



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

KSI.410.005.01.2022

**Andrzej Adamczyk**  
**Minister Infrastruktury**  
ul. Chałubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/040 – „Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne”

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Infrastruktury (MI), ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury od 13 listopada 2020 r.<br>Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej <sup>1</sup> pełnili:<br>1. Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.;<br>2. Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 12 listopada 2020 r.<br><p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3b, 140-142a)</p>  |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne.<br>2. Nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne.  |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.   |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Środowiska   |
| Kontrolerzy                         | Dorota Winosławska-Mrówka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/42/2022 z 30 czerwca 2022 r.<br>Dariusz Łyszkiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/40/2022 z 30 czerwca 2022 r.<br>Monika Chryplewicz Kałwa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/41/2022 z 30 czerwca 2022 r.<br>Marlena Ziomacka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/46/2022 z 24 sierpnia 2022 r.<br><p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3b)</p> |

<sup>1</sup> Dalej: „Minister”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zapewnił w okresie objętym kontrolą gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne, a także nadzór nad gospodarowaniem takimi jeziorami, jednak podejmowane w tym zakresie działania były niewystarczające.

Zadania Ministra związane z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne oraz nadzorem nad gospodarowaniem tymi jeziorami zostały przypisane komórkom organizacyjnym oraz pracownikom, z wyjątkiem zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, które to zadanie od marca 2022 r. nie było wyszczególnione w opisach stanowisk żadnego z wykonujących go pracowników MI.

W okresie objętym kontrolą Minister prawidłowo dokonał zbycia gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Sprzedaży gruntów, w przypadku każdej z 4 transakcji, dokonano po cenie wyższej od ich wartości rynkowej, określonej w operatach szacunkowych. Jednakże w przypadku 1 transakcji w MI nie dochodzono – do czasu kontroli NIK – wpływu należności w wysokości 91 500,00 zł z tytułu zbycia takiej nieruchomości. Ponadto Minister nie zapewnił w sposób dostateczny prawidłowości prowadzonych w okresie objętym kontrolą postępowań administracyjnych związanych z ustalaniem charakteru wód oraz linii brzegu wód dla jezior stanowiących wody publiczne, gdyż ujawniono m.in. przypadki: prowadzenia takich postępowań ze zbędną zwłoką, wydania decyzji z przekroczeniem terminów; braku wyznaczenia stronom terminu do uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji; nieudokumentowania terminu upublicznienia zawiadomień w formie obwieszczeń o czynnościach podejmowanych w trakcie postępowań.

Minister zapewnił nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, m.in. poprzez zatwierdzanie planów kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP), dotyczących m.in. jezior, a także poprzez otrzymywanie sprawozdań z realizacji tych planów. Jednak podjęte w tym zakresie działania nie były wystarczające, gdyż zatwierdzone plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP na lata 2020-2022, nie uwzględniały kontroli zaplanowanych do wykonania przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), mimo że zgodnie z art. 240 ust. 2 pkt 23 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne<sup>4</sup> wykonywanie kontroli gospodarowania wodami należało do zadań tej jednostki. Ponadto Minister w ramach nadzoru sprawowanego nad PGW WP nie wyegzekwował od prezesa PGW WP przeprowadzenia kontroli w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej (RZGW) w Białymstoku, mimo że był poinformowany przez prezesa PGW WP o wydanym poleceniu przeprowadzenia przedmiotowej kontroli w tej jednostce, w związku z zarzutami dotyczącymi nieprawidłowości w jej działaniu.

Sprawy związane z gospodarowaniem jeziorami zarejestrowane jako skargi, wnioski lub petycje zostały rozpatrzone w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (MGMiŻŚ) i MI lub przekazane odpowiednim organom zgodnie z właściwością, jednak wystąpiły przypadki przekazania wniosków innym organom po terminie na ich przesłanie, a także niepoinformowania wnioskodawcy o tym fakcie. Ponadto jedna z otrzymanych spraw nie została wpisana do rejestru, pomimo takiego wymogu wynikającego z regulacji wewnętrznych.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę ogólną w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm., dalej: „ustawa – Prawo wodne”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR 1. Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Opis stanu faktycznego

Od 1 stycznia 2019 r. zadania związane z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne należały do działu gospodarka wodna, którym kierowało kolejno trzech ministrów.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej<sup>6</sup> w okresie objętym kontrolą kierował działem gospodarka wodna do 5 października 2020 r.<sup>7</sup>, tj. do dnia zniesienia MGMIŻŚ na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r.<sup>8</sup>. Według regulaminów organizacyjnych MGMIŻŚ z 22 marca 2018 r.<sup>9</sup> i z 30 stycznia 2019 r.<sup>10</sup> za wykonywanie zadań w zakresie gospodarki wodnej odpowiadały 2 departamenty, tj. Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej (DGWiŻŚ) oraz Departament Orzecznictwa i Kontroli Gospodarowania Wodami (DOiKGW). Prowadzenie spraw dotyczących zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi oraz związanym z tym prawem pierwokupu należało do zadań DGWiŻŚ, natomiast postępowania administracyjne w sprawach dotyczących ustalania linii brzegu oraz stwierdzania charakteru wód prowadzone były w DOiKGW.

Minister Klimatu i Środowiska w okresie objętym kontrolą kierował działem gospodarka wodna od 6 października do 12 listopada 2020 r. na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury<sup>11</sup> od 13 listopada 2020 r. do MI włączono z Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu gospodarka wodna oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu. Na podstawie zarządzenia nr 231 Prezesa Rady Ministrów z 1 grudnia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury, w skład MI weszły DGWiŻŚ oraz DOiKGW<sup>12</sup>. Departamenty zajmujące się działem gospodarka wodna zostały uwzględnione w strukturze MI w regulaminie organizacyjnym MI z 8 stycznia 2021 r.<sup>13</sup>.

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano oceny cząstkowe w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: „Minister GMIŻŚ”.

<sup>7</sup> Od 9 stycznia 2018 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 105).

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 1732.

<sup>9</sup> Załącznik do zarządzenia nr 8 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – Dz. Urz. Min. GMIŻŚ poz. 8, ze zm. – zarządzenie uchylone 1 lutego 2019 r.

<sup>10</sup> Załącznik do zarządzenia nr 4 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – Dz. Urz. Min. GMIŻŚ poz. 4, ze zm.

<sup>11</sup> MP z 2020 r. poz. 2014.

<sup>12</sup> MP z 2020 r. poz. 1111.

<sup>13</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. Min. Inf. poz. 1). Na podstawie

W okresie objętym kontrolą obowiązywały 4 regulaminy wewnętrzne DGWiŻŚ<sup>14</sup> i 3 regulaminy wewnętrzne DOiKGW<sup>15</sup>, w których określono szczegółowy zakres zadań wynikający z regulaminów organizacyjnych MGMiŻŚ i MI oraz szczegółowe zakresy zadań wydziałów i innych komórek organizacyjnych.

W regulaminach wewnętrznych DGWiŻŚ zapisano, że sprawy dotyczące zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, w tym przygotowanie pełnomocnictw dla starostów do wszczynania i przeprowadzania procedury przetargowej oraz zbywania gruntów, jak również związane z nadzorem Ministra nad PGW WP, prowadził Wydział Nadzoru i Mienia.

Według regulaminu wewnętrznego DOiKGW z 8 czerwca 2018 r. prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących stwierdzenia charakteru wód należało do zadań Wydziału Orzecznictwa. Od 28 stycznia 2020 r. postępowania w I i II instancji prowadzone były w 2 różnych wydziałach orzecznictwa. W okresie objętym kontrolą prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących ustalania linii brzegu należało do zadań Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami.

(akta kontroli str. 4-139, 1711-1713)

W okresie objętym kontrolą zadania związane:

- ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa realizowało od 3 do 4 osób z Wydziału Nadzoru i Mienia w DGWiŻŚ;
- z ustalaniem charakteru wód realizowało: od 5 do 7 osób z Wydziałów Orzecznictwa w DOiKGW;
- z ustaleniem linii brzegu realizowało 12 osób z Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami w DOiKGW.

(akta kontroli str. 381-394, 714-734)

W okresie objętym kontrolą, w opisach stanowisk ww. pracowników wyszczególniono przedmiotowe zadania, z wyjątkiem zadań związanych ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, które od marca 2022 r. nie zostały wymienione w opisach stanowisk pracowników realizujących te zadania (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1014-1016)

W rocznych planach działalności Ministra na lata 2020-2022 – sporządzonych m.in. dla działu gospodarka wodna – nie uwzględniono celów i zadań w zakresie gospodarowania jeziorami.

Minister wyjaśnił to niewielkim wpływem tych zadań na działalność MI.

(akta kontroli str. 397-498, 1711-1714)

Roczne plany działalności Ministra na lata 2020-2022, sprawozdania z wykonania planu działalności za lata 2020-2021 oraz oświadczenia Ministra o stanie kontroli zarządczej za lata 2020-2021 zostały opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) MI, stosownie do wymagań określonych w art. 70 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>16</sup>. Na ww. stronie w zakładce „Kontrola zarządcza” brak było informacji o dacie wytworzenia i publikacji tych dokumentów (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 499-645)

---

§ 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury – Minister Infrastruktury kieruje działami administracji rządowej: transport, żegluga śródlądowa, gospodarka morska oraz gospodarka wodna (Dz. U. z 2021 r. poz. 937).

<sup>14</sup> Z 7 sierpnia 2018 r., 12 lutego 2019 r., 9 czerwca 2020 r. i 6 lipca 2021 r.

<sup>15</sup> Z 8 czerwca 2018 r., 28 stycznia 2020 r. i 24 czerwca 2021 r.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

W latach 2019-2022 (I półrocze) do Ministra wpłynęło 8 wniosków starostów w sprawie wyrażenia przez niego zgody na sprzedaż gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi Skarbu Państwa, stanowiącymi jeziora. Na podstawie 4 wniosków<sup>17</sup> dokonano zbycia gruntów w drodze umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego. Jeden wniosek<sup>18</sup> był bezprzedmiotowy, gdyż nie dotyczył gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi Skarbu Państwa, stanowiącymi jeziora. Pozostałe 3<sup>19</sup> sprawy do 21 września 2022 r. były w trakcie załatwiania.

(akta kontroli str. 1025-1038)

Powierzchnia gruntów zbytych na podstawie 4 umów sprzedaży (zawartych przez starostów) wyniosła 26,9854 ha. Wartość rynkowa tych gruntów, ustalona w operatach szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, wyniosła łącznie 856 231,00 zł, a w wyniku przetargów uzyskano 1 020 641,00 zł. Sprzedaży gruntów – w przypadku każdej z transakcji – dokonano po cenie wyższej od ich wartości rynkowej określonej w operatach szacunkowych<sup>20</sup>.

Zastępca dyrektora DGWiŻS wyjaśnił, że ustawa – Prawo wodne oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>21</sup> wskazują szczegółowo procedurę postępowania przy zbywaniu gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, i z tych powodów nie tworzą dodatkowych procedur w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1025-1026, 1422, 1425)

Minister dokonał zbycia gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, na podstawie wniosków otrzymanych od starostów. Wszystkie wnioski były kompletne.

W trakcie rozpatrywania każdego wniosku o wyrażenie przez Ministra zgody na sprzedaż nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa dyrektor DGWiŻS zasięgał opinii PGW WP, czy przedmiotowa nieruchomość stanowi grunty pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi stojącym, oraz czy zbycie gruntów pod takimi wodami nie

<sup>17</sup> Numery spraw: 1) DGWiZS.WNM.940.7.2019 – wniosek Starosty Olsztyńskiego z 5 grudnia 2019 r., 2) DGWiZS.WNM.940.3.2.2020 – wniosek Starosty Choszczeńskiego z 7 lutego 2020 r., 3) DGWiZS.WNM.940.3.6.2020/GM-DGWiZS-6.740.2.2021 – wniosek Starosty Wejherowskiego z 22 stycznia 2021 r. i 4) GM-DGWiZS-6.740.25.2021 – wniosek Starosty Suwalskiego z 23 kwietnia 2021 r.

<sup>18</sup> Numer sprawy DGWiZS.WNM.940.3.1.2020 – wniosek Starosty Sulęcińskiego z 10 grudnia 2019 r.

<sup>19</sup> Numery spraw: 1) GM-DGWiZS-6.200.6.2020 – wniosek Starosty Nowosądeckiego z 17 września 2020 r., 2) DGWiŻS-6.740.19.2022.KS – wniosek Starosty Międzychodzkiego z 6 kwietnia 2022 r. i 3) DGWiŻS-6.740.37.2022 – wniosek Starosty Choszczeńskiego z 15 kwietnia 2022 r.

<sup>20</sup> Zbyto następujące grunty:

- 1) Jezioro Kluka Duża stanowiące działkę nr 228 o powierzchni 12,2500 ha, położoną w obrębie Dorotowo, w gminie Stawiguda, w powiecie olsztyńskim, w województwie warmińsko-mazurskim, o wartości 300 431,00 zł według operatu szacunkowego z 10 kwietnia 2019 r. Wartość sprzedaży nieruchomości wyniosła 303 441,00 zł na podstawie pełnomocnictwa Ministra z 13 maja 2021 r. udzielonego Staroście Olsztyńskiemu i umowy sprzedaży z 31 maja 2021 r.
- 2) Jezioro Witoszyńskie stanowiące działkę nr 3/2 o powierzchni 5,2047 ha, położoną w obrębie Witoszyn, w gminie Choszczno, w powiecie choszczeńskim, w województwie zachodniopomorskim, o wartości 117 600,00 zł określonej w operacie szacunkowym z 19 grudnia 2019 r., z klauzulą z 18 grudnia 2020 r. potwierdzającą jego aktualność. Wartość sprzedaży nieruchomości wyniosła 122 000,00 zł na podstawie pełnomocnictwa Ministra udzielonego Staroście Choszczeńskiemu z 3 marca 2021 r. i umowy sprzedaży z 9 kwietnia 2021 r.
- 3) Jezioro Jelonek stanowiące działkę nr 162 o powierzchni 8,25 ha, położoną w obrębie Jeleńska Huta, w gminie Szemud, w powiecie wejherowskim, w województwie pomorskim, o wartości 390 200,00 zł według operatu szacunkowego z 31 października 2020 r., z klauzulą z 12 października 2021 r. potwierdzającą jego aktualność. Wartość sprzedaży nieruchomości wyniosła 394 200,00 zł na podstawie pełnomocnictwa Ministra z 10 listopada 2021 r. udzielonego Staroście Wejherowskiemu i umowy sprzedaży z 23 grudnia 2021 r.
- 4) Jezioro Okragłe stanowiące działkę nr 147 o powierzchni 1,2807 ha, położoną w obrębie Okragłe, w gminie Jeleniewo, w powiecie suwalskim, w województwie podlaskim, o wartości rynkowej 48 000,00 zł określonej w operacie szacunkowym z 12 kwietnia 2021 r. Wartość sprzedaży nieruchomości wyniosła 201 000,00 zł na podstawie pełnomocnictwa Ministra z 17 marca 2022 r. udzielonego Staroście Suwalskiemu i umowy sprzedaży z 28 kwietnia 2022 r.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm., dalej: „ugn”.

zagroza osiągnięciu celów środowiskowych określonych dla jednolitych części wód i ochronie przed powodzią.

Po uzyskaniu opinii PGW WP w DGWiŻŚ sporządzano notatkę służbową dla Ministra, zawierającą opis podjętych działań w związku z otrzymanym wnioskiem starosty oraz rekomendację udzielenia staroście pełnomocnictwa notarialnego do reprezentowania Ministra w czynnościach polegających na wszczęciu i przeprowadzeniu przetargu w celu zbycia wnioskowanej nieruchomości.

Dyrektor DGWiŻŚ rekomendował Ministrowi udzielanie starostom pełnomocnictw do jego reprezentowania w czynnościach polegających na wszczęciu i przeprowadzeniu procedury przetargowej tylko w przypadku – jak wynika z jego wyjaśnień – prawidłowo złożonego wniosku przez starostę, zawierającego wszystkie elementy, o których mowa w art. 217 ust. 10 ustawy – Prawo wodne, oraz stanowiska PGW WP potwierdzającego, że przedmiotowa nieruchomość stanowi grunty pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi stojącymi, a jej zbycie nie zagraża osiągnięciu celów środowiskowych określonych dla jednolitych części wód oraz ochronie przed powodzią.

Minister decydował o formie przetargu i informacja ta była przekazywana pisemnie do starostów. W każdym przypadku decyzja Ministra była zgodna z wnioskowaną przez starostę formą przetargu. Wszystkie grunty zostały zbyte w drodze przetargu ustnego, z tego w 3 przypadkach w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, a w 1 sprawie w drodze przetargu ustnego ograniczonego do właścicieli nieruchomości posiadających dostęp do jeziora i dostęp do drogi publicznej. W okresie objętym kontrolą nie zbywano gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa i będącymi jeziorami w trybie bezprzetargowym.

W każdej sprawie zakończonej zbyciem, i w 1 – będącej w trakcie załatwiania, Minister udzielił staroście pełnomocnictwa do wszczęcia i przeprowadzenia procedury przetargowej w formie aktu notarialnego. Pełnomocnictwa zawierały zastrzeżenie, że zbycie nieruchomości na rzecz wyłonionego w przetargu nabywcy wymagać będzie odrębnego pełnomocnictwa do zbycia nieruchomości w formie aktu notarialnego, wynikającego z art. 217 ustawy – Prawo wodne.

Dyrektor DGWiŻŚ wyjaśnił, że zbywanie przedmiotowych gruntów na wniosek starosty jest procedurą dwuetapową i wymaga dwóch pełnomocnictw. Pierwszy etap to wszczęcie i przeprowadzenie procedury przetargowej, a drugi to zbycie (podpisanie aktu notarialnego).

(akta kontroli str. 1025-1026, 1039-1283, 1422, 1426)

Minister udzielił starostom, na podstawie art. 217 ust. 5 i ust. 12 ustawy – Prawo wodne, odrębnego pełnomocnictwa do zbycia nieruchomości kupującym, wybranym w drodze przetargu, za najwyższą cenę uzyskaną w przetargu i na warunkach opisanych w protokole z przetargu. W pełnomocnictwach każdorazowo powołano się na wartość rynkową nieruchomości określoną w operatach szacunkowych załączonych do wniosku. Od października 2021 r. (tj. w 2 sprawach zakończonych zbyciem nieruchomości i w 1 – zakończonej zawarciem umowy sprzedaży warunkowej) czynność ta była poprzedzona notatką służbową DGWiŻŚ dla Ministra, opisującą przebieg podjętych działań od momentu udzielenia staroście pełnomocnictwa do reprezentowania w czynnościach polegających na wszczęciu i przeprowadzeniu procedury przetargowej zbycia. Notatki zawierały także rekomendację udzielenia przez Ministra zgody na zbycie nieruchomości na rzecz nabywcy wyłonionego w przetargu.

W żadnym przypadku czynności związane z przeprowadzeniem przetargu nie zostały zaskarżone do Ministra.

Na podstawie odrębnych pełnomocnictw Ministra starostowie zawarli umowy sprzedaży w formie aktów notarialnych.

W okresie objętym kontrolą wpływy do budżetu państwa z tytułu zbycia gruntów wyniosły 673 980,75 zł, a powinny wynieść 765 480,75 zł<sup>22</sup>. Od kwietnia 2021 r. w MI nie podjęto działań w celu wyegzekwowania od Starosty Choszczeńskiego należności w wys. 91 500,00 zł z tytułu zbycia nieruchomości Skarbu Państwa stanowiącej działkę o powierzchni 5,2047 ha położonej w miejscowości Witoszyn, gmina Choszczno (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1039-1283, 1422-1426, 2466-2467)

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

(akta kontroli str. 1014-1017)

W okresie objętym kontrolą do Ministra, jako organu I instancji, wpłynęły 44 wnioski o ustalenie charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>23</sup>. Ponadto wniesiono 2 wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej ustalenia charakteru wód dla jezior. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. 11 wniosków było w trakcie rozpatrywania, z tego 9 przed organem I instancji i 2 przed organem II instancji. Z 46 wniosków 15 złożyło PGW WP, z tego: 13 – do organu I instancji, i 2 – o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Bez rozpoznania pozostawiono 23 wnioski, w tym 5 wniosków złożonych przez PGW WP, z powodu nieusunięcia braków formalnych w terminie wyznaczonym przez organ.

Dyrektor DOiKGW wyjaśnił, że:

- podejmowano szereg działań zmierzających do poprawy jakości materiałów przesyłanych przez PGW WP poprzez organizowanie m.in. spotkań, na których poruszane były problemy niekompletnych wniosków, jak również niekompletnych uzupełnień do wysyłanych wezwań;
- pomimo tych działań w dalszym ciągu w znacznej części składanych wniosków konieczne jest kierowanie wezwań do jednostek PGW WP o usunięcie braków formalnych.

(akta kontroli str. 1804)

Sprawę 2 wniosków zakończono wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania oraz postanowienia utrzymującego w mocy zaskarżone przez wnioskodawcę postanowienie<sup>24</sup>. Nie wydawano decyzji umarzających postępowanie.

W okresie objętym kontrolą Minister wydał 10 decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 217 ust. 19 ustawy – Prawo wodne wpływy z tytułu zbywania gruntów stanowią dochody budżetu państwa z tym, że zgodnie z art. 23 ust. 3 ugn od wpływów uzyskiwanych przez powiaty z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa potrąca się 25% środków, które stanowią dochody powiatu na obszarze, którego położone są te nieruchomości.

<sup>23</sup> W okresie objętym kontrolą w I instancji wpłynęło łącznie 157 wniosków dotyczących ustalenia charakteru wód przy czym dla jezior dane te przedstawiają się następująco: w roku 2019 – 13 wniosków (39,4% ogólnej liczby złożonych wniosków); 2020 r. – 11 wniosków (28,9%); 2021 r. – 13 wniosków (20,6%); do 30 czerwca 2022 r. – 7 wniosków (30,4%).

<sup>24</sup> Postanowienie z 16 czerwca 2020 r., znak: DOK.DOK3.974.10.2020.IM oraz postanowienie z 30 lipca 2020 r., znak: DOK.DOK3.974.27.2020.MM. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na posiedzeniu 10 lutego 2021 r. oddalił skargę w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód na postanowienie Ministra GMiŻŚ (sygn. akt IV SA/Wa 2143/20).

<sup>25</sup> W 2019 r. – 4 decyzje, w 2020 r. – 4 decyzje i w 2021 r. – 2 decyzje.



Analiza wszystkich 10 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>26</sup> wykazała, że:

- 9 wniosków było niekompletnych;
- w trakcie prowadzonych 7 postępowań wzywano wnioskodawców do uzupełnienia wniosków, a w 2 przypadkach wnioskodawca sam uzupełnił złożony wniosek przed wysłaniem wezwania;
- wezwania w sprawie uzupełnienia braków formalnych wniosków były wysyłane w terminie od 2 do 70 dni od daty wpływu wniosku – w przypadku 4 wniosków<sup>27</sup> pierwsze wezwanie do uzupełnienia ich kompletności zostało wystosowane po upływie 30 dni, tj. od 42 do 70 dni (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- braki formalne wniosków dotyczyły m.in. braku oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw uprawniających do działania w imieniu wnioskodawców, braku wymaganych art. 219 ustawy – Prawo wodne elementów wniosku o ustalenie charakteru wód<sup>28</sup> oraz braku potwierdzeń wniesienia opłat skarbowych za wydanie decyzji.

(akta kontroli str. 1442-1449, 1580-1583, 1803-1896)

Osiem z 10 zbadanych postępowań o wydanie decyzji ustalającej charakter wód prowadzonych było po zmianie art. 219 ustawy – Prawo wodne<sup>29</sup>, w którym dodano ust. 2b – zobowiązujący do publicznego obwieszczenia (w celu zawiadomienia stron postępowania o wydanych decyzjach oraz innych czynnościach podejmowanych w postępowaniu w sprawie ustalenia charakteru wód), zamieszczanego na okres 60 dni na tablicy ogłoszeń urzędu obsługującego Ministra oraz na stronie podmiotowej BIP urzędu obsługującego ten organ.

W 2 badanych postępowaniach nie zawiadomiono stron w sposób określony w art. 219 ust. 2b ustawy – Prawo wodne, a w 5 postępowaniach brak było udokumentowania terminu zamieszczenia tych obwieszczeń na tablicy ogłoszeń. Z kolei w przypadku 1 postępowania stwierdzono brak potwierdzeń upublicznienia wydawanych obwieszczeń na tablicach ogłoszeń lub w BIP, w 2 urzędach gmin (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli 1731-1737, 1749-1786, 1793-1800, 1804, 1956-2030)

Analiza 10 decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne wykazała, że 1 decyzja<sup>30</sup> została wydana na podstawie wniosku, do którego dołączono w części graficznej mapę w skali niespełniającej wymogów ustawowych wynikających z art. 219 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, a 2 decyzje<sup>31</sup> zostały wydane pomimo braku uiszczenia opłaty za ich wydanie.

<sup>26</sup> DOK.DOK3.974.2.2019.US z 5 września 2019 r.; DOK.DOK3.974.16.2019.US z 25 września 2020 r.; DOK.DOK3.974.25.2019.LD z 29 lipca 2020 r. – decyzja nie jest ostateczna; DOK.DOK3.974.29.2019.IM z 9 kwietnia 2020 r.; DOK.DOK3.974.2.2020.IM z 24 sierpnia 2020 r.; GM-DOK-4.774.1.2021.IM z 21 stycznia 2022 r. – decyzja nie jest ostateczna; GM-DOK-4.774.13.2021 z 20 maja 2021 r.; GM-DOK-4.774.23.2021 z 29 czerwca 2021 r.; GM-DOK-4.774.48.2021 z 28 lipca 2021 r.; GM-DOK-4.774.58.2021 z 30 listopada 2021 r.

<sup>27</sup> DOK.DOK3.974.25.2019.LD z 29 lipca 2020 r.; GM-DOK-4.774.1.2021.IM z 21 stycznia 2022 r. – decyzja nie jest ostateczna; GM-DOK-4.774.13.2021 z 20 maja 2021 r.; GM-DOK-4.774.23.2021 z 29 czerwca 2021 r.

<sup>28</sup> Wniosek obejmuje część opisową zawierającą m.in.: opis elementów hydromorfologicznych wód, analizę historyczną przynależności tych wód do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, dane wnioskodawcy, wykaz właścicieli nieruchomości przyległych do wód, których dotyczy wniosek o ustalenie charakteru wód oraz część graficzną obejmującą mapę sytuacyjno-wysokościową w skali 1:500, 1:1000 lub 1:2000.

<sup>29</sup> W art. 219 dodano ust. 2a i 2b przez art. 1 pkt 39 lit. b ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz.U z 2019 r. poz.2170. Zmiana weszła w życie 23 listopada 2019 r.

<sup>30</sup> DOK.DOK3.974.29.2019.IM z 9 kwietnia 2020 r.

<sup>31</sup> DOK.DOK3.974.2.2019.US z 5 września 2019 r.; GM-DOK-4.774.1.2021.IM z 21 stycznia 2022 r.

Analizowane decyzje zostały wydane w okresie od 3 do 103 dni licząc od dnia wpływu kompletnego wniosku, z tego 2<sup>32</sup> – po upływie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, tj. po terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 16 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>33</sup> (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1580-1583, 1723-1800, 1959-1982)

W okresie objętym kontrolą do Ministra wpłynęło łącznie 1277 wniosków o ustalenie linii brzegu, z których 35 (2,7%) dotyczyło ustalenia linii brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne. Na podstawie złożonych ww. 35 wniosków wszczęto 31 postępowań przed organem I instancji, a pozostałe 4 – o ponowne rozpatrzenie sprawy – przed organem II instancji. Na 30 czerwca 2022 r. 7 wniosków było w trakcie rozpatrywania, z tego 6 przed organem I instancji i 1 przed organem II instancji. Żaden wniosek nie dotyczył zmiany decyzji ustalającej linię brzegu i nie był rozpatrywany łącznie z postępowaniem w sprawie zgody wodnoprawnej w związku z wykonaniem urządzeń wodnych lub kształtowaniem nowych koryt cieków naturalnych.

Bez rozpoznania pozostawiono 8 wniosków w związku z nieusunięciem braków formalnych w terminie wyznaczonym przez organ. Jeden wniosek został zwrócony<sup>34</sup> do wnioskodawcy z uwagi na brak uiszczenia opłat i kosztów postępowania administracyjnego, a 1 wniosek nie dotyczył ustalenia linii brzegu. Nie stwierdzono przypadków odmowy wszczęcia postępowania. W 2019 r. wydano 3 decyzje umarzające postępowanie w sprawie ustalenia linii brzegu jezior stanowiących wody publiczne, z tego 2 z powodu wycofania wniosku przez wnoszącego<sup>35</sup>, a w 1 przypadku postępowanie uznano za bezprzedmiotowe<sup>36</sup>.

W okresie objętym kontrolą Minister wydał 15 decyzji ustalających linię brzegu wód dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>37</sup>, w tym 3 w II instancji.

(akta kontroli str. 681-684, 1456-1458, 1510-1519, 1537-1577)

Szczegółowym badaniem objęto postępowania zakończone wydaniem 12 decyzji ustalających linię brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>38</sup>, z tego 10 postępowań w I instancji i 2 – w II instancji. Tylko 1 wniosek złożony w postępowaniu prowadzonym w I instancji zawierał wszystkie wymagane dokumenty wymienione w art. 220 ust. 6 ustawy – Prawo wodne<sup>39</sup>, ale do dokumentacji tego wniosku nie załączono potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji. Z 9 niekompletnych wniosków 1 wnioskodawca sam uzupełnił złożony wniosek przed wysłaniem wezwania. W 8 postępowaniach w I instancji wezwania wysłane były od

<sup>32</sup> DOK.DOK3.974.25.2019.LD z dnia 29 lipca 2020 r.; DOK.DOK3.974.2.2020.IM z 24 sierpnia 2020 r.

<sup>33</sup> Dz.U z 2022 r. poz.2000, ze zm., dalej: „k.p.a.”.

<sup>34</sup> Zwrot podania na podstawie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a.

<sup>35</sup> Decyzje DOK.DOK1.972.1.237.2019.KS z 10 lutego 2020 r. oraz DOK.DOK1.972.1.310.2019.KI z 3 kwietnia 2020 r.

<sup>36</sup> Decyzja DOK.DOK1.972.1.6.2019.KI z 24 lipca 2019 r.

<sup>37</sup> W 2019 r. – 7 decyzji (w tym 3 w II instancji), w 2020 r. – 6 decyzji i w 2021 r. – 2 decyzje.

<sup>38</sup> W 2019 r. – 5 z 10 decyzji wydanych w ramach postępowań dla wniosków złożonych w 2019 r.: DOK.DOK1.972.1.309.2019.PS z 21 lutego 2020 r.; GM-DOK1.772.42.2021.PS, DOK.DOK1.972.2.3.2019.PS dnia 2 września 2021 r. - II instancja; DOK.DOK1.972.1.178.2019.AO z 21 stycznia 2020 r.; DOK.DOK1.972.1.98.2019.KST z 25 lipca 2019 r.; DOK.DOK1.972.2.41.2019.EC z 19 maja 2020 r. - II instancja; w 2020 r. – 5 z 6 decyzji wydanych w ramach postępowań dla wniosków złożonych w 2020 r.: DOK.DOK1.972.1.115.2020.PS z 9 września 2020 r.; DOK.DOK1.972.1.107.2020.MW z 4 września 2020 r.; DOK.DOK1.972.1.17.2020.ETK z 1 lutego 2021 r.; GM-DOK1.772.171. 2021.JM z 22 czerwca 2021 r.; DOK-1.434.7.62.2020. JM DOK.DOK1.972.1.91.2020.JM z 6 listopada 2020 r.; w 2021 r. – 2 z 2 decyzji wydanych w ramach postępowań dla wniosków złożonych w 2021 r.: GM-DOK1.772.387.2021.JM z 29 czerwca 2021 r.; DOK-1.772.614.2021.AZ z 26 kwietnia 2022 r.

<sup>39</sup> Podstawę ustalenia linii brzegu stanowi dostarczony przez wnioskodawcę projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, który zawiera m.in.: opis uwzględniający oznaczenie wnioskodawcy, przyjęty sposób ustalenia projektowanej linii brzegu, ustalenie stanu prawnego nieruchomości objętych projektem, sposób zagospodarowania gruntów przyległych do projektowanej linii brzegu, zaktualizowaną kopię mapy zasadniczej w skali 1:500, 1:1000, 1:2000 albo 1:5000.

4 do 186 dni od daty wpływu wniosku – w przypadku 3 wniosków<sup>40</sup> pierwsze wezwanie do ich uzupełnienia zostało wystosowane po upływie 30 dni, tj. od 66 do 374 dni (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W przypadku 2 postępowań odwoławczych przed organem II instancji 1 wezwanie do usunięcia braków formalnych (przekazanie pełnomocnictwa) wysłano po 374 dniach od dnia otrzymania postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>41</sup> (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Braki formalne dotyczyły m.in.: niekompletności projektu rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, braku pełnomocnictwa do złożenia wniosku lub nieprawidłowego pełnomocnictwa, braku wypisów z ewidencji gruntów i budynków dla działek stycznych z projektowaną linią brzegu, czy też braku jednoznacznego wskazania przedmiotu wniosku. Wszystkie wnioski zawierały projekty rozgraniczenia gruntów, które zostały sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, o których mowa w art. 220 ust. 7 ustawy – Prawo wodne.

Minister prawidłowo zawiadamiał o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia linii brzegu oraz o podjętych decyzjach.

W wyniku badania 12 decyzji ustalających linię brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne ustalono, że 1 decyzję<sup>42</sup> wydano pomimo braku uiszczenia opłat i kosztów postępowania administracyjnego, a także nie wezwano strony do jej uiszczenia (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W I instancji decyzje zostały wydane od 14 do 212 dni od daty wpływu kompletnego wniosku, w tym 3 po upływie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w postępowaniach odwoławczych po upływie miesiąca od dnia otrzymania odwołania, tj. po terminach określonych w art. 35 § 3 k.p.a. (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1452-1458, 1522-1534, 1584-1710)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Od marca 2022 r. żaden z pracowników Wydziału Nadzoru i Mienia w DGWiŻŚ, realizujących zadania związane ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, nie posiadał wyszczególnionego tego zadania w opisie stanowiska.

Tym samym nie zachowano standardu określonego w pkt 3 „Struktura organizacyjna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. A. „Środowisko wewnętrzne” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>43</sup>. Zgodnie z tym standardem zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

<sup>40</sup> Dotyczy postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie wydania następujących decyzji: DOK.DOK1.972.1.17.2020.ETK z 1 lutego 2021 r.; GM-DOK1.772.387.2021.JM z 29 czerwca 2021 r. oraz GM-DOK.1.772.42.2021.PS DOK.DOK1.972.2.3.2019.PS z 2 września 2021 r.

<sup>41</sup> Postanowieniem w sprawie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Suwałkach a Ministrem GMiŻŚ, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał Ministra GMiŻŚ jako organ właściwy w sprawie rozpatrzenia odwołania Marszałka Województwa Podlaskiego od decyzji Starosty Sejneńskiego z 8 grudnia 2015 r. - Sygn. akt II OW 178/18.

<sup>42</sup> Decyzja DOK.DOK1.972.1.115.2020.PS z 9 września 2020 r.

<sup>43</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

Dyrektor DGWiŻS wyjaśnił, że w opisach stanowiska wpisano tylko główne zadania realizowane przez tych pracowników.

W świetle przywołanego wyżej standardu kontroli zarządczej brak jest uzasadnienia dla ujmowania w opisach stanowisk tylko głównych zadań realizowanych przez pracowników. Brak wyszczególnienia w opisie stanowisk pracowników wszystkich zadań przypisanych do realizacji danej jednostce organizacyjnej MI powoduje ryzyko ich niewykonania. Opisane wyżej postępowanie należy zatem uznać za nierzetelne.

(akta kontroli str. 381-394, 708-816, 1014-1017)

2. Informacje zawarte na prowadzonej w MI stronie internetowej BIP, w zakładce „Kontrola zarządcza”, nie spełniały wymogu określonego w art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>44</sup>, gdyż nie zawierały danych w zakresie daty wytworzenia i daty publikacji poszczególnych dokumentów, znajdujących się w tej zakładce. Data wprowadzonych zmian dotyczyła całej zakładki, a nie zawartych w niej poszczególnych dokumentów, tj. rocznych planów działalności Ministra na lata 2020-2022, sprawozdań z wykonania planu działalności za lata 2020-2021 oraz oświadczeń Ministra o stanie kontroli zarządczej za lata 2020-2021.

Minister wyjaśnił, że każdy z zamieszczonych dokumentów stanowi element jednej podstrony („Kontrola zarządcza”), nie zaś osobną podstronę dla pojedynczego pliku. Informacje o dacie publikacji pliku dostępne są z poziomu redaktora. Z poziomu użytkownika, w części „Pokaż historię zmian” zawarta jest następująca informacja: „Aby uzyskać archiwalną wersję należy skontaktować się z Redakcją BIP” (tu zawarty jest link do redakcji BIP).

Zawarta na stronie internetowej BIP MI zakładka „Kontrola zarządcza” wskazuje na rodzaj informacji i ułatwia poprzez nazwę zakładki znalezienie poszukiwanej informacji. Zakładka ta zawiera dane: „Informacje o publikacji dokumentu”; „pierwsza publikacja: 19.09.2018 09:51 [...]”; „Wytwarzający/Odpowiadający: Minister Infrastruktury” i „Pokaż historię zmian” – w której wyświetlane są zmiany dokonane od 19.09.2018 r. do 4.05.2022 r. Jednakże sama zakładka „Kontrola zarządcza” nie stanowi informacji publicznej. Taką informację stanowią zamieszczone w tej zakładce dokumenty. Każdy z tych dokumentów, udostępniony w BIP, powinien być oznaczony danymi, o których mowa w art. 8 ust. 6 ustawy o BIP, tj. danymi dotyczącymi czasu wytworzenia każdego dokumentu, stanowiącego odrębną informację publiczną i danymi dotyczącymi daty publikacji każdego dokumentu w BIP.

(akta kontroli str. 397-645, 1711-1714)

3. Od kwietnia 2021 r. do czasu kontroli NIK w MI nie podjęto działań w celu wyegzekwowania wpływu na rachunek MI należności w wys. 91 500,00 zł z tytułu zbycia nieruchomości Skarbu Państwa stanowiącej działkę o powierzchni 5,2047 ha położonej w miejscowości Witoszyn, gmina Choszczno, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków symbolem Ws – „grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi”.

9 kwietnia 2021 r. Starosta Choszczeński, działający w imieniu i na rzecz Ministra jako pełnomocnik na mocy aktu notarialnego – pełnomocnictwa z 3 marca 2021 r. dokonał, na podstawie art. 217 ust. 5 i 12 ustawy – Prawo wodne, zbycia nieruchomości<sup>45</sup>. W akcie notarialnym zaznaczono, że pełna kwota z tytułu sprzedaży nieruchomości wpłynęła na konto Starostwa Powiatowego

<sup>44</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 902, dalej: „ustawa o BIP”.

<sup>45</sup> Za aktem notarialnym Rep. Nr 899/2021.

w Choszczynie przed podpisaniem aktu notarialnego. 15 kwietnia 2021 r. Starosta Choszczeński przekazał wpływy ze sprzedaży należne MI w wys. 91 500,00 zł na rachunek bankowy Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.

Minister wyjaśnił, że pismem z 21 września 2022 r., znak: BF.3130.16.2022.DM, kierownik Wydziału Budżetowo-Finansowego w ww. Starostwie poinformował, że 9 kwietnia 2021 r. dokonano ostatecznej płatności za zbycie gruntu pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącego własność Skarbu Państwa, położonego w obrębie Witoszyn, gmina Choszczno. Z wyjaśnień tych wynika, że Starostwo otrzymało informację od Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie o konieczności przekazywania wszystkich dochodów, jakie wpływają na rachunek dochodów Skarbu Państwa w Starostwie, do tego Urzędu. Dlatego 15 kwietnia 2021 r. przekazano ww. dochody na rachunek bankowy Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie. MI dopiero 28 września 2022 r. skierowało pismo do Wojewody Zachodniopomorskiego wzywające do zwrotu bezpodstawnie pobranych środków z tytułu zbycia przez Starostę Choszczyńskiego, na podstawie ustawy – Prawo wodne, gruntu pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącego własność Skarbu Państwa.

Po udzieleniu przez Ministra pełnomocnictwa na zbycie ww. nieruchomości, odpowiednie komórki organizacyjne MI powinny monitorować przebieg procesu sprzedaży i na bieżąco podejmować niezbędne czynności w celu wyegzekwowania wpływu należności z tytułu zbycia tej nieruchomości. Niepodejmowanie działań w celu wyegzekwowania należności przez 1,5 roku od daty jej powstania należy uznać za postępowanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 1076-1117, 2432-2438)

4. W przypadku 3 z 12 zbadanych wniosków o wydanie decyzji o ustalenie linii brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>46</sup> oraz 4 z 10 zbadanych wniosków o wydanie decyzji o ustalenie charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>47</sup> pierwsze wezwanie do uzupełnienia ich kompletności zostało wystosowane po upływie 30 dni (tj. od 42 do 374 dni), co było niezgodne z art. 35 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Zastępca dyrektora DOiKGW wyjaśniła, że przekroczenie 30-dniowego terminu dla wystosowania wezwania o uzupełnienie braków formalnych wynikało z wielu przyczyn i powodów obejmujących m.in. zmiany organizacyjne związane ze zmianą urzędów obsługujących ministra właściwego ds. gospodarki wodnej, sytuację kadrową, epidemiczną oraz ilością prowadzonych w departamencie spraw. Dodatkowo wyjaśniła m.in., że DOiKGW „od momentu powstania, realizując obowiązki wynikające z kontroli zarządczej, uwzględniła w szacowaniu prawdopodobieństwa ryzyka dla Departamentu nieterminowe załatwienie spraw. Zgodnie z obowiązującą skalą (od 1 do 5) prawdopodobieństwo zaistnienia ryzyka nieterminowego załatwienia spraw oszacowano na poziomie 4.

Poziom 4 to prawdopodobieństwo wysokie, co oznacza, że prawdopodobieństwo zajścia takiego zdarzenia wynosi powyżej 50% - 70% i odzwierciedla stan faktyczny. Świadomość istnienia takiego ryzyka oraz ciągła praca przy jego minimalizacji powinny w kolejnym okresie sprawozdawczym przynieść poprawę

<sup>46</sup> Dotyczy postępowań administracyjnych prowadzonych w sprawie wydania następujących decyzji: DOK.DOK1.972.1.17.2020.ETK z 1 lutego 2021 r.; GM-DOK1.772.387.2021.JM z 29 czerwca 2021 r. oraz GM-DOK.1.772.42.2021.PS DOK.DOK1.972.2.3.2019.PS z 2 września 2021 r.

<sup>47</sup> DOK.DOK3.974.25.2019.LD z 29 lipca 2020 r.; GM-DOK-4.774.1.2021.IM z 21 stycznia 2022 r. – decyzja nie jest ostateczna; GM-DOK-4.774.13.2021 z 20 maja 2021 r.; GM-DOK-4.774.23.2021 z 29 czerwca 2021 r.

terminowości załatwiania spraw. Dodatkowo dosyć stabilna acz nieliczna i posiadająca już doświadczenie kadra Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami zajmująca się prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie ustalania linii brzegu i prowadzenia kontroli gospodarowania wodami daje perspektywę skrócenia czasu prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie ustalania linii brzegu.”.

Odnosnie postępowań w sprawach dotyczących ustalenia charakteru wód dyrektor DOiKGW wyjaśnił m.in., że wnioski są bardzo zróżnicowane pod względem skomplikowania i wielkości obszaru jakiego dotyczą (od jednej lub kilku działek na których zlokalizowane jest jezioro do obszaru rozciągającego się na wiele kilometrów, przez co sprawa obejmować może nawet kilkaset działek). Ponadto dodał, że w przypadkach, kiedy wnioskodawca nie załączył żadnych, wymaganych art. 219 ustawy – Prawo wodne, załączników, wezwania do usunięcia braków formalnych mogło być wysłane nawet 2 dni po wpływie wniosku, a w sytuacjach, kiedy do wniosku załączano obszerną dokumentację, wymagającą pogłębionej analizy pod kątem spełnienia wszystkich wymogów art. 219 ustawy – Prawa wodnego, wystosowanie wezwania trwało dłużej.

Ponadto dyrektor DOiKGW wyjaśnił, że: „Wysłanie wezwania do uzupełnień dotyczącego przesłania oryginału lub poświadczonego przez notariusza odpisu pełnomocnictwa wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej po długim okresie od otrzymania postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazującego Ministra jako organ właściwy w sprawie rozpatrzenia odwołania, wynikało z faktu wpłynięcia w tym okresie dużej ilości postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego, przekazanych zgodnie z właściwością przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze, wskazujących Ministra jako organ właściwy w sprawie rozpatrzenia środków zaskarżenia w sprawach wszczętych a nie zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy – Prawo wodne z 2017 r. W związku z powyższym zaistniała konieczność prowadzenia wielu postępowań skumulowanych w tym samym czasie.”.

(akta kontroli str. 1452-1458, 1510-1519, 1580-1582)

5. W przypadku 2 decyzji dotyczących ustalenia charakteru wód<sup>48</sup> oraz 1 decyzji dotyczącej ustalenia linii brzegu<sup>49</sup> nie wyznaczono stronom terminu do uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie tych decyzji, mimo że zgodnie z wykazem przedmiotów opłaty skarbowej, stawek tej opłaty oraz zwolnień – stanowiącego załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r o opłacie skarbowej<sup>50</sup> – dokonanie czynności urzędowej, polegającej na wydaniu decyzji podlega opłacie. Powyższe postępowanie stanowiło naruszenie art. 261 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznacza jej termin do wniesienia tych należności.

Opłaty za wydanie decyzji ustalających charakter wód zostały uiszczone 26 sierpnia 2022 r. (po 1086 dniach od dnia wydania decyzji) oraz 19 września 2022 r. (po 240 dniach od dnia wydania decyzji), a dla decyzji dotyczącej linii brzegu 26 lipca 2022 r. tj. prawie 2 lata po jej wydaniu (po 685 dniach).

W sprawie decyzji dotyczącej linii brzegu dyrektor DOK wyjaśnił m.in., że: „Analiza wniosku [...] wykazała, że jest on kompletny. Załączone w aktach sprawy potwierdzenie dokonania opłaty skarbowej za wydanie odpisu zwykłego księgi wieczystej zostało mylnie uznane za potwierdzenie dokonania opłaty skarbowej

<sup>48</sup> DOK.DOK3.974.2.2019.US z 5 września 2019 r.; GM-DOK-4.774.1.2021.IM z 21 stycznia 2022 r.

<sup>49</sup> DOK.DOK1.972.1.115.2020.PS z 9 września 2020 r.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.

za wydanie decyzji, z powodu tytułu na potwierdzeniu *opłata skarbowa*. Z powodu tej omyłki Wnioskodawcy nie zostali wezwani do uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji.”. W sprawach decyzji dotyczących ustalenia charakteru wód dyrektor DOK dodał, że opłaty zostały uiszczone na skutek telefonicznej interwencji, w związku ich brakiem ujawnionym w trakcie kontroli NIK. Ponadto dodał, że: „Były pracownik [...] popełnił błąd i nie wezwał do wniesienia wymaganej opłaty [...]”.

(akta kontroli str. 1522, 1578-1583, 1592-1599, 1724-1730, 1763-1772)

6. W 2020 r. w MI wydano decyzję ustalającą charakter wód<sup>51</sup> na podstawie wniosku, do którego dołączono w części graficznej mapę w skali niespełniającej wymogów wynikających z art. 219 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, zgodnie z którym część graficzna wniosku obejmuje mapę sytuacyjno-wysokościową pobraną z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub inną mapę uwierzytelnioną przez organ prowadzący ten zasób, obrazującą przebieg wód od źródeł do ujścia, w skali 1:500, 1:1000 lub 1:2000, oraz uwzględniającą wyniki pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych. Przedłożona do wniosku z 17 października 2019 r. mapa była w skali 1:5000, a mapa przedłożona przy uzupełnieniu wniosku (z 3 grudnia 2019 r.) była w skali 1:10000.

Dyrektor DOK wyjaśnił m.in., że: „Wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód [...] pomimo przedłożenia mapy w nieprawidłowej skali, tj. w skali 1:5000, wynikało z błędu byłego pracownika DOK. Jednakże mapa ta była wystarczająco czytelna, zawierała wszystkie pozostałe wymagane elementy i umożliwiała organowi przeprowadzenie postępowania. W niniejszym przypadku fakt innej skali mapy nie miał wpływu na wynik postępowania. Ponadto w tej sprawie przeprowadzone zostały oględziny w terenie, które dodatkowo potwierdziły stan faktyczny zobrazowany na przedłożonej mapie.”.

(akta kontroli str. 1749-1755, 1960)

7. W aktach 5 postępowań zakończonych wydaniem decyzji ustalających charakter wód<sup>52</sup> nie udokumentowano terminu upublicznienia obwieszczeń na tablicy ogłoszeń urzędu obsługującego Ministra, a w dokumentacji 1 takiego postępowania<sup>53</sup> brak było potwierdzeń upublicznienia wydawanych obwieszczeń na tablicach ogłoszeń lub w BIP w urzędach gmin: w Warlubiu i w Nowem.

Zgodnie z art. 219 ust. 2 b ustawy – Prawo wodne<sup>54</sup> strony postępowania zawiadamia się o wydanych decyzjach ustalających charakter wód oraz innych czynnościach podejmowanych w postępowaniu w sprawie ustalenia charakteru wód, w formie publicznego obwieszczenia, zamieszczanego na okres 60 dni na tablicy ogłoszeń urzędu obsługującego Ministra oraz na stronie podmiotowej BIP urzędu obsługującego ten organ. W przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości znajdującej się pod wodą, której dotyczy wniosek o ustalenie charakteru wód lub braku danych w ewidencji gruntów i budynków pozwalających na ustalenie właściciela nieruchomości mają zastosowanie przepisy art. 49 k.p.a., tzn. zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej następuje w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętego

<sup>51</sup> DOK.DOK3.974.29.2019.IM z 9 kwietnia 2020 r.

<sup>52</sup> DOK.DOK3.974.2.2020.IM z 24 sierpnia 2020 r.; GM-DOK-4.774.1.2021.IM z 21 stycznia 2022 r.; GM-DOK-4.774.13.2021 z 20 maja 2021 r.; GM-DOK-4.774.23.2021 z 29 czerwca 2021 r.; GM-DOK-4.774.58.2021 z 30 listopada 2021 r.

<sup>53</sup> GM-DOK-4.774.1.2021.IM z 21 stycznia 2022 r.

<sup>54</sup> Obowiązującym od 23 listopada 2019 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2170).

w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w BIP na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

Jak wyjaśnił dyrektor DOiKGW datę publicznego ogłoszenia danego obwieszczenia wpisywano odręcznie, w treści obwieszczenia, w dniu jego umieszczenia na tablicy ogłoszeń, a jeśli data nie była wpisana, wynikało to z błędu byłego pracownika DOiKGW. Ponadto dodał m.in., że: „[...] wysyłając do właściwych gmin obwieszczenia, każdorazowo organ zwracał się z prośbą o zwrot do Ministerstwa obwieszczenia wraz z informacją o 14-dniowym okresie wywieszenia, a także o zgłoszonych w sprawie uwagach i wnioskach. W przypadkach, w których gminy nie wywiązywały się ze skierowanej do nich pisemnie prośby, pracownik ministerstwa, ustalał telefonicznie, czy i w jakim czasie dane obwieszczenie zostało upublicznione. Niemniej jednak, tut. organ nie ma możliwości podjęcia innego działania w celu wyegzekwowania prawidłowego publikowania i zwracania obwieszczeń po ich publikacji, poza kierowaniem próśb do właściwych gmin. [...] tut. organ nie ma możliwości weryfikacji, czy też kontroli prawidłowości działań podejmowanych przez organy gminy. Realizacja wynikających z art. 49 obowiązków, polega głównie na odpowiednim przesłaniu i poinformowaniu gmin o konieczności właściwej publikacji obwieszczeń i zawierzeniu (przyjęciu), że gminy ten obowiązek wykonują, zgodnie z przepisami prawa.”.

(akta kontroli str. 1756-1786, 1793-1800, 1956-2003)

Brak udokumentowania w formie pisemnej terminu upublicznienia zawiadomień o podejmowanych czynnościach w formie obwieszczeń w przypadku ww. postępowań należy uznać za postępowanie nierzetelne.

8. W 2 postępowaniach w sprawie ustalenia charakteru wód<sup>55</sup>, wszczętych po 23 listopada 2019 r., Minister nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania, o innych czynnościach w postępowaniu, oraz o wydanych decyzjach podejmowanych w sprawie ustalenia charakteru wód w sposób określony w art. 219 ust. 2b ustawy – Prawo wodne. Zgodnie z ww. regulacją, strony postępowania o ustalenie charakteru wód ustalone na podstawie ewidencji gruntów i budynków zawiadamia się o wydanych decyzjach ustalających charakter wód oraz innych czynnościach podejmowanych w postępowaniu w sprawie ustalenia charakteru wód w formie publicznego obwieszczenia, zamieszczanego na okres 60 dni na tablicy ogłoszeń urzędu obsługującego Ministra oraz na stronie podmiotowej BIP urzędu obsługującego ten organ.

Jak wyjaśnił dyrektor DOiKGW: „Postępowania we wskazanych sprawach wszczęte zostały przed dniem 23.11.2019 r. tj. datą wejścia w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 2170) o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z art. 8 tej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Art. 219 ustawy – Prawo wodne w brzmieniu obowiązującym przed 23.11.2019 r. w procedurze ustalenia charakteru wód nie przewidywał doręczenia pism przez obwieszczenie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych nawet jeśli podanie nie spełnia warunków formalnych określonych prawem, to i tak należy uznać, że postępowanie zostało wszczęte. Jeżeli w wyniku wszczęcia postępowania strona nie dochowa terminu do uzupełnienia braków formalnych, wówczas zachodzi podstawa do zakończenia postępowania w formie czynności materialno-technicznej, polegającej na pozostawieniu podania bez rozpoznania.

<sup>55</sup> DOK.DOK3.974.16.2019.US z 25 września 2020 r.; DOK.DOK3.974.29.2019.IM z 9 kwietnia 2020 r.



Podanie niespełniające wymogów formalnych wszczyna postępowanie, ponieważ dzięki temu strona ma świadomość, że tej sprawie nadano bieg, a sama sprawa zakończy się jej rozstrzygnięciem. Ponadto wykładnia systemowa skłania do wniosku, że wezwanie do uzupełnienia braków formalnych uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, w rozdziale dotyczącym wszczęcia postępowania (Dział II, Rozdział 1), może mieć zastosowanie, gdy postępowanie już się toczy. Odwrotne rozumowanie doprowadziłoby do niedopuszczalnego stanu rzeczy, w którym w toku postępowania administracyjnego nie można byłoby wezwać strony do uzupełnienia braków formalnych, a to skazywałoby stronę postępowania na niekorzystne dla niej zakończenie sprawy administracyjnej – por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19.05.2022 r., sygn. akt II SAB/Po 230/21.”

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z 12 września 2008 r.<sup>56</sup> należy przyjąć, że wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony ma miejsce zgodnie z zasadą określoną w art. 61 § 3 k.p.a. jednak pod warunkiem, że podanie/ wniosek spełnia wymogi określone w art. 63 § 2 k.p.a., tj. podanie powinno czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych, czyli w tym przypadku wymogów ustawowych wynikających z art. 219 ustawy – Prawo wodne. Złożenie żądania wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód nie powoduje automatycznie skutku jego wszczęcia. Na wstępnym etapie rozpoznania sprawy organ bada kwestie formalne związane ze złożeniem przedmiotowego wniosku, bowiem wszczęcie postępowania uzależnione jest od spełnienia warunków formalnoprawnych stąd za dzień wszczęcia postępowania należy uznać dzień, w którym wnioskodawca złożył wniosek spełniający wszystkie wymagania określone w przepisach. Z przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji wynika, że w przypadku ww. postępowań zostały wysłane zawiadomienia o ich wszczęciu odpowiednio: 17 lipca 2020 r. oraz 11 grudnia 2020 r., czyli po 23 listopada 2019 r., tj. już po znowelizowaniu ustawy – Prawo wodne, w zakresie zmieniającym sposób zawiadamiania stron postępowania o wydanych decyzjach oraz o innych czynnościach podejmowanych w trakcie postępowania.

(akta kontroli str. 1731-1755, 1803-1804, 1950-1955, 2006-2030)

9. Pięć z 12 zbadanych decyzji o ustalenie linii brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>57</sup> oraz 2 z 10 badanych decyzji ustalających charakter wód<sup>58</sup> zostało wydanych z przekroczeniem terminów na ich wydanie, co stanowiło naruszenie art. 35 § 3 k.p.a. zgodnie z którym, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

W przypadku 3 decyzji o ustalenie linii brzegu<sup>59</sup>, wydanych przez organ I instancji prowadzone postępowania były dłuższe o 28, 52 i 152 dni, a w przypadku 2 takich decyzji<sup>60</sup> wydanych przez organ II instancji prowadzone postępowania były

---

<sup>57</sup> GM-DOK1.772.42.2021.PS DOK.DOK1.972.2.3.2019.PS dnia 2 września 2021 r. - II instancja; DOK.DOK1.972.2.41.2019.EC z 19 maja 2020 r. - II instancja; DOK.DOK1.972.1.17.2020.ETK z 1 lutego 2021 r.; GM-DOK1.772.171.2021.JM z 22 czerwca 2021 r.; DOK-1.434.7.62.2020.JM, DOK.DOK1.972.1.91.2020.JM z 6 listopada 2020 r.

<sup>58</sup> DOK.DOK3.974.25.2019.LD z 29 lipca 2020 r. – decyzja nie jest ostateczna; DOK.DOK3.974.2.2020.IM z 24 sierpnia 2020 r.

<sup>59</sup> DOK.DOK1.972.1.17.2020.ETK z 1 lutego 2021 r.; GM-DOK1.772.171. 2021.JM z 22 czerwca 2021 r.; DOK-1.434.7.62.2020. JM DOK.DOK1.972.1.91.2020.JM z 6 listopada 2020 r.

<sup>60</sup> GM-DOK1.772.42.2021.PS DOK.DOK1.972.2.3.2019.PS dnia 2 września 2021 r. - II instancja; DOK.DOK1.972.2.41.2019.EC z 19 maja 2020 r. - II instancja.

dłuższe o 99 i 100 dni. Z kolei dla 2 decyzji<sup>61</sup> wydanych w I instancji, ustalających charakter wód prowadzone postępowania były dłuższe o 10 i 43 dni.

Odnosnie do decyzji dotyczących linii brzegu wydanych w I instancji dyrektor DOiKGW wyjaśnił m.in., że: „Ogłoszenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego związanego z wystąpieniem wirusa SARS-CoV-2 oraz stanu epidemii oprócz okresowego zawieszenia biegu terminów spowodowało wprowadzenie pracy zdalnej. [...] postępowania były prowadzone w okresie pandemii, a prowadzący ich referenci byli kierowani cyklicznie na pracę zdalną, co w przypadku braku możliwości korzystania z akt spraw poza siedzibą urzędu obsługującego ministra właściwego ds. gospodarki wodnej bardzo utrudniało prowadzenia postępowań administracyjnych na oryginałach dokumentów, tj. mapy, pełnomocnictwa. Zatem analiza oryginałów akt mogła być prowadzona tylko w siedzibie urzędu i dopiero na tej podstawie referent sporządzał adekwatne dokumenty (tj. zawiadomienia, wezwania)”. Ponadto dyrektor DOiKGW zwrócił uwagę na przekształcenia organizacyjne w strukturze rządu obejmujące Ministra i związane z tym problemy informatyczne, w tym usterki i awarie, niekompatybilność sprzętu informatycznego i oprogramowania oraz problemy z łączeniem akt sprawy pomiędzy ministerstwami.

W odniesieniu do decyzji dotyczących linii brzegu wydanych w II instancji dyrektor DOiKGW wyjaśnił, że długi okres prowadzenia tych postępowań wynikał m.in.: z niepełnej obsady kadrowej departamentu, bardzo dużej ilości przekazanych spraw wszczętych i niezakończonych przez organy, które utraciły kompetencje do wydania pozwoleń wodnoprawnych oraz ustalania linii brzegu wód, (380 starostów, 16 marszałków województw), stan pandemii oraz ograniczenie możliwości pracy stacjonarnej, co z uwagi na konieczność prowadzenia postępowania w wersji papierowej utrudniało weryfikację dokumentów takich jak oryginały pełnomocnictw czy też oryginały map stanowiących projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych.

Dyrektor DOiKGW wyjaśnił także, że „[...] postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód są postępowaniami o dość dużym stopniu skomplikowania. W postępowaniach tych często występuje potrzeba przeprowadzenia oględzin w terenie, w tym czasami kilkukrotnych – w różnym okresie roku hydrologicznego, konieczna jest analiza obszernej dokumentacji, ekspertyz zleczanych przez wnioskodawcę, a czasami również kontr-ekspertyz składanych przez strony postępowania, składane są liczne wnioski dowodowe, co niejednokrotnie wiąże się z koniecznością przeprowadzania przez organ wielu wyjaśnień.”

(akta kontroli str. 1452-1458, 1522-1534, 1950-1982)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Minister prawidłowo dokonał zbycia gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Sprzedaży gruntów, w przypadku każdej z 4 transakcji, dokonano po cenie wyższej od ich wartości rynkowej, określonej w operatach szacunkowych. Jednakże w przypadku 1 transakcji, do czasu kontroli NIK, w MI nie dochodzono wpływu należności w wysokości 91 500,00 zł z tytułu zbycia takiej nieruchomości Skarbu Państwa.

W okresie poddanych kontroli Minister nie zapewnił w sposób dostateczny prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z ustalaniem charakteru wód oraz linii brzegu wód dla jezior stanowiących wody publiczne, gdyż w przypadku: 32% badanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji prowadził je ze złą zwłoką, a decyzje zostały wydane z przekroczeniem

<sup>61</sup> DOK.DOK3.974.25.2019.LD z 29 lipca 2020 r. – decyzja nie jest ostateczna; DOK.DOK3.974.2.2020.IM z 24 sierpnia 2020 r.

terminów na ich wydanie; 14% wydanych decyzji nie wyznaczył stronom terminu do uiszczenia opłaty skarbowej za ich wydanie; 23% postępowań zakończonych wydaniem decyzji nie udokumentował w formie pisemnej terminu upublicznienia zawiadomień w formie obwieszczeń o podejmowanych w ich trakcie czynnościach. Zadania Ministra związane z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne były w okresie objętym kontrolą przypisane komórkom organizacyjnym oraz pracownikom, z wyjątkiem zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, które to zadanie od marca 2022 r. nie było wyszczególnione w opisach stanowisk żadnego z wykonujących go pracowników MI.

OBSZAR

## **2. Nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne**

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi MG MiŻŚ z 22 marca 2018 r. i 30 stycznia 2019 r. oraz regulaminem organizacyjnym MI z 8 stycznia 2021 r. prowadzenie spraw z zakresu kontroli gospodarowania wodami w stosunku do PGW WP należało do zadań DOiKGW.

Według regulaminów wewnętrznych DOiKGW zadania te realizował Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami, do którego należało m.in: przygotowanie planów kontroli gospodarowania wodami w stosunku do PGW WP; współdziałanie w wykonywaniu czynności kontrolnych w stosunku do PGW WP z innymi organami kontroli, organami administracji publicznej; rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami; przeprowadzanie planowych kontroli gospodarowania wodami w PGW WP oraz nieujętych w planie kontroli; przygotowanie projektów zarządzeń pokontrolnych wydawanych PGW WP i monitorowanie stanu ich wykonania.

(akta kontroli str. 99-139)

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. zadania związane z kontrolą gospodarowania wodami, o której mowa w art. 335 ustawy – Prawo wodne, realizowało 12 osób z Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami w DOiKGW. Zadania te były wymienione w opisach stanowisk pracy poszczególnych pracowników.

(akta kontroli str. 381, 390-392, 710-711, 980-1013)

W okresie poddanym kontroli, w DOiKGW sporządzano projekty rocznych planów kontroli gospodarowania wodami w PGW WP, o których mowa w art. 335 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, które zostały zatwierdzone przez Ministra w dniach:

- plan na rok 2019 – 4 marca 2019 r.,
- plan na rok 2020<sup>62</sup> – 7 stycznia 2020 r.,
- plan na rok 2021 – 9 stycznia 2021 r.,
- plan na rok 2022 – 19 listopada 2021 r.

Łącznie zaplanowano 63 kontrole<sup>63</sup>.

(akta kontroli str. 646-678)

Roczne plany kontroli gospodarowania wodami na lata 2019-2021 nie uwzględniały kontroli w PGW WP dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. W planie kontroli na rok 2022 została ujęta 1 kontrola pośrednio związana

<sup>62</sup> Roczny plan kontroli gospodarowania wodami na rok 2020 był zmieniany oraz aktualizowany z uwagi na dostosowanie do ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 oraz zmiany ministra, któremu był przypisany dział administracji rządowej gospodarka wodna.

<sup>63</sup> Z tego: 11 – na 2019 r., 13 – na 2020 r., 14 – na 2021 r. i 25 – na 2022 r.

z jeziorami<sup>64</sup> dotycząca śluzy żeglugowej Guzianka II wraz ze związanymi funkcjonalnie urządzeniami, zlokalizowanej pomiędzy jeziorem Guzianka Mała a jeziorem Beldany.

Dyrektor DOiKGW wyjaśnił, że projekty rocznych planów kontroli sporządzane były w oparciu o szeroko pojmowaną analizę ryzyka, dla której materiałami źródłowymi były m.in. liczba wniosków kierowanych do Ministra, liczba i rodzaj wpływających skarg, sprawozdania z działalności PGW WP, priorytety określone przez kierownictwo MI oraz informacje medialne.

(akta kontroli str. 695-698)

Przygotowany przez DOiKGW projekt rocznego planu kontroli kierowany był do komórek organizacyjnych MI w celu zebrania uwag oraz przekazywany był do wiadomości kierownictwa MI.

Podczas uzgadniania rocznych planów gospodarowania wodami, żaden z departamentów urzędu obsługującego Ministra nie wskazał na konieczność przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami w zakresie gospodarowania jeziorami.

(akta kontroli str. 650, 674-678, 697-707)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano zarówno kontroli planowych, jak i pozaplanowych (doraźnych) dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne w PGW WP. Nie podjęto również kontroli w wyniku złożonych do MI skarg lub wniosków.

Dyrektor DOiKGW wyjaśnił, że nie wpłynęły żadne skargi i wnioski osób fizycznych, bądź innych podmiotów dotyczące funkcjonowania jezior. Ponadto żaden z organów administracji publicznej czy państwowych osób prawnych, tj. PGW WP, nie wystąpił do Ministra o przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami dotyczącej gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

(akta kontroli str. 650-651, 678-681)

Dyrektor DOiKGW oraz Minister wyjaśnili, że PGW WP, które posiada ustawowe kompetencje do przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami wszystkich innych podmiotów poza PGW WP, m.in. w zakresie przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior czy zapewnienia dostępu do wód w sposób umożliwiający powszechne z nich korzystanie, nigdy nie zwróciło się do Ministra o współdziałanie w przeprowadzeniu takiej kontroli.

(akta kontroli str. 650-651, 1712, 1715)

Sprawy nadzoru Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a następnie Ministra Infrastruktury nad PGW WP należały do zadań DGWiŻŚ<sup>65</sup>. Ich prowadzenie powierzono Wydziałowi Nadzoru i Mienia. Według § 17 pkt 7 regulaminu wewnętrznego DGWiŻŚ z 7 sierpnia 2018 r. zakres spraw obejmował ocenę okresową prezesa PGW WP, roczną ocenę działalności PGW WP i zatwierdzanie sprawozdań z działalności za rok poprzedni, a w § 16 pkt 7 regulaminu DGWiŻŚ z 12 lutego 2019 r. zakres ten rozszerzono o zatwierdzanie rocznego sprawozdania finansowego PGW WP. W § 16 pkt 2 regulaminu DGWiŻŚ z 6 lipca 2021 r. zakres prowadzonych przez Wydział spraw związanych z nadzorem Ministra Infrastruktury nad PGW WP rozszerzono o zatwierdzanie planów kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP i planów kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP, polecenia przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli,

<sup>64</sup> Kontrola została rozpoczęta przez DOiKGW 19 lipca 2022 r. a jej zakończenie zgodnie z udzielonymi upoważnieniami powinno nastąpić do 31 grudnia 2022 r.

<sup>65</sup> § 21 ust. 4 pkt 3 regulaminu organizacyjnego MGWiŻŚ z 22 marca 2018 r. i 30 stycznia 2019 r. oraz § 26 ust. 3 pkt 2 regulaminu organizacyjnego MI z 8 stycznia 2021 r.

zatwierdzania planu działania, o którym mowa w art. 240 ust. 13 ustawy – Prawo wodne, zatwierdzania planu finansowego PGW WP we współpracy z Wydziałem do spraw Finansowych, zatwierdzanie rocznych planów działalności i prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad wydawaniem przez PGW WP zgód wodnoprawnych.

(akta kontroli str. 4-98)

Zadania związane z nadzorem nad PGW WP realizowało 5 osób z Wydziału Nadzoru i Mienia zgodnie z opisami stanowisk pracy.

(akta kontroli str. 393-396, 708, 714-816)

W okresie objętym kontrolą, w ramach nadzoru, o którym mowa w art. 356 ustawy – Prawo wodne, nie planowano w PGW WP kontroli dotyczących wykonywania przez PGW WP zadań w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne i nie przeprowadzono kontroli gospodarowania jeziorami w trybie określonym w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>66</sup>.

(akta kontroli str. 275, 297, 322-324)

Departament Kontroli w MI przeprowadził 2 kontrole planowe i 1 doraźną w PGW WP w 2021 r. Kontrole planowe dotyczyły podejmowania działań przez PGW WP w zakresie przejmowania i inwentaryzacji mienia Skarbu Państwa oraz prawidłowości wydatkowania dotacji celowych z budżetu państwa przez PGW WP. W ramach kontroli doraźnej badano prawidłowość szacowania przez PGW WP kosztów realizacji wybranych inwestycji. W planie kontroli na rok 2022 zaplanowano kontrolę pt. „realizacja działalności statutowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. W okresie objętym kontrolą, w ramach nadzoru, o którym mowa w art. 356 ustawy – Prawo wodne, nie planowano i nie przeprowadzono kontroli dotyczących wykonywania przez PGW WP zadań w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że: „Departament Kontroli prowadzi kontrole na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej w podmiotach, o których mowa w art. 6 ust. 3 ww. ustawy. Ministrowi Infrastruktury na dzień zatwierdzenia Planu kontroli Ministerstwa Infrastruktury podlegały lub były nadzorowane 22 jednostki organizacyjne oraz 3 organy administracji publicznej. Ponadto prowadzone są kontrole w jednostkach, które otrzymują środki budżetowe z części budżetu państwa, której ww. kontrole prowadzone są na podstawie okresowego (rocznego) Planu kontroli. Plan kontroli natomiast jest dokumentem, w którym zawarte są szczegółowe tematy kontroli oraz wskazane jednostki kontrolowane wyodrębnione na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, która uwzględnia pełny zakres działania Ministra Infrastruktury w działach: transport, żegluga śródlądowa, gospodarka morska oraz gospodarka wodna. Kontrole gospodarowania wodami w stosunku do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. prowadzi natomiast Departament Orzecznictwa i Kontroli Gospodarowania Wodami.”

(akta kontroli str. 2031-2035, 2059-2111, 2277-2278)

Na podstawie art. 356 ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo wodne w latach 2019-2020 Minister nie wydawał poleceń przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli. W 2021 r. i w 2022 r. polecono prezesowi PGW WP przeprowadzenie po 2 kontrole nieujęte

<sup>66</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

w planach kontroli na rok 2021<sup>67</sup> i 2022<sup>68</sup>. Kontrole te nie dotyczyły gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

(akta kontroli str. 2459-2465)

Roczne oceny działalności PGW WP w kontrolowanym okresie zostały dokonane w następujących terminach: za 2019 r. – 30 czerwca 2020 r., za 2020 r. – 30 czerwca 2021 r. i za 2021 r. – 7 lipca 2022 r. Opóźnienie w dokonaniu oceny działalności PGW WP za 2021 r. spowodowane było przekazaniem sprawozdania z realizacji „Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych”, które zostało przekazane przy piśmie z 2 lipca 2021 r. – PGW WP nie sygnalizowało możliwych problemów z przekazaniem tego dokumentu.

Działalność PGW WP w latach 2019-2021 została oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami. W ocenach nie zostały wyodrębnione zagadnienia dotyczące jezior, stanowiących wody publiczne.

(akta kontroli str. 237-329)

W części ocen działalności PGW WP za lata 2019-2021 dotyczących oceny przyjmowania i załatwiania skarg nie wyodrębniono zagadnień dotyczących jezior. Podano dane dotyczące ilości skarg i wniosków, które wpłynęły w danym roku, procent załatwionych spraw w terminie oraz przedmiot zgłoszonych skarg i wniosków. W latach 2019 i 2021 realizację zadania oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami (dotyczyły terminowości załatwiania skarg). W 2020 r. realizację zadania oceniono pozytywnie.

(akta kontroli str. 278-280, 301, 325-326)

Dyrektor Biura prezesa PGW WP do oceny działalności za 2019 r. złożył wyjaśnienia odnoszące się do zastrzeżeń zawartych w ocenie. W przypadku oceny działalności za 2020 r. PGW WP złożyło informację o realizacji poleceń zawartych w ocenie.

Pismem z 5 sierpnia 2022 r. prezes PGW WP złożył zastrzeżenia i uwagi do rocznej oceny działalności za rok 2021. Zastrzeżenia i uwagi zostały przekazane do Departamentu Kontroli oraz do wydziałów DGWiŻŚ z prośbą o odniesienie się do zgłoszonych zastrzeżeń. W notatce służbowej zaakceptowanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej 7 października 2022 r. zastępca dyrektora DGWiŻŚ poinformował, że przedmiotowe zastrzeżenia, uwagi i wyjaśnienia przedstawione przez prezesa PGW WP nie mają wpływu na ocenę roczną działalności za 2021 r. i roczna ocena za ten okres nie powinna ulec zmianie. Minister podpisał także pismo do prezesa PGW WP informujące o tym, że roczna ocena działalności PGW WP nie uległa zmianie.

(akta kontroli str. 330-380, 2573-2576)

Minister zaakceptował lub zatwierdził plany kontroli wewnętrznej w PGW WP w następujących terminach:

- na 2020 r. – 21 stycznia 2021 r. (4 kontrole w wybranych jednostkach w zakresie funkcjonowania PGW WP w aspekcie prawno-organizacyjnym);

<sup>67</sup> Pismem z 1 lutego 2021 r. polecono wykonanie 2 kontroli: 1) kontrolę prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych na podstawie art. 206 ustawy – Prawo wodne we wszystkich RZGW i 2) kontrolę sposobu wydawania przez jednostki PGW WP pozwoleń wodnoprawnych pod kątem zgodności z ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza oraz planu zarządzania ryzykiem powodziowym w wybranych RZGW oraz wybranych zarządach zlewni.

<sup>68</sup> Pismami z 17 stycznia i z 5 maja 2022 r. polecono wykonanie 2 kontroli: 1) kontrolę realizacji zadań w zakresie ewidencji urządzeń melioracji wodnych w zakresie etapu zaawansowania wprowadzenia danych do systemów teleinformatycznych ewidencji melioracji wodnych przejętych od poszczególnych marszałków województw zbiorów danych (ewidencji) i uzupełniania oraz porządkowania tych danych w co najmniej 4 jednostkach PGW WP i 2) kontrolę dotyczącą udzielenia Urzędowi Morskiemu w Gdyni pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych w ramach przedsięwzięcia „Budowa falochronu osłonowego w porcie rybackim w Pucku” w kontekście terminowości jego wydawania.

- na 2021 r. – 1 lutego 2021 r. (7 kontroli w zakresie: prawidłowości odbioru robót utrzymaniowych; prawidłowości realizowania procedury gospodarowania flotą samochodową oraz sprzętu wykorzystywanego przy zadaniach utrzymaniowych wód; współpracy z użytkownikami wód; likwidacji składników majątku PGW WP; wykorzystania i rozliczania dotacji na realizację zadań obronnych; realizacji zadań inwestycyjnych przez Jednostki Realizujące Projekty; wybranych aspektów w obszarze rachunkowości);
- na 2022 r. – 5 stycznia 2022 r. (6 kontroli w zakresie: realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych wynikających z rocznego planu; realizacji zadań w zakresie opłat za usługi wodne; prawidłowości udzielania zamówień publicznych w zakresie zadań inwestycyjnych; finansowania i rozliczania wybranych zadań realizowanych w ramach dotacji na wydatki niewygasające w 2020 r.; ewidencji zakupionych i zlikwidowanych środków trwałych w 2021 r.; prawidłowości ewidencji odpisów aktualizujących w trakcie i na koniec okresu oraz 1 zlecona przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej dotycząca realizacji zadań w zakresie ewidencji urządzeń melioracji wodnych w zakresie etapu zaawansowania wprowadzenia danych do systemów teleinformatycznych ewidencji melioracji wodnych przejętych od poszczególnych marszałków województw zbiorów danych (ewidencji) i uzupełniania oraz porządkowania tych danych.

Komórką realizującą kontrole wewnętrzne wymienione w planach na lata 2020-2022 był Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego PGW WP.

Plan kontroli wewnętrznej na 2019 r. nie był przedmiotem zatwierdzenia przez Ministra, ponieważ nie został przekazany przez PGW WP, co opisano w wystąpieniu pokontrolnym NIK sformułowanym do Ministra po kontroli P/19/051 – „Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.

(akta kontroli str. 143-150, 247)

Plan kontroli wewnętrznej na 2020 r. został zrealizowany w całości. Poza planem kontroli podjęto także 3 kontrole doraźne, 9 postępowań wyjaśniających i 3 zadania monitorujące.

Plan kontroli wewnętrznej na 2021 r. zrealizowano w całości. Przeprowadzono także 5 kontroli doraźnych i 9 postępowań wyjaśniających.

W I półroczu 2022 r. wykonano 2 kontrole planowe i 3 kontrole doraźne.

Czynności kontrolne nieujęte w rocznym planie podejmowano na polecenie prezesa PGW WP, w tym 2 kontrole doraźne w 2021 r. i 1 w I półroczu 2022 r. przeprowadzone na podstawie art. 356 ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo wodne. Realizowane zadania kontrolne nie obejmowały kontroli związanych z gospodarowaniem jeziorami.

(akta kontroli str. 2281-2402)

Od 2021 r. zastępca dyrektora DGWiŻS przekazywał prezesowi PGW WP zatwierdzony przez Ministra plan kontroli gospodarowania wodami oraz przypominał o obowiązku każdorazowego uzyskania zatwierdzenia jakichkolwiek zmian w zatwierdzonym planie w przypadku ich dokonywania. Pismem z 19 maja 2021 r. zastępca dyrektora DGWiŻS zwrócił się z prośbą o przedkładanie planu do zatwierdzenia w roku poprzedzającym jego realizację, najpóźniej do 15 listopada celem wyeliminowania sytuacji, że plan jest zatwierdzany w roku, którego dotyczy. Od 2021 r. zobowiązano PGW WP do przekazywania kwartalnych sprawozdań z wykonania planu kontroli gospodarowania wodami na rok 2021, oprócz sprawozdań rocznych. Ustalono, że w latach 2020-2022 (I półrocze) PGW WP nie zgłaszało zmian do planów kontroli gospodarowania wodami w celu ich zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

(akta kontroli str. 1711-1722a, 2566-2572)

Plany kontroli gospodarowania wodami, opracowane w PGW WP, zatwierdzone były przez Ministra w następujących terminach:

- Na 2019 r. – 25 stycznia 2019 r., w planie ujęto 250 kontroli, w tym 21 (tj. 8,4%) dotyczących jezior, które były zaplanowane do realizacji przez RZGW w Białymstoku (5), w Bydgoszczy (1), w Gdańsku (9) i w Poznaniu (6). W planie ujęto 11 kontroli do przeprowadzenia przez KZGW, ale żadna z nich nie dotyczyła jezior.
- Na 2020 r. – 5 marca 2020 r., w planie ujęto 214 kontroli, w tym 27 (tj. 12,6%) dotyczących jezior, które były zaplanowane do realizacji przez RZGW w Białymstoku (12), w Bydgoszczy (2), w Gdańsku (6), w Poznaniu (5) i w Szczecinie (2).
- Na 2021 r. – 11 lutego 2021 r., w planie ujęto 191 kontroli, w tym 15 (tj. 7,9%) dotyczących jezior, które były zaplanowane do realizacji przez RZGW w Białymstoku (6), w Bydgoszczy (4), w Gdańsku (1), w Poznaniu (3) i w Szczecinie (1).
- Na 2022 r. – 29 grudnia 2021 r., w planie ujęto 178 kontroli, w tym 11 (tj. 6,2%) dotyczących jezior, które były zaplanowane do realizacji przez RZGW w Białymstoku (4), w Bydgoszczy (1), w Gdańsku (5) i w Poznaniu (1).

W planach kontroli gospodarowania wodami wykonywanych przez PGW WP na lata 2020, 2021 i 2022 nie ujęto kontroli planowanych do realizacji przez KZGW (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 151-236)

Według sprawozdania rocznego PGW WP za 2019 r. z realizacji planu kontroli gospodarowania wodami przeprowadzonych przez PGW WP z 250 zaplanowanych kontroli wykonano 188<sup>69</sup>, a jako główny powód niewykonania założeń planu podano konieczność przeprowadzenia kontroli wynikających m.in. z interwencji i wniosków oraz podjęcie działań kontrolnych w stosunku do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Ogólna liczba kontroli wyniosła 588, co stanowiło 235,2% planu. Nie wszystkie planowane kontrole wykonał m.in. KZGW (7 z 11 planowanych)<sup>70</sup> i RZGW w Białymstoku (ogółem 51, w tym 12 z 17 planowanych), jednak w sprawozdaniu brak było informacji ile zrealizowanych kontroli dotyczyło jezior. Wszystkie zaplanowane kontrole przez RZGW w Bydgoszczy (40 ogółem, w tym 21 planowanych), w Gdańsku (ogółem 44, w tym 22 planowane) i w Poznaniu (ogółem 51, w tym 20 planowanych) zostały wykonane, w tym te dotyczące jezior.

Według sprawozdania rocznego PGW WP za 2020 r. z realizacji planu kontroli gospodarowania wodami z 214 zaplanowanych kontroli wykonano 207<sup>71</sup>, a poza planem w wyniku m.in. interwencji i wniosków – 262 kontrole. Ogólna liczba kontroli wyniosła 472, tj. 220,6% planu. KZGW nie wykonywało kontroli, a RZGW w Białymstoku, w Bydgoszczy, w Gdańsku, w Poznaniu i w Szczecinie wykonały wszystkie zaplanowane kontrole, w tym dotyczące jezior.

Według sprawozdania rocznego za 2021 r. z realizacji planu kontroli gospodarowania wodami, wykonano 177 kontroli z 191 zaplanowanych i 326 kontroli doraźnych. Ogólna liczba kontroli wyniosła 503, tj. 263,4% planu. KZGW przeprowadził 1 kontrolę doraźną, a RZGW w Białymstoku (ogółem 31, w tym 12 planowanych), w Bydgoszczy (ogółem 37, w tym 20 planowanych), w Gdańsku (ogółem 39, w tym 8 planowanych)

<sup>69</sup> Kontrolą objęto 187 jednostek.

<sup>70</sup> Z 11 kontroli planowanych 1 została wykonana przez RZGW, a 1 kontrolę usunięto z planu, gdyż była zaplanowana ze względu na wniosek osoby fizycznej, który następnie został wycofany. Minister uznał za niezasadne zatwierdzenie zmian w „Planie kontroli gospodarowania wodami na rok 2019”, pomimo skierowanego we wrześniu 2019 r. przez prezesa PGW WP wniosku w tej sprawie.

<sup>71</sup> Kontrolą objęto 210 jednostek.



i w Poznaniu (ogółem 45, w tym 20 planowanych) wykonały wszystkie planowane kontrole, w tym dotyczące jezior. RZGW w Szczecinie, który wykonał łącznie 20 kontroli, w tym 9 z 20 zaplanowanych, nie przeprowadził 1 planowanej kontroli dotyczącej jeziora z uwagi na braki kadrowe w wydziale odpowiedzialnym za przeprowadzanie kontroli gospodarowania wodami.

W sprawozdaniach ze zrealizowanych kontroli gospodarowania wodami w I półroczu 2022 r. podano, że wykonano łącznie 250 kontroli, z tego 102 kontrole z 178 zaplanowanych i 148 kontroli doraźnych. Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone przez RZGW, a KZGW nie przeprowadził żadnej kontroli.

(akta kontroli str. 2403-2431)

Departament Kontroli w MI przeprowadził 1 kontrolę planową w DGWiŻŚ w 2021 r. pt. „Realizacja wybranych programów, projektów i strategii przez komórki organizacyjne Ministerstwa Infrastruktury w zakresie działów administracji rządowej: gospodarka morska, gospodarka wodna, żegluga śródlądowa.” Ponadto w latach 2020-2021 został przeprowadzony w DOIKGW planowy audyt pt. „Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących zgód wodnoprawnych”. Zarówno kontrole jak i audyt nie dotyczyły spraw związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

(akta kontroli str. 2031-2058, 2277-2278)

W okresie objętym kontrolą w rejestrach skarg, wniosków i petycji zarejestrowano łącznie 2 654 sprawy, z tego 208 spraw<sup>72</sup> w rejestrze prowadzonym w MGMiŻŚ oraz 2446 spraw<sup>73</sup> w rejestrze MI. Do MGMiŻŚ i MI wpłynęło 17 spraw<sup>74</sup> związanych z gospodarowaniem jeziorami, z tego 2 rozpatrywano w MGMiŻŚ, 9 – w MI, a pozostałe 6 przekazano odpowiednim organom według właściwości.

Z 5 spraw zarejestrowanych w rejestrze MGMiŻŚ dotyczących gospodarowania jeziorami 4 sprawy<sup>75</sup> były wnioskami i 1 – skargą<sup>76</sup>. W 12 sprawach zarejestrowanych w rejestrze MI dotyczących gospodarowania jeziorami 8 spraw<sup>77</sup> było wnioskami, 2 sprawy zakwalifikowano jako skargi<sup>78</sup> oraz 2 – jako petycje<sup>79</sup>.

Sprawy załatwiane w MGMiŻŚ i MI rozpatrywane były w czasie od 7 do 39 dni, a przekazywane w terminie od 2 do 151 dni. Jedna sprawa została przekazana dopiero po jej ponownym zgłoszeniu. Trzy wnioski związane z gospodarowaniem jeziorami zostały przekazane organowi właściwemu do ich rozpatrzenia po upływie 7 dni od daty ich wniesienia do MGMiŻŚ lub MI, a w przypadku 2 wniosków strony nie zostały poinformowane o ich przekazaniu (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2033-2034, 2112-2276, 2279-2549)

Do MGMiŻŚ wpłynął wniosek z 17 czerwca 2020 r. z Kancelarii Radcy Prawnego w sprawie o objęcie nadzorem postępowania kontrolnego prowadzonego przez PGW WP wobec RZGW w Białymstoku. Wniosek dotyczył bezprawnych działań podejmowanych przez RZGW w Białymstoku, polegających na porozumiewaniu się z użytkownikiem gruntu przyległego do jeziora stanowiącego własność Skarbu

<sup>72</sup> Od 1 stycznia 2019 r. do 6 października 2020 r. odpowiednio: 130 spraw w 2019 r. oraz 78 w 2020 r.

<sup>73</sup> Od 7 października 2020 r. do 30 czerwca 2022 r. odpowiednio: 255 spraw w 2020 r., 1309 spraw w 2021 r. oraz 882 w I półroczu 2022 r.

<sup>74</sup> 2019 r. – 5 spraw (1 skarga i 4 wnioski), 2021 r. – 3 wnioski, w 2022 r. (I półrocze) – 9 spraw (2 skargi, 5 wniosków i 2 petycje).

<sup>75</sup> BKAW.ZSWP.051.13.2019; BKAW.ZSWP.051.88.2019; BKAW.ZSWP.051.93.2019;  
BKAW.ZSWP.051.99.2019.

<sup>76</sup> BKAW.ZSWP.051.89.2019

<sup>77</sup> 479870; 619062; 631088; 748744; 757838; 781416; 786366; 808330.

<sup>78</sup> 759548 i 794493.

<sup>79</sup> DGWiŻŚ-1.0530.3.2022 i DGWiŻŚ-1.0530.9.2022.

Państwa co do naruszenia zakazu stawiania grodzienia w obszarze pasa wodnego na obszarze gruntów stanowiących wody publiczne, a także co do aprobowania przez RZGW w Białymstoku zakazywania korzystania z pasa wodnego.

Pismem z 25 czerwca 2020 r. prezes PGW WP poinformował Ministra o wydaniu polecenia pilnego przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami w RZGW w Białymstoku. Ostatecznie czynności kontrolne zostały wykonane u użytkownika gruntu wspólnie przez PGW WP – KZGW oraz RZGW w Białymstoku, zamiast przeprowadzenia przez KZGW kontroli w RZGW w Białymstoku (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W wyniku kontroli PGW WP wydało zarządzenie pokontrolne z 27 sierpnia 2020 r., którym nałożono na prowadzącą działalność gospodarczą zalecenia dotyczące m. in. umożliwienia stałego, swobodnego przejścia wzdłuż jeziora Świętajno w odległości 1,5 m od linii brzegu poprzez likwidację ogrodzenia od strony działki o nr 46/75 obr. Narty w terminie do 10 września 2020 r. W odpowiedzi RZGW w Białymstoku został poinformowany o wykonaniu zalecenia pokontrolnego dotyczącego likwidacji ogrodzenia od strony działki o nr 46/75 obr. Narty.

Wniosek w sprawie o objęcie nadzorem postępowania kontrolnego prowadzonego przez PGW WP wobec RZGW w Białymstoku nie został zarejestrowany w centralnym rejestrze skarg i wniosków (szczegółowy opis w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 2584-2607)

W sprawie sposobu egzekwowania przez PGW WP obowiązku zakazu grodzienia, o którym mowa w art. 232 ustawy – Prawo wodne, od podmiotów nie stosujących się do przedmiotowego przepisu, a w szczególności ogrodzeń o wysokości poniżej 2,20 m Minister wyjaśnił, że PGW WP podejmuje szereg działań mających na celu przestrzeganie przepisu art. 232 ust. 1 ustawy – Prawo wodne. Przepis art. 341 ustawy – Prawo wodne wskazuje zakres reakcji pokontrolnych w tego typu sprawach. Na podstawie ustaleń kontroli, o której mowa w art. 335 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, organ wykonujący kontrolę lub minister właściwy do spraw gospodarki wodnej mogą: 1) wydać kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne, 2) wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego przewidzianego przepisami ustawy, 3) wystąpić do właściwego organu o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu na prawach strony i 4) nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w przepisach ustawy. Kontrolowany, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, jest obowiązany powiadomić organ wykonujący kontrolę albo ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej o realizacji zaleceń wskazanych w tym zarządzeniu. Organ wykonujący kontrolę albo minister właściwy do spraw gospodarki wodnej mogą wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub innego przewidzianego prawem postępowania wobec osób odpowiedzialnych za dopuszczenie do uchybień i powiadomienie, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach. Minister wyjaśnił również, że informacja o posadowieniu ogrodzeń w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu lub w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż linii brzegu powinna być kierowana do organów Policji lub komórek kontroli gospodarowania wodami w PGW WP.

(akta kontroli str. 1712-1716, 2577-2578)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Minister zatwierdził plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP na lata 2020-2022, mimo że nie uwzględniały one kontroli zaplanowanych do wykonania przez KZGW, a zgodnie z art. 240 ust. 2 pkt 23

ustawy – Prawo wodne wykonywanie kontroli gospodarowania wodami należy do zadań KZGW. Analiza sprawozdań z wykonania planów wykazała, że KZGW przeprowadził w ww. okresie tylko 1 kontrolę doraźną – w 2021 r.

Minister wyjaśnił, że PGW WP, działając na podstawie art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy – Prawo wodne, przedkłada ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej do zatwierdzenia propozycje planu kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP. W MI DGWiŻŚ analizuje przedmiotowe plany i dodatkowo konsultuje z Departamentem Kontroli oraz DOiKGW, a następnie przekazuje ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej do zatwierdzenia. Kontrole gospodarowania wodami, prowadzone były w imieniu prezesa PGW WP przez upoważnionych pracowników RZGW i pracowników KZGW. Przepisy ustawy – Prawo wodne nie nakazują przeprowadzania kontroli tylko i wyłącznie przez pracowników KZGW. W związku z tym nie ma obowiązku, aby w planie kontroli gospodarowania wodami wyodrębnić kontrole KZGW w osobnej tabeli.

Ponadto Minister wyjaśnił, że w „Planie kontroli gospodarowania wodami na 2019 r.” ujęto 11 kontroli planowanych do wykonania przez KZGW. PGW WP pismem z 17 grudnia 2019 r. przedłożyło ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, celem zatwierdzenia Plan kontroli gospodarowania wodami na rok 2020. W związku z faktem, że w planie nie ujęto kontroli gospodarowania wodami wykonywanymi przez KZGW, ówczesny Minister GMiŻŚ pismem z 23 stycznia 2020 r. zwrócił się do prezesa PGW WP o wyjaśnienia w tej sprawie. PGW WP pismem z 24 lutego 2020 r. poinformowało, że ze względów organizacyjnych nie wytypowano podmiotów do kontroli przeprowadzanych przez KZGW, a pracownicy KZGW będą uczestniczyli w wybranych kontrolach prowadzonych przez RZGW oraz w razie potrzeby będą przeprowadzać kontrole w trybie doraźnym. Przedmiotowe stanowisko wynika z faktu posiadania przez PGW WP struktury organizacyjnej, w której to KZGW jest systemowo usytuowane jako jednostka koordynująca działania wszystkich RZGW z obszaru całej Polski, posiadających siedziby w 11 miastach. Kontrole gospodarowania wodami w regionach na terenie całego kraju przeprowadzały we wskazanym okresie właściwe RZGW, znające specyfikę i uwarunkowania lokalne, zaś KZGW jako organ koordynujący brał jedynie udział „ad hoc” w wybranych kontrolach RZGW lub przeprowadzał kontrole w trybie doraźnym. Biorąc pod uwagę powyższą specyfikę organizacyjną, w latach 2020-2022 w planach kontroli gospodarowania wodami wykonywanymi przez PGW WP nie uwzględniano kontroli planowych do przeprowadzenia przez KZGW, a Minister tym samym nie egzekwował wykonywania przez KZGW planowych kontroli gospodarowania wodami.

(akta kontroli str. 151-236, 1711, 1714, 2608-2617)

Minister nie zapewnił w ramach sprawowanego nadzoru właściwego planowania kontroli w zakresie gospodarowania wodami, co zgodnie z art. 11 ustawy – Prawo wodne stanowi jeden z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Minister nie egzekwował też od prezesa PGW WP realizacji obowiązku wykonywania przez KZGW kontroli gospodarowania wodami. Zadanie to może być realizowane przede wszystkim poprzez włączenie do planu kontroli gospodarowania wodami PGW WP kontroli wykonywanych przez KZGW, analogicznie jak w planie tych kontroli na rok 2019. Nadzór nad wykonywaniem ustawowych zadań KZGW jest elementem nadzoru nad PGW WP. Było to więc postępowanie nierzetelne.

2. Trzy z 6 wniosków związanych z gospodarowaniem jeziorami zostały przekazane organowi właściwemu do ich rozpatrzenia po upływie 7 dni od daty ich wniesienia do MGMiŻŚ lub MI, a w przypadku 2 wniosków strony nie zostały poinformowane

o ich przekazaniu. Było to niezgodne z art. 243 k.p.a., który stanowi, że organ który otrzymał wniosek, a nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu 7 dni przekazać go właściwemu organowi oraz poinformować o tym fakcie wnioskodawcę. Powyższe stanowiło również naruszenie § 11 pkt 2 zarządzenia nr 10 dyrektora generalnego MGMIŻŚ z 29 listopada 2017 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do MGMIŻŚ oraz § 14 ust. 4 pkt 2a zarządzenia nr 3 dyrektora generalnego MI z 13 lutego 2019 r. w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami i petycjami.

Jako przyczyny opóźnień w przekazywaniu wniosków zastępca dyrektora DGWiŻŚ wskazał dużą ilość spraw będących w realizacji byłego DGWiŻŚ, przy jednocześnie ograniczonych zasobach kadrowych oraz konieczności szczegółowego przeanalizowania i wyznaczenia właściwych organów. Brak poinformowania wnioskodawcy o przekazaniu jego wniosku zgodnie z właściwością do kompetentnych organów zastępca dyrektora DGWiŻŚ tłumaczył dotychczasową współpracą z PGW WP, która w jego ocenie wskazuje, że przekazywane sprawy są rozpatrywane na bieżąco, a odpowiedzi są udzielane niezwłocznie po wyjaśnieniu sprawy.

(akta kontroli str. 2112-2125, 2164-2169, 2176-2186, 2259-2276, 2550-2565, 2579-2583)

3. Wniosek z 17 czerwca 2020 r. Kancelarii Radcy Prawnego w sprawie o objęcie nadzorem postępowania kontrolnego prowadzonego przez PGW WP wobec RZGW w Białymstoku nie został zarejestrowany w centralnym rejestrze skarg i wniosków. Było to niezgodne z § 9 i § 10 zarządzenia nr 10 dyrektora generalnego MGMIŻŚ z 29 listopada 2017 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do MGMIŻŚ.

Minister wyjaśnił m.in., że „Zgodnie z § 9 i § 10 zarządzenia nr 10 [...] przedmiotowy wniosek został zakwalifikowany jako sprawa dotycząca nadzoru nad PGW WP i dlatego nie został zarejestrowany w centralnym rejestrze skarg i wniosków. Koordynatorem prowadzenia sprawy był ówczesny Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej.”

Według § 9 ww. zarządzenia nr 10 punkt kancelaryjny po zarejestrowaniu w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją wpływu pisma noszącego znamiona skargi, wniosku lub petycji przekazuje je do Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego (BKIA) do dekretacji. BKIA – zgodnie z § 9 – klasyfikuje pismo jako skargę, wniosek albo petycję i zakłada sprawę w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją. Pisma związane z załatwieniem skargi, wniosku i petycji noszą znak nadany przez BKIA, które rejestruje skargę, wniosek lub petycję w rejestrze skarg i wniosków. W strukturze MI koordynacja, analiza i monitorowanie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji należała do zadań Departamentu Kontroli na podstawie regulaminu organizacyjnego MI z 8 stycznia 2021 r.

Nieprawidłowe zakwalifikowanie wniosku o objęcie nadzorem postępowania kontrolnego prowadzonego przez PGW WP wobec RZGW w Białymstoku jako „sprawy” i niewpisanie skargi na podmiot do rejestru w MGMIŻŚ było postępowaniem nierzetelnym i niezgodnym z wewnętrznymi regulacjami.

(akta kontroli str. 2031-2035, 2259-2280, 2584-2607, 2619, 2621)

4. W ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP Minister nie wyegzekwował od prezesa PGW WP przeprowadzenia kontroli w RZGW w Białymstoku, mimo że był poinformowany przez prezesa PGW WP o wydanym poleceniu przeprowadzenia przedmiotowej kontroli w tej jednostce w związku z zarzutami

zawartymi we wniosku Kancelarii Radcy Prawnego. Wniosek ten dotyczył bezprawnych działań RZGW w Białymstoku polegających na porozumiewaniu się z użytkownikiem gruntu przyległego do jeziora stanowiącego własność Skarbu Państwa co do naruszenia zakazu stawiania grodzienia w obszarze pasa wodnego na obszarze gruntów stanowiących wody publiczne i aprobowania przez RZGW w Białymstoku zakazywania korzystania z pasa wodnego. Minister zaakceptował fakt przeprowadzenia kontroli przez pracowników KZGW i RZGW w Białymstoku u użytkownika gruntu, mimo że zarzuty skarżącego dotyczyły działalności i sposobu postępowania RZGW w Białymstoku.

Minister wyjaśnił m.in., że:

- „W ocenie Ministerstwa, przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami w RZGW w Białymstoku przez delegowanych pracowników KZGW wespół z RZGW w Białymstoku było wystarczające, aby stwierdzić, czy działania RZGW w Białymstoku polegające na porozumiewaniu się z użytkownikiem gruntu przyległego do jeziora stanowiącego własność Skarbu Państwa, co do naruszenia zakazu stawiania grodzienia w obszarze pasa wodnego na obszarze gruntów stanowiących wody publiczne i aprobowania przez RZGW w Białymstoku zakazywania korzystania z pasa wodnego, były bezprawne. Zgodnie z art. 335 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 z późn. zm.), kontrolę gospodarowania wodami wykonują Wody Polskie w zakresie określonym w art. 334 pkt 1-7 oraz 9-13 ustawy. [...] Zarzuty sformułowane we wniosku Kancelarii z dnia 17 czerwca 2020 r. wpisują się w zakres kontroli określony przepisami art. 334 pkt 1-7 oraz 9-13 ustawy. Dodatkowo Zastępca Dyrektora Departamentu Usług Wodnych w KZGW pismem z dnia 7 sierpnia 2020 r. poinformowała, że kontrola dotyczyła korzystania z wód, urządzeń wodnych zlokalizowanych na działce o nr 22 z obrębu Narty (gm. Jedwabno) oraz weryfikacji istnienia grodzienia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych jeziora Świętajno w odniesieniu do działek o nr ewid. 82/14 (z obrębu Narty), 24/8, 24/7, 24/3 (z obrębu Warchały), zlokalizowanych w gm. Jedwabno.
- Ponadto nadmieniam, że zalecenia pokontrolne sformułowane w zarządzeniu pokontrolnym Nr 1/BI.RUK.452.9.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. odnoszą się do tożsamyh zarzutów podnoszonych we wniosku Kancelarii.
- W związku z powyższym przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami przez KZGW we współpracy z RZGW było właściwą i adekwatną reakcją na wniosek Skarżącego, a dodatkowe czynności kontrolne nie były konieczne.”.

W sprawie przyczyn dopuszczenia do prowadzenia kontroli pracowników RZGW w Białymstoku, którego dotyczyły zarzuty i, który z użytkownikiem gruntu zawarł porozumienie, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej wyjaśnił, że „Przedmiotowa sytuacja wynika z faktu posiadania przez PGW WP struktury organizacyjnej, w której to KZGW jest systemowo usytuowane jako jednostka koordynująca działania kontrolne wszystkich RZGW z obszaru całej Polski, bezpośrednio wspomagająca prezesa PGW WP w realizacji przypisanych mu zadań. W związku z powyższym prezes PGW WP polecił, aby kontrola gospodarowania wodami została przeprowadzona przez KZGW, przy współudziale przedstawicieli RZGW.”.

Brak wyegzekwowania od prezesa PGW WP przeprowadzenia przedmiotowej kontroli w RZGW w Białymstoku uniemożliwił rzetelną ocenę zasadności wniosku złożonego przez Kancelarię Radcy Prawnego. Zaakceptowanie przez Ministra sposobu postępowania PGW WP w tej sprawie nie zapewniło pełnej,

obiektywnej i niezależnej kontroli, a w konsekwencji oceny prawidłowości postępowania RZGW w Białymstoku. Zatem opisane postępowanie Ministra należy uznać za nierzetelne.

(akta kontroli str. 2584-2607, 2618-2625)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Minister zapewnił nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, m.in. poprzez:

- przypisanie, w okresie objętym kontrolą, zadań związanych z nadzorem nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, obsługującym Ministra komórkom organizacyjnym oraz ich pracownikom;
- zatwierdzanie planów kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP, dotyczących m.in. jezior;
- otrzymywanie sprawozdań z realizacji planów kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP, dotyczących m.in. jezior.

Jednak podjęte w tym zakresie działania nie były wystarczające, gdyż zatwierdzone plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP na lata 2020-2022, nie uwzględniały kontroli zaplanowanych do wykonania przez KZGW, mimo że zgodnie z art. 240 ust. 2 pkt 23 ustawy – Prawo wodne wykonywanie kontroli gospodarowania wodami należało do zadań tej jednostki. W efekcie KZGW przeprowadziło w ww. okresie tylko jedną kontrolę doraźną – w 2021 r. Ponadto Minister w ramach nadzoru sprawowanego nad PGW WP nie wyegzekwował od prezesa PGW WP przeprowadzenia kontroli w RZGW w Białymstoku, mimo że był poinformowany przez prezesa PGW WP o wydanym poleceniu przeprowadzenia przedmiotowej kontroli w tej jednostce w związku z nieprawidłowościami w jej działaniu.

Sprawy związane z gospodarowaniem jeziorami zarejestrowane jako skargi, wnioski lub petycje zostały rozpatrzone w MGMIŻŚ i MI lub przekazane odpowiednim organom zgodnie z właściwością, jednak 3 wnioski przekazano innym organom po terminie na ich przesłanie, a w 2 przypadkach nie poinformowano wnioskodawcy o tym fakcie. Ponadto jedna sprawa dotycząca nieprawidłowości w działaniu RZGW w Białymstoku nie została wpisana do rejestru, pomimo takiego wymogu wynikającego z obowiązujących regulacji wewnętrznych.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Prawidłowe prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji w sprawie ustalenia charakteru wód oraz ustalenia linii brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne poprzez zapewnienie:
  - a) prowadzenia postępowań bez zbędnej zwłoki;
  - b) zawiadamiania stron postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne o wszczęciu postępowania, o innych czynnościach w postępowaniu oraz o wydanych decyzjach zgodnie z wymogami wynikającymi z ustawy – Prawo wodne;
  - c) wyznaczania stronom terminu do wniesienia opłaty skarbowej za wydanie decyzji, w przypadkach gdy strona postępowania nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania;
  - d) dokumentowania w aktach prowadzonych postępowań w sprawie wydawania decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne terminów upublicznienia obwieszczeń zawiadamiających

- strony postępowania o wydanych decyzjach oraz innych czynnościach podejmowanych w tych sprawach;
- e) terminowego wydawania decyzji;
  - f) wydawania decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne na podstawie wniosków spełniających wszystkie wymogi wynikające z ustawy – Prawo wodne.
2. Prawidłowe postępowanie ze skargami i wnioskami dotyczącymi gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne poprzez zapewnienie:
    - a) prawidłowej kwalifikacji wpływających spraw, dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, jako skargi, wnioski lub petycje i każdorazowe dokonywanie ich wpisu do prowadzonego rejestru;
    - b) terminowego załatwiania wniosków/skarg oraz informowania wnioskodawców o fakcie ich przekazania do innego organu.
  3. Przypisanie pracownikom realizującym zadania związane ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi tego zadania w opisie stanowiska.
  4. Doprowadzenie w ramach sprawowanego nadzoru do ujmowania przez PGW WP w planach kontroli gospodarowania wodami kontroli przewidzianych do wykonania przez KZGW.
  5. Dostosowanie informacji na stronie BIP prowadzonej w MI w zakładce „Kontrola zarządcza” do wymagań określonych w art. 8 ust. 6 ustawy o bip.

## 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 Prezesa NIK. 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 wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych 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, 29 listopada 2022 r.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Małgorzata Motylow