



Samowola właścicieli i błędy w zarządzaniu

Jeziora bez nadzoru

PAWEŁ TRZASKOWSKI

Jeziora są zasobami wodnymi o istotnych funkcjach ekologicznych, rekreacyjnych i krajobrazowych, dlatego rozwój tych akwenów powinien uwzględniać ich wielofunkcyjny charakter i zachowanie wysokiej jakości wód. Jeziora sklasyfikowane jako wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa, a gospodarowanie nimi należy do obowiązków podmiotów publicznych. Wyniki dotychczasowych kontroli NIK wskazują na liczne nieprawidłowości w tym obszarze. Do największych problemów należy ograniczanie dostępu do linii brzegowej przez właścicieli nieruchomości przylegających do jezior oraz samowolna budowa pomostów.

Wprowadzenie

Gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości oraz zasady wspólnych interesów i współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym na uzyskanie maksymalnych korzyści społecznych.

Jeziora sklasyfikowane jako wody płynące stanowią własność publiczną i nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu. Te uznane za stojące należą do właścicieli nieruchomości, w granicach których się znajdują i podlegają takiemu obrotowi. Prawa właścicielskie w stosunku do jezior publicznych wykonuje co do zasady Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody

Polskie (dalej także: PGW WP, Wody Polskie). Kompetencje do zbywania gruntów pod jeziorami stanowiącymi wodę stojącą, ustalenia charakteru wód oraz linii brzegu należą do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Właściciel nieruchomości przyległej do jeziora stanowiącego wody publiczne nie może utrudniać dostępu do jego linii brzegowej ani podejmować działań, które mogłyby to uniemożliwić. Jednak w praktyce zakaz grodzienia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar jest powszechnie łamany. Potwierdzają to wyniki zarówno ostatniej, jak i wcześniej przeprowadzonych przez NIK kontroli: w 2010 r. w województwie warmińsko-mazurskim, w 2014 r. w wielkopolskim,

w 2015 r. w województwach: zachodniopomorskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i lubelskim, a na przełomie 2021 i 2022 r. – w województwie warmińsko-mazurskim.

Niepokojącym zjawiskiem jest także samowolna budowa pomostów przez właścicieli działek przyległych do jezior. Takie niekontrolowane przekształcanie linii brzegowej negatywnie wpływa na środowisko naturalne, zmniejsza się bowiem strefa obszaru trzcinowisk, miejsc bytowania wielu gatunków roślin i zwierząt, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jeziora jako ekosystemu.

Założenia kontroli NIK

Kontrolę¹ dotyczącą gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne Najwyższa Izba Kontroli podjęła w 2022 r. z własnej inicjatywy w celu oceny realizacji przez właściwe organy administracji publicznej związanych z tym zadań. Skontrolowano Ministerstwo Infrastruktury oraz 16 jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, tj. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW) oraz po 5 regionalnych zarządów gospodarki wodnej² (dalej także zarządy regionalne), zarządów zlewni³ i nadzorów wodnych⁴. NIK oceniła prawidłowość działań tych organów,

a także nadzoru nad gospodarowaniem publicznymi jeziorami. W toku kontroli analizowano m.in.: wykonywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (SP) w stosunku do jezior, w tym zbywanie gruntów pod śródlądowymi wodami płynącymi; egzekwowanie zakazu grodzień nieruchomości w sposób uniemożliwiający dostęp do jezior; sprawowanie kontroli gospodarowania wodami.

Gospodarowanie jeziorami w Wodach Polskich

Kontrola NIK jednoznacznie wykazała, że działania podejmowane przez jednostki organizacyjne Wód Polskich nie zapewniły prawidłowego gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

Zgodnie z przepisami ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵ od 1 stycznia 2018 r. PGW WP reprezentowały Skarb Państwa oraz wykonywały jego uprawnienia właścicielskie w stosunku do wód stanowiących własność SP, w tym jezior sklasyfikowanych jako wody płynące. Prawidłowe wykonywanie tych uprawnień wiązało się z potrzebą posiadania danych o wszystkich publicznych jeziorach. Według skontrolowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej na obszarze ich działania znajdowało się 2740 jezior stanowiących wody publiczne o łącznej powierzchni 219 390,9 ha. Z kolei

¹ Artykuł opracowano na podstawie wyników kontroli NIK: *Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne*, nr ewid. 166/2022/P/22/040/KSI. Informacji o wynikach kontroli jest dostępna pod adresem: < <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28015,vp,30836.pdf> >.

² W Białymstoku, Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie.

³ W Augustowie, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Szczecinie i Włocławku.

⁴ W Augustowie, Gostyninie, Kartuzach, Międzyrzeczu i Myśliborzu.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm., dalej u.p.w.



w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej nie dysponowano pełnymi informacjami o liczbie jezior w Polsce, a także wiedzą w stosunku do ilu z nich Wody Polskie mają uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa, co uniemożliwiało m.in. skuteczne zarządzanie majątkiem będącym w posiadaniu Wód Polskich. Kontrolerzy NIK ustalili, że dane o liczbie jezior pozostające w dyspozycji Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej nie były jednolite. W bazie danych⁶ prowadzonej przez Departament Usług Wodnych w KZGW, odzwierciedlającej aktualne informacje o stanie prawnym nieruchomości niezbędnych do realizacji zadań PGW WP, znajdowały się 2702 jeziora (przepływowe) o łącznej powierzchni 238 872,91 ha, natomiast w Systemie Informacyjnym Gospodarowania Wodami (SIGW), zawierającym m.in. dane o obszarze sieci hydrograficznej wraz z podziałem hydrograficznym kraju, było 6750 jezior (przepływowych) o łącznej powierzchni 271 268,63 ha. Dane hydrograficzne o liczbie i powierzchni jezior miały, według wyjaśnień kierownictwa PGW WP, jedynie poglądowy charakter. Ujawniona w toku kontroli rozbieżność w liczbie i powierzchni jezior pomiędzy bazą obrazującą stopień regulacji stanów prawnych nieruchomości a wynikami analizy danych o jeziorach przepływowych zawartych w SIGW nie powinna mieć miejsca. Świadczyła ona o braku pełnej identyfikacji gruntów pod jeziorami stanowiącymi wody publiczne, po upływie niemal 4 lat od powstania PGW WP.

Brak pełnej inwentaryzacji majątku Skarbu Państwa, w stosunku do którego prawa właścicielskie powinno wykonywać PGW WP uniemożliwiało prawidłowe zarządzanie tym majątkiem, m.in. przez zapewnienie odpowiednich zasobów (np. osobowych, organizacyjnych) oraz ustalenie harmonogramu działań pozwalających na inwentaryzację majątku Skarbu Państwa (jezior przepływowych). Tym samym w Wodach Polskich nie było możliwe adekwatne do potrzeb wykonywanie zadań wskazanych w u.p.w., związanych z gospodarowaniem jeziorami.

Po wejściu w życie przepisów tej ustawy w PGW WP nie zapewniono pełnego przejścia od marszałków województw uprawnień właścicielskich w stosunku do jezior stanowiących własność Skarbu Państwa. Od 1 stycznia 2018 r. skontrolowane regionalne zarządy gospodarki wodnej przejęły od marszałków uprawnienia właścicielskie w stosunku do 1771 jezior stanowiących wody publiczne, będących własnością SP, położonych na obszarze działania poszczególnych zarządów regionalnych. W większości skontrolowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej uprawnienia właścicielskie do jezior przejęto protokołami zdawczo-odbiorczymi wraz z dokumentacją dotyczącą wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wód stanowiących własność SP. W jednym z regionalnych zarządów gospodarki wodnej⁷ nie podpisano protokołów zdawczo-odbiorczych, ponieważ marszałkowie województw

⁶ Baza „GRUNTY”.

⁷ W Warszawie.

zlokalizowanych na obszarze jego działania nie dostarczyli do Wód Polskich wykazu składników mienia wraz z dokumentacją, o czym stanowi art. 528 ust. 4 u.p.w.

W jednostkach organizacyjnych Wód Polskich nie posiadano również pełnych danych o pomostach na jeziorach sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, co skutkowało brakiem możliwości ustalenia opłat z tytułu bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami. Dodatkowo nie prowadzono kompleksowego monitoringu wpływających zgłoszeń i wydawanych zgód wodnoprawnych w sprawie wykonania pomostów pod kątem potencjalnego wykrywania nielegalnych urządzeń wodnych, nie prowadzono też ewidencji i rejestrów dotyczących pomostów wybudowanych bez pozwolenia.

W okresie objętym kontrolą NIK dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej zawarli 3679 umów na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu, z czego: 1945 dotyczyło pomostów o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m. Kwota opłat nałożonych z tego tytułu wyniosła ogółem 6658,56 tys. zł. W żadnym z 5 skontrolowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej nie posiadano pełnej wiedzy zarówno o liczbie nielegalnie użytkowanych urządzeń wodnych (pomostów), jak i przypadkach braku umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku

z ustawieniem pomostu, w razie uzyskania zgody wodnoprawnej.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do skontrolowanych zarządów zlewni wpłynęło łącznie 86 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostów o szerokości powyżej 3 metrów i/lub długości całkowitej powyżej 25 m. Z kolei do 5 nadzorów wodnych złożono łącznie 245 zgłoszeń w tej sprawie.

W żadnym z badanych nadzorów wodnych nie prowadzono pełnego monitoringu wydawanych zgód, dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych w sprawie wykonania pomostów, pod kątem wykrywania nielegalnych urządzeń wodnych. Ustawa – Prawo wodne oraz regulamin organizacyjny Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nie przewidywały możliwości sprawdzania przez pracowników nadzorów wodnych realizacji zgód na wykonanie pomostów, nawet jeśli w stosunku do nich wniesiono sprzeciw.

W większości skontrolowanych nadzorów wodnych nie posiadano informacji o położeniu i liczbie pomostów zlokalizowanych na terenie ich działania, nie prowadzono też ewidencji i rejestrów nielegalnych pomostów. Jedynie w jednym nadzorze wodnym⁸ gromadzono i ewidencjonowano informacje o nielegalnych pomostach, otrzymywane z jednostek nadzórnych. Ponadto w trakcie kontroli NIK, na polecenie dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w jednym nadzorze wodnym podjęto działania służące

⁸ W Kartuzach.



inwentaryzacji i legalizacji istniejących pomostów.

W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej nie posiadano wiedzy o wszystkich istniejących pomostach na jeziorach sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, co uniemożliwiało skuteczny nadzór nad majątkiem Skarbu Państwa, jeśli chodzi o opłaty z tytułu bezumownego korzystania z gruntów SP pokrytych wodami. Nie wypracowano również zasad liczenia długości pomostów oraz ich elementów.

W Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej oraz w terenowych jednostkach organizacyjnych Wód Polskich, w ramach inicjowania, weryfikowania i egzekwowania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód płynących, Prezes PGW WP powołał zespół do spraw wypracowania porozumienia dotyczącego ochrony mazurek jezior i rzek przed dewastacją. W okresie objętym kontrolą w zarządach zlewni prowadzono łącznie 88 spraw dotyczących nielegalnych grodzień. Wyniki wizji były udokumentowane, a informacje o poczynionych ustaleniach przekazywano do regionalnych zarządów gospodarki wodnej, które podejmowały dalsze działania wyjaśniające.

Obsada kadrowa zarządów zlewni i nadzorów wodnych nie była dostosowana do liczby wykonywanych zadań. Niemniej to te jednostki terenowe Wód Polskich – pomimo braku uprawnień kontrolnych, w tym do egzekwowania rozbiórki nielegalnych pomostów czy nakładania grzywien w drodze mandatów, przeprowadzały wizje terenowe. Działania podejmowane przez organy Wód Polskich, mające doprowadzić do egzekwowania

zakazu grodzień nieruchomości w sposób uniemożliwiający dostęp do wód, a także eliminacji nielegalnego użytkowania pomostów, były niewystarczające. Niewielka liczba wykonanych w tym obszarze kontroli, a także brak wiedzy o skali problemów wymagał niezwłocznego podjęcia działań, które zmieniłyby ten stan rzeczy. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z wymogami u.p.w., w Wodach Polskich sporządzano i przedkładano do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW Wody Polskie. Jednakże te założone na lata 2020–2022 nie przewidywały kontroli planowych prowadzonych przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, mimo że zgodnie z ustawą kontrola stanowiła jeden z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Dyrektorzy skontrolowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej corocznie przedkładali KZGW projekty planów kontroli gospodarowania wodami. Nie były one jednak rzetelnie analizowane ani przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ani odpowiednie komórki organizacyjne regionalnych zarządów gospodarki wodnej. W okresie od stycznia 2019 r. do końca czerwca 2022 r. w skontrolowanych zarządach regionalnych przeprowadzono łącznie 106 kontroli gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym 81 z 88 ujętych w planach kontroli. Spośród nich 66 dotyczyło: wykonania urządzenia wodnego (pomostu bez wymaganej zgody wodnoprawnej), zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych

wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazu lub uniemożliwienia przechodzenia przez ten obszar (lub obu tych zakresów). Pozostałe kontrole podjęto m.in. w związku z naruszeniem linii brzegowej jezior, umacnianiem brzegu jeziora, ujęć wód powierzchniowych, korzystaniem z gruntów pod wodami, innych niż pomosty urządzeń wodnych – nabrzeży, slipów, a ponadto kanałów dojściowych, torów wodnych i basenów portowych. W efekcie tych kontroli stwierdzono przypadki budowy lub przebudowy urządzeń wodnych bez wymaganych zgód wodnoprawnych (m.in. przekształcenia pomostów kąpieliskowych w żeglugowe, wykonania slipu bez zgody wodnoprawnej, budowy pomostu niezgodnie ze zgłoszeniem), grodzienia przejścia wzdłuż linii jeziora oraz bezumownego zajęcia gruntu pod wodami w związku z ustawieniem urządzeń wodnych.

Wykonujący kontrolę gospodarowania wodami pracownicy skontrolowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej nie korzystali z przysługującego im uprawnienia określonego w przepisach, tj. prawa do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Zostało ono uregulowane w lipcu 2020 r. stosownym rozporządzeniem, jednak Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie dopiero 13 sierpnia

2021 r. (a zatem po 378 dniach od wejścia w życie rozporządzenia) wprowadził Zasady postępowania dotyczące nakładania przez pracowników PGW WP grzywien w drodze mandatu karnego⁹ oraz wydał pierwsze upoważnienia. Ponadto Prezes PGW WP do czasu kontroli NIK nie zapewnił blocków mandatowych wszystkim uprawnionym pracownikom ani skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, umożliwiających zwrot do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przez pracowników regionalnych zarządów gospodarki wodnej, którzy rozwiązali stosunek pracy z Wodami Polskimi. W okresie objętym kontrolą pracownicy Wód Polskich nałożyli jedynie 3 grzywny, łącznie na kwotę 1000 zł, jednak żadna z nich nie dotyczyła spraw związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

Gospodarowanie jeziorami przez ministra

W okresie objętym kontrolą NIK minister właściwy do spraw gospodarki wodnej¹⁰ (dalej Minister) prawidłowo dokonał zbycia gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Do urzędu obsługującego Ministra w latach 2019–2022 (I półrocze) wpłynęło 8 wniosków starostów w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż

⁹ Załącznik do zarządzenia Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, wydanego na podstawie art. 241 ust. 2 u.p.w. oraz Statutu PGW WP.

¹⁰ Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (od 9.1.2018 r. do 5.9.2020 r.); Minister Klimatu i Środowiska (od 6.10.2020 r. do 12.11.2020 r.); Minister Infrastruktury (od 13.11.2020 r.)



gruntów pod jeziorami. Na podstawie 4 wniosków dokonano zbycia gruntów o powierzchni 26,9854 ha, których wartość rynkowa ustalona w operatach szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych wyniosła łącznie 856 231,00 zł. W wyniku przeprowadzonych przetargów dokonano sprzedaży gruntów po cenie wyższej od ich wartości określonej w operatach szacunkowych; każdorazowo procedura była realizowana zgodnie z przepisami u.p.w. Jednakże w przypadku jednej transakcji kontrolerzy NIK ustalili, że do czasu rozpoczęcia kontroli, tj. do maja 2022 r., w urzędzie obsługującym Ministra nie wyegzekwowano wpływu należności z tego tytułu w wysokości 91,5 tys. zł.

W okresie poddanym kontroli Minister nie korzystał z prawa pierwokupu nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi jeziora.

Kontrolerzy NIK ujawnili także, że nie zapewnił prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z ustalaniem charakteru wód oraz linii brzegu jezior stanowiących wody publiczne, zgodnych z wymaganiami ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz u.p.w.

Podsumowanie

Kontrola NIK jednoznacznie wykazała nieprawidłowe gospodarowanie publicznymi jeziorami. Dlatego konieczna jest intensyfikacja działań nadzorczych przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wody Polskie. Szczególnie istotne wydaje się zapewnienie

adekwatnej do potrzeb kontroli gospodarowania wodami oraz podejmowanie skutecznych działań pokontrolnych.

W związku z powyższym, w celu poprawy skuteczności realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski dotyczące m.in.:

- podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia w u.p.w. przepisów umożliwiających zarządom zlewni i nadzorom wodnym wykonywanie kontroli gospodarowania wodami;
- zapewnienia skutecznego nadzoru nad prawidłowością gospodarowania przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie jeziorami stanowiącymi wody publiczne, m.in. przez zwiększenie liczby wykonywanych kontroli dotyczących nielegalnych pomostów oraz przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu;
- zapewnienia skutecznego nadzoru nad prawidłowością gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, m.in. przez zwiększenie liczby kontroli dotyczących nielegalnych pomostów oraz przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu;
- niezwłocznego sfinalizowania prac związanych z przejściem od marszałków województw uprawnień właścicielskich w stosunku do wszystkich jezior stanowiących wody publiczne;
- wprowadzenia w PGWWP zasad ustalania długości pomostów oraz ich elementów;

- podjęcia działań mających na celu dostosowanie obsady kadrowej jednostek organizacyjnych Wód Polskich do zakresu wykonywanych zadań;
- zapewnienia wykorzystywania przez pracowników Wód Polskich wykonujących kontrolę gospodarowania wodami uprawnień do nakładania grzywien w drodze

mandatu karnego, wynikających z art. 341 ust 1 pkt 4 u.p.w.

PAWEŁ TRZASKOWSKI
wicedyrektor
Departamentu Środowiska NIK

Słowa kluczowe: grodzenie jezior, samowolna budowa pomostów, dostęp do linii brzegowej, linia brzegu, charakter wód, kontrola gospodarowania wodami

ABSTRACT

Lakes Without Supervision – Lawlessness of Owners and Mistakes in Management

Lakes are water resources with significant ecological, recreational and scenic values, that is why their development should consider their multifunctional nature and preservation of high quality of water. Lakes, which are classified as flowing waters, belong to the State Treasury, and their management lies with public entities. The audits that NIK conducted to date in the area indicated numerous irregularities. These include restricted access to the shoreline due to owners of estates adjacent to lakes, or illegally constructed piers. The latest audit of NIK related to the management of lakes that constitute public waters was conducted in 2022, on NIK's own initiative, in order to assess how the competent public administration bodies performed their tasks in the area. The audit comprised the Ministry of Infrastructure and 16 organisational units of the Polish Waters State Water Holding (Polish *Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie*, PGW WP), i.e. the National Board of Water Management (Polish *Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej*, KZGW), five regional water management boards, five boards of drainage basins and five water supervisory boards. NIK assessed the activities of these bodies, as well as the supervision of public lakes management. The following issues were audited: performance of owner's responsibilities by the State Treasury with regard to lakes, including sales of lands, execution of the ban on fencing that prevents access to lakes, and control of water management.

Paweł Trzaskowski

deputy director, Department of Environment, NIK

Key words: fencing of lakes, illegal construction of piers, access to shoreline, shoreline, characteristics of waters, control of water management