



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.013.02.2022

**Pan
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 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie ¹ , ul. Zarzecze 13B, 03-194 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ² , od 31 sierpnia 2022 r., w okresie 17-30 sierpnia 2022 r. pełniący obowiązki Prezesa PGW WP. W okresie od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. Prezesem PGW WP był Przemysław Daca.
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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Inga Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/104/2022 z 9 czerwca 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1-2, 674-678)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie⁵ przejęło z dniem 1 stycznia 2018 r. uprawnienia właścicielskie, wobec 62 jezior o łącznej powierzchni 4046,5 ha, stanowiących własność Skarbu Państwa. Dyrektor RZGW w Warszawie nie podpisał protokołów zdawczo-odbiorczych dotyczących przejęcia powyższych uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, ponieważ marszałkowie województw nie przekazali dokumentacji obejmującej wykazy składników mienia, o których mowa w art. 528 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶.</p> <p>W regulaminach organizacyjnych Prezesa PGW WP oraz w zakresach zadań i obowiązków pracowników RZGW w Warszawie określono zadania związane z powierzaniem wykonywania praw właścicielskich wód Skarbu Państwa, użytkowaniem gruntów pokrytych wodami płynącymi oraz dotyczące nadzoru nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym kontroli gospodarowania wodami i koordynacji tych zadań.</p> <p>RZGW w Warszawie podejmował działania, w związku z otrzymanymi wnioskami dotyczącymi nieprawidłowości w zakresie użytkowania nielegalnych pomostów bądź uniemożliwienia dostępu do wód⁷ a także wobec podmiotów, które nie zawarły umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi, w związku z ustawieniem pomostu⁸.</p> <p>W obszarze gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, RZGW w Warszawie współpracował na bieżąco z Zarządami Zlewni.</p>
---------------------	---

¹ Dalej: PGW WP RZGW lub Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie lub RZGW w Warszawie.

² Dalej: Prezes PGW WP.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: PGW WP.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm., dalej: ustawa - Prawo wodne.

⁷ M.in. kierowano zawiadomienie do Policji, nakazywano doprowadzenie stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym.

⁸ Zawierano umowy/aneksy, po uprzednim wezwaniu podmiotu.

W okresie objętym kontrolą nie planowano kontroli dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Przeprowadzono jedną kontrolę doraźną, na wniosek dotyczący grodzenia linii brzegowej jeziora Kiełpińskiego. Pomimo potwierdzenia nieprawidłowości w zakresie dostępności do wód, Dyrektor RZGW w Warszawie od ponad półtora roku nie zakończył postępowania kontrolnego i nie wydał zarządzenia pokontrolnego, ponieważ nie podjął działań w celu ustalenia charakteru wód jeziora Kiełpińskiego, co było działaniem nierzetelnym.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania niezgodnie z art. 261 ust. 8 ustawy - Prawo wodne, w powiązaniu z art. 222 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹, Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej¹⁰, na podstawie której Dyrektor RZGW w Warszawie zawierał umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami jezior stanowiących wody publiczne (19 zbadanych), pod warunkiem złożenia przez podmiot zainteresowany wniosku o zawarcie tej umowy, tj. na podstawie § 2 pkt 2 ww. procedury;
- niezłożenia przez jednego z kontrolujących pisemnego oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli przed podjęciem czynności kontrolnych, co było niezgodne z pkt VIII.1 Zasad przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami obowiązujących w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie¹¹;
- niepoinformowania wnioskodawców o sposobie załatwienia sprawy w przypadku czterech (z siedmiu) wniosków, co było niezgodne z art. 237 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹² oraz § 5 pkt 17 i 18 Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg powszechnych, wniosków i petycji w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie¹³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Opis stanu faktycznego

1. Obszar działania RZGW w Warszawie obejmował 4 729 259,000 ha powierzchni, co stanowiło 80,7% powierzchni 527 gmin¹⁴ (5 862 355,000 ha).

Na obszarze działania RZGW w Warszawie znajdowały się 62 jeziora¹⁵ (status wód płynących) o łącznej powierzchni 4046,5 ha stanowiące wody publiczne, dla których z dniem 1 stycznia 2018 r. PGW WP przejęło uprawnienia właścicielskie (art. 528 ust. 1 ustawy - Prawo wodne).

(akta kontroli tom III str. 147-148, 155-163, 176-177)

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm., dalej: k.c.

¹⁰ Zarządzenia Prezesa PGW WP nr: 3/2019 z 4 marca 2019 r. zmienione Zarządzeniem nr 68/2019 z 26 listopada 2019 r. (obowiązywało do 31 grudnia 2020 r.), 87/2020 z 22 grudnia 2020 r. (obowiązywało od 1 stycznia 2021 r. do 14 czerwca 2022 r.), zmienione Zarządzeniem nr 34/2022 z 7 czerwca 2022 r. (obowiązywało od 15 czerwca 2022 r.), dalej: Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

¹¹ Zarządzenie nr 4/2020 Prezesa PGW WP z 22 stycznia 2020 r., dalej: Zasady przeprowadzania kontroli.

¹² Dz. U. z 2021 poz. 735 ze zm., dalej: kpa.

¹³ Zarządzenie nr 35/2019 Prezesa PGW WP z 1 sierpnia 2019 r., dalej: Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

¹⁴ Dziewięć województw, w tym m.in. gminy: Baruchowo, Lipno, Topólka, Włocławek (województwo kujawsko-pomorskie), Annapol, Kraśnik, Michów, Wilków (lubelskie), Będków, Inowódz, Nowosolna, Zgierz (łódzkie), Charsznica, Golcza, Miechów, Wolbrom (małopolskie), Chynów, Halinów, Jasieniec, Mszczonów (mazowieckie), Janów, Pilica, Zawiercie, Żarnowiec (śląskie), Bieliny, Sadowie, Sędziszów, Wąchock (świętokrzyskie), Dąbrówno, Janowo, Nidzica, Wielbark (warmińsko-mazurskie), Chodów, Przedecz, Wierzbinek (wielkopolskie).

¹⁵ M.in.: j. Borzymowskie (175 ha), j. Chalińskie Małe (18,7), j. Ciechomiczkie (47,1), j. Dolne (18,1), j. Gluszyńskie (608,5), j. Kamienieckie (37,4), j. Kownatki (215,5), j. Lubiechowskie (16,6), j. Lutoborskie (20,9), j. Łąki (7,5), j. Noskowice (12,5), j. Przytomne (36,7), j. Otwockie (38,3), j. Skrzyneckie (26,8), j. Szczytnowskie (67,7), j. Wierzchoń (18,3), j. Trzebowskie (11,5), j. Urszulewskie (293,1), j. Zdwojskie (325).

Odnosnie do wykonywania przez PGW WP praw wlasnościelkich jedynie w stosunku do wód plynących Dyrektor RZGW w Warszawie wyjasnil, iz zgodnie z art. 215 ustawy - Prawo wodne, grunty pokryte sródlądowymi wodami stojącymi stanowią własność Skarbu Państwa ale wchodzą w sklad zasobu nieruchomosci Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶. Zgodnie z art. 11 ww. ustawy, starostowie reprezentują Skarb Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami obejmującym m.in. wody stojące, a wszelkie odstepstwa od tej zasady muszą pochodzić z przepisów rangi ustawowej. W sklad zasobu nieruchomosci Skarbu Państwa, nie wchodzą grunty pokryte sródlądowymi wodami plynącymi w rozumieniu przepisów - Prawo wodne oraz stanowiące własność Skarbu Państwa urzadzenia wodne lub ich częsci oraz budowle i ich częsci, (art. 21a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Marszałkowie województw nie posiadali uprawnień do dysponowania gruntami innymi niz grunty pod wodami powierzchniowymi plynącymi, a trwały zarząd, wynikający z ustawy - Prawo wodne, odnosil się jedynie do tego rodzaju gruntów. Dlatego też PGW WP, zgodnie z art. 212 ustawy - Prawo wodne, wykonuje prawa wlasnościelkie jedynie w stosunku do sródlądowych wód plynących oraz wód podziemnych, z wyłączeniem dróg wodnych o znaczeniu transportowym.

(akta kontroli tom III str. 144-149, 175-177)

PGW WP RZGW nie podpisyal protokółów zdawczo-odbiorczych dotyczacych przejęcia przez Wody Polskie reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywania praw wlasnościelkich Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa, obejmujacych wykazy skladników mienia wraz z dokumentacją (art. 528 ust. 3, 4 i 5 ustawy - Prawo wodne).

(akta kontroli tom III str. 148)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjasnil, iz poprzednik prawny - marszałek województwa wg art. 528 ust. 3, 4, i 5 ustawy - Prawo wodne miał obowiazek dokonac czynności podpisania protokółów zdawczo-odbiorczych, obejmujacych wykazy skladników mienia. Żaden protokół zdawczo-odbiorczy nie zostal podpisany w tym zakresie, poniewaz marszałkowie województw nie dostarczyli do PGW WP wykazu skladników mienia wraz z dokumentacją, co nakazuje art. 528 ust 3 ustawy - Prawo wodne. „Niezależnie od tego PGW WP RZGW w Warszawie podjęlo działania mające na celu pozyskanie dokumentów - wydanych przed 2018 r., decyzji ustalajacych trwały zarząd dla poprzedników prawnych - jednostek marszałków województwa oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej, które byly umocowaniem do reprezentacji Skarbu Państwa (ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne). Poniewaz nowa ustawa - Prawo wodne wygasila decyzje o trwałym zarządzie, nalezalo potwierdzic to wygaszenie u podmiotu, który taką decyzję wydal, następnie zgodnie z zapisem art. 528 ust. 9 ustawy - Prawo wodne sukcesywnie są skladane wnioski do wojewodów o potwierdzenie bądź stwierdzenie wykonywania uprawnień wlasnościelkich przez PGW WP, w stosunku do działek objętych decyzjami o trwałym zarządzie”.

(akta kontroli tom III str. 144-148)

2. W regulaminach organizacyjnych PGW WP wprowadzonych zarządzeniami¹⁷ Prezesa PGW WP, zadania związane z powierzeniem wykonywania praw wlasnościelkich wód Skarbu Państwa, użytkowaniem gruntów pokrytymi wodami plynącymi nalezaly do Wydzialu Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód¹⁸. Do zakresu działania ww. wydzialu nalezalo m.in.: gospodarowanie gruntami pokrytymi wodami oraz innymi nieruchomościami w stosunku do których Wody Polskie wykonują uprawnienia wlasnościelkie i reprezentują Skarb Państwa, prowadzenie i aktualizowanie ewidencji nieruchomosci, w stosunku do których Wody Polskie wykonują uprawnienia wlasnościelkie i reprezentują Skarb Państwa; regulowanie praw wlasnościelkich w stosunku do gruntów

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm., dalej: ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁷ Nr: 1/2018 z 2 stycznia 2018 r. (zmieniony zarządzeniami Prezesa PGW WP nr: 9/2018 z 31 stycznia 2018 r., 26/2018 z 6 lipca 2018 r., 29/2018 z 23 lipca 2018 r., 44/2018 z 22 października 2018 r.), 5/2019 z 26 marca 2019 r., 80/2019 z 31 grudnia 2019 r. (zmieniony zarządzeniami Prezesa PGW WP nr: 5/2020 z 31 stycznia 2020 r., 20/2020 z 14 kwietnia 2020 r., 39/2020 z 3 czerwca 2020 r., 85/2020 z 17 grudnia 2020 r., 92/2020 z 29 grudnia 2020 r., 15/2021 z 5 marca 2021 r., 21/2021 z 22 kwietnia 2021 r., 39/2021 z 30 czerwca 2021 r., 44/2021 z 21 lipca 2021 r., 59/2021 z 28 września 2021 r., 91/2021 z 31 grudnia 2021 r., 2/2022 z 26 stycznia 2022 r., 27/2022 z 6 maja 2022 r.), dalej: regulamin organizacyjny.

¹⁸ Dalej: Wydzial Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa.

pokrytych wodami i innych nieruchomości niezbędnych do realizacji zadań statutowych; prowadzenie postępowań związanych z odszkodowaniem ze trwałe zajęcia przez wody płynące gruntów niestanowiących właściciela wód w sposób naturalny, a także spraw związanych z wykupem gruntów¹⁹, przygotowanie dokumentów umożliwiających terminowe opłacanie należności z tytułu opłat i podatków lokalnych związanych z wykonywaniem przez Wody Polskie praw właścicielskich w stosunku do mienia Skarbu Państwa.

W okresie objętym kontrolą ww. zdania zostały przypisane pięciu pracownikom ww. wydziału²⁰ zatrudnionym na stanowiskach: kierownik wydziału, starszy specjalista, specjalista, młodszy specjalista, starszy inspektor. W zakresach zadań i obowiązków służbowych ww. pracowników wskazano, iż do głównych zadań wykonywanych na stanowisku należało m.in. gospodarowanie gruntami pokrytymi wodami oraz innymi nieruchomościami, w stosunku do których Wody Polskie wykonują uprawnienia właścicielskie i reprezentują Skarb Państwa, prowadzenie spraw związanych z oddaniem w użytkowanie gruntów pokrytych wodami.

(akta kontroli tom I str. 16-417, tom III str. 71-75, 86-106)

3. W okresie objętym kontrolą do RZGW w Warszawie nie wpłynęły wnioski o zawarcie porozumienia na podstawie art. 213 ust. 3²¹ ustawy - Prawo wodne w odniesieniu do jezior.

(akta kontroli tom III str. 144-149, 175)

4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) RZGW w Warszawie zawarło 188 umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi²², w związku z ustawieniem pomostu, w tym 186 umów dotyczyło pomostów o wymiarach do 3 m szerokości i do 25 m całkowitej długości, a pozostałe dwa o wymiarach większych.

Wysokość opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami stanowiące własność Skarbu Państwa w ww. umowach nie przekroczyła kwoty 5 000 zł, a stawka za użytkownię 1 m² pomostu wynosiła 5,00 zł brutto (§ 2 ust. 1 pkt 8c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami²³).

(akta kontroli tom III st. 149, 175, 178-186)

Prezes PGW WP wprowadził zarządzeniem Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w których określono m.in, iż:

- grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi oddaje się w użytkowanie wyłącznie na cele określone w art. 261 ust.1 pkt 1-9 ustawy - Prawo wodne. Ustawa nie przewiduje innej niż użytkowanie, formy przekazania praw do dysponowania gruntami pokrytymi wodami (§ 2 pkt 1),

- podmiot zainteresowany zawarciem umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami składa, do dyrektora RZGW wniosek, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 3²⁴ (§ 2 pkt 2)²⁵,

- dokumenty niezbędne do rozpatrzenia wniosku i zawarcia umowy: mapa ewidencyjna lub zasadnicza z zaznaczoną powierzchnią przeznaczoną do użytkowania, oryginał aktualnego (nie starszy niż sześć miesięcy do dnia złożenia wniosku) wypisu z rejestru gruntów na działkę Skarbu Państwa przewidzianą do oddania w użytkowanie, prawomocna zgoda wodnoprawna, decyzja legalizacyjna lub zaświadczenie skutecznego dokonania zgłoszenia, jeśli rodzaj prowadzonej na gruncie działalności tego wymaga, aktualny wypis z właściwego rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, KRS (nie starszy niż trzy

¹⁹ Z wyłączeniem spraw związanych z nabywaniem gruntów w ramach realizacji inwestycji.

²⁰ Na dzień 29 czerwca 2022 r. zatrudnionych było trzech pracowników.

²¹ Wody Polskie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą powierzyć jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom, w drodze porozumienia, na ich wniosek, wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

²² Niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć związanych z uprawianiem rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb (art. 261 ust. 1 pkt 6 ustawy - Prawo wodne).

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2496, dalej: rozporządzenie w sprawie opłaty rocznej za użytkowanie gruntów.

²⁴ Poprzednio załącznik nr 2 (zarządzenie Prezesa PGW WP nr 87/2020 z 22 grudnia 2020 r.) i załącznik nr 1 (zarządzenie Prezesa PGW WP nr 3/2019 z 4 marca 2019 r.).

²⁵ Dalej: wniosek.

miesiące przed złożeniem wniosku), pełnomocnictwo lub inny dokument, z którego wynika umocowanie do działania w imieniu wnioskodawcy (§ 2 pkt 3).

(akta kontroli tom I str. 440-673)

Badaniem objęto 19 umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi²⁶ i w wyniku analizy dokumentacji ustalono, iż:

- umowy zawierano na podstawie wniosków złożonych przez właścicieli pomostów (§ 2 pkt 2 Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa),
- użytkownicy posiadali pozwolenie wodnoprawne lub dokonane zgłoszenie wodnoprawne na wykonanie urządzenia wodnego - pomostu,
- umowy zawarto w formie pisemnej na użytkowanie nieruchomości, w celu prowadzenia przedsięwzięcia określonego w art. 261 ust 1 pkt 6 ustawy - Prawo wodne, polegającego na budowie i eksploatacji pomostu rekreacyjnego,
- opłatę roczną za użytkowanie gruntów pokrytymi wodami naliczono według stawki określonej w § 2 ust. 1 pkt 8c rozporządzenia w sprawie opłaty rocznej za użytkowanie gruntów, tj. w wysokości 5,00 zł za 1 m².

(akta kontroli tom II str. 1-199, tom III str. 187-242)

W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) były cztery przypadki nie zawarcia przez podmioty umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi, pomimo uzyskania zgody wodnoprawnej i wykonania pomostu.

(akta kontroli tom II str. 523-586, tom III str. 149-154, 187-332, 358-369)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora RZGW w Warszawie, w dwóch sprawach dotyczących użytkowania gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi jezior: Zdwońskiego i Urszulewo, pracownicy Zarządu Zlewni we Włocławku²⁷ podczas analizy dokumentów związanych z użytkowaniem gruntów ustalili, że nie dopełniono formalności związanych z zawarciem umowy na korzystanie z majątku Skarbu Państwa. W sprawie dotyczącej jeziora Zdwońskiego, ustalono, że podmiot uzyskał 21.09.2020 r. pozwolenie wodnoprawne udzielające zgodę na rozbudowę pomostu rekreacyjnego. Pomost został rozbudowany bez aneksowania obowiązującej umowy nr 500/RUM/19 z 29.08.2019 r., w związku ze zwiększeniem powierzchni korzystania. Po pisemnym zawiadomieniu użytkownika wszelkie formalności zostały zakończone podpisaniem aneksu nr 2 z dniem 01.03.2022 r. W sprawie dotyczącej jeziora Urszulewo ustalono, że wykonano pomost zgodnie z decyzją wodnoprawną z 20.11.2017 r. i ZZ we Włocławku wysłał pismo z dnia 21.01.2020 r. wzywające użytkownika do dopełnienia formalności związane z zawarciem umowy na korzystanie z majątku Skarbu Państwa. W odpowiedzi wpłynął wniosek podmiotu z 04.02.2020 r. i procedura zakończyła się zawarciem umowy użytkowania nr 220/RUM/20 z dnia 02.03.2020 r.

(akta kontroli tom III str. 145, 149-151)

Kolejna sprawa²⁸ dotyczyła jeziora Głuszyńskiego, gdzie Wójt Gminy Topólka wystąpił z wnioskiem z 16.02.2022 r. o kontrolę w sprawie nieprawidłowego korzystania z linii brzegowej jeziora i zagospodarowania działki (zlokalizowane pomosty) stanowiącej własność Skarbu Państwa. Po przeprowadzanych przez Nadzór Wodny²⁹ we Włocławku oględzin w terenie, na zlecenie RZGW w Warszawie, wezwano podmiot m.in. do formalnego uregulowania kwestii korzystania z gruntów Skarbu Państwa. W przypadku pomostu o powierzchni 37,5 m² (objęty zgłoszeniem wodnoprawnym) zawarto w dniu

²⁶ Próba 10% losowo wybranych umów - po pięć z 2019 r. (umowy nr: 127/RUM/19 i 186/RUM/19 z 15.04.2019, 500/RUM/19 z 29.08.2019 (zmieniona aneksami nr: 1 z 11.09.2019 i 2 z 01.03.2022), 609/RUM/19 z 16.09.2019, 662/RUM/19 z 23.09.2019), 2020 r. (nr: 220/RUM/20 z 02.03.2020, 340/RUM/20 z 01.05.2020, 1105/RUM/20 z 01.10.2020, 1495/RUM/20 z 01.12.2020, 1522/RUM/20 z 15.12.2020) i 2021 r. (nr: 31/RUM/21 z 01.02.2021, 202/RUM/21 z 01.04.2021 - zmieniona aneksem nr 1 z 01.06.2021, 336/RUM/21 z 01.06.2021, 491/RUM/21 z 01.08.2021, 875/RUM/21 z 01.12.2021) i cztery z 2022 r. (nr: 86/RUM/22 z 01.02.2022, 153/RUM/22 z 18.03.2022, 181/RUM/22 z 25.03.2022, 364/RUM/22 z 26.05.2022 - zmieniona aneksem nr 1 z 01.08.2022).

²⁷ Dalej: ZZ we Włocławku.

²⁸ Nr WA.RUK.452.19.2022.

²⁹ Dalej: NW.

01.06.2022 r. umowę nr 517/RUM/22, po uprzednim złożeniu w dniu 04.05.2022 r. wniosku przez podmiot.

(akta kontroli tom II str. 523-586, tom III str. 153-154, 287-332)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż ww. podmiot posiadał umowę nr 241/RUM/18 z dnia 27.08.2018 r. na użytkowanie ww. pomostu, która obowiązywała do 15.07.2021 r. Podmiot nie podjął stosownych czynności o jej przedłużenie w terminie. Drugi wniosek złożony 04.05.2022 r. dotyczący pomostu o powierzchni 15 m² oraz pozostałego gruntu o powierzchni 63 m² został zaopiniowany przez ZZ we Włocławku warunkowo, ponieważ podmiot nie posiadał zgłoszenia wodnoprawnego na wnioskowany pomost oraz oświadczył, iż pomost nie jest jego własnością. W tej sytuacji ZZ we Włocławku podjął próbę odnalezienia dokumentów dotyczących pomostu poprzez ustalenie, czy kiedykolwiek było wydane pozwolenie wodnoprawne na budowę tego obiektu oraz kto był wnioskodawcą. Konsekwencją nieodnalezienia pozwolenia wodnoprawnego na pomost oraz nieustalenia podmiotu będącego jego właścicielem, będzie zwrócenie wniosku podmiotowi z propozycją podjęcia się przez niego legalizacji pomostu. W przypadku odmowy, wniosek podmiotu z dnia 04.05.2022 r. nie zostanie rozpatrzony we wskazanym zakresie. Może być tylko zawarta umowa na pozostały grunt (z wyłączeniem pomostu). Sprawa jest w toku.

(akta kontroli tom III str. 145, 149-154)

Czwarta sprawa dotyczyła użytkowania gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi jeziora Głuszyńskiego, gdzie podmiot, z którym miała zostać podpisana umowa na użytkowanie ww. gruntów, po uzyskaniu zgody wodnoprawnej, wybudował pomost większy niż zgłaszany.

(akta kontroli tom III str. 151-153, 243-286, 358-369)

Jak wynika z wyjaśnienia Dyrektora RZGW w Warszawie, sprawę prowadził ZZ we Włocławku, gdzie podmiot został wezwany do przedłożenia zgody wodnoprawnej na budowę pomostu o łącznej powierzchni 23 m², która umożliwi zawarcie stosowanej umowy. Podmiot poinformował, że pomost został doprowadzony do zgodności ze zgłoszonymi pierwotnie parametrami i odesłał trzeci egzemplarz skorygowanej umowy. Do pisma dołączony został wniosek na zawarcie umowy użytkowania na grunt o powierzchni 7 m² oraz zgłoszenie wodnoprawne na rozbudowę pomostu. W dniu 15.12.2020 r. przeprowadzona została wizja w terenie przez NW we Włocławku i stwierdzono, że na części pomostu brakuje poszycia. W dniu 30.12.2020 r. Kierownik NW we Włocławku wydał decyzję wnosząc sprzeciw wobec zgłoszenia wodnoprawnego z dnia 01.12.2020 r., z uwagi m.in. na rozpoczęcie prac związanych z realizacją przedmiotu zgłoszenia. Podmiot skorzystał z przysługującego mu prawa i wniósł odwołanie. Po rozpatrzeniu odwołania decyzją z dnia 24.03.2021 r. Dyrektor ZZ we Włocławku uchylił decyzję w I instancji i w całości przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, nie z przyczyn przedstawionych w piśmie przez podmiot, lecz z powodu wydania decyzji przez NW we Włocławku z naruszeniem przepisów postępowania oraz zgłoszenia wodnoprawnego, które nie spełniało wymogów formalnych. W dniu 25.04.2021 r. podmiot wniósł sprzeciw od decyzji Dyrektora ZZ Włocławek i sprawa została przekazana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, który oddalił sprzeciw podmiotu od decyzji Dyrektora ZZ Włocławek. Akta sprawy zostały zwrócone przez sąd w dniu 06.07.2022 r. Aktualnie sprawa w zakresie ponownego rozpatrzenia zgłoszenia wodnoprawnego prowadzona jest przez NW we Włocławku.

(akta kontroli tom III str. 149, 151-153, 344, 353)

Dodatkowo Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż jednostka terenowa - Zarząd Zlewni zobowiązany jest m.in. do informowania RZGW w Warszawie (do wiadomości) oraz podmiotu bezumownie korzystającego o konieczności zawarcia stosownej umowy, lub pisemnie przekazuje taką informację do RZGW w Warszawie, aby wezwać podmiot do zawarcia umowy bądź usunięcia niesień z majątku Skarbu Państwa. RZGW w Warszawie prowadzi sprawy jedynie pod względem formalno-prawnym, zakończone podpisaniem umowy.

(akta kontroli tom III str. 150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu niezgodnie z art. 261 ust. 8³⁰ ustawy - Prawo wodne, w powiązaniu z art. 222 § 2³¹ k.c., Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, na podstawie której Dyrektor RZGW w Warszawie zawarł umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami jezior stanowiących wody publiczne (19 zbadanych), pod warunkiem złożenia przez podmiot zainteresowany wniosku o zawarcie tej umowy (§ 2 pkt 2 ww. procedury).

(akta kontroli tom I str. 440-673, tom II str. 1-199, tom III str. 187-242)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż zgoda wodnoprawna czyli pozwolenie wodnoprawne lub zgłoszenie wodnoprawne, jest uprawnieniem a nie obowiązkiem podmiotu, na rzecz którego zgoda ta została udzielona. Uprawniony podmiot może wykonać urządzenie albo zrezygnować z realizacji przedsięwzięcia. Dlatego też o zawarcie umowy występuje podmiot zainteresowany korzystaniem z gruntu pokrytego wodą powierzchniową płynącą, stanowiącą własność Skarbu Państwa. Użytkowanie jako ograniczone prawo rzeczowe podlega ogólnym zasadom prawa cywilnego. Dyrektor RZGW nie może żądać zawarcia umowy jedynie na podstawie wydanej zgody wodnoprawnej, której realizacja jest dopiero planowana.

(akta kontroli tom III str. 402-406)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że żaden z przepisów ustawy - Prawo wodne regulujących kwestie zawarcia umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa nie uzależnił podpisania tej umowy od złożenia wniosku przez podmiot zainteresowany, a więc właściciela pomostu. Nie podjęcie działań przez RZGW w Warszawie zmierzające do weryfikacji, czy podmiot uzyskał pozwolenie/zgłoszenie wodnoprawne i wykonał urządzenie wodne a następnie niewezwania podmiotu do zawarcia umowy użytkowania jest postępowaniem naruszającym ogólną zasadę prawa cywilnego. W związku z tym zdaniem NIK, to RZGW w Warszawie powinno podjąć działania, w celu doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym w myśl art. 222 § 2 k.c., czyli wezwać użytkownika do podpisania umowy i zgodnie z art. 261 ust. 5 ustawy - Prawo wodne naliczyć opłatę roczną za użytkowanie gruntów, a nie oczekiwać złożenia wniosku przez podmiot zainteresowany.

OCENA CZĄSTKOWA

RZGW w Warszawie nie posiadało protokołów oraz dokumentacji dotyczących jezior, stanowiących własność Skarbu Państwa, w stosunku do których z dniem 1 stycznia 2018 r. PGW WP przejęło uprawnienia właścicielskie. Zadania związane z powierzaniem wykonywania praw właścicielskich wód Skarbu Państwa, użytkowaniem gruntów pokrytych wodami płynącymi zostały określone w regulaminie organizacyjnym i przypisane konkretnym osobom. RZGW w Warszawie podejmowało działania wobec podmiotów, które nie zawarły umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi, w związku z ustawieniem pomostu. Obowiązujące procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w zakresie zawierania umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi były niezgodnie z ustawą - Prawo wodne.

OBSZAR

2. Nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Opis stanu
faktycznego

1. W regulaminach organizacyjnych, zadania związane z nadzorem nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne w tym w zakresie kontroli gospodarowania wodami, należały do Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami. Do zakresu działania ww. wydziału należało: prowadzenie kontroli gospodarowania wodami; przygotowywanie planów kontroli gospodarowania wodami; przygotowywanie zarządzeń pokontrolnych oraz podejmowanie innych działań związanych z kontrolą, w tym przygotowanie stosownych wniosków i pism

³⁰ W sprawach nieuregulowanych w ust. 1-7 do użytkowania gruntów, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny dotyczące użytkowania.

³¹ Przeciwno osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń.

kierowanych do organów lub podmiotów właściwych w sprawach; sprawdzenie realizacji zarządzeń pokontrolnych; prowadzenie postępowań w zakresie wydania decyzji, o której mowa w art. 343 ust. 2, 3 i 6 ustawy; współdziałanie z innymi organami kontroli w zakresie kontroli gospodarowania wodami.

W okresie objętym kontrolą ww. zadania zostały przypisane ośmiu pracownikom ww. wydziału zatrudnionym³² na stanowiskach: kierownik wydziału, starszy specjalista, specjalista, młodszy specjalista. W zakresach zadań i obowiązków służbowych ww. pracowników wskazano, iż do głównych zadań wykonywanych na stanowisku należało m.in. przeprowadzanie kontroli gospodarowania wodami na podstawie upoważnień wystawionych przez Dyrektora RZGW, przygotowywanie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, tj. protokołów, oświadczeń, upoważnień, wystąpień do organów administracji oraz organów ścigania, kopii dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, ustalanie podmiotu i przedmiotu kontroli oraz zakresu kontroli, przygotowywanie dokumentów związanych z prowadzonymi kontrolami do przekazania Dyrektorowi RZGW i innym podmiotom, monitorowanie wykonywania zarządzeń pokontrolnych, koordynowanie całością spraw związanych z kontrolą gospodarowania wodami (kierownik wydziału).

Koordinacja przez Dyrektora RZGW w Warszawie realizacji zadań w zakresie kontroli gospodarowania wodami przez podległe terenowe jednostki organizacyjne PGW WP, tj. Zarządy Zlewni i Nadzory Wodne zostały określone w regulaminie organizacyjnym³³, gdzie Dział Współpracy z Użytkownikami Wód w Zarządach Zlewni podejmuje działania polegające na współpracy w zakresie kontroli gospodarowania wodami, a Nadzory Wodne w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących zwolnienia od zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz brzegu wód morskich i morza terytorialnego.

(akta kontroli tom I str. 16-417, tom III str. 75-77, 107-143)

2. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) nie planowano przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 335 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo wodne, dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Propozycje tematów kontroli, zgłoszonych przez RZGW w Warszawie, do Planów kontroli gospodarowania wodami, zostały zatwierdzone przez właściwego Ministra.

(akta kontroli tom III str. 1-65, 78-81)

Odnosnie do nieplanowania kontroli dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż przy podejmowaniu decyzji w sprawie propozycji do planu kontroli nie brano pod uwagę ww. kontroli, ponieważ wytyczne Prezesa PGW WP, nie uwzględniały zakresu gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Przy planowaniu kontroli bierze się pod uwagę zakres i skalę skargi i wniosków, gdzie w badanym okresie nie wpłynęły żadne skargi w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, jedynie wnioski, które po analizie zostały rozpatrzone na bieżąco bez konieczności podjęcia czynności kontrolnych, poza jednym przypadkiem, gdzie podjęto decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej. Ponadto przy sporządzaniu planu kontroli uwzględniono informacje pozyskane od innych organów administracji publicznej (Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska, urzędy gmin) oraz z jednostek Wód Polskich, tj. Zarządów Zlewni, Nadzorów Wodnych, których tematyka obejmowała nieprawidłowości w gospodarowaniu wodami takimi jak: rzeki, ciekły, rowy melioracyjne w zakresie m.in. korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych, przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy Prawo wodne, wykonywania urządzeń wodnych, utrzymania wód oraz urządzeń wodnych. Przy planowaniu kontroli uwzględniane są lokalne uwarunkowania, w których przewaga jest terenów zurbanizowanych charakteryzujących się gęstą zabudową. W związku z powyższym planuje się kontrole obejmujące odwadnianie terenów (wykopów budowlanych), odprowadzanie wód opadowych i roztopowych pochodzących z utwardzonych terenów w tym połaci dachowych, przebudowy rowów melioracyjnych z powodu ich zakrycia przy zagospodarowaniu terenu, wprowadzanie do urządzeń

³² Na dzień 29 czerwca 2022 r. zatrudnionych było czterech pracowników.

³³ W § 64 ust. 8 pkt 7 i § 66 ust. 1 pkt 9. W poprzednim regulaminie organizacyjnym 5/2019 z 26 marca 2019 r. w § 63 ust. 8 pkt 7 i § 65 ust. 1 pkt 9.

kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych, wydobywanie piasku z koryta rzeki, pobór wód podziemnych i powierzchniowych, utrzymanie rowów melioracyjnych oraz wykonanie urządzeń wodnych jak wylotów kanalizacji deszczowej. Dodatkowo specyfika regionu wodnego obszaru działania RZGW w Warszawie obejmuje tereny, na których zlokalizowanych jest niewiele jezior, natomiast występuje rozwinięta sieć rzeczna obejmująca m.in. rzekę Wisłę, Narew i ich dopływy.

(akta kontroli tom III str. 66-67, 78-80)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedną kontrolę doraźną w 2020 r., w związku z wnioskiem³⁴ Radnej Rady Miejskiej w Łomiankach o wykonanie kontroli gospodarowania wodami na terenie jeziora Kiełpińskiego, z uwagi na wybudowanie ogrodzenia wzdłuż całej działki do samego lustra wody tego jeziora. Kontrola przeprowadzona przez RZGW w Warszawie w dniu 25 września 2020 r. potwierdziła zarzuty stawiane we wniosku³⁵. W protokole kontroli³⁶ wskazano m.in., że:

- kontrolowany posiadał decyzję Burmistrza Łomianek z dnia 8 stycznia 2014 r. pozwalającą mu na taką zabudowę działki (grodenie), które zostało zniszczone i zastąpione siatką ogrodzeniową, która prowadzi do samego lustra wody jeziora i uniemożliwia przejście,
- w przedłożonym przez podmiot kontrolowany akcie notarialnym działka ta oznaczona jest jako grunty orne, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty pod wodami stojącymi,
- działka, na której było grodenie wchodzi w skład rezerwatu Kiełpińskiego³⁷, który jest rezerwatem wodnym, a celem jego ochrony jest zachowanie starorzecza Wisły z charakterystyczną fauną i florą, stanowiącego cenny obiekt do badania nad procesami samooczyszczania się wód stojących,
- działka podmiotu kontrolowanego została wymieniona w zarządzeniu nr 24 Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia zasad ochronnych dla rezerwatu przyrody „Jezioro Kiełpińskie”, gdzie rodzaj i zakres działań ochronnych wymieniono jako użytkowanie gruntów ornych, pastwisk, użytków zielonych, bez możliwości zabudowy oraz wnoszenia urządzeń technicznych,
- Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami wystąpił do Wydziału Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami (obydwa wydziały RZGW w Warszawie), w celu weryfikacji charakteru wód jeziora Kiełpińskiego, który stwierdził, iż jezioro to należy traktować jako powierzchniowe śródlądowe wody płynące, na podstawie art. 22 ust 2 ustawy - Prawo wodne, będące wodami publicznymi, które nie podlegają obrotowi cywilnemu na podstawie art. 211 ust. 4 ustawy - Prawo wodne i w odniesieniu do których prawa właścicielskie wykonuje PGW WP.

Podmiot kontrolowany odmówił podpisania protokołu kontroli³⁸, na podstawie art. 340 ust. 3 ustawy - Prawo wodne, podnosząc m.in. brak ustalenia charakteru wód jeziora Kiełpińskiego, czy są to wody płynące czy stojące.

Dyrektor RZGW w Warszawie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości nie wydał zarządzenia pokontrolnego, a sprawę przekazano pismem³⁹ z dnia 29 grudnia 2020 r. do Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa RZGW w Warszawie, który nie podjął działań w celu ustalenia charakteru wód.

(akta kontroli tom II str. 275-354, tom III str. 80-82, 347)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż po przeprowadzeniu kontroli, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości polegającej na grodzeniu działki do samego lustra wody jeziora Kiełpińskiego, nie wydano zarządzenia pokontrolnego, ponieważ charakter wód nie był ustalony. Sprawę przekazano do dalszego procedowania w Wydziale Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa, w celu ustalenia charakteru wód (wody stojące czy wody płynące), ponieważ w wyniku kontroli ustalono, że dokumentacja wskazuje że jezioro

³⁴ Z 6 grudnia 2019 r.

³⁵ Sprawa nr WA.RUK.451.141.2019.

³⁶ Nr 1/WA.RUK.451.141.2019.

³⁷ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie rezerwatu przyrody Jeziora Kiełpińskiego (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 5461).

³⁸ Stanowisko podmiotu kontrolowanego z 8 grudnia 2020 r.

³⁹ Nr WA.RUK.451.141.2.10.2019.MC.

Kiełpińskie to wody stojące oraz uzyskano informację od Wydziału Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami RZGW w Warszawie, że są to wody płynące. Po ustaleniu charakteru wód jeziora Kiełpińskiego zostanie wydane zarządzenie pokontrolne, celem usunięcia nieprawidłowości w postaci wykonanego grodzenia brzegu jeziora Kiełpińskiego. Takie zarządzenie pokontrolne wydawane jest w przypadku, gdy kontrolowane wody mają charakter wód publicznych, czyli wód w myśl art. 232 ust 1 ustawy - Prawo wodne, który zakazuje grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. W celu stosowania tego przepisu prawnego należy ustalić charakter wód, do których dostęp został zagrodzony. Jeżeli nie są to wody publiczne (wody płynące oraz inne stanowiące własność Skarbu Państwa), powyższy artykuł nie ma zastosowania.

(akta kontroli tom III str. 343-347)

Prezes PGW WP wprowadził zarządzeniem Zasady przeprowadzania kontroli, w których m.in. określono, iż kontrolujący powinni przed podjęciem czynności kontrolnych złożyć do akt sprawy pisemne oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli, według wzoru określonego w załączniku nr 3 (pkt VIII.1).

Analiza akt sprawy dotyczącej kontroli doraźnej przeprowadzonej w 2020 r. wykazała, iż:

- dwóch kontrolerów posiadało upoważnienie do kontroli zawierające wymagane elementy (art. 337 ust. 2 ustawy - Prawo wodne),
- jeden z kontrolerów nie złożył pisemnego oświadczenia (pkt VIII.1 Zasad przeprowadzania kontroli),
- sporządzono protokół kontroli, doręczony podmiotowi kontrolowanemu (art. 340 ust. 1 ustawy - Prawo wodne),
- nie wydano zarządzenia pokontrolnego (art. 341 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy).

W wyniku przeprowadzonej ww. kontroli nie nałożono grzywny w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli tom II str. 230-258, 275-350, tom III str. 337, 347, 354)

Oględziny dwóch jezior Zdowskiego⁴⁰ i Głuszyńskiego⁴¹, pod kątem przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do jezior oraz obowiązku umożliwienia dostępu do jezior wykazały, iż:

- na jednej z działek przyległych do jeziora Zdowskiego, na której znajduje się wypożyczalnia sprzętu wodnego, było grodzenie nieruchomości, co uniemożliwiało swobodny dostęp do brzegu jeziora (z jednej strony grodzenie wchodziło do wody a z drugiej dochodziło do lustra wody),
- nie było grodzień nieruchomości przyległych do jeziora Głuszyńskiego.

(akta kontroli tom III str. 381-393)

Odnosnie do działań podjętych, w związku z grodzeniem nieruchomości przyległych do jeziora Zdowskiego Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż w dniu 28.07.2022 r. wystosowano do Starostwa Powiatowego w Płocku wniosek o udostępnienie danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, w celu ustalenia właściciela, który dokonał nielegalnego grodzenia jeziora. Po otrzymaniu informacji wskazującej właściciela działki, Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami podejmie dalsze czynności wyjaśniające, tj. zostanie przeprowadzona ewentualnie kontrola gospodarowania wodami lub zostanie sporządzone pismo do właściciela nieruchomości informujące o obowiązku umożliwienia dostępu do jeziora Zdowskiego poprzez usunięcie grodzenia działki.

(akta kontroli tom III str. 394-401)

3. W okresie objętym kontrolą RZGW w Warszawie nie współpracował z organami jednostek samorządu terytorialnego⁴² wydających decyzje, o których mowa w art. 233 ust. 2 ustawy - Prawo wodne, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor RZGW w Warszawie, jest nie przekazywały informacji do RZGW o grodzeniu nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących jeziora. Zgodnie z kompetencją to wójt,

⁴⁰ Przeprowadzone w dniu 21 lipca 2022 r.

⁴¹ Przeprowadzone w dniu 27 lipca 2022 r.

⁴² Dalej: jst.

burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji wyznacza dostęp do wód publicznych na nieruchomościach przyległych do tych wód.

(akta kontroli tom III str. 333-336)

RZGW w Warszawie w odniesieniu do jezior stanowiących wody publiczne nie zgłosił do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego⁴³ czterech przypadków⁴⁴ nielegalnego użytkowania pomostów (brak pozwolenia wodnoprawnego).

(akta kontroli tom II str. 475-586, tom III str. 287-332, 341-342)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż w ustawie - Prawo wodne nie ma przepisów stanowiących o zastosowaniu przekazania takich przypadków do organów PINB. Przed okresem objętym kontrolą NIK, Zarządy Zlewni zgłaszały do PINB przypadki nielegalnych pomostów usytuowanych na gruntach Skarbu Państwa pozostających w jego zarządzie. Zgłoszenia te dokonywano w sytuacji, gdy nie udało się ustalić właściciela oraz nieodnaleziono żadnej dokumentacji wskazującej na legalność pomostu – czy wydano pozwolenie wodnoprawne. W związku z powyższym podejmowano decyzję o przekazaniu do PINB informacji o nielegalnym pomoście. Zdarzały się przypadki, iż w trakcie prowadzonego postępowania przez PINB, które może zakończyć się nakazem rozbiórki nielegalnego pomostu do czego zobowiązany jest PGW WP, zgłasza się potencjalny właściciel, co pozwala organowi Wód Polskich na podjęcie dalszych czynności zmierzających do zalegalizowania pomostu.

Dodatkowo Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne organ Wód Polskich podejmuje działania w odniesieniu do nielegalnego użytkowania pomostów. W przypadku nielegalności pomostów mamy do czynienia z dwoma sytuacjami. Pierwszą z nich jest brak pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego a w drugiej brak zawartej umowy użytkowania gruntów pod wodami, pomimo posiadanego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego. W przypadku braku dokumentów takich jak pozwolenia wodnoprawnego lub umowy użytkowania, RZGW w Warszawie występował do podmiotów posiadających prawdopodobnie nielegalne pomosty, z prośbą o wyjaśnienie czy dany pomost ma pozwolenie wodnoprawne i zwracał się do podmiotu w przypadku braku pozwolenia o jego legalizację. W przypadku braku współpracy z użytkownikiem nielegalnego pomostu, RZGW w Warszawie może przeprowadzić kontrolę gospodarowania wodami i nałożyć mandat podczas kontroli lub przekazać informację do organów ścigania, w związku z poczynionymi ustaleniami.

(akta kontroli tom III str. 333-337, 341-342)

Z informacji uzyskanych od 13 PINB⁴⁵ wynika, iż nie wpłynęły do nich zgłoszenia z RZGW w Warszawie dotyczące nielegalnego użytkowania urządzeń wodnych (pomostu).

(akta kontroli tom III str. 410-482)

4. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) do RZGW w Warszawie nie wpłynęły skargi dotyczące nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. W ww. okresie wpłynęło siedem wniosków⁴⁶, z czego pięć dotyczyło grodzenia nieruchomości przyległych do wód jeziora, a pozostałe dwa nielegalnego użytkowania pomostu (w tym w jednej sprawie również grodzenia).

(akta kontroli tom II str. 277-350, 372-605, tom III str. 81-84)

Sposób postępowania w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji określono w Procedurach przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, wprowadzonych zarządzeniem Prezesa PGW WP.

(akta kontroli tom II str. 355-371)

⁴³ Dalej: PINB.

⁴⁴ Sprawy nr: WA.RUK.452.19.2022. - opisana w pkt 4 pierwszego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego i nr WA.RUK.452.245.2021 - opisana w pkt 4 niniejszego obszaru.

⁴⁵ Dla powiatu: gostyńskiego, kozienickiego, legionowskiego, lipnowskiego, nidzickiego, nowodworskiego, otwockiego, płockiego, radziejowskiego, rypińskiego, sierpeckiego, włocławskiego i dla miasta Włocławek, tereny na których położone są jeziora w obszarze działania RZGW w Warszawie.

⁴⁶ W tym po jednym wniosku z 2019 r., 2020 r. i 2022 (do 30 czerwca) i cztery z 2021 r.

Działania podjęte przez RZGW w Warszawie, w związku ze zgłoszonymi wnioskami polegały na:

- przeprowadzeniu kontroli doraźnej w 2020 r.⁴⁷, która potwierdziła grodzenie wzdłuż całej działki do samego lustra wody jeziora;
- zleceniu NW w Gostyninie oględzin terenu w przypadku trzech wniosków, z czego w dwóch wnioskach (z 2020 r.⁴⁸ i z 2021 r.⁴⁹) potwierdziły się stawiane zarzuty dotyczące stałego grodzenia, wbrew art. 231 ust 1 ustawy - Prawo wodne, co uniemożliwiało bezpośredni dostęp do jezior i skierowano zawiadomienia do Policji o możliwości popełnienia czynów przez prawo zakazanych, a w trzecim wniosku z 2021 r.⁵⁰, nie potwierdziły się podnoszone zarzuty;
- wezwaniu podmiotów (w trzech sprawach) do doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym wynikających z przepisów ustawy - Prawo wodne oraz poinformowano je, iż w przypadku braku działań w wyznaczonym terminie sprawy zostaną przekazane do odpowiednich organów ścigania, z czego w dwóch sprawach⁵¹ wyznaczono podmiotom termin załatwienia spraw do dnia 30 grudnia 2022 r. (sprawy w toku), a w sprawie⁵² dotyczącej nielegalnych dwóch pomostów oraz grodzenia nieruchomości przyległych do wód jeziora Głuszyńskiego, podmiot usunął ogrodzenie oraz złożył dwa wnioski o zawarcie umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi.

W przypadku czterech wniosków⁵³ (na siedem, które wpłynęły do RZGW w Warszawie) nie poinformowano wnioskodawców o sposobie załatwienia sprawy.

(akta kontroli tom II str. 277-350, 372-605, tom III str. 81-84)

5. W okresie objętym kontrolą Dyrektor RZGW w Warszawie nie wydawał jednostkom podległym wytycznych i poleceń⁵⁴ w obszarze gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

(akta kontroli tom III str. 84-85)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż nie było potrzeby podejmowania działań koordynowanych w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Współpraca pomiędzy RZGW a Zarządami Zlewni jak również Nadzorami Wodnymi prowadzona była na bieżąco w zakresie: zawierania umów (dzierżawy, użytkowania i użyczenia), wydawania pozwoleń wodnoprawnych, prowadzenia kontroli gospodarowania wodami, zarybianie wód. W przypadku, gdy ustalone zostaną nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne jednostka terenowa (Nadzór Wodny) przekazuje informacje do Zarządu Zlewni bądź bezpośrednio do RZGW. W zależności od rodzaju stwierdzonej nieprawidłowości, sprawa jest kierowana do organów ścigania, do wydziału kontroli RZGW, w celu przeprowadzenia kontroli lub do wydziału zgód Zarządów Zlewni, w celu cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego. Organem decyzyjnym jest Dyrektor RZGW oraz jego zastępcy.

(akta kontroli tom III str. 67, 84-85)

⁴⁷ Sprawa nr WA.RUK.451.141.2019. dotyczy wniosku z 2019 r. o grodzenie wzdłuż całej działki do samego lustra wody jeziora Kiepińskiego. Szczegółowy opis sprawy ujęto w pkt 2 niniejszego obszaru.

⁴⁸ Sprawa nr WA.RUK.452.71.2020 dotyczy jeziora Lucieńskiego.

⁴⁹ Sprawa nr WA.RUK.453.16.2022 dotyczy jeziora Lutoborskiego.

⁵⁰ Sprawa nr WA.RUK.452.116.2021 dotycząca braku dostępu do jeziora Ługowiska (inaczej jezioro Szczytnowskie).

⁵¹ Nr WA.RUK.452.200.2021. dotyczy wniosku z 2021 r. informującego o nieprawidłowościach w wykorzystaniu linii brzegowej jeziora Kamienieckiego i jego grodzenia i nr WA.RUK.452.245.2021. dotyczy wniosku z 2021 r. - o trzech nielegalnych pomostach na jeziorze Zdrowskim (brak pozwolenia wodnoprawnego) oraz kąpielisku.

⁵² Nr WA.RUK.452.19.2022 (wniosek z 2022 r.). Szczegółowy opis sprawy w pkt 4 pierwszego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵³ Sprawy nr: WA.RUK.452.71.2020, WA.RUK.452.116.2021, WA.RUK.452.245.2021, WA.RUK.453.16.2022.

⁵⁴ Na podstawie § 6 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2506), dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej koordynują, w imieniu Prezesa Wód Polskich, działalność zarządów zlewni zlokalizowanych na obszarze działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. RZGW w Warszawie od ponad półtora roku nie podjął działań w sprawie ustalenia charakteru wód jeziora Kiełpińskiego (wody stojące czy płynące) i w związku z tym nie wydał zarządzenia pokontrolnego (art. 341 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo wodne), po przeprowadzonej kontroli 25 września 2020 r., w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości polegające na grodzeniu terenu działki do samego lustra wody jeziora Kiełpińskiego.

(akta kontroli tom II str. 275-354, tom III str. 347)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż jest to przypadek niezgodności wskazań na Mapie Podziału Hydrograficznego Polski⁵⁵ ze stanem faktycznym. Różnice pomiędzy stanem faktycznym przedmiotowego akwenu a danymi zawartymi na MPHP są spowodowane wybudowaniem wałów przeciwpowodziowych w końcu lat 50-ubiegłego wieku, które w istotny sposób wpłynęły na stan stosunków wodnych na tym obszarze. Niezależnie od powyższego przypadki niezgodności wskazań na MPHP ze stanem faktycznym, jak w tym przypadku, należy zgłaszać do Departamentu Zarządzania Środowiskiem Wodnym Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej⁵⁶, wraz z załączonym uzasadnieniem oraz wszelką dokumentacją potwierdzającą zasadność tych zmian. W przypadku jeziora Kiełpińskiego nie mamy do czynienia z koniecznością uregulowania stanu prawnego nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa a jedynie sprostowaniem pisarskiej omyłki. Nie podjęto tych działań, z uwagi na mnogość priorytetowych zadań Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa, określonych regulaminem organizacyjnym.

(akta kontroli tom III str. 343-351)

W trakcie kontroli NIK, tj. pismem z dnia 9 sierpnia 2022 r., informację o niezgodności wskazań na MPHP ze stanem faktycznym, Zastępca Dyrektora RZGW w Warszawie przekazała do KZGW.

(akta kontroli tom III str. 355)

2. W kontroli doraźnej z 2020 r., jeden z kontrolujących nie złożył pisemnego oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli przed podjęciem czynności kontrolnych, co stanowiło naruszenie pkt VIII.1 Zasad przeprowadzania kontroli.

(akta kontroli tom II str. 230-258, 275-350, tom III str. 343-346, 354)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż wynikało to z niedopatrzenia pracownika. Kontrola odbyła się w okresie obostrzeń związanych z ogłoszeniem stanu epidemii SARS-CoV-2, gdzie występowały liczne utrudnienia w komunikacji pomiędzy pracownikami pozostającymi w większości na pracy zdalnej. Brak pisemnego oświadczenia w przypadku wyżej wymienionej kontroli przez kontrolującą nie powoduje, że czynności kontrolne nie mogły zostać przeprowadzone.

(akta kontroli tom III str. 343-346)

3. Na siedem wniosków (dotyczących grodzenia nieruchomości przyległych do wód jeziora i nielegalnego użytkowania pomostów), w czterech przypadkach⁵⁷ nie poinformowano wnioskodawców o sposobie załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie art. 237 § 3 kpa oraz § 5 pkt 17 i 18 Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

(akta kontroli tom II str. 372-431, 475-522, 587-605,
tom III str. 373-374, 377, 408)

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, iż wynikało to z przeoczenia.

(akta kontroli tom III str. 370-377, 407-408)

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 2 i 10 sierpnia 2022 r., podmioty te zostały poinformowane o sposobie załatwienia sprawy.

(akta kontroli tom III str. 378-380, 409)

⁵⁵ Dalej: MPHP.

⁵⁶ Dalej: KZGW.

⁵⁷ Sprawy nr: WA.RUK.452.71.2020, WA.RUK.452.116.2021, WA.RUK.452.245.2021, WA.RUK.453.16.2022.

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym kontroli gospodarowania wodami i koordynacji tych zadań określono w regulaminie organizacyjnym i przypisano konkretnym osobom. Nie planowano kontroli dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. RZGW w Warszawie podejmowało działania, w związku z otrzymanymi wnioskami dotyczącymi nieprawidłowości w zakresie użytkowania nielegalnych pomostów bądź uniemożliwiania dostępu do wód publicznych. Nie wszystkich wnioskodawców poinformowano o sposobie załatwienia wniosku. Dyrektor RZGW w Warszawie przez ponad półtora roku nie podejmował działań zmierzających do ustalenia charakteru wód aby zakończyć postępowanie kontrolne wydaniem zarządzenia pokontrolnego w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości polegających na grodzeniu linii brzegowej jeziora Kiełpińskiego po przeprowadzonej kontroli doraźnej. Kontrolę tą przeprowadzono niezgodnie z wewnętrznymi Zasadami przeprowadzania kontroli. RZGW w Warszawie współpracowało na bieżąco z Zarządami Zlewni w obszarze gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

IV. Wnioski

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

1. Doprowadzenie do zgodności uregulowań wewnętrznych (Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa) w zakresie zawierania umów użytkowania gruntów pokrytych wodami z przepisami ustawy - Prawo wodne.
2. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie przeprowadzania kontroli, zgodnie z Zasadami przeprowadzania kontroli.

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 Warszawie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Warszawa, 20 września 2022 r.

Kontroler
Inga Piotrowska
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie



.....
podpis

