od 21 października 2011 r.).

W rejestrze skarg i wniosków, w latach 2011-2015 (I półrocze) nie odnotowano wpływu skarg, które dotyczyłyby ograniczania dostępu do jezior stanowiących wody publiczne lub budowy urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia.

(Dowód : akta kontroli str.185-190)

11. W kontrolowanym okresie przeprowadzono (w 2011 r.) jedną modernizację ewidencji gruntów i budynków w obrębie działek Skarbu Państwa stanowiących jeziora (będących w zarządzie Marszałka Województwa Wielkopolskiego), która dotyczyła gminy Skulsk. W ramach tej modernizacji nie były wydawane z urzędu decyzje o których mowa w art. 15 ust. 2 Prawa wodnego.

³ Zgodność ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania gminy dokumentowano zaświadczeniem wydawanym przez burmistrza/ wójta Gminy na terenie której znajdowało się jezioro. Badaniem objęto 23 pozwolenia wodnoprawne dot. jezior objętych oględzinami NIK (jezioro Mikorzyńskie i Lic heńskie)

⁴ Dotyczy pozwoleń wodnoprawnych wydanych w odniesieniu do jezior objętych oględzinami NIK.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że Starosta nie wydał decyzji o ustaleniu linii brzegu, gdyż „Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, nie obejmowało ustalenia linii brzegowych jezior (dopiero w grudniu 2013 r. ww. rozporządzenie zostało zmienione). Wskutek dokonanych zmian w § 9 został dołożony ustęp 3a stanowiący, że „grunt zajęty przez ciek naturalny stanowi odrębną działkę ewidencyjną w granicach linii brzegu”. Zapis ten obowiązywał od dnia 31 grudnia 2013 r., wobec tego czynności wykonane w trakcie modernizacji w 2011 roku nie obejmowały wyżej wspomnianego zakresu”.

(Dowód : akta kontroli str.286-287)

12. W toku oględzin fragmentów linii brzegu i nieruchomości pokrytych wodami stanowiącymi jezioro: Mikorzyńskie - Wasowskie (działka nr 233/1 i 233/2 w obrębie Mikorzyn i Wąsowskie Holendry, gm. Ślesin), będącego w trwałym zarządzie RZGW oraz Licheńskie (działka nr 53/1, w obrębie Licheń Stary, gm., Ślesin), którym według ewidencji gruntów i budynków zarządzała Agencja Nieruchomości Rolnych ustalono, że:

- lustro wody na wysokości 11 nieruchomości przyległych do jeziora Wąsowsko-Mikorzyńskiego, tj. działek o nr od 5/5 do 6/9 (gmina Ślesin, obręb Wąsowskie Holendry), było oddalone od granicy ewidencyjnej działki nr 233/1 (jezioro Mikorzyńskie) o odległość wynoszącą od 8,7 m (na wysokości działki nr 5/25) do 16,5 m (na wysokości działki nr 6/8), w związku z czym na działce stanowiącej to jezioro znajdował się grunt „stały” (nie pokryty wodą) o łącznej powierzchni wynoszącej 1.972 m²,
- na gruntach Skarbu Państwa stanowiących część działki nr 233/1 (jezioro Mikorzyńskie), na wysokości działek o nr od 5/5 do 6/9, posadowiono osiem pomostów (o powierzchni od 12 m² do 77 m²), slip betonowy o powierzchni ok. 30 m² (na wysokości działki nr 5/25), chodnik z kostki brukowej o powierzchni ok. 60 m² (na wysokości działki nr 6/7) oraz cztery urządzenia służące do poboru wody (na wysokości działek nr 5/18, nr 6/3, nr 6/4 i nr 6/5)⁶,
- na gruntach Skarbu Państwa stanowiących część działki 233/2 (jezioro Wąsowskie), na wysokości nieruchomości gruntowej oznaczonej jako działka nr 5214/2 (gmina Ślesin, obręb Wąsosze) znajdowało się 12 pomostów o powierzchni od 9 m² do 94 m² (jeden pomost nie został zmierzony z uwagi na brak dostępu)⁷,
- część działki nr 233/2 stanowiącej jezioro Wąsowskie przylegająca do działek nr 5214/2 i nr 153 została zagospodarowana poprzez utworzenie nasypu o powierzchni 1.253 m² wraz z nabrzeżami betonowymi o łącznej powierzchni

⁶ Trzy pomosty (na wys. dz. nr 5/18, nr 6/4 i nr 6/5), slip betonowy oraz cztery urządzenia do poboru wody z jeziora zostały wykonane bez pozwolenia wodnoprawnego,

⁷ W odniesieniu do dziewięciu pomostów Starosta Koniński wydał decyzję nr WS.6341.53.2015 z dnia 28 sierpnia 2015 r. o ich legalizacji, natomiast w przypadku pozostałych trzech pomostów został złożony wniosek o legalizację (w toku realizacji).

110 m², wykorzystywanymi jako przyczółki trzech pomostów oraz do cumowania łodzi⁸,

- część działki nr 153 (sąsiadującą z działkami nr 233/2 i nr 5214/2) o powierzchni ok. 1.700 m² stanowił grunt pokryty wodami jeziora, tworzącymi zatokę wykorzystywaną do cumowania łodzi⁹,
- na części działki nr 53/1 (jezioro Licheńskie), na wysokości działek nr 48/84, 48/85, 48/86, 48/27, 48/31, 48/17, 48/15, 48/76, 48/23 i 48/3) posadowionych było 11 pomostów, które wykonano bez pozwoleń wodnoprawnych,
- na granicy nieruchomości pokrytych wodami powierzchniowymi ww. jezior, w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegowej, nie posadowiono żadnych ogrodzeń uniemożliwiających swobodny dostęp do wody.

(dowód: akta kontroli str. 359-365)

IV. Uwaga

Uwaga

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 1 ust. 2 Prawa wodnego gospodarowanie wodami winno być realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne.

Współpraca ta realizowana jest także w ramach kontroli gospodarowania wodami, która dotyczy m. in. korzystania z wód oraz przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy, a więc pozwoleń wodnoprawnych wydawanych przez Starostę. Kontrolę tę, na podstawie art. 157 ust. 1 Prawa wodnego wykonuje Dyrektor RZGW. Istotne jest przy tym to, że w myśl art. 161 ust. 1 przedmiotowej ustawy, dyrektor regionalnego zarządu współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli oraz organami administracji publicznej. Współdziałanie to obejmuje w szczególności: rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli; przekazywanie właściwym organom administracji publicznej informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli; wymianę informacji o wynikach kontroli.

Z uwagi, iż dokonanych w toku kontroli NIK ustaleń, w tym oględziny jezior wynika, że powszechnym zjawiskiem jest budowa urządzeń wodnych bez wymaganych zezwoleń, bądź zgłoszeń zamiaru budowy obiektu budowlanego, np. pomostów (w odniesieniu do urządzeń wodnych na które ich właściciel uzyskali pozwolenia wodnoprawne) wskazane jest odpowiednie współdziałanie pomiędzy organami administracji publicznej i podjęcie przez Starostwo działań zapobiegających sytuacji, w których korzystanie z wód odbywa się z naruszeniem przepisów ustawy Prawo wodne. Takim działaniem może być wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami, bądź wszczęcie postępowań związanych z wydaniem decyzji nakazujących rozbiórkę urządzeń wodnych wykonanych bez zezwolenia, chociażby w tych przypadkach, które ujawniono w toku kontroli NIK.

⁸ W toku kontroli nie uzyskano dokumentacji dotyczącej wydania pozwolenia wodnoprawnego dla ww. obiektów i urządzeń

⁹ W toku kontroli nie uzyskano dokumentacji dotyczącej wydania pozwolenia wodnoprawnego dla ww. obiektu

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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. 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.

Poznań, dnia 30 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Wojciech Domagalski
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor