



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.005.01.2021

Przemysław Daca
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
ul. Żelazna 59a
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/002 - Zapewnienie dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ¹ – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku ² , ul. Rogaczewskiego 9/19, 80-804 Gdańsk.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 17 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą, do 16 stycznia 2018 r., funkcję Pełnomocnika do spraw organizacji Wód Polskich pełnił Mariusz Gajda.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych.2. Egzekwowanie praw właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa stanowiących śródlądowe powierzchniowe wody płynące.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018 - 2021 (III kwartały) 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/139/2021 z 26 listopada 2021 r.2. Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/147/2021 z 7 grudnia 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-14)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W badanym okresie RZGW prowadził działania zmierzające do zapewnienia dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych. Planowano i realizowano kontrole zarówno pod kątem przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych, jak i korzystania z gruntów pod wodami płynącymi, w tym legalności wykonania urządzeń wodnych. W latach 2018-2021 (III kwartały) na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego przeprowadzono 12 takich kontroli, jednakże zdaniem NIK istnieje potrzeba zintensyfikowania badań kontrolnych w ww. zakresie. Wskazują na to wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin fragmentów linii brzegowej jeziora Jeziorak, które wykazały wybudowanie 29 urządzeń wodnych, w przypadku których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wzniesione z naruszeniem wymogów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁵.

¹ Dalej: PGW Wody Polskie.

² Dalej: RZGW.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm. Dalej: ustawa Prawo wodne.

W badanych latach RZGW w ograniczonym zakresie prowadził działania w celu egzekwowania praw właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa stanowiących śródlądowe powierzchniowe wody płynące. Kontrola NIK wykazała bowiem przypadki braku działań, mimo że do RZGW wpływały informacje o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie bezprawnego wykorzystania ww. gruntów. Na potrzebę podjęcia tych działań wskazywała również inna jednostka PGW Wody Polskie, informując RZGW o urządzeniach wodnych wymagających sprawdzenia legalności ich wykonania oraz o bezumownym korzystaniu z gruntów pokrytych wodami. RZGW nie przeprowadzał kontroli tych urządzeń oraz nie podejmował działań zmierzających do zawarcia umów z podmiotami użytkującymi ww. grunty.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także m.in. przypadków:

- niewywiązania się z określonego w art. 337 ust. 6 ustawy Prawo wodne obowiązku przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami przy udziale przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, w sytuacji gdy w kontroli tej nie brał udziału kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona,
- zobowiązania kontrolowanych w zarządzeniach pokontrolnych w sposób władczy do likwidacji lub legalizacji urządzeń wodnych wybudowanych bez wymaganego pozwolenia/zgłoszenia wodnoprawnego, mimo że zgodnie z art. 190 ust. 2 i 13 ustawy Prawo wodne taki obowiązek może być nałożony wyłącznie w decyzji administracyjnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych

Opis stanu faktycznego

1.1 W latach 2018-2021 (III kwartały), w myśl zapisów art. 212 ust. 1 i 2 Prawa wodnego, PGW Wody Polskie wykonywało prawo właścicielskie wobec 669 jezior oraz 621 cieków wodnych (rzek) stanowiących grunty Skarbu Państwa pokryte wodami na obszarze działania RZGW, w tym wobec 54 jezior i 30 cieków wodnych (rzek) położonych w powiecie iławskim oraz trzech jezior i 58 rzek w powiecie elbląskim⁷.

(akta kontroli str. 46-88)

1.2 Ostatnia inwentaryzacja dotycząca nieruchomości gruntowych przeprowadzona została przez Regionalną Komisję Inwentaryzacyjną⁸ według stanu na 31 grudnia 2020 r. Objęto nią m.in. jeziora i ciek wodne (rzeki) będące własnością Skarbu Państwa zlokalizowane na obszarze działania RZGW i ujęte w jej ewidencji środków trwałych.

⁶ 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.

⁷ Liczba wynikająca z zestawień gruntów przekazanych przez Zarządy Melioracji i Urzędów Wodnych z obszaru objętego zarządzeniem RZGW w Gdańsku oraz przez były Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku. Dane przekazane przez Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód RZGW (dalej: RUM) zajmujący się, zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym wprowadzonym przez Prezesa PGW Wody Polskie zarządzeniem nr 80/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r., prowadzeniem i aktualizowaniem ewidencji nieruchomości, w stosunku do których Wody Polskie wykonują uprawnienia właścicielskie i reprezentują Skarb Państwa.

⁸ Powołana przez Dyrektora RZGW poleceniem nr 8/ROO/2020 z dnia 3 listopada 2020 r.

W protokole z inwentaryzacji w drodze weryfikacji sald gruntów w RZGW przeprowadzonej (zgodnie z Instrukcją Inwentaryzacyjnej PGW Wody Polskie⁹) według stanu na 31 grudnia 2020 r.¹⁰, podpisanym przez Regionalną Komisję Inwentaryzacyjną, zweryfikowano poprawność salda 011 środki trwałe-grunty, którego wartość według stanu na dzień bilansowy wynosiła 133 mln zł. Inwentaryzacją objęto łącznie 12 880 składników majątku.

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych sześciu środków trwałych (działek)¹¹ o łącznej wartości 1,9 mln zł, ujętych w ewidencji księgowej, opisanych jako grunty pod wodami płynącymi, objętych inwentaryzacją na koniec 2020 r. wykazała, że:

- działki te ujęte były w protokołach zdawczo-odbiorczych potwierdzających przekazanie PGW Wody Polskie wykazów nieruchomości gruntowych przez poprzedników prawnych, zaś działki położone na obszarze powiatu iławskiego - także w bazach nieruchomości administrowanych przez RZGW,
- sposób korzystania trzech działek położonych na terenie powiatu elbląskiego oznaczono w księgach wieczystych jako „grunty pod rowami”, zaś w ewidencji księgowej (w opisie środka trwałego) jako „grunty pod wodami”,
- sześć analizowanych nieruchomości posiadało księgi wieczyste, a w przypadku trzech działek z powiatu elbląskiego także umowy sprzedaży, zaś dane wynikające z tych dokumentów (poza wykazaną powyżej różnicą w określeniu sposobu korzystania z działek w powiecie elbląskim), były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

(akta kontroli str. 89-185, 370-374, 1133-1142, 1155-1161)

Stosownie do zapisów art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹² przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji udokumentowano i powiązano z zapisami ksiąg rachunkowych. Komisja Inwentaryzacyjna w protokole z inwentaryzacji ustaliła różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych (niedobory 13 szt. i jedna szt. nadmiaru). Różnice te wyjaśniono¹³ i rozliczono w księgach rachunkowych 2020 r., co było wymagane art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, tj. uznano niedobory za niezawinione i zdjęto je z ewidencji majątku RZGW.

(akta kontroli str. 133-144, 186-205)

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w ewidencji środków trwałych, prowadzonej przez RZGW ujęto 619 jezior¹⁴ o łącznej powierzchni 38 470,1 ha (w tym z terenu powiatu iławskiego 48 jezior o powierzchni 3 229,8 ha) oraz 148 rzek¹⁵ o łącznej powierzchni 3 356,9 ha (w tym z terenu powiatu iławskiego jedną rzekę o powierzchni 0,04 ha). W ewidencji tej nie było działek pokrytych jeziorami ani rzekami z powiatu elbląskiego.

P.o. Zastępca Dyrektora ds. Organizacyjno-Ekonomicznych RZGW wyjaśnił, że wpisów do ewidencji środków trwałych RZGW w Gdańsku w latach 2018-2021 (III kwartały) dokonywano na podstawie:

⁹ Wprowadzone zarządzeniem nr 64/2020 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 3 września 2020 r.

¹⁰ Dalej: protokół z inwentaryzacji.

¹¹ Trzy działki z powiatu iławskiego o numerach TERYT 280703_2.0029.1, 280704_5.0019.318, 280702_1.0005.2/2 oraz trzy działki z powiatu elbląskiego o numerach TERYT 280403_2.0011.154, 280403_2.0001.111, 280403_2.0001.58.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

¹³ Protokół rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych w RZGW w Gdańsku PGW Wody Polskie z 8 lutego 2021 r., zatwierdzony przez Prezesa PGW Wody Polskie dnia 26 lutego 2021 r.

¹⁴ Tj. o 50 mniej niż według danych wynikających z ewidencji prowadzonej przez RUM (vide punkt 1.1 niniejszego wystąpienia).

¹⁵ Tj. o 473 mniej niż według danych wynikających z ewidencji prowadzonej przez RUM (vide punkt 1.1 niniejszego wystąpienia).

- przeniesienia stanów z ewidencji środków trwałych dawnego RZGW Gdańsk (według wyceny w tej ewidencji),
- protokołów przekazania z urzędów marszałkowskich województw: warmińsko-mazurskiego, kujawsko - pomorskiego i pomorskiego (grunt o wartości powyżej zera zł wyceniono według załączników do protokołów, zaś o wartości zero zł wyceniono zgodnie z zapisami pkt 2.1.2. Polityki Rachunkowości PGW Wody Polskie¹⁶, tj. jednostkową wartość gruntów pokrytych wodami przyjęto w wysokości 0,01 zł),
- protokołów zdawczo-odbiorczych – przekazanie międzyoddziałowe z RZGW Białystok (według wartości określonej w załączniku do tego dokumentu).

(akta kontroli str. 206-220, 349-353)

Analiza w zakresie kompletności ujęcia w ewidencji księgowej RZGW gruntów pokrytych wodami płynącymi stanowiących własność Skarbu Państwa¹⁷, przeprowadzona na podstawie 16 wybranych działek ewidencyjnych¹⁸, wykazała, że według stanu na 31 grudnia 2020 r. w ewidencji środków trwałych ujęto dwie działki¹⁹ (z powiatu iławskiego). Nie uwzględniono w niej natomiast pozostałych 14 działek²⁰ stanowiących grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, będących własnością Skarbu Państwa. W trakcie kontroli NIK wprowadzono do ewidencji księgowej osiem z ww. działek, przyjmując ich wartość w kwocie 0,01 zł. W ewidencji gruntów (prowadzonej przez właściwych miejscowo starostów) wskazano, że właścicielem ośmiu ww. działek był Skarb Państwa, a władającym – w siedmiu przypadkach PGW Wody Polskie RZGW w Gdańsku, zaś w jednym – Starosta Elbląski.

(akta kontroli str. 221-248, 373-374, 1133-1142)

1.3 W latach 2018-2021 (III kwartały) kontrola gospodarowania wodami prowadzona była przez RZGW na podstawie przepisów art. 334-342 ustawy Prawo wodne, w których określono zakres takich kontroli oraz uregulowania dotyczące m.in. uprawnień kontrolujących, upoważnień, protokołów kontroli oraz działań podejmowanych po kontroli. Dyrektor RZGW nie ustalał zasad wewnętrznych prowadzenia kontroli w RZGW, natomiast od 22 stycznia 2020 r. Prezes PGW Wody Polskie zarządzeniem nr 4/2020 wprowadził pisemne procedury określające Zasady przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami²¹.

Z ww. zasad kontroli wynikało m.in., że:

- kontrola planowana lub doraźna gospodarowania wodami, stosownie do art. 334 ustawy Prawo wodne, dotyczy m.in. korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych, przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy, wykonania urządzeń wodnych, utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych, przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń;
- kontrole przeprowadzają zespoły co najmniej dwuosobowe na podstawie legitymacji oraz upoważnienia stałego lub jednorazowego, za wyjątkiem spraw niecierpiących zwłoki, w których czynności kontrolne mogą być prowadzone przez jednego kontrolowanego;

¹⁶ Wprowadzonej zarządzeniem nr 93 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 30 grudnia 2020 r.

¹⁷ Według danych z rejestru gruntów.

¹⁸ Działek położonych na obszarze badanych powiatów, tj. po 8 z powiatu iławskiego i elbląskiego.

¹⁹ Działki nr TERYT 280703_2.0029.333, 280703_2.0021.83.

²⁰ Działki nr TERYT: 1) powiat elbląski: 280402_2.0027.22, 280406_4.0001.27/4, 280407_5.0027.42/1, 280401_2.0010.5/3, 280407_5.0047.AR_2.1/4, 280402_2.0015.123/1, 280402_2.0027.71, 280402_2.0005.114/15 2) powiat iławski: 280703_2.0021.117, 280707_5.0013.1, 280701_1.0014.1/2, 280703_2.0012.318, 280703_2.0033.243/3, 280703_2.0046.41/17.

²¹ Dalej: Zasady przeprowadzania kontroli.

- co do zasady o kontroli zawiadamia się kontrolowanego, wskazując zakres i termin kontroli oraz miejsce rozpoczęcia czynności kontrolnych, a kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, za wyjątkiem uzasadnionych przypadków, w szczególności istotnych zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej w którym można przeprowadzić kontrolę bez zawiadomienia;
- kontrolujący dokonuje ustalenia stanu faktycznego na podstawie dowodów, przeprowadzonych oględzin i badań i sporządza protokół kontroli w dwóch egzemplarzach parafowany i podpisany przez kontrolujących i kontrolowanego;
- w przypadku nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, czynności kontrolne mogą być wszczęte w obecności innego pracownika kontrolowanego lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę;
- komórka odpowiedzialna za kontrole przygotowuje projekty rozstrzygnięć przewidzianych w art. 341 ust. 1 i 3 ustawy Prawo wodne, tj. m.in.: projekt zarządzenia pokontrolnego, projekt wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego, projekt wystąpienia do właściwego organu o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu na prawach stron;
- zarządzenie pokontrolne jest dokumentem niemającym cech aktu administracyjnego w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego²² i nie mogą w nim być zawarte żadne zobowiązania nałożone na kontrolowanego poza wymaganiami określonymi przepisami ustawy Prawo wodne oraz ostatecznymi decyzjami administracyjnymi wydanymi na jej podstawie;
- przekazanie informacji lub złożenie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego powinno mieć miejsce w szczególności w przypadku rażącego naruszenia obowiązków określonych w decyzji pozwolenia wodnoprawnego, stwierdzenia podczas kontroli braku pozwolenia wodnoprawnego, stwierdzenia nieprawidłowości w gospodarowaniu wodami powstałych ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie obowiązków w decyzji administracyjnej;
- w przypadku uzasadnionego podejrzenia przestępstwa lub wykroczenia należy niezwłocznie zawiadomić o tym właściwe organy.

(akta kontroli str. 249-274)

Prezes PGW Wody Polskie zarządzeniem nr 49/2021 z 13 sierpnia 2021 r. wprowadził Zasady postępowania dotyczące nakładania przez pracowników PGW Wody Polskie grzywien w drodze mandatu karnego. Zgodnie z ich zapisami, grzywnę w drodze mandatu karnego nakłada się w szczególności, gdy czyn oraz stopień szkodliwości nie budzą wątpliwości, a sprawca wykroczenia jest ustalony. Według stanu na 28 stycznia 2022 r. upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone m.in. w:

- art. 476 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne (korzystanie z wód lub wykonywanie urządzeń wodnych bez zgody wodnoprawnej lub niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu wodnoprawnym),
- art. 478 pkt 2 ww. ustawy (grodzenie nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, lub zakazywanie lub uniemożliwianie przechodzenia przez ten obszar)

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej: Kpa.

posiadał jeden pracownik RZGW – kierownik Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami (od 13 sierpnia 2021 r.)²³.

(akta kontroli str. 275-276)

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW Wody Polskie²⁴, Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami w RZGW był odpowiedzialny za przygotowanie planów kontroli gospodarowania wodami, przeprowadzanie tych kontroli, sporządzanie zarządzeń pokontrolnych oraz podejmowanie innych działań związanych z kontrolą, w tym także sprawdzanie realizacji zarządzeń pokontrolnych. W wydziale tym w latach 2018-2021 (III kwartały) pracowało od dwóch do trzech pracowników, posiadających w zakresach obowiązków ww. zadania dotyczące kontroli.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że obsada w Wydziale Kontroli jest niewystarczająca, ale limity etatowe przydzielane są centralnie i są dostosowane do subwencji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 15-45, 277-283, 1133-1142)

1.4. W latach 2018-2019 w RZGW nie obowiązywały pisemne zasady przygotowania planów kontroli. Plany kontroli na rok 2018, 2019 i 2020 przygotowano w oparciu o wytyczne przekazane pisemnie przez KZGW²⁵, zawierające (począwszy od planu na 2019 r.) wzór tabelarycznego zestawienia kontroli proponowanych do ujęcia w planie (w tym: dane podmiotu kontrolowanego, zakres i cel kontroli, obiekt/urządzenie wodne oraz jego lokalizacja). Od 22 stycznia 2020 r. obowiązywały wprowadzone przez Prezesa PGW Wody Polskie Zasady przeprowadzania kontroli, w których wskazano, że kontrole planowe realizuje się na podstawie planów rocznych, zawierających tabelaryczny wykaz proponowanych kontroli wraz ze wskazaniem nazwy i adresu podmiotu kontrolowanego, zakresu kontroli, nazwy lub rodzaju obiektu/urządzenia wodnego, rodzaju korzystania według art. 34 i 35 Prawa wodnego oraz lokalizacji obiektu.

(akta kontroli str. 249-274, 284-325)

Przy wyborze podmiotów do kontroli uwzględniano zarówno skargi i wnioski w sprawie nieprawidłowości wnoszone przez osoby fizyczne oraz samorządy terytorialne, jak i wnioski organów i jednostek administracji publicznej o przeprowadzenie kontroli w ramach współdziałania organów administracji.

(akta kontroli str. 284-325, 354-369)

W latach 2018-2021 (III kwartały) w RZGW zaplanowano łącznie przeprowadzenie 65 kontroli²⁶, spośród których dwie dotyczyły egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne oraz zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar (obie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego²⁷), a osiem – weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami (z czego jedna na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie iławskim²⁸).

²³ Upoważnienie nr KRO.0120.29.6.2021.MRJ z dnia 13 sierpnia 2021 r.

²⁴ Regulamin organizacyjny PGW Wody Polskie przyjęty zarządzeniami Prezesa PGW Wody Polskie: nr 1/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r., nr 5/2019 z dnia 26 marca 2019 r., nr 80/2019 z dnia 31 grudnia 2019 r. (ze zmianami).

²⁵ Pismo znak: DIN-na.503.15.2017.kz z 1 grudnia 2017 r., KUK.450.6.2018.IG z 14 grudnia 2018 r., KUM.450.2.2019.JG z 15 listopada 2019 r.

²⁶ W tym: 12 kontroli w 2018 r., 22 w 2019 r., 23 w 2020 r. oraz osiem w 2021 r.

²⁷ Umieszczone w planach kontroli w wyniku otrzymanych informacji o możliwych nieprawidłowościach.

²⁸ Jw.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano 140 kontroli, z czego 60 planowych²⁹ i 80 doraźnych. Spośród 140 kontroli sześć (4,3%) dotyczyło egzekwowania zakazu grodzenia, a 25 (17,9%) weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami. W wyniku 21 spośród 31 kontroli dotyczących ww. zakresu stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: wybudowaniu urządzeń wodnych bez decyzji wymaganych Prawem wodnym, bezumownym użytkowaniu gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami oraz grodzeniu nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu. Kontrole doraźne w ww. zakresie przeprowadzone na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego wszczęto w celu sprawdzenia otrzymanych informacji o potencjalnych nieprawidłowościach. I tak:

- W 2018 r. zaplanowano 12 kontroli (z czego jedna dotyczyła przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior i rzek, nie przewidziano kontroli w zakresie weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami), zrealizowano zaś 26 kontroli (w tym 7 planowych i 19 doraźnych).
Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego zrealizowano jedną kontrolę dotyczącą zakazu grodzenia oraz dwie w zakresie weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami. W efekcie jednej³⁰ z ww. kontroli (z 25 października 2018 r.) stwierdzono nieprawidłowości, które polegały na naruszeniu brzegu i dna Jeziora Skarlińskiego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.
- W 2019 r. zaplanowano 22 kontrole (w tym: jedna dotyczyła przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior i rzek, zaś dwie – weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami), zrealizowano zaś 44 kontrole (po 22 planowe i doraźne).
Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego zrealizowano dwie kontrole dotyczące zakazu grodzenia lub weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami (po jednej kontroli z ww. zakresu). W obu stwierdzono nieprawidłowości, które polegały: w jednym przypadku³¹ - na umocnieniu brzegu, usypaniu grobli i jej umocnień oraz posadowieniu pali w wodach jeziora Jeziorak (kontrola z 25 kwietnia 2019 r.), zaś w drugim³² na wykonaniu slipów do cumowania łódek na jeziorze Rumian (kontrola z 14 listopada 2019 r.).
- W 2020 r. zaplanowano 23 kontrole (z czego: pięć dotyczyło weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami, nie planowano kontroli przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior i rzek), zrealizowano zaś 39 kontroli (w tym: 23 planowe i 16 doraźnych).
Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego zrealizowano łącznie cztery kontrole dotyczące zakazu grodzenia lub weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami (odpowiednio: jedna i trzy kontrole). W efekcie dwóch z ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w jednym przypadku na - grodzeniu wód jeziora Moszyska uniemożliwiającym przejście wzdłuż brzegu (kontrola³³ z 29 grudnia 2020 r.), zaś w drugim - posadowieniu pomostu niezgodnie ze zgłoszeniem wodnoprawnym oraz wybudowaniu

²⁹ W 2018 r. w planie kontroli ujęto 12, a zrealizowano 7 kontroli. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że nie zrealizowano pięciu kontroli planowych w 2018 r., z uwagi na wprowadzenie nowej ustawy Prawo wodne i organizowanie PGW Wody Polskie. Poinformował, że podmioty wskazane do kontroli w 2018 r., u których nie przeprowadzono kontroli zostały ujęte w planie kontroli na 2019 r.

³⁰ GD.RUK-600.

³¹ GD.RUK-621.

³² GD.RUK-586.

³³ GD.RUK-660.

naruszającej linię brzegu jeziora Jeziorak palisady drewnianej w wodach jeziora przy brzegu bez pozwolenia wodnoprawnego (kontrola³⁴ z 29 grudnia 2020 r.).

- W 2021 r. zaplanowano osiem kontroli (z czego jedna dotyczyła weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami, nie planowano kontroli przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior i rzek), zrealizowano zaś (do końca III kwartału 2021 r.) 31 kontroli (w tym 8 planowych i 23 doraźne).

Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego zrealizowano łącznie trzy kontrole dotyczące zakazu grodzenia lub weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami (odpowiednio: jedną i dwie kontrole). W efekcie wszystkich trzech stwierdzono nieprawidłowości. Polegały one m.in. na:

- wycince trzciny, krzewów i drzew bez pozwolenia wodnoprawnego, uszkodzeniu linii brzegowej Jeziora Skarlińskiego, posadowieniu metalowej konstrukcji pomostu (bez odeskowania) oraz drewnianego pomostu bez pozwolenia wodnoprawnego (kontrola³⁵ z 24 marca 2021 r.),
- wykorzystywaniu dziewięciu pomostów do prowadzenia działalności gospodarczej, przy posiadaniu umów na użytkowanie gruntów pod wodami dotyczących pomostów do rekreacji i turystyki, braku umów użytkowania gruntów pod wodami, posadowienia jednego z pomostów bez pozwolenia wodnoprawnego oraz zabudowaniu nabrzeża bez umowy użytkowania gruntów pod wodami i pozwolenia wodnoprawnego na jeziorze Jeziorak (kontrola³⁶ z 23 czerwca 2021 r.),
- grodzeniu kamiennym murem przejścia wzdłuż brzegu jeziora Grzybiny (kontrola³⁷ z 12 września 2021 r.).

(akta kontroli str. 284-348, 1133-1142)

1.5. Analiza dokumentacji 12³⁸ (wszystkich) kontroli przeprowadzonych na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2018-2021 (III kwartały) dotyczących egzekwowania zakazu grodzenia brzegów jezior / rzek i/lub weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami wykazała m.in., że:

- We wszystkich przypadkach kontrole prowadzili pracownicy RZGW, którym, stosownie do przepisu art. 337 ust. 1 Prawa wodnego, wydano upoważnienia zawierające elementy określone w art. 337 ust. 2 ww. ustawy. Upoważnienie każdorazowo okazano lub doręczono kontrolowanemu.
- We wszystkich przypadkach przed przystąpieniem do czynności kontrolnych kontrolerzy złożyli oświadczenie o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli (rozdział VIII ust. 1 Zasad prowadzenia kontroli).
- W 10 przypadkach kontrolę przeprowadził zespół co najmniej dwuosobowy, zaś w dwóch³⁹ przypadkach – jednoosobowy. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że spowodowane to było stanem kadrowym Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami oraz obostrzeniami pandemicznymi w związku z COVID-19.
- W dziewięciu przypadkach, stosownie do zapisów rozdziału X ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli, zawiadomiono kontrolowanego o zakresie i terminie przeprowadzenia kontroli, a w trzech⁴⁰ nie przesłano takiego zawiadomienia. Dyrektor RZGW podał, że kontrole te zostały przeprowadzone w trybie

³⁴ GD.RUK-661.

³⁵ GD.RUK-665.

³⁶ GD.RUK-657.

³⁷ GD.RUK-690.

³⁸ Dotyczyło to kontroli numer: RUK-586, RUK-595, RUK-599, RUK-600, RUK-621, RUK-642, RUK-647, RUK-657, RUK-660, RUK-661, RUK-665, RUK-690 (trzech planowych i dziewięciu doraźnych).

³⁹ Dotyczyło to kontroli GD.RUK-660, przeprowadzonej dn. 29.12.2020 r. oraz GD.RUK-661 – 29.12.2020 r.

⁴⁰ Dotyczyło to kontroli GD.RUK-660 i GD.RUK-661 (przeprowadzonych 29 grudnia 2020 r.) oraz GD.RUK-665 (24 marca 2021 r.).

doraźnym bez zawiadomienia z uwagi na istotne zaniedbania w zakresie gospodarki wodnej, a ich szczegółowy zakres został określony na miejscu (na podstawie zapisów rodz. X ust. 3 ww. zasad, które dają możliwość podejmowania działań kontrolnych bez uprzedniego zawiadomienia w przypadkach niecierpiących zwłoki).

- W siedmiu przypadkach kontrolowany lub jego pełnomocnik brali udział w kontroli, zaś w pięciu – przeprowadzono czynności kontrolne bez udziału kontrolowanego, osoby przez niego upoważnionej bądź innego pracownika kontrolowanego lub przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny.
- We wszystkich przypadkach sporządzono protokoły kontroli i doręczono je kontrolowanym (art. 340 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne).

(akta kontroli str. 354-369, 375-606)

Ponadto na podstawie analizy dokumentacji ww. kontroli ustalono, że:

- W wyniku ośmiu kontroli (spośród 12 analizowanych) stwierdzono nieprawidłowości, z tego w sześciu wydano zarządzenia pokontrolne (na podstawie art. 341 ust.1-3 ustawy Prawo wodne) i monitorowano ich realizację. W pozostałych dwóch kontrolach, w których stwierdzono nieprawidłowości, nie ustalono sprawców. W związku z tym skierowano wnioski o ściganie i ukaranie do Policji. W jednym przypadku⁴¹, skierowanym na policję 18 marca 2019 r., w toku postępowania przygotowawczego prokurator ustalił winnych czynu z art. 475 ustawy Prawo wodne, tj. naruszenia linii brzegowej Jeziora Skarlińskiego i wniósł o warunkowe umorzenie postępowania karnego ze względu, jak wskazał, na niewielkie rozmiary szkody w zakresie zniszczenia środowiska naturalnego⁴². O rozstrzygnięciu drugiej sprawy, którą na policję skierowano 19 listopada 2019 r. (dotyczącej uszkodzenia brzegu jeziora Rumian oraz utworzenia slipów do cumowania łódek bez wymaganych pozwoleń/zgłoszeń wodnoprawnych) w RZGW nie posiadano wiedzy⁴³.
- Spośród sześciu kontroli, w których wydano zarządzenia pokontrolne w czterech przypadkach nieprawidłowości zostały usunięte (zgodnie z ww. zarządzeniami)⁴⁴, a w pozostałych dwóch przypadkach⁴⁵ sprawy były w toku (jedną sprawę skierowano na Policję).

Dyrektor RZGW podał, że kierowanie wniosków do organów ścigania w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości następuje w rażących sytuacjach. Jego zdaniem, skierowanie wniosku do organów ścigania powoduje dodatkowe, czasochłonne czynności, związane m.in. z przesłuchaniami, co wydłuża uregulowanie stanu faktycznego ze stanem prawnym. Rozległy obszar działania (region wodny zlokalizowany jest na obszarze trzech województw) oraz niski stan zatrudnienia w Wydziale Kontroli (obecnie trzy osoby) utrudnia, jego zdaniem, kierowanie wniosków do organów ścigania. Ponadto, jak poinformował, postępowania w tych sprawach są najczęściej umarzone z różnych przyczyn w ramach prowadzonych czynności przez Policję.

(akta kontroli str. 354-369, 375-606)

W okresie objętym kontrolą, RZGW współpracowało z innymi organami państwowymi i samorządowymi (m.in. z Policją, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, Urzędem Żeglugi Śródlądowej, właściwymi miejscowo starostwami

⁴¹ Kontrola GD.RUK-600.

⁴² Wniosek znak: PR.Ds.127.2019 z 8 kwietnia 2019 r.

⁴³ Kontrola GD.RUK-586, według stanu na 11 stycznia 2022 r.

⁴⁴ Kontrole przeprowadzone: 29 kwietnia 2019 r., 29 grudnia 2020 r. (dwie kontrole), 13 września 2021 r.

⁴⁵ Kontrole przeprowadzone: 24 marca 2020 r. (skierowana na Policję) oraz 23 czerwca 2021 r.

powiatowymi i urzędami gmin) w zakresie przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior i kontroli gospodarowania wodami publicznymi. Współpraca ta polegała m.in. na przekazywaniu informacji oraz zawiadamianiu właściwych organów w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami.

(akta kontroli str. 375-377)

1.6 Według obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego, zadania RZGW z zakresu nadzoru i koordynowania prac związanych z załatwianiem przez właściwe komórki organizacyjne skarg i wniosków, prowadzenie ich rejestru i zbioru przypisano pracownikom Wydziału Organizacji. Natomiast organizację i tryb rozpatrywania skarg powszechnych, wniosków i petycji określono w procedurach ich przyjmowania i rozpatrywania w PGW Wody Polskie⁴⁶, wprowadzonych zarządzeniem nr 35/2019 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 1 sierpnia 2019 r.

W latach 2018-2021 (III kwartały) w rejestrze skarg i wniosków RZGW odnotowano 70⁴⁷ skarg i wniosków, w tym:

- Dwie dotyczące ograniczenia dostępu do linii brzegowej wód publicznych, w tym jedna z województwa warmińsko-mazurskiego (z 25 maja 2021 r.), która dotyczyła grodzenia murem z kamienia dostępu do nabrzeża jeziora Grzybiny przez właściciela posesji. W jej wyniku, 12 września 2021 r. przeprowadzono kontrolę doraźną. Zarządzeniem pokontrolnym z 16 września 2021 r. zobowiązano kontrolowanego do likwidacji grodzenia, ewentualnie uzyskania decyzji zwalniającej z zakazu grodzenia nieruchomości. Kierownik Nadzoru Wodnego w Nowym Mieście Lubawskim wydał decyzję z 25 listopada 2021 r. zwalniającą z zakazu grodzenia nieruchomości przyległego do jeziora stanowiącego publiczną śródlądową wodę płynącą. W uzasadnieniu wskazano m.in., że przedmiotowy mur stanowi element zabytkowego zespołu podworskiego i podlega ochronie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.
- Dziewięć związanych z nierzetelnym (zdaniem skarżących) postępowaniem pracowników PGW Wody Polskie przy przyjmowaniu zgłoszeń wodnoprawnych i/lub legalizacji urządzeń wodnych (pomostów) posadowionych na gruntach Skarbu Państwa, w tym cztery anonimy dotyczące nieprawidłowości na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego, tj. skargi z:
 - 19 września 2019 r. na pracę Nadzoru Wodnego w Olsztynku (dotyczyła m.in. dwóch zgłoszeń wodnoprawnych budowy pomostów na Jeziorze Naterskim), przeprowadzono dochodzenie wewnętrzne w RZGW, które wykazało zasadność skargi,
 - 3 sierpnia 2020 r., na nierzetelność postępowania kontrolnego w zakresie posadowienia pomostu na Jeziorze Wulpińskim, skargę przekazano do KZGW do rozpatrzenia według właściwości,
 - 15 kwietnia 2020 r. na niezgodne z prawem zalegalizowanie pomostu na Jeziorze Wulpińskim, przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, które wykazało, że skarga była częściowo zasadna,
 - 11 czerwca 2020 r. na działanie pracowników Nadzorów Wodnych w Ostródzie i Olsztynku, dotyczącą m.in. działań w sprawie nielegalnego pomostu w Worlinach, gm. Łukta (przyjęcie zgłoszeń wodnoprawnych zamiast, jak zdaniem skarżącego należało, legalizacji), przeprowadzono kontrolę, która nie wykazała uchybień.

(akta kontroli str. 607-664)

⁴⁶ Dalej: Procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

⁴⁷ W tym: 13 skarg i wniosków w 2018 r., 13 w 2019 r., 24 w 2020 r. oraz 20 w 2021 r. (III kwartały).

W toku kontroli NIK zbadano także inne pisma wpływające do RZGW (zaewidencjonowane w rejestrze spraw prowadzonym przez Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami), w których wskazywano na nieprawidłowości. Dotyczyły one nieprzestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior i rzek, braku lub nierzetelnej weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego.

Analiza 10 wybranych spraw ujętych w rejestrze prowadzonym przez Wydział kontroli Gospodarowania Wodami wykazała, że żadna z tych spraw nie była ujęta w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez RZGW. Sprawy te dotyczyły:

- Wniosku z 5 marca 2018 r. (przekazanego przez KZGW) dotyczącego grodzenia uniemożliwiającego przejście wzdłuż brzegu jeziora Rumian. Zawarto w nim prośbę o podjęcie odpowiednich działań prawnych, mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Sprawa ta była przedmiotem kontroli planowej przeprowadzonej 14 listopada 2019 r.⁴⁸.
- Wniosku z 4 czerwca 2018 r. (przekazanego przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie) o wyegzekwowanie przestrzegania zakazu grodzenia uniemożliwiającego przejście wzdłuż brzegu jeziora Pozorty⁴⁹.
- Wniosku z 29 kwietnia 2019 r. o interwencję (przekazanego według właściwości przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie) m.in. w związku z posadowieniem garażu na linii brzegowej oraz grodzeniem uniemożliwiającym przejście wzdłuż brzegu jeziora Jeziorak - w miejscowości Szałkowo oraz budową umocnionej grobli i umocnienia brzegu faszyną - w miejscowości Matyty⁵⁰.
- Wniosku z 29 kwietnia 2019 r. (przekazanego według właściwości przez Nadleśnictwo Miłomłyn) z prośbą o przywrócenie właściwego wykorzystania wyspy Bukowiec na jeziorze Jeziorak, informującego o podejrzeniu nielegalnego posadowienia pomostów, nielegalnej budowy nadbrzeża i wycinki trzciny na znacznym obszarze oraz o braku możliwości przejścia wzdłuż brzegu⁵¹.
- Wniosku z 6 listopada 2019 r. dotyczącego posadowienia pomostu w sposób niszczący trzciny w jeziorze Wulpińskim. Sprawa była przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej 15 maja 2020 r.⁵².
- Skargi z 2 maja 2020 r. dotyczącej nieprawidłowo prowadzonej przez pracowników PGW Wody Polskie, zdaniem skarżącego, procedury legalizacji pomostów na Jeziorze Naterskim⁵³.
- Skargi z 5 lipca 2020 r. (przekazanej według właściwości przez Starostwo Powiatowe w Olsztynie do Zarządu Zlewni w Olsztynie, który przekazał skargę do RZGW) na niewłaściwe, zdaniem skarżącego, postępowanie urzędników PGW Wody Polskie w zakresie legalizacji pomostów (jako przykład podano posadowienie pomostu na jeziorze Isąg)⁵⁴.
- Wniosku z 18 listopada 2020 r. dotyczącego użytkowania pomostów / przystani na jeziorze Jeziorak niezgodnie z zawartą umową na użytkowanie gruntów pokrytych wodami. Sprawa była przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej 23 czerwca 2021 r.⁵⁵.

⁴⁸ GD.RUK.586.

⁴⁹ GD.RUK.452.41.2018.LM.

⁵⁰ Gd. RUK.452.19.2019.LM.

⁵¹ GD. RUK.452.21.2019.

⁵² GD.RUK.452.642.

⁵³ GD. RUK.453.18.

⁵⁴ GD.RUK.453.57.

⁵⁵ GD.RUK.451.657.

- Wniosku z 17 grudnia 2020 r. dotyczącego grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu na jeziorze Moszyska. Sprawa była przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej 29 grudnia 2020 r.⁵⁶.
- Wniosku z 24 października 2021 r. dotyczącego naruszenia brzegu jeziora Sarąg oraz odprowadzenie wód odwodnieniowych z placu budowy do wód jeziora⁵⁷. Sprawa była przedmiotem kontroli doraźnej przeprowadzonej 29 grudnia 2021 r.⁵⁸.

(akta kontroli str.665-752)

Analiza dokumentacji 5 skarg i wniosków ujętych w prowadzonym przez RZGW rejestrze skarg i wniosków oraz 10 spraw wyżej opisanych odnoszących się do przedmiotu kontroli z obszaru województwa warmińsko-mazurskiego wykazała, że:

- W przypadku podpisanych skarg/wniosków (10), w sześciu przypadkach wszczęto kontrole (planowe lub doraźne), z czego w czterech stwierdzono nieprawidłowości, w związku z którymi wydano zarządzenia pokontrolne (zobowiązujące m.in. do zalegalizowania lub zlikwidowania urządzenia wodnego lub zapewnienia dostępu do wód, spisania umów użytkowania gruntów pod wodami).
- W przypadku skarg/wniosków anonimowych (pięć), w czterech przypadkach przeanalizowano zarzuty w nich zawarte i stosownie do zapisów § 5 ust. 15 Procedur przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków i przeprowadzono postępowanie wyjaśniające lub kontrolę (1). W jednym przypadku przekazano sprawę do Zarządu Zlewni w Elblągu z prośbą o podjęcie działań zgodnie z kompetencjami w ramach nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa (weryfikacja legalności posadowienia pomostów na jeziorze Świętajno).
- Spośród 10 podpisanych skarg/wniosków – w pięciu przypadkach udzielono skarżącemu odpowiedzi w terminie wynikającym z art. 237 § 1 Kpa, tj. nie później niż w ciągu miesiąca, zaś w czterech⁵⁹ – po tym terminie. W przypadku⁶⁰ jednego wniosku nie poinformowano składającego wniosek o sposobie załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 665-752)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do 21 grudnia 2021 r. w księgach rachunkowych RZGW., nie ujęto 14 działek⁶¹ (spośród 16 objętych badaniem) stanowiących grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi będące własnością Skarbu Państwa.

W trakcie kontroli NIK wprowadzono do ewidencji księgowej osiem z tych działek.

P.o. Zastępca Dyrektora ds. Organizacyjno–Ekonomicznych RZGW podał, że w ewidencji księgowej RZGW w Gdańsku obecnie znajduje się 18 803 działek stanowiących odrębne obiekty inwentarzowe. Wyjaśnił, że we wcześniejszych okresach obiektami inwentarzowymi były nie tylko działki, lecz także obiekty zbiorcze np. jezioro, co wynikało z zapisów w protokołach ich przekazania.

⁵⁶ GD. RUK.660.

⁵⁷ GD. RUK.452.703.

⁵⁸ GD.RUK.703.

⁵⁹ W tym: jedna skarga i trzy wnioski.

⁶⁰ Pozostałe pięć przypadków dotyczyło anonimów.

⁶¹ Działki nr TERYT: 1) powiat elbląski: 280402_2.0027.22, 280406_4.0001.27/4, 280407_5.0027.42/1, 280401_2.0010.5/3, 280407_5.0047.AR_2.1/4, 280402_2.0015.123/1, 280402_2.0027.71, 280402_2.0005.114/15 2) powiat iławski: 280703_2.0021.117, 280707_5.0013.1, 280701_1.0014.1/2, 280703_2.0012.318, 280703_2.0033.243/3, 280703_2.0046.41/17.

W 2021 r. dokonano rozbicia tych obiektów na działki. Poinformował także, że dopiero po takim uporządkowaniu ewidencji, możliwe było porównanie danych z ewidencji księgowej z wykazami znajdującymi się w Wydziale Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód⁶². W wyniku tej analizy stwierdzono, że w ewidencji środków trwałych nie ujęto działek, których również nie było w ewidencji dawnego RZGW, tj. działek o wartości 0 zł. Nie zostały one przekazane żadnym dokumentem. W związku z powyższym, na podstawie wykazów przekazanych z RUM na stan ewidencji księgowej w grudniu 2021 r. wprowadzono 3 899 działek gruntów pod wodami (z czego: 102 jeziora i 28 rzek), w tym osiem objętych badaniem NIK. Dalej wyjaśnił, że znaczna ilość obiektów inwentarzowych znajdujących się w ewidencji środków trwałych sprawia, że porządkowanie jej zapisów jest procesem, który ciągle trwa, a wpisy do ewidencji następują na podstawie posiadanych dokumentów.

(akta kontroli str. 221-248, 349-353, 373-374)

2. Pięć spośród 12⁶³ badanych kontroli dotyczących egzekwowania zakazu grodzenia brzegów jezior/rzek i/lub weryfikacji prawidłowości użytkowania gruntów pokrytych wodami dotyczących obszaru województwa warmińsko-mazurskiego przeprowadzono bez udziału przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, mimo że w kontroli nie brał udziału kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona. Było to niezgodne z art. 337 ust.6 ustawy Prawo wodne oraz z uregulowaniami zawartymi w Zasadach przeprowadzania kontroli⁶⁴ stanowiącymi, że w przypadku nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, czynności kontrolne mogą być wszczęte w obecności innego pracownika kontrolowanego lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny (według ww. zasad - niebędący pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę).

Dotyczyło to kontroli przeprowadzonych 8 października 2018 r.⁶⁵, 25 października 2018 r.⁶⁶, 29 grudnia 2020 r.⁶⁷ oraz 24 marca 2021 r.⁶⁸.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w przypadku kontroli GD.RUK-595 oraz GD.RUK-599 przed przeprowadzeniem kontroli dostarczono zawiadomienie, ale kontrolowany nie stawił się, natomiast w przypadku kontroli GD.RUK-600 wysłano zawiadomienie o kontroli pod nieprawidłowy adres z powodu mylnego ustalenia właścicieli działki. Uznano jednak, że zasadność przeprowadzenia czynności kontrolnych bez udziału kontrolowanego uzasadniał fakt przeprowadzenia w tym dniu dwóch kontroli w tej samej miejscowości, i uzyskane oszczędności finansowe (dojazd, paliwo, delegacje) i czasowe. W przypadku kontroli GD.RUK-661 oraz GD.RUK-665 wskazał, że ograniczono udział uczestników kontroli z uwagi na wprowadzone obostrzenia z powodu pandemii COVID-19. Ponadto Dyrektor RZGW podał, że powyższe kontrole były przeprowadzane w obecności pracowników terenowych Wód Polskich i uznano na miejscu, iż nie ma podstaw do wzywania funkcjonariusza publicznego.

(akta kontroli str. 249-274, 354-369, 375-606)

⁶² Dalej: RUM.

⁶³ Próba opisana w punkcie 1.5.

⁶⁴ Obowiązujących od 22 stycznia 2020 r.

⁶⁵ GD.RUK-595.

⁶⁶ GD.RUK-599 oraz GD. RUK-600.

⁶⁷ GD.RUK-661.

⁶⁸ GD.RUK-665.

Zdaniem NIK, okoliczności wskazane w ww. wyjaśnieniach nie mogą uzasadniać odstąpienia od realizacji ustawowego obowiązku, o którym mowa w art. 337 ust. 6 Prawa wodnego.

3. Po przeprowadzeniu trzech kontroli⁶⁹, na podstawie art. 341 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo wodne wydano zarządzenia pokontrolne, w których zobowiązano kontrolowanych do likwidacji lub legalizacji urządzeń wodnych wybudowanych bez wymaganych pozwoleń lub zgłoszeń wodnoprawnych. Tymczasem władcze działanie organu w ww. zakresie stosownie do postanowień przepisu art. 190 ust. 2 i 13 ustawy Prawo wodne może być wyrażone w formie decyzji administracyjnej o legalizacji lub o rozbiórce urządzeń wodnych posadowionych bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wodnoprawnego. Przy czym w przypadku legalizacji, to właścicielowi urządzenia przysługuje wyłączne prawo zainicjowania postępowania w sprawie legalizacji poprzez wystąpienie z wnioskiem w tej sprawie (art. 190 ust.1 ustawy Prawo wodne).

W zarządzeniach pokontrolnych zawarto m.in. zapisy o następującej treści:

- W zarządzeniu z 6 maja 2019 r. (wydanym po kontroli z 25 kwietnia 2019 r.) – skontrolowany podmiot (...) „zobowiązany jest (w terminie do 31 sierpnia 2019 r.) do:
 - likwidacji: a) umocnienia brzegu jeziora Jeziorak na wysokości dz. (...) i pali posadowionych w wodach jeziora Jeziorak na wys. dz. (...),
 - b) usypanej grobli i jej umocnienia na wysokości dz. (...),
 - likwidacji umocnienia brzegu jeziora Jeziorak i przywrócenia brzegu do stanu poprzedniego na wysokości działki (...), ewentualnie dokonania legalizacji umocnienia brzegu w myśl art. 190 ustawy Prawo wodne,
 - likwidacji pali posadowionych w wodach jeziora Jeziorak na gruncie Skarbu Państwa ewentualnie dokonania legalizacji posadowionych pali pod pomost w myśl art. 190 ustawy Prawo wodne”.
- W zarządzeniu z 7 kwietnia 2021 r. (wydanym po kontroli z 24 marca 2021 r.) – skontrolowany podmiot (...) „jest obowiązany do:
 - likwidacji ewentualnie legalizacji metalowej konstrukcji pomostu zlokalizowanego w wodach jeziora Skarlińskiego na wysokości dz. 131/33,
 - likwidacji drewnianego pomostu w kształcie litery „T” posadowionego w wodach jeziora,
 - (...) termin realizacji określa się do 30 czerwca 2021 r.”
- W zarządzeniu z 8 września 2021 r. (wydanym po kontroli z 23 czerwca 2021 r.) „nakłada na pana (...) zobowiązanie do:
 - likwidacji ewentualnie uregulowania stanu formalno-prawnego pomostu drewnianego – dwustopniowego (...) posadowionego w wodach jeziora Jeziorak, stanowiących grunty należące do Skarbu Państwa (...) w terminie do 31 grudnia 2021 r.,
 - likwidacji zabudowanego nabrzeża (...) posadowionego w wodzie jeziora Jeziorak, na gruncie Skarbu Państwa (...), ewentualnie uregulowanie jego stanu formalno-prawnego (...) w terminie do 31 grudnia 2021 r.”

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzonej kontroli i na podstawie ustaleń kontroli, organ wykonujący kontrolę zgodnie z art. 341 ust. 1 ustawy Prawo wodne, może wydać kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne. Zarządzenie pokontrolne jest dokumentem niemającym cech aktu

⁶⁹ Doraźna z 25 kwietnia 2019 r., nr GD.RUK-621 „planowa z 23 czerwca 2021 r., nr GD.RUK-657 oraz doraźna z 24 marca 2021 r., nr GD.RUK-665.

administracyjnego w rozumieniu przepisów Kpa. W przywołanych powyżej przykładach wydane zarządzenia pokontrolne zobowiązują właścicieli urządzeń wodnych do doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym wynikającym z ustawy Prawo wodne. Forma zobowiązań zawartych w zarządzeniu pokontrolnym została ustalona w taki sposób, aby była ona czytelna i zrozumiała dla kontrolowanego. Równocześnie przedmiotowe zarządzenia pokontrolne kierowane są do komórek organizacyjnych Wód Polskich (do wiadomości: Zarządy Zlewni, Nadzory Wodne) celem podejmowania odrębnych działań wynikających z posiadanych kompetencji w przypadku braku reakcji kontrolowanego.

(akta kontroli str. 249-274, 354-369, 375-606)

Zdaniem NIK, zapisy zawarte w powyższych zarządzeniach pokontrolnych zobowiązują kontrolowanych do legalizacji lub likwidacji urządzeń wodnych. Tymczasem zobowiązanie kontrolowanego do wskazanego wyżej zachowania, może być nałożone wyłącznie w decyzji administracyjnej. W ww. kwestii wypowiedziały się także sądy administracyjne⁷⁰. W uzasadnieniu wydanych wyroków stwierdzono m.in., że wobec treści art. 190 ust. 1 i ust. 13 ustawy - Prawo wodne organ wydający zarządzenie pokontrolne nie mógł władczo i w tej formie nakazać skarżącemu dokonania likwidacji wybudowanego urządzenia wodnego (z uwagi na to, że ustawa wymaga wydania w tej materii stosownej decyzji administracyjnej), jak też nie mógł władczo nakazać legalizacji przebudowanych zastawek. Należy podkreślić, że wdrożenie trybu legalizacji jest wyłącznie uprawnieniem strony, z którego dana strona może, lecz nie musi, skorzystać. Oznacza to, że brak jest podstaw prawnych aby organ niejako „wymuszał” na skarżącym, w trybie zarządzenia pokontrolnego, konieczność wdrożenia procedury legalizacyjnej zrealizowanych urządzeń wodnych. Organ nie ma też podstaw (...), aby w drodze zarządzenia pokontrolnego nakazywać likwidację urządzeń wodnych skoro formą prawną orzeczenia o tej likwidacji jest określona w art. 190 ust. 13 ustawy - Prawo wodne forma decyzji administracyjnej.

4. Według stanu na 15 grudnia 2021 r. nie zaewidencjonowano w rejestrze skarg i wniosków 10 (dwóch skarg i ośmiu wniosków) spośród 15 analizowanych skarg lub wniosków dotyczących ograniczenia dostępu do linii brzegowej wód publicznych, nielegalnego wykonania urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa oraz zawłaszczenia gruntów Skarbu Państwa stanowiących źródłowe wody publiczne obszaru województwa warmińsko – mazurskiego, które wpłynęły do RZGW w latach 2018-2021 (III kwartały). Było to niezgodne z art. 254 Kpa. Według tego przepisu skargi i wnioski składane i przekazywane do organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrole przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że są to wnioski załatwiane w Wydziale Kontroli Gospodarowania Wodami i nie są to skargi/wnioski w rozumieniu Kpa, rejestrowane przez Wydział Organizacyjny i kierowane, jeżeli tego wymaga ich treść, do komórek merytorycznych RZGW.

Podał także, że jego zdaniem ww. wnioski są „wnioskami interwencyjnymi”, a kontrole interwencyjne (doraźne) prowadzone są na podstawie nadesłanych informacji o ewentualnych nieprawidłowościach w przestrzeganiu Prawa wodnego, co nie jest tożsame z interpretacją pojęć: skarga i wniosek

⁷⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2020 r. III SA/Gd 105/20 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lutego 2021 r. II SA/Sz 799/20.

w rozumieniu Kpa. Monitorowanie trybu załatwiania wniosków interwencyjnych w zakresie kontroli gospodarowania wodami, jak podał, umożliwia prowadzony rejestr w Wydziale Kontroli Gospodarowania Wodami, a wnioski te załatwiane są zgodnie z obowiązującymi procedurami Zasad przeprowadzania kontroli

(akta kontroli str. 354-369, 607-752)

NIK zwraca uwagę, że przedmiotem wniosku zgodnie z art. 241 Kpa mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W otrzymanych przez RZGW pismach wskazywano m.in. na możliwość naruszenia Prawa wodnego poprzez wybudowanie urządzeń wodnych bez zgłoszenia, czy też pozwolenia wodnoprawnego, a także grodzenie nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, co ogranicza prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych.

5. Przy rozpatrywaniu skarg i wniosków:

- w czterech przypadkach⁷¹ (jedna skarga i trzy wnioski) nie załatwiono skarg/wniosków w terminie wynikającym odpowiednio z: art. 237 §1 Kpa (w przypadku skarg) i art. 244 §1 Kpa w zw. z art. 237 §1 Kpa (w przypadku wniosków), tj. nie później jednak niż w ciągu miesiąca oraz nie zawiadomiono o tym podmiotu składającego skargę/wniosek podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (stosownie odpowiednio do: art. 237 § 4 Kpa oraz art. 245 Kpa),
- w jednym przypadku⁷² nie poinformowano składającego wniosek o sposobie załatwienia sprawy do czego zobowiązywał art. 244 § 2 Kpa.

Dyrektor RZGW wyjaśnił m.in., że są to „wnioski interwencyjne”, a nie skargi/wnioski w rozumieniu Kpa. Wnioski interwencyjne w RZGW załatwiane są w sposób zwyczajny i uproszczony jednoinstancyjnie i w tym celu podejmowane są wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

(akta kontroli str. 354-369, 607-752)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą RZGW planował i przeprowadzał kontrole zarówno pod kątem przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż linii brzegowej, jak i korzystania z gruntów pod wodami płynącymi, w tym legalności wykonania urządzeń wodnych. W latach 2018-2021 (III kwartały) zrealizowano 31 kontroli w ww. zakresie, w tym 12 na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego. W sytuacji ujawnienia nieprawidłowości wydawano zarządzenia pokontrolne, a w niektórych przypadkach, w tym niemożności ustalenia sprawcy, kierowano także zawiadomienia na Policję. Zdaniem NIK, istnieje jednak potrzeba zintensyfikowania badań kontrolnych ww. zakresie. Przeprowadzone przez NIK oględziny fragmentów linii brzegowej jeziora Jeziorak wykazały wybudowanie 29 urządzeń wodnych, w przypadku których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wzniesione z naruszeniem wymogów ustawy Prawo wodne.

⁷¹ GD.RUK-586 z dnia 5 marca 2018 r., GD.RUK.452.642 z dnia 6 listopada 2019 r., GD.RUK.453.57 z dnia 5 lipca 2020 r., GD.RUK.452.703 z dnia 24 października 2021 r.

⁷² GD.RUK.452.41.2018 z dnia 4 czerwca 2018 r.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków nieprzestrzegania wymogów ustawy Kpa w zakresie postępowania ze skargami oraz wnioskami, o których mowa w dziale VIII ww. ustawy, jak również wymogu ustawy Prawo wodne (art. 337 ust. 6) w toku czynności kontrolnych.

OBSZAR

2. Egzekwowanie praw właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa stanowiących śródlądowe powierzchniowe wody płynące

Opis stanu faktycznego

2.1. RZGW posiadało Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej⁷³. Określono w nich zasady dotyczące zapewnienia ochrony gruntów Skarbu Państwa stanowiących publiczne wody płynące przed ich nieuprawnionym wykorzystaniem, w tym m.in. w zakresie:

- udostępniania gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi, w tym na podstawie umowy użytkowania,
- terminów i procedur rozpatrywania wniosków,
- pobierania opłat za udostępnianie nieruchomości Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 753-808)

W okresie objętym kontrolą na obszarze działania RZGW, na podstawie art. 261 ust. 1 ustawy Prawo wodne, zawarto łącznie 1 213 umów użytkowania gruntów Skarbu Państwa (472 umowy dotyczyły terenu województwa warmińsko-mazurskiego), z tego: na prowadzenie przedsięwzięć związanych z uprawianiem rekreacji, turystyki, sportów wodnych i amatorskiego połowu ryb⁷⁴ - 756 umów (368 w województwie warmińsko-mazurskim).

Na użytkowanie ww. gruntów w powiecie iławskim zawarto 188 umów (w tym: 155 na użytkowanie rekreacyjne), a w powiecie ziemskim elbląskim - 11 umów (w tym jedna na użytkowanie rekreacyjne).

(akta kontroli str.809-818)

Analiza dokumentacji 10⁷⁵ obowiązujących umów użytkowania gruntów Skarbu Państwa stanowiących publiczne wody płynące zlokalizowanych na terenie powiatów elbląskiego i iławskiego wykazała że:

- umowy zawarto z wnioskodawcami w formie pisemnej, stosownie do wymogu określonego w art. 261 ust. 2 ustawy Prawo wodne (począwszy od stycznia 2021 r. na wzorze określonym w uaktualnionych Procedurach gospodarowania mieniem),
- w dwóch przypadkach, w których wysokość opłaty rocznej była wyższa niż 5 tys. zł, umowę sporządzono w formie aktu notarialnego (art. 261 ust. 3),
- we wszystkich przypadkach wnioskodawcy posiadali pozwolenia wodnoprawne (osiem) lub dokonali zgłoszenia wodnoprawnego (dwa)⁷⁶, co było warunkiem oddania w użytkowanie gruntów zgodnie z art. 261 ust. 4 ustawy Prawo wodne,
- umowy zawarto na okres od dwóch do pięciu lat,
- prawidłowo ustalono wysokość opłaty rocznej, jako iloczyn wnioskowanej i potwierdzonej dokumentami powierzchni gruntu pod urządzeniami wodnymi

⁷³ Wprowadzone zarządzeniami Prezesa PGW Wody Polskie 3/2019 z 4 marca 2019 r. (zmieniona zarządzeniem nr 68/2019 z dnia 26 listopada 2019 r.) oraz 87/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. Dalej: Procedury gospodarowania mieniem.

⁷⁴ Dalej: użytkowanie rekreacyjne.

⁷⁵ W tym: trzy umowy zawarto w 2018 r., cztery w 2019 r., dwie w 2020 r. oraz jedna w 2021 r.

⁷⁶ Zgodnie z art. 261 ust. 4 Prawa wodnego.

i stawki za użytkowanie określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami⁷⁷.

Analiza dokumentacji dotyczącej regulowania należności z tytułu rocznej opłaty (22 przypadki)⁷⁸ za użytkowanie nieruchomości objętych badanymi umowami wykazała że:

- 14 opłat wpłynęło w terminie określonym w umowie, tj. przed upływem 21 dni od wystawienia faktury.
- W pięciu przypadkach należności wpłynęły po upływie terminu płatności. W trzech przypadkach naliczono odsetki za zwłokę (w 2019 r. – 24,93 zł i 523,9 zł oraz w 2020 r. – 34,57 zł), zaś w dwóch – (w 2021 r. opóźnienie wyniosło 1 i 4 dni) nie naliczono odsetek⁷⁹.
- Trzy faktury nie zostały opłacone, w tym: w przypadku jednej nieopłaconej faktury za 2021 r. (na kwotę 3 755 zł) wysłano dokumenty do Wydziału Windykacji KZGW. W dniu 26 października 2021 r. RZGW wysłał pismo wzywające dłużnika do zapłaty.
- W przypadku dwóch nieopłaconych przez jeden podmiot faktur za rok 2020 i 2021 (po 18 280 zł każda) sprawę przekazano do Zarządu Zlewni w Toruniu, który przesłał dokumenty do Wydziału Windykacji KZGW. W dniu 21 października 2021 r. wysłano do dzierżawcy pismo monitujące w sprawie braku zapłaty. Potwierdzenie odbioru wróciło z adnotacją „nie podjęto w terminie”. Jak podała Z-ca Głównego Księgowego, jednostka posiada informacje o dochodzeniu należności na drodze sądowej.

(akta kontroli str. 819-864)

2.2. W badanym okresie do właściwych organów Wód Polskich, tj. dyrektora RZGW, dyrektorów zarządów zlewni i kierowników nadzorów wodnych⁸⁰ z obszaru objętego nadzorem RZGW w Gdańsku wpłynęło łącznie 10 601 wniosków o wydanie pozwoleń wodnoprawnych oraz 3 596 wniosków o przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego z obszaru objętego działaniem RZGW, w tym odpowiednio: 217 i 1 237 dotyczących budowy pomostów, stanic, slipów i innych obiektów związanych z powszechnym korzystaniem z wód w ramach turystyki i rekreacji.

W latach 2018-2021 (III kwartały) na obszarze działania RZGW, dyrektor RZGW oraz dyrektorzy zarządów zlewni wydali łącznie 7 805 pozwoleń wodnoprawnych (zgód), w tym: 140 dotyczących budowy pomostów, stanic, slipów i innych obiektów związanych z powszechnym korzystaniem z wód w ramach turystyki i rekreacji, a kierownicy nadzorów wodnych pozostawili bez sprzeciwu 3 190 zgłoszeń wodnoprawnych, w tym 947 dotyczących pomostów i innych urządzeń wodnych służących turystyce i rekreacji.

Na obszarze powiatu iławskiego dyrektorzy zarządów zlewni⁸¹ wydali w okresie objętym kontrolą łącznie 21 pozwoleń, a kierownicy nadzorów wodnych⁸² przyjęli

⁷⁷ Dz. U. poz. 2496, dalej: rozporządzenie w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami

⁷⁸ W 2018 r. obowiązywała jedna umowa, w 2019 r. – sześć, w 2020 r. – siedem i w 2021 r. -10 umów.

⁷⁹ Zgodnie z Zarządzeniem Prezesa PGW Wody Polskie nr 74/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. odsetki w kwocie do 8,70 zł nie są wymagalne.

⁸⁰ Zgodnie z art. 397 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo wodne organem właściwym w rozumieniu przepisów Kpa w sprawie zgód wodnoprawnych jest: 1) dyrektor RZGW w sprawach pozwoleń wodnoprawnych m.in. jeżeli szczególne korzystanie z wód, korzystanie z usług wodnych, wykonywanie urządzeń wodnych lub eksploatacja instalacji lub urządzeń wodnych są związane z przedsięwzięciami lub instalacjami, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, 2) dyrektor zarządu zlewni m.in. w sprawach: pozwoleń wodnoprawnych, o których mowa w art. 388 ust. 1 pkt 1, niewymienionych w pkt 1 lit. a, c i d, 3) kierownik nadzoru wodnego w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych.

⁸¹ Dyrektorzy Zarządów Zlewni w Toruniu i w Tczewie.

⁸² W Ostródzie i w Iławie.

(bez sprzeciwu) 154 zgłoszenia wodnoprawne w zakresie budowy pomostów, stanic, slipów i innych obiektów związanych z powszechnym korzystaniem z wód w ramach turystyki i rekreacji. Na obszarze powiatu elbląskiego wydano jedno pozwolenie⁸³ i nie przyjęto żadnych ww. zgłoszeń.

Dyrektor RZGW nie wydał w badanym okresie żadnego pozwolenia wodnoprawnego dotyczącego budowy pomostów, nabrzeży, stanic itp. położonych na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego.

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków wydania decyzji ustalających linię brzegową wód płynących znajdujących się na obszarze działania RZGW (na podstawie 220 ust. 14-16 ustawy Prawo wodne).

(akta kontroli str. 865-867, 869-1034)

2.3. W latach 2018-2021 (III kwartały), na podstawie art. 190-191 ustawy Prawo wodne, Zarządy Zlewni z obszaru RZGW wydały łącznie:

- 130 decyzji w sprawie legalizacji, w tym 92 dotyczących budowy pomostów, umocnień brzegów, slipów i innych obiektów (z czego 57 – powiat iławski, zaś w odniesieniu do powiatu elbląskiego nie wydano takich decyzji);
- 116 decyzji w sprawie likwidacji, z czego pięć dotyczyło pomostów, umocnień brzegów, slipów i innych obiektów (żadna z nich nie dotyczyła badanych powiatów – iławskiego i elbląskiego).

(akta kontroli str. 868, 875-930)

Analiza dokumentacji prowadzonej dla 20⁸⁴ spośród 57 urządzeń wodnych położonych na terenie powiatu iławskiego, które były przedmiotem decyzji legalizacyjnych wydanych przez dyrektorów zarządów zlewni wykazała, że: w ośmiu przypadkach Dyrektor RZGW zawarł z właścicielem urządzenia wodnego umowę użytkowania gruntu pod wodami, w ośmiu do RZGW wpłynęły wnioski o zawarcie takiej umowy (sprawy w toku), zaś w czterech (jedna decyzja z 2019 r. oraz trzy z 2020 r.) wniosek o zawarcie umowy nie wpłynął do RZGW. Do 16 lutego 2022 r. RZGW nie podejmował dodatkowych działań w celu zawarcia tych umów.

Jak wyjaśnił Dyrektor RZGW, jako wykonujący prawa właścicielskie w stosunku do śródlądowych wód płynących występuje jako strona postępowań dotyczących wydawania decyzji legalizacyjnych prowadzonych w Zarządach Zlewni, w związku z czym jest bezpośrednio zawiadamiany o toczących się czynnościach. W decyzjach tych każdorazowo znajduje się zastrzeżenie, iż nie rodzą one praw do nieruchomości Skarbu Państwa oraz informacja o konieczności wystąpienia do RZGW z wnioskiem o zawarcie umowy użytkowania gruntu pokrytego wodami płynącymi. RZGW rozpatruje wpływające wnioski o zawarcie ww. umów złożonych przez zainteresowane podmioty zgodnie z Procedurami gospodarowania mieniem.

(akta kontroli str. 354-369, 1035-1039, 1132-1142)

2.4. W celu wykrycia i zlikwidowania przypadków bezumownego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa stanowiących powierzchniowe wody płynące oraz zidentyfikowania przypadków nielegalnie posadowionych urządzeń wodnych, w ramach kontroli właścicielskiej prowadzono tzw. „inwentaryzację”⁸⁵ pomostów i przystani. W ramach tych działań zebrano informacje o obiektach znajdujących się na jeziorach obejmujące m.in.: lokalizację urządzenia, właściciela, rok wykonania,

⁸³ Pozwolenie wodnoprawne wydane przez Dyrektora Zarządu Zlewni w Elblągu.

⁸⁴ Dobór losowy. Próba objęto pięć decyzji z 2019 r., 12 decyzji z 2020 r. oraz trzy decyzje z 2021 r.

⁸⁵ Rozumiana jako identyfikacja urządzeń wodnych (głównie pomostów i przystani) zlokalizowanych na jeziorach, a następnie ustalenie legalności ich posadowienia oraz sprawdzenie, czy zostały zawarte umowy użytkowania gruntów pod wodami. Nie była to inwentaryzacja w rozumieniu art. 26 ustawy o rachunkowości.

informację, czy wydano zgodę wodnoprawną i podpisano umowę użytkowania, a jeżeli tak – także dane dotyczące tych decyzji i umów.

W okresie objętym kontrolą na terenie województwa warmińsko-mazurskiego przeprowadzono „inwentaryzację” pomostów na dziewięciu jeziorach położonych na obszarze działania RZGW w województwie warmińsko-mazurskim, tj. Dauby, Jeziorak, Płaskie, Drwęckie, Pauzeńskie, Szelał Mały, Szelał Duży oraz Wulpińskie i Świętajno (dwa ostatnie zostały zinwentaryzowane na polecenie⁸⁶ KZGW, ze względu na „liczne informacje o nieprawidłowościach przy przyjmowaniu zgłoszeń wodnoprawnych przez Nadzory Wodne”).

(akta kontroli str. 931-1034, 1050-1081)

Analiza wyników „inwentaryzacji” pomostów na trzech wybranych jeziorach: Świętajno (o powierzchni 719,4 ha), Wulpińskim (7 235,1 ha) oraz Jeziorak (32 583,5 ha)⁸⁷, przeprowadzonych - w przypadku jezior Świętajno i Wulpińskiego przez Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami RZGW we współpracy z Nadzorem Wodnym w Olsztynku (przeprowadzono w okresie od lipca do października 2020 r.⁸⁸), zaś Jezioraka – przez Nadzór Wodny w Ostródzie (od 24 lipca 2018 r. do 18 października 2019 r.), wykazała, że:

- zidentyfikowano odpowiednio: 28, 147 oraz 695 urządzeń wodnych (głównie pomostów), w tym 557 bez wymaganych pozwoleń/zgłoszeń wodnoprawnych: 17 na jeziorze Świętajno i 540 na Jezioraku;
- w celu ustalenia właścicieli ujawnionych pomostów, wezwano właścicieli działek przylegających do gruntów Skarbu Państwa pokrytych wodami, do uregulowania stanu formalno-prawnego lub likwidacji pomostów posadowionych na wysokości ich działek (w przypadku jezior Świętajno i Wulpińskiego pisma wysyłał RZGW);
- zalegalizowano: 70 urządzeń wodnych (wyłącznie na jeziorze Jeziorak), zlikwidowano łącznie 23 (jedno na jeziorze Świętajno i 22 na jeziorze Jeziorak), dokonano rozbiórki i uzyskano pozwolenie/zgłoszenie wodnoprawne na nowy obiekt w 48 przypadkach (dotyczyło to jeziora Jeziorak);
- zawarto 75 umów na użytkowanie gruntu pod wodami, z czego dwie, których przedmiotem był grunt położony na jeziorze Świętajno, pięć – dotyczyło Jeziora Wulpińskiego i 68 - jeziora Jeziorak.

(akta kontroli str. 1040-1049, 1082-1094)

W związku ze stwierdzonymi przez Nadzór Wodny w Ostródzie nieprawidłowościami na jeziorze Jeziorak, do RZGW wpłynęły informacje wskazujące na potrzebę przeprowadzenia kontroli w zakresie sprawdzenia legalności wykonania:

- pomostów na wysokości działki 4/4 i 4/6 obręb Siemiany, gmina Łława oraz nadsypywania gruntu działki jeziora Jeziorak na działce 343 obręb Siemiany, gmina Łława⁸⁹,
- grodzień uniemożliwiających przejście wzdłuż brzegu ww. jeziora w miejscowości Siemiany, gmina Łława⁹⁰.

RZGW nie przeprowadził kontroli w ww. przypadkach.

⁸⁶ Pismo z dnia 7 lipca 2020 r., znak: KUM.452.3.2020.MZ.

⁸⁷ Powierzchnie jezior podano według danych z Systemu Informacji Gospodarowania Wodami.

⁸⁸ W okresie tym zakończono identyfikację pomostów. Natomiast według informacji przekazanej przez RZGW, dalsze działania nie zostały zakończone i trwają nadal (stan na 16 lutego 2022 r.).

⁸⁹ Informacja przekazana przez Nadzór Wodny w Ostródzie pismem z dnia 19 czerwca 2019 r. znak: GD.5.7.451.2.2019.PG do Zarządu Zlewni w Toruniu, który pismem z dnia 27 czerwca 2019 r. znak: GD.ZPU.5.451.14.2019.KW poinformował o nieprawidłowości RZGW.

⁹⁰ Przekazane pismem znak: GD.5.7.050.2.2020.WF z dnia 19 sierpnia 2020 r. do Zarządu Zlewni w Toruniu i do wiadomości do RZGW.

Dyrektor RZGW podał, że przepis art. 232 ustawy Prawa wodnego dotyczący zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości 1,5 m od linii brzegu, odnosi się do rzek, strumieni, potoków, cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, gdzie jest ustalona linia brzegu. Wody jeziora Jeziorak są piętrzone za pomocą jazów w łławie, w celu utrzymania miarodajnego poziomu lustra wody w jeziorze. Zakaz grodzenia nie dotyczy jezior gdzie wody są piętrzone urządzeniami wodnymi. Wobec czego jego zdaniem bezzasadne było przeprowadzanie kontroli gospodarowania wodami w zakresie występujących grodzień nieruchomości przyległych do wód jeziora Jeziorak.

(akta kontroli str. 1095-1117, 1133-1143, 1162)

W toku przeprowadzonych przez NIK oględzin⁹¹ fragmentów linii brzegowej jeziora Jeziorak stwierdzono, że na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa na wysokości 19 działek posadowiono pomosty i inne urządzenia wodne (łącznie 40). Ustalono także, że 29 urządzeń wodnych wybudowano bez wymaganych pozwoleń / zgłoszeń wodnoprawnych i nie zawarto umów użytkowania gruntów pod wodami, w tym:

- w miejscowości Szalkowo (na działce nr 117 obręb 0021 Łanioch, gmina Łława, na wysokości działek przyległych obręb 0037 Szalkowo o numerach: 11/7, 12, 13, 22/9, 22/1, 24/1, 24/2, , 24/7 znajdowały się m.in.: jeden slip, sześć pomostów, trzy umocnienia brzegu;
- w miejscowości Matyty (na działce nr 1 obręb 0013 Matyty, gmina Zalewo, jez. Jeziorak na wysokości działek przyległych o numerach nr 87, 70/1, 68, 66, 63, 61/2, 59/2, 59/1 oraz 54/1) znajdowały się m.in.: dwa slipy, 13 pomostów, dwie konstrukcje pomostów oraz dwa umocnienia brzegu.

Ponadto w toku oględzin stwierdzono dziewięć⁹² grodzień posadowionych w odległości mniejszej niż 1,5 m od istniejącego brzegu w sposób uniemożliwiający przejście linią brzegową.

(akta kontroli str. 1118-1122, 1163-1217)

Podczas „inwentaryzacji” pomostów przeprowadzonej na jeziorze Jeziorak w latach 2018-2019 na wysokości 19 działek poddanych ww. oględzinom pracownicy Nadzoru Wodnego w Ostródzie zidentyfikowali i zlokalizowali za pomocą urządzeń elektronicznych 40 urządzeń wodnych⁹³. Ustalili, że pozwolenia wodnoprawne wydano w odniesieniu do obiektów znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa na wysokości pięciu działek⁹⁴, a wg stanu na dzień inwentaryzacji obowiązywały trzy umowy na użytkowanie gruntów pod wodami⁹⁵. Jak podał kierownik Nadzoru Wodnego w Ostródzie, do właścicieli nielegalnie wybudowanych urządzeń wodnych kierowano wezwania do ich legalizacji bądź likwidacji oraz zawarcia umów użytkowania gruntów pod wodami (w formie pism lub zalaminowanych kartek przyklejanych do pomostów).

⁹¹ Przeprowadzonych 8 grudnia 2021 r. przez NIK w toku kontroli PINB w łławie. W oględzinach uczestniczyli przedstawiciele RZGW oraz powołany przez Dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie biegły (geodeta).

⁹² Z czego jedną w miejscowości Szalkowo, a osiem – w miejscowości Matyty.

⁹³ Informacje pozyskano od Nadzoru Wodnego w Ostródzie w trybie art. 29 ustawy o NIK.

⁹⁴ Tj. działek w Szalkowie numer: 22/9, 22/1, 24/3, 24/6 oraz w Matytach- nr 66.

⁹⁵ 1) Umowa użytkowania nr 826/U/2016, obowiązująca od dn. 29.04.2016 r. do dnia 28.04.2019 r. na grunty pod wodami na działce 117 obręb 0021 Łanioch, gmina Łława, na wysokości działki 24/6 obręb 0037 Szalkowo, gmina Łława, 2) Umowa użytkowania nr 304/U/2019, obowiązująca od dn. 20.02.2019 r. do dnia 21.02.2022 r. na grunty pod wodami na działce 117 obręb 0021 Łanioch, gmina Łława, na wysokości działki 22/1 obręb 0037 Szalkowo, gmina Łława, 3) Umowa użytkowania Akt Notarialny Rep. A nr 816/2019, obowiązująca od dn. 29.01.2019 r. do dnia 28.01.2022 r. na grunty pod wodami na działce 117 obręb 0021 Łanioch, na wysokości działki 24/3 obręb 0037 Szalkowo, gmina Łława.

Wyniki inwentaryzacji urządzeń wodnych na jeziorze Jeziorak dokumentowano zdjęciami oraz w tabeli w arkuszu kalkulacyjnym, w którym zbierano dane m.in. o lokalizacji tych urządzeń (nr działki jeziora i przylegającej do niej działki), posiadanych pozwoleń / zgłoszeniach wodnoprawnych, zawartych umowach na użytkowanie gruntów i okresie ich obowiązywania.

Z zapisów w bazie danych z inwentaryzacji prowadzonej przez Nadzór Wodny w Ostródzie wynikało, że zidentyfikowano 13 właścicieli urządzeń wodnych (spośród 19), a siedmiu z nich zadeklarowało chęć realizacji działań w celu uregulowania stanu faktycznego ze stanem prawnym tych urządzeń. W wyniku powyższych działań dokonano rozbiórki jednego pomostu. Stan prawny żadnego z urządzeń wodnych nie został uregulowany, nie zawarto również żadnej umowy użytkowania gruntów pod wodami.

Jak podał kierownik Nadzoru Wodnego w Ostródzie, nie podejmowano dalszych działań w celu usunięcia nieprawidłowości ze względu na braki kadrowe, znaczną ilość innych obowiązków służbowych oraz brak dostępu do bazy ewidencji gruntów Starostwa Powiatowego w Iławie. Poinformował także, że na brak skuteczności wpłynęły, m.in.: brak kadr do przeprowadzania kontroli, możliwość przeprowadzania kontroli wyłącznie przez RZGW i KZGW (upoważnienie do przeprowadzania kontroli powinni, jego zdaniem, posiadać również pracownicy niższych szczebli, czyli Zarządów Zlewni i Nadzorów Wodnych) oraz mało skuteczne działania Policji (większość spraw była umarzana).

(akta kontroli str. 1118-1122, 1082-1094)

Jak podał Dyrektor RZGW, na etapie rozpatrywania wniosków o zawarcie umów użytkowania, na podstawie analizy złożonej dokumentacji (decyzji legalizacyjnych, oświadczenia wnioskodawcy, wyciągu z dziennika budowy itp.) pracownicy RZGW identyfikowali okresy bezumownego użytkowania gruntów pod wodami.

W latach 2018-2021 (III kwartały) odnotowano 255 przypadków bezumownego użytkowania gruntów, które stwierdzono na etapie przygotowywania umów o użytkowanie gruntów pod wodami⁹⁶.

Na podstawie analizy jednej z ww. umów, w której naliczono opłatę za okres bezumownego użytkowania⁹⁷, stwierdzono, że w jej treści umieszczono zapis o potwierdzeniu przez użytkownika, że był w „bezumownym posiadaniu gruntu w okresie poprzedzającym zawarcie umowy użytkowania i uznaje roszczenie o wynagrodzenie z tego tytułu”. W umowie wskazano okres korzystania z gruntu Skarbu Państwa bez tytułu prawnego (od 1 stycznia 2018 r. do 23 stycznia 2020 r.), powierzchnię gruntu zajętego przez urządzenia wodne (pomosty i umocnienia brzegu – 55 m²) oraz sposób wykorzystania gruntów pod wodami (rekreacja, turystyka, sporty wodne lub amatorskie uprawianie ryb). Określono wysokość opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu w wysokości 567,28 zł za ten okres jako iloraz powierzchni i jednostkowej stawki opłaty dla ww. sposobu korzystania, wynikającej z rozporządzenia w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami.

(akta kontroli str. 354-369, 1123, 1133-1142)

2.5 RZGW w latach 2018-2021 (III kwartały) nie inicjowała postępowań sądowych mających na celu wyegzekwowanie roszczeń związanych z korzystaniem gruntów Skarbu Państwa stanowiących wody płynące.

Jak podał Dyrektor RZGW, nie podejmowano takich działań z uwagi na skomplikowany charakter udowodnienia nieuprawnionego korzystania z gruntu pod

⁹⁶ Z czego: 38 w 2018 r., 81 w 2019 r., 42 w 2020 r. oraz 94 w 2021 r. (III kwartały).

⁹⁷ Umowa użytkowania nr 723/U/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r.

wodami. Poinformował także, że w przypadku braku uiszczenia opłaty rocznej za użytkowanie gruntu pokrytego wodą wynikających z zawartych umów użytkowania przekazywano wnioski o dochodzenie należności do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej⁹⁸. Postępowania windykacyjne prowadzone były na szczeblu KZGW.

(akta kontroli str. 1133-1142)

2.6 W wystąpieniu pokontrolnym z 2 października 2015 r. wydanym po kontroli nr P/15/091 „Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne”, NIK wniosowała o podjęcie działań w celu aktualizacji katastru wodnego w zakresie danych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych i urzędzeń wodnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, pismami z 26 października 2015 r. oraz z 30 grudnia 2015 r., RZGW wskazała, że prace mające na celu skatalogowanie danych gromadzonych w katastrze wodnym będą realizowane za pomocą zleceń zewnętrznych, a skatalogowanie danych za rok 2014 i 2015 przewidywane jest do wykonania w 2016 r.

Dyrektor RZGW podał, że w celu realizacji ww. wniosku pokontrolnego wprowadzanie danych z pozwoleń wodnoprawnych i decyzji do bazy danych pozwoleń wodnoprawnych za lata 2014 i 2015 zostało ukończone w 2016 r. Stan na dzień 18 stycznia 2022 r. to: za rok 2014 – 2 430 rekordów⁹⁹, za rok 2015 – 2 325 rekordów.

Analiza zawartości systemu informacji gospodarowania wodami¹⁰⁰ wykazała, że wg stanu na 20 stycznia 2022 r. do ww. systemu wpisane były decyzje wodnoprawne (11), których nieuwzględnienie w prowadzonym wówczas katastrze wodnym stanowiło podstawę stwierdzenia nieprawidłowości i sformułowania wniosku po kontroli P/15/091.

(akta kontroli str. 354-369, 1124-1127)

W latach 2018-2021 (III kwartały), jak i w latach przed 2018, programem do wprowadzania danych do bazy danych pozwoleń wodnoprawnych był program PgPWPRSI oparty na Accessie Runtime.

Dyrektor RZGW podał, że od 2020 r. trwa uruchamianie przez KZGW wersji produkcyjnej poszczególnych modułów ogólnopolskiego programu ISOK służącego m.in. do wprowadzania danych do ogólnopolskiego Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami. W okresie objętym kontrolą możliwość wprowadzania danych z pozwoleń wodnoprawnych w programie ISOK nie była dostępna. We wrześniu 2021 r. KZGW rozpoczęło przygotowanie do migracji zgód wodnoprawnych (tj. pozwolenia wodnoprawne, oceny wodnoprawne, zgłoszenia wodnoprawne) i decyzji do ogólnopolskiego programu ISOK. Od listopada 2021 r. moduł Zgody wodnoprawne i Decyzje administracyjne jest uruchomiony do wersji produkcyjnej, tj. z możliwością weryfikacji danych już wprowadzonych i wprowadzania nowych danych. Obecnie trwa weryfikacja tych danych oraz wprowadzanie nowych danych, jak również uzupełnianie tych modułów przez Wykonawcę.

(akta kontroli str. 354-369)

⁹⁸ Dalej: KZGW.

⁹⁹ Rekord to jednostka odpowiadająca danym wpisanym z jednego dokumentu.

¹⁰⁰ Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne *kataster* wodny stał się systemem informacyjnym gospodarowania wodami.

W Systemie Informacyjnym Gospodarowania Wodami wg stanu na 13 stycznia 2022 r. ujęto¹⁰¹ m.in. grunty stanowiące wody płynące, zlokalizowane na obszarze RZGW w Gdańsku:

- 1 794 jeziora¹⁰² o łącznej powierzchni 7015,0 ha (w tym: z powiatu iławskiego 66 jezior o powierzchni 765,2 ha oraz powiatu elbląskiego 38 jezior o łącznej powierzchni 135,3 ha),
- 1 301 cieków wodnych (rzek)¹⁰³ o łącznej długości 14 256,1 km (w tym: z powiatu iławskiego 68 rzek o długości 524,4 km i z powiatu elbląskiego 139 rzek o długości 876,5 km).

(akta kontroli str. 1128-1131)

W okresie objętym kontrolą RZGW, zarządy zlewni, nadzory wodne odpowiadały za wprowadzanie wydanych zgodnie z otrzymanymi kompetencjami pozwoleń wodnoprawnych, ocen wodnoprawnych, decyzji oraz otrzymujący zgłoszenia wodnoprawne danych do Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami.

Badanie kompletności wpisów pozwoleń wodnoprawnych do systemu na podstawie próby 15 decyzji wydanych przez RZGW w okresie objętym kontrolą wykazało, że 12 z nich zostało umieszczonych w tym systemie, zaś pozostałe trzy – nie.

(akta kontroli str. 354-369, 1132)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do 17 stycznia 2022 r. RZGW nie wystąpił do czterech¹⁰⁴ podmiotów, które bezumownie korzystały z gruntów pod wodami płynącymi publicznymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa o zawarcie umów ich użytkowania, pomimo że wiedzę w ww. zakresie posiadał odpowiednio od: grudnia 2019 r. oraz marca, lipca i grudnia 2020 r.

Wymóg zawarcia takiej umowy wynika z postanowień art. 261 ust. 2 ustawy Prawo wodne. Zaniechanie zatem takich działań uznać należy za zachowanie nierzetelne.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że działaniami podejmowanymi przez Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód RZGW w Gdańsku jest rozpatrywanie wpływających wniosków i zawieranie umów użytkowania, jednakże zgodnie z „Procedurami gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej” zawieranie umów użytkowania następuje na wniosek zainteresowanego podmiotu.

(akta kontroli str. 1035-1039, 1133-1142)

NIK zwraca uwagę, że wewnętrzne uregulowania nie powinny stanowić przeszkody do prowadzenia działań zmierzających do zawarcia umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Działania te mają bowiem istotne znaczenie dla funkcjonowania PGW Wody Polskie. Zgodnie bowiem z art. 261 ust. 9 Prawa wodnego określone w tych umowach opłaty roczne stanowią przychód PGW Wody Polskie.

2. Do 16 lutego 2022 r. RZGW nie przeprowadził kontroli gospodarowania wodami, pomimo pozyskania w czerwcu 2019 r. od Nadzoru Wodnego

¹⁰¹ Na podstawie Map Podziału Hydrologicznego Polski wykreślonych w skali 1:10 000.

¹⁰² Tj. o 1 125 więcej niż według danych wynikających z ewidencji prowadzonej przez RUM (vide punkt 1.1 niniejszego wystąpienia).

¹⁰³ Tj. o 680 więcej niż według danych wynikających z ewidencji prowadzonej przez RUM (vide punkt 1.1 niniejszego wystąpienia).

¹⁰⁴ Decyzje nr: GD.ZUZ.5.421.11.6.2019.EF, GD.ZUZ.5.421.426.2019.NR, GD.ZUZ.5.4214.12.2020.MM, GD.ZUZ.5.4214.37.2020.ACS, tj. cztery spośród 20 badanych.

w Ostródzie informacji o stwierdzeniu potencjalnych nieprawidłowości m.in. w zakresie legalności wybudowania urządzeń wodnych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa (jezioro Jeziorak), które zdaniem nadzoru wodnego powinny zostać zbadane.

Dotyczyło to informacji przekazanej pismem z 19 czerwca 2019 r. znak: GD.5.7.451.2.2019.PG do Zarządu Zlewni w Toruniu, który pismem z 27 czerwca 2019 r. znak: GD.ZPU.5.451.14.2019.KW poinformował o nieprawidłowości RZGW. Sprawa dotyczyła stwierdzonych podczas inwentaryzacji dużych ilości pomostów na wysokości działki 4/4 i 4/6 obręb Siemiany, gmina Łława oraz nadsypywania gruntu działki jeziora Jeziorak na działce 343 obręb Siemiany, gmina Łława, wymagające zdaniem zgłaszającego, sprawdzenia legalności ich wykonania.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzania inwentaryzacji pomostów na jeziorze Jeziorak, Nadzór Wodny w Ostródzie złożył wniosek do Komendy Powiatowej Policji w Łławie o wszczęcie postępowania i ustaleniu właściciela pomostu zlokalizowanego na wysokości dz. nr 4/4 w Siemianach, bez pozwolenia wodnoprawnego. Komendant Powiatowy Policji w Łławie prowadził postępowanie o ustalenie i ukaranie sprawców wykonania przedmiotowych pomostów, umorzone z uwagi na brak ustalenia sprawcy. Na to postanowienie NW w Ostródzie odwołał się do Wojewódzkiego Komendanta Policji w Olsztynie, który skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Komendę Powiatową Policji w Łławie. Komendant Powiatowy Policji w Łławie pismem z dnia 26 października 2021 r. (wpływ do RZGW 5 listopada 2021 r.) skierował zapytanie o stan prawny przedmiotowych pomostów, przekazując ustalenia zebrane w drodze prowadzonego postępowania. Dokonując ponownej analizy sprawy, w wyniku współpracy Wydziału Kontroli z Komendą Powiatową Policji w Łławie, ustalono właściciela nieruchomości i właściciela przedmiotowych pomostów Jacht Klub PTTK Liwa. Podjęto decyzję o przeprowadzeniu doraźnej kontroli gospodarowania wodami na dz. nr 4/4 i 4/6 obręb Siemiany przyległej bezpośrednio do wód jeziora. Kontrola została wyznaczona na 23 lutego 2022 r. przy współudziale przedstawicieli Komendy Powiatowej Policji w Łławie.

(akta kontroli str. 1095-1117, 1133-1143, 1162)

3. Dane zawarte w prowadzonym przez RZGW Systemie Informacyjnym Gospodarowania Wodami według stanu na 20 stycznia 2022 r. nie odzwierciedlały stanu faktycznego, ponieważ nie ujęto w nim dwóch pozwoleń wodnoprawnych i jednej decyzji administracyjnej (spośród 15 wybranych do analizy), wydanych przez RZGW w okresie objętym kontrolą. Zgodnie natomiast z art. 329 ust. 3 ustawy Prawo wodne w systemie informacyjnym gospodarowania wodami uwzględnia się także decyzje wydane na podstawie ustawy.

Dotyczyło to:

- pozwolenia wodnoprawnego GD.RUZ.4210.173.8.2020.AB z 16 grudnia 2020 r., które stało się ostateczne 11 stycznia 2021 r.;
- pozwolenia wodnoprawnego GD.RUZ.4210.40.7.2021.Agr z 5 sierpnia 2021 r., które stało się ostateczne 26 sierpnia 2021 r.,
- decyzji administracyjnej GD.RUZ.4210.193.5.2020.KF z 23 kwietnia 2021 r., umarzającej postępowanie w całości jako bezprzedmiotowe która stała się ostateczna 20 maja 2021 r.

Zgodnie z art. 330 ust. 3 ustawy Prawo wodne zbiory danych objęte systemem informacyjnym gospodarowania wodami prowadzi się, w tym aktualizuje, w sposób zapewniający interoperacyjność na poziomie organizacyjnym,

semantycznym i technologicznym w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Kierownik Wydziału Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami (odpowiedzialny za prowadzenie tego systemu) podał, że wynikało to z braku przekazania do jego komórki informacji o wydanych decyzjach z Wydziału Zgód Wodnoprawnych.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że wydane decyzje Wydział Zgód Wodnoprawnych¹⁰⁵ przekazuje do wydziału Wydział Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami¹⁰⁶ w celu wpisania do systemu rejestru zgód wodnoprawnych i decyzji administracyjnych. Wydział RZI wprowadza odpowiednie dane do ww. rejestru przy użyciu programu wewnętrznego PgPWPRSI (jest to program funkcjonujący dla obszaru administracyjnego RZGW w Gdańsku) oraz ogólnopolskiego programu/platformy ISOK, którego używanie do wpisywania danych z ww. dokumentów rozpoczęło się od stycznia 2022 r. Obecnie obowiązek wpisu danych jest podzielony pomiędzy wydziały RUZ i RZI. Wydział RUZ ma przekazywać do SIGWu dane używając platformy ISOK, natomiast wydział RZI ma umieszczać lokalizację przestrzenną każdego pozwolenia i łączyć z danymi wpisanymi przez wydział RUZ.

Dyrektor RZGW podał także, że wg stanu na dzień 16 lutego 2022 r. ww. decyzje zostały wpisane do odpowiednich rejestrów w programie PgPWPRSI.

(akta kontroli str.1132-1142, 1144-1154)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018 – 2021 (III kwartały) RZGW w ograniczonym zakresie prowadził działania w celu egzekwowania praw właścicielskich w stosunku do gruntów Skarbu Państwa stanowiących śródlądowe powierzchniowe wody płynące. Wystąpiły bowiem przypadki braku działań ze strony jednostki kontrolowanej, mimo pozyskania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie bezprawnego wykorzystania ww. gruntów. Na potrzebę podjęcia tych działań wskazywała inna jednostka PGW Wody Polskie informując RZGW o urządzeniach wodnych wymagających sprawdzenia legalności ich wykonania oraz o bezumownym korzystaniu z gruntów pokrytych wodami. RZGW nie przeprowadzał kontroli tych urządzeń oraz nie podejmował działań zmierzających do zawarcia umów z podmiotami użytkującymi ww. grunty.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie sformułowała uwag.

Wnioski 1. Podjęcie działań umożliwiających zaktualizowanie danych zawartych w księgach rachunkowych w zakresie działek pokrytych wodami płynącymi, będących własnością Skarbu Państwa.

¹⁰⁵ Dalej: RUZ.

¹⁰⁶ Dalej: RZI.

2. Prowadzenie postępowań kontrolnych dotyczących gospodarowania wodami publicznymi zgodnie z wymogiem określonym w art. 337 ust. 6 ustawy Prawo wodne i uregulowaniami wewnętrznymi.
3. Terminowe załatwianie otrzymywanych skarg i wniosków oraz rzetelne prowadzenie ich ewidencji.
4. Zaniechanie formułowania w zarządzeniach pokontrolnych władczych rozstrzygnięć wobec podmiotów kontrolowanych zobowiązujących ich do legalizacji lub rozbiórki urządzeń wodnych wniesionych niezgodnie z wymogami Prawa wodnego.
5. Dopuszczenie w wewnętrznych uregulowaniach Wód Polskich możliwości inicjowania przez RZGW działań zmierzających do zawarcia umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami stanowiących własność Skarbu Państwa, w przypadku pozyskania wiedzy o bezumownym ich użytkowaniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Olsztyn, 28 lutego 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor

z up.

Barbara Zajdel
Wicedyrektor

Kontroler
Olga Ratkiewicz

Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis