



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ .410.016.05.2015

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 Szczecinie
Kontrolerzy	Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93705 z dnia 24 lipca 2015 r. Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96108 z dnia 3 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Gryfinie, ul. Sprzymierzonych 4, 74-100 Gryfino ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Konarski, Starosta Gryfiński ² od dnia 4 grudnia 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działania Starosty w zakresie zapewnienia w latach 2011-2015 (do 31.07) dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starosta zapewnił należyte przygotowanie organizacyjne Starostwa w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego oraz o ustaleniu linii brzegu. Przy wydawaniu wszystkich (5) skontrolowanych decyzji o ustaleniu linii brzegu jezior zachowano wymogi określone w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁴, a do wniosków załączono projekty rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami. W przypadku wszystkich 9 spraw dotyczących wydania decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym dla urządzeń wodnych wymienionych w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego, Starosta powiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego właściciela wody, będącego stroną postępowania, o której mowa w art. 127 ust. 7 pkt 2 Prawa wodnego. Pozwolenia wydano na wniosek, do którego załączono operat wodnoprawny. Każda z ww. 14 decyzji zawierała elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Podczas oględzin stwierdzono m.in. 22 pomosty wybudowane bez pozwolenia wodnoprawnego.

Na podstawie ostatecznych decyzji o ustaleniu linii brzegu, Starosta aktualizował ewidencję gruntów i budynków⁶ w zakresie rodzajów użytków gruntowych w obrębie działek ewidencyjnych Skarbu Państwa stanowiących jeziora. W Starostwie

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

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

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 469, dalej: Prawo wodne.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: Kpa.

⁶ Dalej: EGIB.

przystąpiono do modernizacji EGİB, obejmując nią m.in. ustalenie linii brzegowej jeziora Strzeszowskiego i Trzcńskiego.

Na obniżenie oceny ogólnej wpływ miało nieustalenie przez Starostę w 1 z 9 decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, opisu położenia urządzenia wodnego za pomocą współrzędnych geograficznych, o którym mowa w art. 128 ust. 1 pkt 6 Prawa wodnego. Określenia takiego nie przedstawiono także w operacie wodnoprawnym, co było niezgodne z wymogiem określonym w art. 132 ust. 2 pkt 2a Prawa wodnego. W 1 z 9 ww. spraw Starosta, wbrew dyspozycji art. 10 Kpa, nie zapewnił stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji nie umożliwił im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. W 2 z 5 postępowań dotyczących wydania decyzji o ustaleniu linii brzegu Starosta nie zawiadomił stron o niezatawieniu sprawy w terminie, co było niezgodne z przepisem art. 36 § 1 Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena prawidłowości prowadzenia przez Starostę postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, ustalania linii brzegu oraz stwierdzonych przypadków wybudowania urządzeń wodnych bez pozwolenia.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Gryfinie⁷, obowiązującym na dzień 1.01.2011 r., zadania z zakresu Prawa wodnego, zostały przypisane:

- Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa⁸ (§ 52 pkt 2 Regulaminu): opiniowanie wniosków o ustalenie linii brzegowych i wydawanie pozwoleń wodnoprawnych,
- Wydziałowi Geodezji, Kartografii i Katastru⁹ (§ 57 pkt 2): ustalanie linii brzegowych.

W ww. Regulaminie organizacyjnym nie zapisano, że Starostwo może wydać decyzję o legalizacji urządzenia, o czym mowa w art. 64a ust. 2 Prawa wodnego, natomiast prowadzenie spraw związanych z legalizacją i ustalaniem opłaty legalizacyjnej wpisano do zakresu obowiązków 2 pracowników WOŚRiL.

W Regulaminie organizacyjnym Starostwa¹⁰, obowiązującym od dnia 23.01.2013 r., wykonywanie zadań przewidzianych w Prawie wodnym, nałożono na:

- WOŚRiL (§ 50 pkt 2 Regulaminu), w tym m.in.: opiniowanie wniosków o ustalenie linii brzegowej, wydawanie decyzji o legalizacji urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego oraz ustalanie wysokości opłaty legalizacyjnej, nakładanie obowiązku likwidacji urządzenia wodnego - w przypadku niezłożenia wniosku o legalizację, wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, stwierdzanie wygaśnięcia, cofanie lub ograniczanie pozwolenia wodnoprawnego,
- WGKiK (§ 55 pkt 2): rozgraniczanie gruntów pokrytych wodami,

⁷ Uchwała Nr IV/52/2007 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 25.01.2007 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryfinie (zm. uchwała nr IX/118/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r., uchwała nr XIII/152V/2007 z dnia 29 listopada 2007 r., uchwała nr XXI/229/2008 z dnia 18 września 2008 r., uchwała nr XXIX/283/2009 z dnia 17 kwietnia 2009 r., uchwała nr XL/354/2010 z dnia 25 marca 2010 r., uchwała nr V/37/2011 z dnia 14 kwietnia 2011 r.).

⁸ Dalej: WOŚRiL.

⁹ Dalej: WGKiK.

¹⁰ Uchwała Nr XX/161/2013 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 23.01.2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gryfinie.

- Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Nadzoru Właścicielskiego¹¹ (§ 56 pkt 7) wydawanie decyzji stwierdzających przejście nieruchomości pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi: do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa lub w trwałe zarząd jednostek gospodarujących wodami.
(dowód: akta kontroli str. 12-29,329-356)

Według stanu na dzień 1.01.2011 r. w WOŚRiL wyznaczono 3 osoby do opiniowania wniosków o ustalenie linii brzegowych i 4 do wydawania pozwoleń wodnoprawnych. W dniu 31.07.2015 r. ww. zadania przewidziane w Regulaminie organizacyjnym Starostwa dla WOŚRiL, należały do obowiązków 2 osób. W badanym okresie ww. obowiązki z zakresu Prawa wodnego w WGKiK przydzielono 1 pracownikowi. W WGNiNW ww. obowiązki powierzono 2 pracownikom (stan na 31.07.2015 r.). We wszystkich 3 wydziałach wyznaczeni pracownicy prowadzili postępowania administracyjne i przygotowywali projekty decyzji, które podpisywali naczelnicy.

(dowód: akta kontroli str. 42-45)

1.2. W latach 2011-2015 (do 30.06.) do Starostwa wpłynęło łącznie 12 wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu linii brzegu jezior¹², z tego po 2 wnioski w 2011 r. i 2013 r., 1 w 2012 r. oraz 7 w 2014 r. W tym samym okresie czasu Starosta wydał 12 decyzji o ustaleniu linii brzegu, w tym po 3 w 2012 r. i 2013 r., 4 w 2014 r. oraz 2 w 2015 r. (do 30.06.). Jeziora Strzeszowskiego dotyczyła 1 decyzja, wydana w 2012 r., żadna z ww. decyzji nie dotyczyła jeziora Morzycko.

(dowód: akta kontroli str. 31)

Analiza dokumentacji dotyczącej 5 decyzji o ustaleniu linii brzegu jezior¹³ (41,7% wszystkich decyzji), wykazała, że zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 i 3 Prawa wodnego, we wszystkich przypadkach:

- wnioskodawcy byli właścicielami działek, którzy udokumentowali swój interes prawny i faktyczny do działek objętych decyzjami,
- do wniosków załączono prawidłowo opracowane projekty rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych.

(dowód: akta kontroli str. 46-47)

1.3. W latach 2011–2015 (do 30.06.) Starosta wydał 9 decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym¹⁴, dotyczących urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego¹⁵, z tego 6 w 2011 r., 2 w 2013 r. i 1 w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 32)

W przypadku wszystkich ww. 9 decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym Starostwo powiadomiło właściciela wody, będącego stroną postępowania, o której mowa w art. 127 ust. 7 pkt 2 Prawa wodnego, o prowadzonym postępowaniu administracyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 48-51)

1.4. Według stanu na dzień 30.07.2015 r., Starosta wydał łącznie 10 pozwoleń wodnoprawnych dotyczących urządzeń wodnych, stanowiących obiekty budowlane, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶,

¹¹ Dalej: WGNiNW.

¹² Art. 15 ust. 2 pkt 3 Prawa wodnego.

¹³ Decyzje z dnia: 16.02.2012 r. (jezioro Strzeszowskie), 8.02.2013 r. (zbiornik wodny działka nr 3/17 obręb Krzymów), 4.11.2014 r. (zbiornik wodny dz. 252/2 o. Lubicz), 6.02.2015 r. (zbiornik wodny dz. 76/6 o. Gardno), 3.03.2015 r. (zbiornik wodny dz. 525/2 o. Wełtyń).

¹⁴ Art. 140 ust. 1 Prawa wodnego.

¹⁵ Mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie, kąpieliska.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

zlokalizowanych na 2 jeziorach wytypowanych do oględzin¹⁷, tj. na jeziorze Morzycko (6 decyzji) i na jeziorze Strzeszowskim (4).

Dla terenu jeziora Morzycko pozwolenia wodnoprawne dotyczyły budowy kąpieliska (decyzja z dnia 18.05.2011 r.), 5 pomostów (z dnia 11.03.2011 r., 6.06.2014 r.¹⁸, 30.06.2000 r. i 24.02.2005 r.) oraz 1 pomostu pływającego (z dnia 6.05.2013 r.). W przypadku jeziora Strzeszowskiego pozwolenia dotyczyły 5 pomostów (3 decyzje z 16.11.2010 r.¹⁹ oraz 1 z 18.08.2011 r.).

Do dnia 30.07.2015 r. Starosta wydał 3 pozwolenia na budowę urządzeń wodnych będących obiektami budowlanymi, tj. 4 pomostów na jeziorze Morzycko. Decyzje z 14.07.2000 r. i 23.05.2005 r. dotyczyły budowy 1 pomostu każda (pozwolenia wodnoprawne odpowiednio z 30.06.2000 r. i 24.02.2005 r.), a z 29.07.2014 r. dotyczyły budowy 2 pomostów (pozwolenie wodnoprawne z 6.06.2014 r.). W tym samym okresie czasu dokonano 1 zgłoszenia (17.10.2011 r.), o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Dotyczyło ono budowy pomostu na terenie jeziora Strzeszowskiego (pozwolenie wodnoprawne z 18.08.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 33-34,48-49)

1.5. Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich (9) pozwoleń wodnoprawnych wydanych w badanym okresie wykazały, że w żadnym przypadku nie obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w 8 przypadkach nie było wymagane wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W przypadku 1 decyzji²⁰ Burmistrz Morynia wydał decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie urządzeń wodnych na jeziorze Morzycko. Decyzja o pozwoleniu wodnoprawnym spełniała wymóg określony w art. 125 pkt 2 Prawa wodnego, tj. nie naruszała ustaleń decyzji o warunkach zabudowy. Wszystkie zbadane pozwolenia wodnoprawne zostały wydane na wniosek, do którego załączono operat wodnoprawny. Poza 1 przypadkiem²¹, pozostałe operaty wodnoprawne spełniały wymogi art. 132 Prawa wodnego. Starostwo zawiadomiło o wszczętym postępowaniu wykonującego prawa właścicielskie w stosunku do wody, tj. Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie Oddział Terenowy w Gryfinie.

(dowód: akta kontroli str. 103-106)

1.6. W badanym okresie Starostwo nie otrzymało żadnego wniosku o legalizację urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 50-52)

1.7. W okresie 1.01.2011 r. – 31.07.2015 r. Starosta na podstawie art. 64 a ust. 5 ustawy Prawo wodne nie wydał żadnej decyzji o likwidacji urządzeń wodnych wymienionych w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

1.8. Badanie dokumentacji 14 spraw, z tego 9 dotyczących wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego oraz 5 dotyczących wydania decyzji o ustaleniu linii brzegu wykazało, że zostały one załatwione w terminie określonym w art. 35 Kpa. W każdym przypadku Starosta, stosownie do dyspozycji art. 61 § 4 Kpa, zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego wszystkie strony. W 13 z 14 ww. spraw Starosta zapewnił stronom czynny udział w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji umożliwił im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Każda z 14 analizowanych decyzji

¹⁷ O czym mowa w pkt 1.12. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ Decyzja dla 2 pomostów.

¹⁹ Z tego 1 dla 2 pomostów.

²⁰ Nr 30/XIII-OŚ/14 z 6.06.2014 r.

²¹ Opisanym w poniżej w punkcie Ustalono nieprawidłowości.

zawierała elementy wymagane art. 107 § 1 Kpa, tj. m.in. podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwołania.
(dowód: akta kontroli str. 55-102, 110-111, 122-203, 320-327)

1.9. Zgodnie z wymogiem § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²² przyjmowanie oraz koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierzono wyodrębnionej komórce organizacyjnej, którą w myśl regulaminu organizacyjnego Starostwa był Wydział Organizacji i Informacji. W okresie objętym kontrolą za wykonywanie ww. czynności odpowiadało 2 pracowników tej komórki.
(dowód: akta kontroli str. 8-11, 207-208)

1.10. W latach 2011–2015 do Starostwa wpłynęły łącznie 64 skargi i wnioski²³, z których wszystkie zostały zarejestrowane w Centralnym rejestrze skarg i wniosków²⁴, stosownie do dyspozycji art. 254 Kpa oraz regulaminu organizacyjnego Starostwa. Żadna z ww. 64 spraw nie dotyczyła ograniczenia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne lub budowy urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia.
(dowód: akta kontroli str. 206, 213)

1.11. Na terenie Powiatu Gryfińskiego jest 31 jezior, z których 30 znajduje się w zarządzie Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, a w odniesieniu do 1 jeziora jako podmiot zarządzający w EGiB wskazano Skarb Państwa.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie przystąpiono do modernizacji EGiB w 7 obrębach ewidencyjnych, z tego w obrębie Strzeszów prace obejmą ustalenie linii brzegowej jeziora Strzeszowskiego i Trzcńskiego. Zakres przewidywanych do wykonania prac geodezyjnych i kartograficznych został ustalony przez Geodetę Powiatowego w dniu 3.07.2013 r. Powyższe działania odbywają się w ramach projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 Priorytet 7. Społeczeństwo informacyjne – Budowa elektronicznej administracji. Projekt jest koordynowany przez Głównego Geodetę Kraju. Bierze w nim udział 58 powiatów z 5 województw, w tym wszystkie powiaty ziemskie województwa zachodniopomorskiego. Powiat Gryfiński uczestniczy w nim na podstawie porozumienia z 30.10.2013 r. w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz wspólnego przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne zawartego pomiędzy Głównym Geodetą Kraju a Związkiem Celowym Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego oraz starostami, w tym Starostą²⁵. Termin obowiązywania porozumienia strony określiły na dzień 31.12.2016 r. Umowa na dostosowanie baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz utworzenie dla zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz utworzenie dla wybranych jednostek ewidencyjnych BDOT500 i inicjalnych baz danych GESUT została zawarta z wykonawcą w dniu 9.06.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 214-223, 278-315)

Grzegorz Downar, Geodeta Powiatowy, wyjaśnił, iż odbiór operatu ewidencyjnego, zgodnie z ustaleniami poczynionymi z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, ma się odbyć do dnia 28.08.2015 r. Starosta ogłosi wówczas o wyłożeniu projektu

²² Dz. U. Nr 5, poz. 46.

²³ Z tego w roku: 2011 – 32, 2012 – 18, 2013 – 5, 2014 – 4, 2015 (do 31.07) – 5.

²⁴ Do dnia 23.01.2013 r. był to Centralny Rejestr Skarg, Wniosków i Petycji.

²⁵ Rada Powiatu Gryfińskiego wyraziła zgodę na udział Powiatu Gryfińskiego w realizacji projektu uchwałą nr XXX/217/2013 z dnia 28 listopada 2013 r.

modernizacji w terminie 14.09.2015 r.- 5.10.2015 r. do wglądu stron. Po rozpatrzeniu złożonych zastrzeżeń zostanie wszczęte z urzędu postępowanie mające na celu zatwierdzenie sporządzonych w trakcie modernizacji projektów ustalenia linii brzegowych. Geodeta Powiatowy wyjaśnił ponadto, że w trakcie wykonywania modernizacji Starostwo nie wносиło uwag do prac związanych z ustaleniem linii brzegowych jezior.

(dowód: akta kontroli str. 215, 278)

Aktualizacja EGiB do 30.12.2013 r. była wykonywana po przeprowadzeniu na wniosek strony postępowania administracyjnego oraz wydaniu decyzji ustalającej linię brzegową²⁶. Po tym terminie, zgodnie z § 1 punkt 58 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁷, możliwe było ujawnienie linii brzegowej zamierzonej zgodnie z przepisami Prawa wodnego bez przeprowadzania postępowania administracyjnego. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, iż w Powiecie Gryfińskim nie było przypadku ustalenia granicy jeziora w tym trybie.

(dowód: akta kontroli str. 323, 327, 357-358, 214-215)

1.12. W ramach kontroli NIK w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gryfinie przeprowadzono z udziałem przedstawicieli Starostwa, oględziny brzegów 2 jezior z Powiatu Gryfińskiego: Morzycko (na wysokości 10 działek geodezyjnych²⁸) w gminie Moryń i Strzeszowskie (14 działek²⁹) w gminie Trzcianko Zdrój. Obydwa jeziora zlokalizowane są na terenach Skarbu Państwa, zarządzanych przez Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie Oddział Terenowy w Gryfinie.

(dowód: akta kontroli str. 226-277)

Spośród 11 pomostów ujawnionych w toku oględzin na jeziorze Morzycko i 13 na jeziorze Strzeszowskim, Starosta wydał pozwolenia wodnoprawne na 2 pomosty zlokalizowane na jeziorze Strzeszowskim, na wysokości działek nr 163/11 i 163/15 z obrębu Strzeszów, odpowiednio w dniu 15.09.2008 r. i 18.08.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 48-49, 318-319, 328)

Fragmenty działek jezior poddanych oględzinom, o łącznej powierzchni 1,4835 ha, nie były zajęte przez wodę, w tym:

1. część działki nr 2/1 (jezioro Morzycko) na wysokości działki nr: 1/1 (0,0539 ha), 10/1 (0,0247 ha), 10/2 (0,1014 ha), 12/2 (0,0320 ha), 12/3 (0,0274 ha), 12/7 (0,0306 ha), 12/8 (0,0405), 14/4 (0,0227 ha), 14/7 (0,0237 ha), 16/24 (0,0411 ha),
2. część działki nr 496 (jezioro Strzeszowskie) na wysokości działki nr: 163/9 (0,0782 ha), 163/10 (0,0259 ha), 163/11 (0,0284 ha), 163/14 (0,0287 ha), 163/15 (0,0272 ha), 163/16 (0,0309 ha),
3. część działki nr 497 (jezioro Strzeszowskie) na wysokości działki nr: 230/2 (0,0240 ha), 230/3 (0,0318 ha), 230/4 (0,3525 ha), 230/5 (0,1366 ha), 230/8 (0,0322 ha), 230/9 (0,0310 ha), 230/10 (0,2327 ha), 230/11 (0,0254 ha).

(dowód: akta kontroli str. 226-277)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. W 1 spośród 9 wydanych w badanym okresie decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym (nr 34/XIV-OŚ/11 z dnia 18.08.2011 r.) nie ustalono opisu położenia urządzenia

²⁶ O czym szerzej w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1551.

²⁸ Numer: 1/1 z obrębu Moryń 3 oraz działek nr: 10/1, 10/2, 12/2, 12/3, 12/7, 12/8, 14/4, 14/7, 16/24 z obrębu Gądko.

²⁹ Numer: 163/5 (163/14, 163/15 i 163/16), 163/9, 163/10, 163/11 z obrębu Grzybno oraz działek nr: 230/2, 230/3, 230/4, 230/5, 230/8, 230/9, 230/10, 230/11 z obrębu Strzeszów.

wodnego³⁰ za pomocą współrzędnych geograficznych, o którym mowa w art. 128 ust. 1 pkt 6 Prawa wodnego. Określenia takiego nie przedstawiono także w operacie wodnoprawnym, co było niezgodne z nakazem art. 132 ust. 2 pkt 2a Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 103-109)

Lucyna Krzemińska Naczelnik WOŚRiL, która podpisała decyzję z upoważnienia Starosty, wyjaśniła, że „(...) uchybienie to powstało poprzez niedopatrzenie pracownika merytorycznego (...) Powodem przeoczenia tej kwestii był przede wszystkim fakt, że określenie urządzenia wodnego za pomocą współrzędnych geograficznych zostało wprowadzone do przepisu art. 132 Prawa wodnego i weszło w życie 3 miesiące przed złożeniem omawianego wniosku (...). Ponadto zasugerowano się pismem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie z dnia 10.08.2011 r., który jako strona postępowania wnosi swoje uwagi zarówno do zapisów operatu wodnoprawnego, jak i do prowadzonego postępowania. W tym przypadku również RZGW w swoim piśmie nie podniosło braku tych współrzędnych geograficznych.”

(dowód: akta kontroli str. 107-109,224-225)

2. W 2 z 5 skontrolowanych spraw dotyczących wydania decyzji o ustaleniu linii brzegu (sprawa nr: GP.6330.1.2014.BR oraz GP.6330.6.2011.BR) strona, wbrew dyspozycji art. 36 Kpa, nie została zawiadomiona o braku możliwości jej załatwienia w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa, tj. nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (były to sprawy szczególnie skomplikowane). Pierwsza z ww. spraw została załatwiona po upływie 287 dni, druga po upływie 139 dni od dnia doręczenia żądania (wniosku) organowi, tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 227 dni (wniosek z 25.04.2014 r., decyzja z 06.02.2015 r.) oraz 79 dni (wniosek z 30.09.2011 r., decyzja z 16.02.2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 57-63, 75-85, 110-111, 324-327)

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że „w obu przypadkach przez cały okres prowadzenia postępowania strona bądź pełnomocnik strony byli osobiście informowani przez osobę prowadzącą lub nadzorującą postępowanie na jakim etapie znajduje się postępowanie, przez niedopatrzenie zapomniano o formalnym wymogu i nie poinformowano pisemnie stron o wyznaczeniu innego terminu załatwienia sprawy (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 119-121)

3. W 1 z 9 skontrolowanych postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego Naczelnik WOŚRiL w dniu 11.03.2011 r. wydała decyzję (sprawa nr OŚ.6341.14.2011.BG), mimo że o wszczęciu postępowania nie został skutecznie zawiadomiony Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie oraz Okręgowy Polski Związek Wędkarski. Powyższe zawiadomienie zostało im doręczone dopiero w dniu 14.03.2011 r., tj. 3 dni po wydaniu decyzji. Starostwo nie zapewniło tym samym ww. stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji nie umożliwiło im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, co było niezgodne z zasadą ogólną unormowaną w art. 10 Kpa, będącą jednym z podstawowych obowiązków organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie administracyjne. Odstąpienie od zastosowania ww. zasady nie było również uzasadnione względami niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo grożącą niepowetowaną szkodą materialną (art. 10 § 2 Kpa).

³⁰ Pomost długości 17 m na Jeziorze Strzeszowskim, na wysokości działki nr 163/15 w obrębie Grzybno.

(dowód: akta kontroli str. 122, 153-159, 211-212)

Lucyna Krzemińska, Naczelnik WOŚRiL, wyjaśniła: „(...) WOŚRiL pracuje z wykorzystaniem wielu ustaw (...). Sprawy prowadzone w wydziale dotyczą gospodarki leśnej, łowiectwa, ochrony zwierząt, ochrony przyrody, transportu kolejowego, rybactwa śródlądowego, gospodarki odpadami, zadań z zakresu prawa wodnego oraz z zakresu prawa ochrony środowiska. Ponadto prowadzone postępowania wymagają zawsze dokonywania wizji czy oględzin w terenie (...) Pracownik merytoryczny dokonuje analizy (...) dokumentów, prowadzi postępowanie administracyjne i w ostateczności przedkłada dokumenty Naczelnikowi do podpisania. Naczelnik wrywkowo sprawdza akta całej sprawy. W tym przypadku nie doszło do takiej kontroli, a ponadto była to nieskomplikowana sprawa i nie budziła żadnych wątpliwości. (...) uchybienie to nie miało istotnego negatywnego wpływu na wynik sprawy, gdyż organ I instancji wydając decyzję uwzględnił istotne dla jej rozstrzygnięcia dowody a strony postępowania po otrzymaniu przedmiotowej decyzji nie wniosły odwołań (...). Strony nie zgłaszały i nie podnosiły, iż uchybienie organu pozbawiło ich możliwości dokonania konkretnych czynności procesowych przed wydaniem (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 204-205)

4. Oględziny brzegów 2 jezior Morzycko i Strzeszowskie, wykazały następujące urządzenia wodne, wybudowane na gruntach Skarbu Państwa bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego:

1. na działce nr 2/1 oznaczonej jako jezioro Morzycko:

- 11 drewnianych pomostów, na wysokości działki oznaczonej nr ewidencyjnym 1/1 - 4 pomosty (o długości: 29,92 m, 52,10 m, 25,47 m i 1,39 m) oraz po 1 pomoście na wysokości działek nr: 10/2 (22,46 m), 12/2 (31,30 m), 12/3 (20,93 m), 12/7 (21,62 m), 12/8 (20,10 m), 14/7 (42,12 m), 16/24 (25,03 m),
- umocnienia brzegu na wysokości dwóch działek nr: 1/1 - mur żelbetowy (długości 34,50 m), nr 14/7 - mur z kamieni polnych (10 m),

2. na działce nr 496 oznaczonej jako jezioro Strzeszowskie:

- 2 drewniane pomosty na wys. działek nr: 163/16 (22,31 m), 163/9 (18,90 m),

3. na działce nr 497 oznaczonej jako jezioro Strzeszowskie:

- 5 drewnianych pomostów na wysokości działek nr: 230/2 (długości 19,35 m), 230/3 (12,86 m), 230/4 (20,95 m), 230/8 (1,60 m), 230/9 (14,01 m),
- 4 stalowe pomosty pływające na wysokości działek nr: 230/4 (długości 6,20 m), 230/10 (3 pomosty: 6,00 m, 6,20 m, 6,23 m),
- umocnienia brzegu na wysokości działek nr: 230/3 i 230/4 (długości 49,43 m, niska palisada z okrągłaków),
- slip z bloczków betonowych na wysokości działki nr 230/4 (0,84x1,35 m).

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 48-50, 52-54, 226-277, 318-319, 328)

Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 3 Prawa wodnego wykonanie urządzenia wodnego wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W aktach postępowań w sprawie wydania 8 decyzji (89% wszystkich) o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego³¹, prowadzonych w badanym okresie, nie odnotowano, czy sprawdzano ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 103-109)

Lucyna Krzemińska Naczelnik WOŚRiL, wyjaśniła, że „(...) pracownicy merytoryczni sprawdzali jakie były ustalenia miejscowych planów (...) i czy nie było przeszkód

³¹ Numer: 12/XIV-OŚ/11 z dnia 28.04.2011 r., 13/XIV-OŚ/11 z 28.04.2011 r., 14/XIV-OŚ/11 z 11.03.2011 r., 14/XIV-OŚ/11 z 28.04.2011 r., 20/XIV-OŚ/11 z 18.05.2011 r., 34/XIV-OŚ/11 z 18.08.2011 r., 26/XIII-OŚ/13 z 25.04.2013 r. i 28/XIV-OŚ/13 z 6.05.2013 r.

w udzieleniu pozwoleń (...) wszystkie plany miejscowe są dostępne w urzędzie (...). Konieczność potwierdzenia sprawdzenia planu w dokumentach nie wynika z przepisów ustawy Prawo wodne, dlatego też organ nie zamieszczał takiej informacji. (...) zapisy zamieszczone w pozwoleniu wodnoprawnym nie mogą naruszać zarówno ustaleń miejscowych planów (...), jak i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, czy też decyzji o warunkach zabudowy. Jeżeli istnieje rozbieżność między planowanym wykonaniem urządzeń/korzystaniem z wód, a ustaleniami zawartymi w ww. dokumentach, to organ (...) stwierdza taką niezgodność i odmawia udzielenia przedmiotowej decyzji administracyjnej. Takie zachowanie organu nakazuje art. 126 pkt 1 ustawy Prawo wodne.”

(dowód: akta kontroli str. 224-225)

W ocenie NIK w trakcie postępowania administracyjnego wskazane jest odnotować, fakt sprawdzenia, czy nie zachodzi sprzeczność pomiędzy planowanym przedsięwzięciem, a ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ponieważ wówczas jest jednoznacznie określone, że decyzja o pozwoleniu wodnoprawnym spełnia wymagania określone w art. 125 pkt 2 Prawa wodnego.

2. W odniesieniu do 1 z 31 jezior terenu Powiatu Gryfińskiego (działka nr 161) w gminie Trzcińsko-Zdrój, w obrębie Gogolice) Starosta nie wskazał w EGiB informacji o jego zarządcy, mimo że wymóg podania danych o organach administracji publicznej, które gospodarują nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wynika 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 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³².

(dowód: akta kontroli str. 35-39)

Geodeta Powiatowy, odpowiedzialny za prowadzenie EGiB (z upoważnienia Starosty), wyjaśnił: „W ewidencji nie ma wpisu o zarządzającym działką nr 161, ponieważ nie został ustalony. Ustalenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, którą z upoważnienia Starosty Gryfińskiego wydaje Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Nadzoru Właścicielskiego Starostwa Powiatowego w Gryfinie (...). Ewidencja (...) jest bierna i rejestruje stan wynikający z dokumentów.”

Ujawnienie przedmiotowej działki i wpisanie do EGiB jej właściciela (Skarbu Państwa) zostało stwierdzone decyzją Starosty z dnia 19.12.2012 r., a decyzją z dnia 26.11.2012 r. Starosta ustalił linię brzegu tego jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 378-385)

Lucyna Zawierucha, Naczelnik WGNiNW, wydająca (z upoważnienia Starosty) decyzje o ustaleniu zarządzającego gruntem Skarbu Państwa, wyjaśniła: „Stwierdzenie, który organ administracji publicznej zarządza Skarbu Państwa następuje w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 3.06.2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 130 poz. 1087 ze zm. w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z 18.07.2001 r. Prawo wodne (...). W przypadku działki nr 161 nie wydałam takiej decyzji ponieważ, zgodnie z art. 19 ust. 2 wymienionej ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne, decyzja taka zostaje wydana na wniosek właściwego organu, a w tym przypadku wniosek taki nie wpłynął do Starostwa. Z wnioskiem powinien wystąpić Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w imieniu Marszałka Zachodniopomorskiego. Nie występujemy do organów administracji publicznej z pismami o złożenie takich wniosków, ponieważ nie ma przepisu, który

³² Dz. U. z 2015 r., poz. 542 ze zm.

obligowałby mnie do informowania, czy ponaglenia do złożenia wniosku. Marszałek i ZZMiUW byli stronami przy ustalaniu linii brzegu jeziora na działce nr 161 i wiedzą, że działka nr 161 jest własnością Skarbu Państwa (...)"

(dowód: akta kontroli str. 376-377)

IV. Wnioski.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³ wnosi o:

1. Ujmowanie w decyzjach o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego opisu położenia urządzenia wodnego za pomocą współrzędnych geograficznych oraz egzekwowanie od wnioskodawcy zamieszczania takiego opisu w operacie wodnoprawnym.
2. Zawiadamianie stron postępowania administracyjnego o niezłaźwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa.
3. Zapewnianie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego, a przed wydaniem decyzji umożliwianie im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.
4. Podjęcie działań w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z Prawem wodnym, stwierdzonych podczas oględzin urządzeń wodnych wybudowanych bez pozwolenia wodnoprawnego.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 30 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontrolerzy
Karol Kośnik
Specjalista kp.

.....
podpis

.....
podpis

³³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o NIK.

