



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.013.02.2022

Krzysztof Woś
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
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 Zarząd Zlewni w Szczecinie ¹ ul. Teofila Firlika 19, 71-637 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ² , od 31 sierpnia 2022 r., który od 17 sierpnia 2022 r. do 30 sierpnia 2022 r. pełnił obowiązki Prezesa PGW WP. Wcześniej, tj. od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r., funkcję kierownika jednostki pełnił Przemysław Dac ³ .
Zakres przedmiotowy kontroli	Gospodarowanie 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 ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ⁵ Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Aneta Arczewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/92/2022 z 13 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str. 1, 2-3, 4)

¹ Dalej: Zarząd Zlewni lub Zarząd.

² Dalej: Prezes PGW WP.

³ Dalej: były Prezes PGW WP.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

⁵ Dalej: NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Zarząd Zlewni, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁷, udzielał pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych – pomostów, legalizował urządzenia wykonane bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wodnoprawnego, ustalał w prawidłowej wysokości opłaty legalizacyjne z tego tytułu. W prowadzonych postępowaniach, stosownie do obowiązków wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸, Dyrektor Zarządu⁹ podejmowała działania w celu zgromadzenia kompletnego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji, zaś wnioski, w których braki nie zostały usunięte pozostawiła bez rozpoznania. Działania te jednak nie zawsze były podejmowane w czasie zapewniającym terminowe załatwienie spraw. Skutkowało to wydaniem pięciu decyzji po upływie ponad dwóch miesięcy od wpływu wniosku lub skompletowania pełnej dokumentacji w danej sprawie. W trzech sprawach wezwania do usunięcia braków lub złożenia wyjaśnień skierowano do wnioskodawców po upływie 112, 130 i 208 dni od wpływu wniosków do Zarządu.

Przeprowadzone postępowania pozwoliły również na wydanie decyzji o obowiązku likwidacji dwóch pomostów wykonanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wodnoprawnego i 13 zagrażających zdrowiu i życiu ludzi.

W wyniku zgłoszeń dotyczących ogrodzeń uniemożliwiających dostęp do linii brzegowej jezior, przy udziale podległych Zarządowi służb terenowych¹⁰ Dyrektor przeprowadzała wizje lokalne i korespondowała z jednostką organizacyjną PGW WP, do zadań której należała kontrola gospodarowania wodami. Stosownie do obowiązków wynikających ze statutu PGW WP, koordynowała także działalność nadzorów wodnych zlokalizowanych na obszarze działania Zarządu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

Opis stanu faktycznego

1. Na obszarze działania Zarządu Zlewni znajdowały się 34 gminy, w tym trzy miejskie, 11 wiejskich, 20 miejsko-wiejskich o łącznej powierzchni 456 300 ha¹¹ oraz 108 jezior o statusie wód płynących i łącznej powierzchni 12 684,51 ha.
(akta kontroli str. 23, 24-27, 452)

2. Stosownie do treści § 64 ust. 7 Regulaminu organizacyjnego Zarządu Zlewni¹², zadania związane z gospodarowaniem jeziorami, w tym prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o udzielenie zgód wodnoprawnych¹³ oraz w zakresie legalizacji urządzeń wodnych należało do zakresu działania Działu Zgód Wodnoprawnych¹⁴. Zadania dotyczące nadzoru i koordynacji prac związanych

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.; dalej: Prawo wodne.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: Kpa.

⁹ Od 20 kwietnia 2018 r. do 18 lutego 2019 r. – Beata Lendner. Od 1 stycznia 2020 r. – Grażyna Ingielewicz. Zastępcą Dyrektora od 8 stycznia 2018 r. jest Krystyna Bernacka.

¹⁰ Nadzory wodne.

¹¹ Stanowiło to 67% powierzchni tych gmin.

¹² W brzmieniu określonym w tekście jednolitym regulaminu stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 59/2021 Prezesa PGW WP z 28 września 2021 r.

¹³ Również postępowania, w których Dyrektor pełniła funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kpa w stosunku do kierowników nadzorów wodnych.

¹⁴ Dalej: ZUZ.

z załatwianiem skarg i wniosków przez właściwe komórki organizacyjne w Zarządzie należały do zadań Działu Organizacyjnego¹⁵.

(akta kontroli str. 53-72, 453-465)

3. Według stanu na 27 czerwca 2022 r., zadania dotyczące wydawania pozwoleń wodnoprawnych i decyzji legalizacyjnych powierzono sześciu pracownikom ZUZ, zaś koordynację prac dotyczących załatwiania skarg i wniosków sześciu pracownikom ZOO.

(akta kontroli str. 28-30, 80-105)

4. Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych do Zarządu wpłynęło dziewięć wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostów o szerokości powyżej 3 metrów¹⁶ i / lub długości całkowitej powyżej 25 m, tj. dwa w 2020 r. i siedem w 2021 r.

(akta kontroli str. 109)

5. Pięć wniosków było kompletnych, tj. dołączono do nich załączniki¹⁷, o których mowa w art. 407 ust. 2 Prawa wodnego. W trzech postępowaniach Dyrektor wezwała wnioskodawców do:

- uzupełnienia wniosków, z których jeden pozostawiła bez rozpoznania, w następstwie nieusunięcia w wyznaczonym terminie braków wymienionych w wezwaniu;
- złożenia wyjaśnień przed wydaniem decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia.

Jeden wniosek przekazano do organu właściwego miejscowo do jego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 114-115)

6. Zawiadomienia o: wszczęciu postępowań, możliwości zapoznania z materiałem dowodowym oraz decyzje Dyrektor doręczała stronom we wszystkich sprawach zainicjowanych wnioskami o udzielenie pozwolenia¹⁸. Informacje o wszczęciu postępowań zostały podane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej PGW WP¹⁹, na tablicach ogłoszeń w siedzibie Zarządu i siedzibach urzędów gmin właściwych ze względu na lokalizację urządzenia wodnego. W żadnym z siedmiu postępowań objętych badaniem kontrolnym nie wystąpiła konieczność publikacji w BIP PGW WP informacji o udzielonym pozwoleniu i jego treści.

(akta kontroli str. 114-115)

7. W okresie objętym kontrolą NIK Dyrektor Zarządu w dziewięciu wydanych decyzjach udzieliła pozwoleń na wykonanie pomostów²⁰. W terminie:

- jednego miesiąca wydano dwie decyzje,
- po upływie 50 dni od dnia, w którym wniosek spełniał wymogi formalne - jedną,
- po upływie od 48 do 50 dni od dnia, w którym wnioski spełniały wymogi formalne (po uzupełnieniu braków, o usunięcie których wystąpiono po upływie 112 i 208 dni od wpływu wniosków do Zarządu) - dwie, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- po upływie dwóch miesięcy od dnia, w którym wnioski spełniały wymogi formalne (w tym jeden, w sprawie którego zwrócono się o złożenie wyjaśnień po upływie 130 dni od wpływu wniosku do Zarządu) - cztery, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁵ Dalej: ZOO.

¹⁶ Dalej: m.

¹⁷ Operat wodnoprawny, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (jeżeli była wymagana), wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli był wymagany), uproszczony wypis z rejestru gruntów.

¹⁸ Wnioskodawcom i podmiotom znajdującym się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych.

¹⁹ Dalej: BIP PGW WP. Według stanu na 14 lipca 2022 r. informacje były nadal opublikowane w BIP PGW WP, tj. przez okres co najmniej 14 dni.

²⁰ Po rozpoznaniu dziewięciu wniosków, w tym: dwóch złożonych w 2018 r., dwóch w 2020 r., pięciu w 2021 r.

W wydanych decyzjach Dyrektor Zarządu dokonała oceny zgodności pozwoleń wodnoprawnych z ustaleniami:

- planów: gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, ochrony i zadań ochronnych dla obszarów chronionych, zarządzania ryzykiem powodziowym, przeciwdziałania skutkom suszy;
- programów: ochrony wód morskich, oczyszczania ścieków komunalnych;
- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji: o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- wymaganiami ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z przepisów ustawy i przepisów odrębnych.²¹

W badaniu kontrolnym wydanych decyzji nie stwierdzono przypadków:

- wydania pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostów pomimo zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 396 ust. 1 Prawa wodnego,
- odmowy wydania pozwoleń.

(akta kontroli str. 110, 116-170)

8. Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych do Zarządu wpłynęły cztery wnioski o legalizację pomostów, tj. po dwa wnioski w 2020 r. i 2022 r. Każdy z czterech wniosków zawierał braki, do usunięcia których Dyrektor wezwała wnioskodawców w terminach wyznaczonych w wezwaniach. Braki stwierdzone w dwóch wnioskach usunięto w terminie, w jednym – po upływie sześciu dni od wyznaczonego terminu, w jednym – nie zostały usunięte.

(akta kontroli str.111, 171)

W sprawie dalszego procedowania wniosku, w którym braki zostały usunięte po wyznaczonym terminie, Dyrektor wyjaśniła: „(...) braki wskazane w wezwaniu zostały uzupełnione, przed poinformowaniem Wnioskodawcy (...) o pozostawieniu (...) sprawy bez rozpoznania. W skierowanym wezwaniu organ powołał (...) art. 64 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (...). W sytuacji gdy strona usunęła brak po terminie określonym art. 64 § 2 ww. ustawy (...), lecz przed wysłaniem do strony pisma informującego o pozostawieniu sprawy bez rozpoznania, stosowanie tego przepisu nie jest możliwe. (...) uzupełniono braki formalne przed faktycznym wysłaniem i doręczeniem pisma dotyczącego pozostawienia sprawy bez rozpoznania. Tym samym wraz z wniesieniem uzupełnienia braków formalnych organ powinien dalej procedować przedmiotowe postępowanie.”

(akta kontroli str. 444-445, 446-448)

Wniosek, w którym stwierdzone braki nie zostały usunięte pozostawiono bez rozpoznania. Kolejne trzy²² podlegały dalszemu rozpatrzeniu, w wyniku którego organ wszczął postępowania, w dwóch sprawach wydał decyzje, w jednej oczekiwał na złożenie wyjaśnień przez stronę²³.

(akta kontroli str. 171, 172-180)

9. Informacje o wszczęciu postępowań w sprawie legalizacji pomostów zostały podane do publicznej wiadomości w BIP PGW WP²⁴, na tablicach ogłoszeń w Zarządzie i urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację urządzenia wodnego.

(akta kontroli str. 171)

10. W wydanych dwóch decyzjach²⁵ Dyrektor Zarządu zalegalizowała urządzenia wodne – pomosty wykonane bez wymaganego pozwolenia²⁶ lub zgłoszenia

²¹ Stosownie do treści art. 396 ust. 1 pkt 1-8 Prawa wodnego.

²² W tym wniosek uzupełniony po wyznaczonym terminie.

²³ Według stanu na 24 sierpnia 2022 r. Sprawa: SZ.ZUZ.4.4217.2.2022.GM.

²⁴ Według stanu na 24 sierpnia 2022 r. informacje były nadal opublikowane w BIP PGW WP, tj. przez okres co najmniej 14 dni.

²⁵ W sprawie: SZ.ZUZ.4.4214.7.2020.KW, SZ.ZUZ.4.4217.1.2022.AP.

wodnoprawnego²⁷. W postępowaniach poprzedzających wydanie decyzji dokonała oceny²⁸ czy lokalizacja urządzeń:

- nie naruszała ustaleń: planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, ochrony i zadań ochronnych dla obszarów chronionych, zarządzania ryzykiem powodziowym, przeciwdziałania skutkom suszy; programów ochrony wód morskich, oczyszczania ścieków komunalnych; miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji: o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z przepisów ustawy i przepisów odrębnych;
- była zgodna z zasadami obowiązującymi przy projektowaniu, wykonywaniu i utrzymywaniu urządzeń wodnych w zakresie: zrównoważonego rozwoju, konieczności osiągnięcia dobrego stanu wód i biocenoz, celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 Prawa wodnego²⁹ oraz potrzebą zachowania istniejącej rzeźby terenu, biologicznych stosunków w środowisku wodnym i ekosystemach lądowych, a także w sposób umożliwiający migrację wód.

(akta kontroli str. 112, 172-180)

11. Obowiązek uiszczenia opłat legalizacyjnych Dyrektor Zarządu określiła w rozstrzygnięciu obu decyzji w sprawie legalizacji pomostów, tj. w kwocie 4 497,63 zł³⁰ i 4 757,52 zł³¹. Opłaty w łącznej wysokości 9 255,15 zł uiszczone zostały w wyznaczonym terminie, tj. do 14 dni od dnia, w którym decyzje o legalizacji urządzeń stały się ostateczne.

(akta kontroli str. 172-180)

12. Informacje w sprawie urządzeń wodnych wykonanych nielegalnie³² Zarząd pozyskiwał m.in. od organów samorządowych, Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Źródłem informacji o pomostach wykonanych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wodnoprawnego, były także ustalenia z wizji lokalnych przeprowadzanych przez nadzory wodne w PGW WP³³.

W okresie objętym kontrolą NIK, w postępowaniu zainicjowanym:

- zgłoszeniem pracownika Urzędu Miejskiego w Myśliborzu³⁴ i złożeniem przez właściciela pomostu wniosku o legalizację urządzenia Dyrektor Zarządu wydała decyzję, w której zalegalizowała urządzenie i ustaliła opłatę legalizacyjną³⁵,

²⁶ Dotyczy urządzeń o szerokości powyżej 3 m i/lub długości całkowitej powyżej 25 m.

²⁷ Dotyczy urządzeń o szerokości do 3 m i/lub długości całkowitej do 25 m.

²⁸ Stosownie do obowiązku wynikającego z art. 190 ust. 2 Prawa wodnego.

²⁹ Dla:

- jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione: ochrona oraz poprawa stanu ekologicznego i stanu chemicznego, w celu osiągnięcia co najmniej dobrego stanu ekologicznego i dobrego stanu chemicznego, zapobieganie pogorszeniu ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego;
- sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych: ochrona oraz poprawa potencjału ekologicznego i stanu chemicznego, w celu osiągnięcia co najmniej dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego, zapobieganie pogorszeniu ich potencjału ekologicznego i stanu chemicznego;
- jednolitych części wód podziemnych: zapobieganie lub ograniczanie wprowadzania zanieczyszczeń do wód, zapobieganie pogorszeniu oraz poprawa ich stanu, ochrona i podejmowanie działań naprawczych, zapewnianie równowagi między poborem a zasilaniem wód, tak aby osiągnąć ich dobry stan;
- obszarów chronionych: osiągnięcie norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których te obszary zostały utworzone, przepisów ustanawiających te obszary lub dotyczących tych obszarów, o ile nie zawierają w tym zakresie odmiennych uregulowań.

³⁰ W stawce obowiązującej w 2020 r. w postępowaniu z wniosku złożonego w 2020 r.

³¹ W stawce obowiązującej w 2022 r. w postępowaniu z wniosku złożonego w 2022 r.

³² Głównie rowów stwierdzonych w trakcie wykonywania zadań ustawowych przez wymienione organy, m.in. w kontrolach.

³³ Jednostki organizacyjne PGW WP.

³⁴ W sprawie wykonania pomostu na Jeziorze Myśliborskim, którego wykonanie Nadzór Wodny w Myśliborzu potwierdził podczas wizji lokalnej.

³⁵ Sprawa: SZ.ZUZ.4.4214.7.2020.KW.

- wnioskiem Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie³⁶ o wszczęcie postępowania w celu nałożenia na właściciela pomostów obowiązku ich likwidacji Dyrektor wydała decyzję, w rozstrzygnięciu której nałożyła obowiązek likwidacji dwóch pomostów³⁷;
- wnioskiem pełnomocnika Zarządu Powiatu Gryfińskiego³⁸ Dyrektor wydała decyzję, w rozstrzygnięciu której nałożyła obowiązek likwidacji 13 pomostów³⁹.
(akta kontroli str. 113, 234-254, 255-263)

W decyzjach w sprawie obowiązku likwidacji urządzeń określono warunki oraz termin jego wykonania, tj.:

- w sposób zapewniający odtworzenie pierwotnej linii brzegu, która istniała przed wykonaniem jednego z urządzeń⁴⁰, przed upływem sześciu miesięcy od uprawomocnienia decyzji (według stanu na 24 sierpnia 2022 r. termin na likwidację urządzeń nie rozpoczął biegu, w wyniku zaskarżenia przez stronę decyzji Dyrektora RZGW o utrzymaniu w mocy decyzji w sprawie obowiązku likwidacji pomostów do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego)⁴¹;
- metodą tradycyjną przy pomocy narzędzi prostych i zmechanizowanych, z poszanowaniem zakazu zrzucania elementów z wysokości, wrzucania elementów rozbiórkowych do wody, pozostawiania pali zakotwionych w dnie jeziora, przed upływem jednego roku od uprawomocnienia decyzji, tj. do 16 grudnia 2022 r.⁴²

W wydanych decyzjach Dyrektor zobowiązała strony do powiadomienia organu o wykonaniu obowiązków, w terminie 30 dni od dnia ich wykonania.

(akta kontroli str. 255-263)

13. W okresie objętym kontrolą NIK do Zarządu nie wpłynęły zgłoszenia od osób lub podmiotów, o rezygnacji z dalszej eksploatacji pomostów wykonanych na jeziorach stanowiących wody publiczne.

(akta kontroli str. 264)

14. W zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne do Zarządu wpłynęła jedna skarga, przedmiotem której było działanie Nadzoru Wodnego w Myśliborzu w sprawie wniosku o nałożenie nakazu rozbiórki ogrodzenia przy Jeziorze Sumiackim. W zawiadomieniu o sposobie jej załatwienia Dyrektor Zarządu uznała skargę za niezasadną, wskazała czynności podjęte przez Nadzór i ustalenia z wizji terenowej, podczas której stwierdzono usunięcie ogrodzenia.

(akta kontroli str.265-270)

15. Działalność Zarządu w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne nie była kontrolowana.

(akta kontroli str. 271)

16. Działalność nadzorów wodnych zlokalizowanych na obszarze działania Zarządu Zlewni Dyrektor koordynowała⁴³ podczas współuczestnictwa obu jednostek w realizacji zadań polegających na zapewnieniu ochrony ludności i mienia przed

³⁶ Dalej: Dyrektor RZGW.

³⁷ Sprawa: SZ.ZUZ.4.424.36.2018.WD.

³⁸ W wyniku braku możliwości ustalenia właścicieli pomostów.

³⁹ Sprawa: SZ.ZUZ.4.4217.6.2021.KW.

⁴⁰ W tym zabezpieczenie brzegu przed rozmywaniem przez zasypanie powstałych wykopów po zlikwidowanych urządzeniach za pomocą kruszywa o uziarnieniu zbliżonym do naturalnie występującego w tym miejscu wraz z jego zagęszczeniem i wyrównaniem korony nasypu do istniejących rzędnych terenu.

⁴¹ W sprawie: SZ.ZUZ.4.424.36.2018.WD Dyrektor Zarządu poinformowała właściciela pomostów o możliwości złożenia wniosku o legalizację urządzeń. Wniosek o legalizację jednego z dwóch pomostów złożony do Zarządu pozostawiono bez rozpoznania, w wyniku nie usunięcia braków na wezwanie organu.

⁴² W sprawie: SZ.ZUZ.4.4217.6.2021.KW.

⁴³ Stosownie do obowiązku określonego w § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2506).

powodnią i przeciwdziałaniu skutkom suszy⁴⁴, a także podczas współdziałania w realizacji działań służących prowadzeniu zrównoważonego gospodarowania wodami⁴⁵. W praktyce, działania koordynujące polegały m. in. na:

- kierowaniu pracowników nadzorów do udziału w konsultacjach społecznych dotyczących Planu przeciwdziałania skutkom suszy⁴⁶, zgłaszania zadań do Planu i udziału w ich realizacji,
- współpracy jednostek⁴⁷ przy opracowaniu zakresu prac utrzymaniowych na ciekach wodnych i odbiorach ich wykonania,
- przekazywaniu wytycznych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, interpretacji przepisów i informacji o zmianach legislacyjnych w celu ich stosowania, a także koordynacji działań w zakresie:
- gromadzenia materiału dowodowego uzasadniającego występowanie przez Dyrektora z wnioskami o zezwolenie na usunięcie drzew w rejonach bezpośrednio sąsiadujących z jeziorami⁴⁸,
- usuwania padłych zwierząt z wód znajdujących się w obszarze działania Zarządu.

(akta kontroli str. 272-395)

17. W okresie objętym kontrolą NIK, Zarząd w dwóch z czterech przypadków zgłoszeń dotyczących grodzenia nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody publiczne⁴⁹ dokonał wizji lokalnych, o ustaleniach których poinformował RZGW w Szczecinie. W sprawie dwóch zgłoszeń⁵⁰ zasygnalizował wystąpienie przesłanek do przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami przez właściwą do tych zadań jednostkę organizacyjną w RZGW⁵¹.

(akta kontroli str. 396-437)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech postępowaniach o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostów, czynności procesowe podejmowano ze zwłoką, która miała wpływ na wydanie pozwoleń po upływie ponad dwóch miesięcy od złożenia wniosków. I tak, w sprawie:

- SZ.ZUZ.4.4210.266.2020.TS, w której wniosek wpłynął 29 października 2020 r., o usunięcie braków i złożenie wyjaśnień wystąpiono do wnioskodawcy dopiero 18 lutego 2021 r., tj. po 112 dniach od otrzymania wniosku, decyzję wydano 21 kwietnia 2021 r.⁵²;
- SZ.ZUZ.4.4210.150.2021.TS, w której wniosek wpłynął 7 maja 2021 r.⁵³, o złożenie wyjaśnień wystąpiono do wnioskodawcy dopiero 14 września 2021 r., tj. po 130 dniach od otrzymania wniosku, decyzję wydano 9 grudnia 2021 r.⁵⁴;

⁴⁴ Na poziomie zlewni.

⁴⁵ W tym osiągnięciu celów, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 Prawa wodnego, wymienionych w przypisie 24.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1615).

⁴⁷ Nadzory wodne w: Szczecinie, Chojnie, Gryfinie, Świnoujściu i Myśliborzu z Działem Utrzymania w Zarządzie.

⁴⁸ Stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i mienia.

⁴⁹ W sposób uniemożliwiający dostęp do linii brzegowej.

⁵⁰ Dotyczące: 1. zrzutu ścieków, wywożenia odpadów nad zbiornik, ogrodzenia ograniczającego dostęp do Jeziora Strzeszowskiego; 2. ograniczenia dostępu do Jeziora Portowego.

⁵¹ Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami.

⁵² Po upływie: 174 dni od złożenia wniosku; 48 od dnia, w którym wniosek spełniał wymogi formalne.

⁵³ Dokument nie zawierał braków wymagających usunięcia.

⁵⁴ Po upływie: 216 dni od złożenia wniosku, który spełniał wymogi formalne.

- SZ.ZUZ.4.4210.153.2021.KKB, w której wniosek wpłynął 13 maja 2021 r.; o usunięcie braków wystąpiono do wnioskodawcy dopiero 7 grudnia 2021 r., tj. po 208 dniach od otrzymania wniosku, decyzję wydano 1 marca 2022 r.⁵⁵

Stosownie do treści art. 35 § 1 Kpa, organ administracji publicznej obowiązany jest załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 3 Kpa). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 Kpa).

Dyrektor wyjaśniła: „Sprawy dotyczące udzielenia pozwolenia wodnoprawnego we wszystkich przypadkach wskazanych w art. 389 ustawy (...) Prawo wodne, w tym na wykonanie urządzeń wodnych (...) traktowane są jako skomplikowane. Analiza formalna oraz merytoryczna ww. wniosku oraz zapisów głównego merytorycznego załącznika jakim jest operat wodnoprawny wymaga szeregu kroków pozwalających na ich sprawdzenie pod kątem zgodności planowanego do wykonania urządzenia wodnego, a tym samym pozwolenia wodnoprawnego z ustaleniami dokumentów wskazanych w art. 396 ust. 1 ustawy (...). (...) w szczególności Plany: gospodarowania wodami, zarządzania ryzykiem powodziowym, przeciwdziałania skutkom suszy oraz ww. programy stanowią obszerne i skomplikowane opracowania. Ponadto (...) w wielu przypadkach operaty nie spełniają wymagań określonych w art. 409 ustawy (...), co wynika z możliwości wykonywania ich przez osoby bez określonych uprawnień. Powoduje to konieczność sprawdzenia ich poprawności przez organ, skierowania wezwania do uzupełnienia, a tym samym wpływa na termin rozpatrzenia wniosku.”

(akta kontroli str. 114-115, 116-117, 438-440, 441-443)

2. W czterech postępowaniach udzielono pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych – pomostów oraz w jednym zalegalizowano pomost, po upływie ponad dwóch miesięcy od dnia, w którym wnioski spełniały wymogi formalne. W sprawie:

- SZ.ZUZ.4.421.63.2018.TS, w której wniosek wpłynął 17 stycznia 2018 r.⁵⁶, decyzję wydano 20 lutego 2019 r., przy uwzględnieniu zawieszenia postępowania w okresie 274 dni i uzupełnienia wniosku 28 marca 2018 r., decyzję wydano dopiero po 110 dniach od dnia, w którym wniosek stał się kompletny;

- SZ.ZUZ.4.4210.35.2020.TS, w której wniosek wpłynął 25 lutego 2020 r., decyzję wydano 20 lipca 2020 r., przy uwzględnieniu zawieszenia postępowania w okresie 80 dni, decyzję wydano dopiero po 66 dniach od złożenia kompletnego wniosku;

- SZ.ZUZ.4.4210.150.2021.TS, w której wniosek wpłynął 7 maja 2021 r., decyzję wydano dopiero 9 grudnia 2021 r., tj. po 216 dniach od złożenia kompletnego wniosku⁵⁷;

⁵⁵ Po upływie: 292 dni od złożenia wniosku; 50 od dnia, w którym wniosek spełniał wymogi formalne.

⁵⁶ Sprawa, w której postępowanie zostało zawieszono przez Starostę Polickiego, przed przekazaniem wniosku do rozpatrzenia Dyrektorowi Zarządu Zlewni, który 13 marca 2018 r. podjął zawieszono postępowanie i wezwał wnioskodawcę do usunięcia braków we wniosku.

⁵⁷ Strona postępowania 16 listopada 2021 r. złożyła ponaglenie na niezłatwienie sprawy w terminie do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej.

- SZ.ZUZ.4.4210.241.2021.TS, w której wniosek wpłynął 2 sierpnia 2021 r., decyzję wydano dopiero 30 listopada 2021 r., tj. po 120 dniach od złożenia kompletnego wniosku;

- SZ.ZUZ.4.4217.1.2022.AP, w której wniosek wpłynął 4 stycznia 2022 r., decyzję wydano 22 czerwca 2022 r., przy uwzględnieniu uzupełnienia wniosku 14 marca 2022 r., decyzję wydano dopiero po 100 dniach od dnia, w którym wniosek stał się kompletny.

Dyrektor wyjaśniła: „Mnogość zadań Działu Zgód Wodnoprawnych oraz ich skomplikowany charakter przyczyniają się do dużej rotacji pracowników tego Działu. Nadmieniam, że w dniu utworzenia PGW WP Dział ZUZ liczył jedynie 3,5 etatu, na koniec roku 5,5 etatu. W roku 2019 Dział zasiliły 2 osoby, które zakończyły pracę w 2020 roku, przed upływem 1 roku. Kolejny 2020 rok to zatrudnienie 1 osoby do lipca roku 2022. W roku 2021 zatrudnienie 2 osób, które nie przepracowały nawet 3 miesięcy. W roku 2022 r. prace w ZUZ zakończyły kolejne 3 osoby. Obecny stan zatrudnienia to 6 osób, w tym jedynie 2 osoby doświadczone (zatrudnione od 2018 r.) i 4 osoby ze stażem w ZUZ poniżej 1 roku (2 osoby od lipca 2022r.). (...) zmiany w zatrudnieniu powodują dodatkowe obciążenie pozostałych pracowników przejmujących prowadzone postępowania. Jednocześnie nowo zatrudnieni, niedoświadczeni pracownicy wymagają nadzoru i wsparcia merytorycznego współpracowników.”

Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że na opóźnienie w załatwianiu spraw wpłynęła:

- liczba obsługiwanych spraw⁵⁸ i wysoki stopień ich skomplikowania⁵⁹,
- niewystarczająca liczba i rotacja pracowników w komórce, do zadań której należało rozpatrywanie wniosków o udzielanie pozwoleń i legalizację urzędzeń,
- termin określony w tzw. specustawach: drogowej⁶⁰, gazowej⁶¹, kolejowej⁶², mieszkaniowej⁶³ na wydanie decyzji udzielających pozwoleń wodnoprawnych, który wynosił 30 dni,
- wykonywanie od marca 2020 r. obowiązków służbowych zdalnie, nieobecności pracowników spowodowane kwarantanną, opieką nad dziećmi, zwolnieniem lekarskim⁶⁴.

(akta kontroli str. 114-115, 116-118-170, 171, 172-176, 438-443, 444-448)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek *Zapewnienie terminowego rozpatrywania spraw o wydanie pozwoleń wodnoprawnych i legalizację urzędzeń wodnych.*

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

⁵⁸ W roku: 2018 – 533 sprawy, w tym 68 przekazanych od organów, które utraciły właściwość do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, na podstawie art. 545 ust. 5 Prawa wodnego; 2019 - 428; 2020 - 355; 2021 - 510; 2022 - 226 (do 31 lipca).

⁵⁹ Wynikający z konieczności dokonania oceny, czy pozwolenia nie naruszają ustaleń dokumentów i wymagań, o których mowa w art. 396 ust. 1 pkt 1-8 Prawa wodnego.

⁶⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.

⁶¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1836, ze zm.

⁶² Dz. U. z 2021 r. poz. 1984, ze zm.

⁶³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1538.

⁶⁴ W związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS CoV-2 wywołującym zakażenie COVID-19.

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. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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, 27 września 2022 r.

Kontroler
Aneta Arczewska
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis