



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.005.02.2021

Przemysław Daca
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
ul. Grzybowska 80/82
00-844 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 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku, ul. Jana Klemensa Branickiego 17 A, 15-085 Białystok (dalej: „RZGW”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Dąca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 17 stycznia 2018 r. Miroslaw Markowski, Dyrektor RZGW (dalej: „Dyrektor”), od 2 stycznia 2018 r. (akta kontroli str.5)
Zakres przedmiotowy kontroli	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	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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Joanna Łukasik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/137/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. 2. Marcin Wójcik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/138/2021 z dnia 25 listopada 2021 r. (akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w RZGW podejmowano działania związane z zapewnieniem dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego przeprowadzono 31 takich kontroli, jednakże zdaniem NIK istnieje potrzeba zintensyfikowania badań kontrolnych w ww. zakresie. Wskazują na to wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin fragmentów linii brzegowych dwóch jezior. Wykazały one m.in. że na gruntach Skarbu Państwa posadowiono 12 urządzeń wodnych, w przypadku których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wzniesione z naruszeniem wymogów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³.

W ograniczonym zakresie prowadzono także działania mające na celu egzekwowanie praw właścicielskich na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami płynącymi. Stwierdzono bowiem, że działania w celu zidentyfikowania bezumownego użytkownika gruntów Skarbu Państwa podejmowano głównie w toku przeprowadzanych kontroli, a zawieranie umów użytkowania tych gruntów

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.(dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm. (dalej: „ustawa Prawo wodne”).

i naliczanie opłaty za bezumowne z nich korzystanie następowało dopiero, gdy do RZGW wpłynął wniosek o zawarcie ww. umowy.

W wyniku kontroli stwierdzono również nieprawidłowości, które polegały na:

- nieterminowym przeprowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego,
- niezłożeniu przez pracowników RZGW przeprowadzających kontrole oświadczenia, o którym mowa w Zasadach prowadzenia kontroli⁴,
- nierzetelnym prowadzeniu rejestru skarg i wniosków,
- opieszalej realizacji obowiązku zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą RZGW wykonywało, w myśl zapisów art. 212 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne, prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz zadania w zakresie gospodarowania wodami. W skład tych wód wchodziło 827 jezior o powierzchni 98 967 ha oraz 602 cieków wodnych stanowiące wody publiczne o powierzchni 10 512 ha, w tym na terenie województwa warmińsko-mazurskiego 659 jezior (powierzchni 86 640 ha) oraz 306 cieków wodnych (3 852 ha). Na obszarze działania Zarządu Zlewni w Giżycku (dalej: „ZZ w Giżycku”) znajdowało się 70 jezior oraz 22 cieków wodnych.

(akta kontroli str.6)

1.2. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w ewidencji środków trwałych, prowadzonej przez RZGW ujęto 13 149 nieruchomości gruntowych stanowiących jeziora i cieków wodnych będące własnością Skarbu Państwa. Wartością początkową tych nieruchomości była kwota wykazana w protokołach zdawczo-odbiorczych z dnia przyjęcia nieruchomości przez RZGW, a w przypadku jej braku lub wartości równej 0 zł przyjmowano kwotę 0,01 zł.

Analiza dokumentacji w zakresie kompletności danych wykazanych w ewidencji środków trwałych RZGW przeprowadzona na próbie 15 działek ewidencyjnych⁶ (znajdujących się na terenie powiatu giżyckiego), wykazała, że według stanu na 31 grudnia 2020 r. zostały one ujęte zarówno w ww. ewidencji jak i w ewidencji pozabilansowej.

Ostatnia inwentaryzacja nieruchomości gruntowych przeprowadzona wg stanu na 31 grudnia 2020 r. obejmowała m.in. nieruchomości stanowiące śródlądowe wody płynące będące własnością Skarbu Państwa, znajdujące się na obszarze działania RZGW. Wydział finansowo-księgowy, po zakończeniu roku, przekazał powołanym przez Dyrektora RZGW zespołom weryfikacyjnym wydruk z systemu finansowo-księgowego danych dotyczących nieruchomości gruntowych. Dane te porównano z dokumentacją źródłową tj. aktami notarialnymi, decyzjami o przejściu nieruchomości w trwałe zarząd, księgami wieczystymi, protokołami

⁴ Zarządzenie Nr 4/2020 Prezesa PGW WP z dnia 22 stycznia 2020 r. wprowadzające procedury określające Zasady przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami, dalej: „Zasady przeprowadzania kontroli”.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Stanowiących, wg ewidencji gruntów, działki pokryte wodami płynącymi, będące własnością Skarbu Państwa.

przekazania nieruchomości gruntowych przez Marszałków Województwa Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (dalej: „PGW Wody Polskie”).

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych sześciu środków trwałych (działek) znajdujących się na terenie powiatu giżyckiego wykazała, że weryfikację stanu ewidencyjnego, stosownie do załącznika nr 2 Zasad przeprowadzania inwentaryzacji⁷, przeprowadzono poprzez porównanie danych zawartych w księgach rachunkowych z danymi wynikającymi z dokumentów, zaś wyniki inwentaryzacji, w myśl § 18 ust. 12 ww. Zasad, przedstawiono w protokole.

(akta kontroli str.7-27, 327-331, 857-893, 896)

Kontrola NIK wykazała, że wg stanu na 31 grudnia 2021 r. w ewidencji środków trwałych nie ujęto 61 działek oznaczonych jako jezioro⁸ (w tym dziewięć znajdujących się na terenie powiatu giżyckiego), które w 2015 r. były w trwałym zarządzie Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego i na mocy prawa przeszły w zarząd RZGW.

Zastępca Głównego Księgowego wyjaśniła, że Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie przekazał protokolarnie 58 spośród 61 ww. działek ewidencyjnych, a trzech działek nie ujęto omyłkowo. Podała także, że zostaną podjęte działania w celu wyjaśnienia przyczyn nieprzekazania ww. nieruchomości.

W dniu 28 stycznia 2022 r. Dyrektor RZGW wystąpił do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego o podjęcie działań mających na celu przekazania 58 działek ewidencyjnych zgodnie z wymogami art. 528 ust. 3 ustawy Prawo Wodne, tj. na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. Pozostałe trzy działki ujęto 16 lutego 2022 r. w ewidencji środków trwałych RZGW⁹.

1.3. Od 2020 r. w RZGW obowiązywały Zasady przeprowadzania kontroli, z których wynikało m.in., że:

- kontrola planowana lub doraźna gospodarowania wodami, stosownie do art. 334 ustawy Prawo wodne, dotyczy m.in. przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy oraz nałożonych na właścicieli gruntów ograniczeń,
- kontrole przeprowadzają zespoły, co najmniej dwuosobowe, na podstawie legitymacji oraz upoważnienia,
- kontrolujący dokonuje ustalenia stanu faktycznego na podstawie dowodów i sporządza protokół kontroli w dwóch egzemplarzach oparafowany i podpisany przez kontrolujących i kontrolowanego,
- komórka organizacyjna odpowiedzialna za prowadzenie kontroli na podstawie art. 341 ust. 1 ustawy Prawo wodne może m.in. wydać kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne lub wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego przewidzianego przepisami ustawy.

⁷ Zarządzenie nr 64 Prezesa PGW WP z dnia 5 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji Inwentaryzacyjnej PGW WP.

⁸ Działka 3248/2 - bez nazwy, Działka 82/9 - bez nazwy, Działka 321 - Herta Mała, Działka 210, 212, 213, 214/2, 216, 218, 221, 180, 182, 184/2, 186, 111/1, 12/1, 13/1, 14/2, 18/1, 36/1, 35/1, 51/1, 252, 253, 254 - Żydy, Działka 28/2 - bez nazwy, Działka 79 - Czarne, Działka 107 - Wolisko, Działka 274/1- bez nazwy, Działka 201 - Jagodzieńko, Działka 298/1 - Notyst Mały, Działka 211/1 - Białe, Działka 212/2 - Białe, Działka 269 - Gębałka, Działka 149 - Stawek, działka brak nr - Smolnik Mały, Działka 178 - Pilec, Działka 233/1 - Leśniewo, Działka 261/1 - Wronowo, Działka 122 - Linówek, Działka 80 - bez nazwy, Działka 25/5 - Dąbrówka, Działka 800a - Gałek/Białe/Galik, Działka 81/2 - Gimborek M., Działka 70 - Gimborek W., Działka 295 - Dywity, Działka 64 - Kiemoz Duży, Działka 84 - bez nazwy, Działka 139/4 - Gim, Działka 1 - Kortowskie, Działka 178 - Borkowskie, Działka 171/5 - Sączek, Działka 3355/1 - Narajty, Działka 263 - Starokiejkuckie, Działka bez nr - Zyzdrój Mały, Działka 373 - Dgał Mały, Działka 372 - Dgał Wielki, Działka 374 - Warniak, Działka 1/9 - Ukiele /Krzywe, Działka 27/1 - Zgnielek/Żelazko i Działka 700/1 - Monety.

⁹ Jez. Ukiele, Zgnielek i Monety.

Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym¹⁰ za przygotowanie planów kontroli, a następnie prowadzenie kontroli przez RZGW był odpowiedzialny Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami (dalej: „Wydział kontroli”). W wydziale tym w latach 2018-2021 (III kwartały) pracowało od dwóch do trzech pracowników, odpowiedzialnych m.in. za przeprowadzanie kontroli w zakresie gospodarowania mieniem PGW Wody Polskie.

Jak wyjaśnił Dyrektor w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 21 stycznia 2020 r., tj. w okresie zanim wprowadzono Zasady przeprowadzania kontroli, nie było określonych procedur ich przeprowadzania. Kontrole w powyższym czasie były przeprowadzane na wzór wcześniejszych kontroli gospodarowania wodami prowadzonych przez wcześniej istniejące RZGW.

(akta kontroli str.28-61, 325-331)

1.4. Od 2019 r. kontrole planowe były realizowane na podstawie planów kontroli, które zawierały tabelaryczny wykaz kontroli wraz ze wskazaniem nazwy i adresu podmiotu kontrolowanego, lokalizacji obiektu, celu i zakresu kontroli. Projekty planów kontroli na kolejny rok sporządzone przez Dyrektora RZGW, przedkładane były Prezesowi PGW WP, nie później niż do 15 listopada bieżącego roku¹¹.

Wszystkie plany kontroli na lata 2019-2021 realizowane przez RZGW na podstawie art. 334 ustawy Prawo wodne, były zatwierdzone przez Prezesa PGW WP. Jak wyjaśnił Dyrektor, wszystkie kontrole gospodarowania wodami przeprowadzone w 2018 r. miały charakter kontroli doraźnych, ponieważ RZGW stało się jednostką PGW WP z dniem 1 stycznia 2018 r. w wyniku, czego nie było możliwości sporządzenia planu kontroli na 2018 r.

W badanym okresie, w RZGW zaplanowano przeprowadzenie 47 kontroli, spośród których 11 dotyczyło samowoli budowlanych (w tym sześć na obszarze działania ZZ w Giżycku) oraz 10 w zakresie bezumownego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi (w tym cztery na obszarze działania ZZ w Giżycku).

W latach 2018-2021 (do 30 września) zrealizowano 210 kontroli, z czego 46 planowych i 164 doraźnych, w tym w zakresie: egzekwowania zakazu grodzenia (12 kontroli doraźnych), bezumownego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi (10 planowych) oraz samowoli budowlanych łącznie 25 (11 planowych oraz 14 doraźnych)¹². I tak:

- W 2018 r. zrealizowano 102 kontrole doraźne, z czego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego dwie dotyczące grodzenia dostępu do jezior i rzek stanowiących wody publiczne oraz cztery w zakresie budowy urządzeń wodnych i obiektów budowlanych bez decyzji wymaganych ustawami Prawo wodne i Prawo budowlane. W wyniku tych kontroli stwierdzono dwie samowole budowlane oraz jedno bezumowne zajęcie gruntu¹³.
- W 2019 r. zaplanowano 17 kontroli (w tym dwie w zakresie budowy urządzeń wodnych i obiektów budowlanych bez wymaganych decyzji oraz jedną w zakresie bezumownego wykorzystywania gruntów). Zrealizowano 51 kontroli (16 planowych i 35 doraźnych), z czego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego trzy dotyczące grodzenia dostępu do jezior i rzek, pięć w zakresie budowy urządzeń wodnych i obiektów budowlanych bez wymaganych decyzji

¹⁰ Zarządzenie nr 80/2019 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego PGW Wody Polskie ze zmianami (dalej: „Regulamin organizacyjny”).

¹¹ Projekty planów kontroli sporządzone przez RZGW w okresie objętym kontrolą były przekazywane w terminach wyznaczonych przez KZGW.

¹² 11 planowych oraz 14 doraźnych.

¹³ Kontrole przeprowadzone w obrębie jeziora Tajty oraz jeziora Malszewskiego.

oraz jedna w zakresie bezumownego wykorzystywania gruntów. W wyniku tych kontroli stwierdzono dwa przypadki grodzenia, pięć samowoli budowlanych oraz pięć przypadków bezumownego zajęcia gruntu¹⁴.

- W 2020 r. zaplanowano 17 kontroli (w tym pięć w zakresie budowy urządzeń wodnych i obiektów budowlanych bez wymaganych decyzji oraz sześć w zakresie bezumownego wykorzystywania gruntów). Przeprowadzono 30 kontroli (17 planowych i 13 doraźnych), z czego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego mazurskiego jedną dotyczącą grodzenia dostępu do jezior i rzek, cztery w zakresie budowy urządzeń wodnych i obiektów budowlanych bez wymaganych decyzji oraz pięć w zakresie bezumownego wykorzystywania gruntów. W wyniku tych kontroli stwierdzono dwa przypadki grodzenia, cztery – samowoli budowlanych oraz osiem – bezumownego zajęcia gruntu¹⁵.
- W 2021 r. zaplanowano 13 kontroli (w tym cztery w zakresie budowy urządzeń wodnych i obiektów budowlanych bez wymaganych decyzji oraz trzy w zakresie bezumownego wykorzystywania gruntów). Do 30 września 2021 r. zrealizowano 27 kontroli (13 planowych i 14 doraźnych), z czego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego mazurskiego jedną dotyczącą grodzenia dostępu do jezior i rzek, trzy w zakresie budowy urządzeń wodnych i obiektów budowlanych bez wymaganych decyzji oraz dwie w zakresie bezumownego wykorzystywania gruntów. W wyniku tych kontroli stwierdzono dwa przypadki grodzenia, trzy – samowoli budowlanych oraz sześć przypadków bezumownego zajęcia gruntu¹⁶.

(akta kontroli str.62-150)

Przeprowadzone 21 grudnia 2021 r. przez NIK, przy udziale biegłego geodety oraz pracowników ZZ w Giżycku, oględziny fragmentów linii brzegowej dwóch jezior stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostających w trwałym zarządzie RZGW, tj.: Jeziora Ryńskiego – działka nr 1, na wysokości 12 graniczących z nią działek w miejscowości Rybical oraz Jeziora Jagodne – działka nr 262, na wysokości 17 graniczących z nią działek w miejscowości Kozin wykazały, że na gruntach Skarbu Państwa wzniesiono łącznie 55 obiektów, z czego 35 podlegających wymogom Prawa budowlanego, w tym m.in. 11 budynków i wiat, 16 pomostów i 5 umocnień brzegu.

Z informacji uzyskanych przez NIK ze Starostwa Powiatowego w Giżycku wynika, że w przypadku trzech pomostów zgłoszono zamiar rozpoczęcia budowy, a w odniesieniu do 32 obiektów zachodzi podejrzenie, że zostały one wzniesione z naruszeniem wymogów Prawa budowlanego¹⁷ oraz ustawy Prawo wodne:

- na jez. Ryńskim, w miejscowości Rybical stwierdzono 12 takich obiektów (dziewięć pomostów i trzy umocnienia brzegu),
- na jez. Jagodnym, w miejscowości Kozin, stwierdzono 20 takich obiektów (siedem pomostów, jedenaście budynków i wiat oraz dwa umocnienia brzegu).

W toku oględzin stwierdzono także przypadki zajęcia gruntu Skarbu Państwa niepokrytego wodą i stanowiącego ww. jeziora na łącznej powierzchni 13,9 tys. m², na których składowano części pomostów pływających, sprzęt pływający (łódzie, jachty), przyczepy kempingowe, sauny, toalety przenośne typu toi-toi, a także materiały i maszyny budowlane oraz sprzęt rolniczy.

¹⁴ Kontrole przeprowadzone m. in. w obrębie jeziora Kisajno, Niegocin oraz Jagodne Wielkie.

¹⁵ Kontrole przeprowadzone m. in. w obrębie jeziora Jagodne, Mamry oraz Mikołajskie.

¹⁶ Kontrole przeprowadzone m. in. w obrębie jeziora Tałty, Wydmiańskie oraz rzeki Kirsna.

¹⁷ Nie odnaleziono takich dokumentów w spisach spraw dot. zgłoszeń zamiaru rozpoczęcia budowy lub w rejestrach decyzji pozwoleń na budowę Starostwa Powiatowego w Giżycku w latach 1989-2021.

Ponadto na jez. Jagodnym w miejscowości Kozin, ujawniono pięć przypadków grodzień na gruncie Skarbu Państwa, w tym dwa uniemożliwiające swobodne przejście brzegiem jeziora. Stanowiło to naruszenie art. 232 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁸, stanowiącego, że zabrania się grodzienia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu.

(akta kontroli str. 896-903)

1.5. W badanym okresie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego zrealizowano 31 kontroli z tego siedem w zakresie egzekwowania zakazu grodzienia dostępu do jezior, osiem – korzystania z gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa pokrytych wodami płynącym oraz 16 w zakresie budowy urządzeń wodnych i obiektów budowlanych bez wymaganych decyzji. Analiza dokumentacji 15 kontroli (spośród ww. 31) wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- Dyrektor RZGW wydał pracownikom Wydziału kontroli upoważnienia jednorazowe, które zawierały określenie podmiotu kontroli oraz jej zakresu.
- Sporządzono protokół z kontroli, który w 11 przypadkach został podpisany przez kontrolowanego, w jednym – kontrolowany odmówił podpisania oraz wniósł zastrzeżenia do protokołu, które zostały oddalone przez RZGW. W pozostałych trzech przypadkach protokoły nie zawierały podpisów kontrolowanych. W aktach tych kontroli znajdowały się natomiast potwierdzenia wysłania kontrolowanym kopii protokołów.
- Stwierdzono nieprawidłowości, z czego trzy przypadki grodzienia dostępu do linii brzegowej jeziora, 10 przypadków braku umowy na użytkowanie gruntów pokrytymi wodami, w stosunku, do których prawa właścicielskie sprawują Wody Polskie oraz dwie samowole budowlane.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w siedmiu przypadkach wydane zostały, zgodnie z art. 341 ust. 1 ustawy Prawo wodne, zarządzenia pokontrolne, które następnie monitorowano¹⁹. W pięciu – sporządzono notatkę służbową w celu podjęcia działań zmierzających do zawarcia umowy na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa²⁰. Wyniki pozostałych dwóch kontroli przekazano do właściwego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Ponadto skierowano dwa zawiadomienia do policji o popełnieniu wykroczenia dotyczącego wykonania urządzeń wodnych bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych oraz przekazano sprawę do ZZ w Giżycku w celu wszczęcia odpowiedniego postępowania administracyjnego.

W pięciu kontrolach (spośród 15 poddanych analizie) oprócz pracowników Wydziału kontroli uczestniczyli także pracownicy innych organów (w tym: ZZ w Giżycku – w trzech kontrolach, KZGW – w jednej, Urzędu Miasta w Mikołajkach oraz Zakładu Usług Komunalnych w Mikołajkach – w jednej). Ponadto analiza dokumentacji ww. 15 kontroli wykazała, że w trzech przypadkach akta kontroli nie zawierały pisemnego oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli, o którym mowa w rozdziale VII ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli.

(akta kontroli str. 151-243)

1.6. W okresie objętym kontrolą RZGW prowadziło rejestr skarg i wniosków. Organizację i tryb rozpatrywania skarg, wniosków i petycji określono w procedurach

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.

¹⁹ Zrealizowano zalecenia dotyczące rozbiórki trzech grodzień oraz podjęto działania w celu legalizacji jednego urządzenia wodnego, w jednym przypadku sprawę przekazano ZZ w Giżycku w celu podjęcia dalszych działań, a pozostałe dwa zalecenia nakazujące uregulowanie stanu formalnoprawnego urządzeń wodnych zostały niezrealizowane. W jednym przypadku w wyniku umorzenia postępowania prowadzonego przez starostwa powiatowe i policję, a w drugim w wyniku uchylecia zarządzenia pokontrolnego przez WSA w Białymstoku.

²⁰ Na dzień zakończenia kontroli we wszystkich pięciu przypadkach nie udało się podpisać umowy.

ich przyjmowania i rozpatrywania, wprowadzonych Zarządzeniem Nr 35/2019 Prezesa PGW Wody Polskie z dnia 1 sierpnia 2019 r.²¹

W latach 2018-2021 (do 30 września) w ww. rejestrze odnotowano 71 skarg. Ujęte w rejestrze skargi nie dotyczyły ograniczania dostępu do wód publicznych. W badanym okresie do RZGW wpłynęły także 84 wnioski, które nie zostały zaewidencjonowane w ww. rejestrze, a dotyczyły ograniczania dostępu do wód publicznych, z czego cztery dotyczyły ograniczania dostępu do linii brzegowej wód publicznych oraz 10 – samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących śródlądowe wody publiczne na terenie ZZ w Giżycku.

Analiza dokumentacji 10 wybranych wniosków dotyczących potencjalnych nieprawidłowości w zakresie groźby dostępu do jezior oraz korzystania z gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa pokrytych wodami płynącymi wykazała m.in., że:

- wnioski te nie zostały ujęte w prowadzonym przez RZGW rejestrze wniosków i skarg, z czego treść czterech wniosków²² wskazywała na zasadność ich zaewidencjonowania, stosownie do art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³,
- w czterech przypadkach sprawy zostały przekazane do rozpatrzenia ZZ w Giżycku, na podstawie trzech wniosków ZGW przeprowadziło kontrole doraźne, a w sprawie pozostałych trzech wniosków postępowania wyjaśniające udzielając pisemnej odpowiedzi wnioskodawcy,
- w jednym przypadku do Komendy Powiatowej Policji w Węgorzewie skierowano wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie nielegalnych urządzeń wodnych,
- w czterech przypadkach RZGW poinformowało skarżącego o sposobie załatwienia skargi, a w pozostałych sześciu odpowiedzi udzielały inne jednostki organizacyjne Wód Polskich.

(akta kontroli str.244-324, 332-335)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku trzech kontroli (spośród 15 zbadanych spraw)²⁴ osoby, które brały w nich udział nie wywiązały się z obowiązku złożenia pisemnego oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli, o którym mowa w rozdziale VIII ust. 1 Zasad przeprowadzania kontroli.

Jak wyjaśnił Dyrektor, brak złożonych oświadczeń o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli wynika wyłącznie z przeoczenia pracowników. W przypadku każdej kontroli brak było okoliczności uzasadniających wyłączenie pracowników od udziału w kontroli, a podmioty kontrolowane nie wniosły uwag w powyższym zakresie.

(akta kontroli str.32-60, 121-149, 152-165, 168-242, 327-331)

²¹ Zarządzenie nr 35/2019 Prezesa PGW WP z dnia 1 sierpnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg powszechnych, wniosków i petycji w PGW WP (dalej: „Procedura rozpatrywania skarg”).

²² Jeden wniosek rozpatrzono zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a trzy zostały przekazane do rozpatrzenia przez ZZ w Giżycku.

²³ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm, dalej: „KPA”.

²⁴ Kontrola nr BI.RUK.452.9.2020 z dnia 15 lipca 2020 r., BI.RUK.451.6.2020 z dnia 16 września 2020 r. oraz BI.RUK.451.16.2020 z dnia 15 grudnia 2020 r.

2. Spośród dziesięciu zbadanych wniosków dotyczących ograniczania dostępu do wód publicznych, cztery²⁵ nie zostały ujęte (według stanu koniec III kwartału 2021 r.) w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez RZGW. Było to niezgodne z §4 ust. 1 Procedur rozpatrywania skarg, który stanowi, że skargi, wnioski i petycje, wnoszone do jednostek organizacyjnych PGW WP, są ewidencjonowane w rejestrach skarg i wniosków oraz z art. 254 KPA.

Dyrektor wyjaśnił, że mając na uwadze zapisy art. 222 KPA, o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna, w związku z czym przedmiotowe pisma, rozpatrywane w Wydziale kontroli RZGW, nie kwalifikowano w trybie procedury skarg i wniosków, gdyż – zgodnie z przepisami KPA – nie spełniały przesłanek do takiego zakwalifikowania. PGW WP, jako organ administracji publicznej, zobowiązany jest prowadzić postępowania w trybie ustawy Prawo wodne, które nie należy do żadnej grupy spraw wymienionych w art. 1 KPA, co oznacza, że nie mają w tym zakresie zastosowania przepisy KPA. Jak dodał Dyrektor, w każdej z rozpatrywanych spraw RZGW podjął działania w celu wyjaśnienia zaistniałych okoliczności oraz wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości.

NIK nie podziela stanowiska, bowiem art. 241 KPA mówi o tym, że przedmiotem wniosku 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. Zatem stosownie do art. 254 KPA wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

(akta kontroli str.268-272, 288-306, 332-335)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą RZGW podejmowało działania związane z zapewnieniem dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych. Kontrole przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód publicznych oraz kontrole korzystania z gruntów stanowiących wody publiczne prowadzono w oparciu o przepisy ustawy Prawo wodne oraz wewnętrzne uregulowania, jednakże ich liczba była niewystarczająca. Spośród 210 kontroli przeprowadzonych przez RZGW 31 dotyczyło egzekwowania zakazu grodzenia, bezumownego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa i samowoli budowlanych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Na potrzebę zwiększenia liczby kontroli na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego wskazują wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin fragmentów linii brzegowych dwóch jezior. Wykazały one m.in. przypadki grodzeń nieruchomości w sposób uniemożliwiający swobodne przejście brzegiem jeziora, stanowiące naruszenie art. 232 ust. 1 ustawy Prawo wodne oraz posadowienia urządzeń wodnych bez wymaganych zgłoszeń lub pozwoleń wodnoprawnych.

Stwierdzono także przypadki niewywiązania się pracowników RZGW, przeprowadzających kontrolę w zakresie gospodarowania wodami, z obowiązku

²⁵ Wniosek nr BI.RUK.055.8.2018 z dnia 19 lipca 2018 r., BI.ZUW.233.41.2020 z dnia 18 czerwca 2020 r., BI.RUK.0155.27.2021 z dnia 10 czerwca 2020 r. oraz BI.RUK.0155.42.2021 z dnia 30 września 2021 r.

złożenia oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie ich z udziału w kontroli, a także nieuwjęcia w rejestrze skarg i wniosków niektórych wniosków.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie w RZGW obowiązywała procedura dotycząca gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, będącym we władaniu PGW Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej²⁶ (dalej: „Procedura gospodarowania mieniem”). Określono w niej m.in. zasady udostępniania gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi, terminy rozpatrywania wniosków oraz opłaty za korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa.

W latach 2018-2021 (do 30 września) Dyrektor RZGW zawarł 3 182 umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami, w tym 2 069 na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. W powiecie giżyckim zawarto 403 umowy (odpowiednio w poszczególnych latach: 85, 113, 143 i 62), w tym 322 na podstawie art. 261 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo wodne (odpowiednio: 71, 105, 112 i 34).

Analiza dokumentacji wybranych 10 obowiązujących w badanym okresie umów użytkowania²⁷ wykazała, m.in. że:

- We wszystkich przypadkach umowy zawarto na podstawie pozwoleń wodnoprawnych (9) lub zgłoszenia wodnoprawnego (1). Dwie umowy zawarte zostały na czas nieokreślony, zaś pozostałe osiem zawarto na okres pięciu lat.
- W dwóch przypadkach, w których wysokość opłaty rocznej przekroczyła 5 tys. zł, umowy użytkowania sporządzono w formie aktu notarialnego, tj. zgodnie z art. 261 ust. 3 ustawy Prawo wodne.
- W siedmiu przypadkach, w których stwierdzono bezumowne użytkowanie gruntów Skarbu Państwa, naliczono z tego tytułu opłaty (łącznie 71,9 tys. zł). Opłaty naliczono od 2018 r. bowiem pozwolenia lub zgłoszenia wodnoprawne w ww. przypadkach wydane zostały przed 2018 r.
- We wszystkich zbadanych przypadkach opłaty za użytkowanie gruntów pokrytych wodami określono zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami²⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wysokości opłat”) oraz z Procedurą gospodarowania mieniem.
- W czterech przypadkach opłaty za użytkowanie gruntów pokrytych wodami wpłynęły do RZGW w terminach określonych w umowach użytkowania, w pozostałych sześciu – nieterminowo. W przypadkach tych RZGW naliczyło odsetki.

(akta kontroli str.339-561)

2.2. W badanym okresie, na podstawie art. 407 ustawy Prawo wodne, do RZGW wpłynęło 528 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, w tym: 175 w 2018 r., 94 – w 2019 r., 139 – w 2020 r. i 120 do końca III kwartału 2021 r. na podstawie których wydano 402 decyzje²⁹ (odpowiednio: 124, 70, 115 i 93). Spośród

²⁶ Zarządzenie nr 3/2019 Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 4.03.2019 r. oraz nr 7/2020 z dnia 22.12.2020 r. w sprawie wprowadzenia Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej.

²⁷ Umowy dotyczące nieruchomości zlokalizowanych na terenie powiatu giżyckiego wybrano w sposób losowy (po 2 umowy zawarte w 2018 r. i 2021 r. oraz po 3 - w 2019 r. i 2020 r.).

²⁸ Dz. U. poz. 2496.

²⁹ Spośród 402 decyzji dotyczących wydania pozwolenia wodnoprawnego 11 dotyczyło powiatu giżyckiego, zaś 9 powiatu mrągowskiego.

ww. decyzji dwie³⁰ dotyczyły budowy urządzeń lub obiektów związanych z powszechnym korzystaniem z wód w ramach turystyki i rekreacji.

Badanie dokumentacji dotyczącej prawidłowości prowadzenia przez RZGW dwóch postępowań w sprawie wydania dwóch pozwoleń wodnoprawnych na budowę pomostów wykazało, że:

- do wniosków o wydanie pozwolenia nie zostały dołączone niektóre dokumenty określone w art. 407 ust. 2 ustawy Prawo wodne i w przypadkach tych wezwano wnioskodawców do ich uzupełnienia,
- operaty wodnoprawne spełniały wymogi określone w art. 408 i 409 ww. ustawy,
- zawiadomiono strony o wszczęciu postępowania oraz podano ten fakt do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej, jednakże dokonano tego po upływie odpowiednio: 27 i 43 dni od daty wpływu kompletnego wniosku,
- pozwolenia wodnoprawne zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 §1 KPA, a wydano je po upływie 63 i 84 dni od daty wpływu kompletnych wniosków.

W badanym okresie w RZGW nie rozpatrywano zgłoszeń wodnoprawnych, bowiem zadanie to należało – zgodnie z Regulaminem organizacyjnym – do poszczególnych Nadzorów Wodnych i Zarządów Zlewni.

RZGW dysponowało informacjami o prowadzonych przez ZZ w Giżycku postępowaniach dotyczących wydania pozwoleń wodnoprawnych oraz przez Nadzór Wodny w Giżycku (dalej: „NW w Giżycku”) sprawach dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych. Dane pozyskiwane były w postaci miesięcznych raportów³¹, na podstawie których sporządzano raporty zbiorcze. W badanym okresie ZZ w Giżycku przeprowadził 754 postępowania w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych (odpowiednio: 192 – w 2018 r., 241 – w 2019 r., 162 – w 2020 r. i 159 – w 2021 r.), zaś NW w Giżycku – 291 spraw dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych (odpowiednio: 78, 53, 89 i 71).

W okresie objętym kontrolą do RZGW wpłynęło łącznie dziewięć zgłoszeń wodnoprawnych, w tym:

- dwa złożone wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, które zostały rozpatrzone przez RZGW,
- siedem dotyczyło wyłącznie wykonania urządzeń wodnych związanych z rekreacją i turystyką, które przekazano – zgodnie z właściwością – do innych organów Wód Polskich³².

W badanym okresie Dyrektor RZGW nie wydał żadnych decyzji ustalających linię brzegową dla jezior znajdujących się na terenie woj. warmińsko-mazurskiego na podstawie art. 220 ust. 14-16 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 562-757)

2.3. W okresie objętym kontrolą decyzje w sprawie legalizacji istniejących urządzeń wodnych lub ich likwidacji (na podstawie art. 190 i 191 Prawa wodnego), zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym wydawane były przez właściwe Zarządy Zlewni.

W latach 2018-2021 informacje dotyczące nieuprawnionego korzystania z gruntów oznaczonych jako wody płynące na obszarze powiatu giżyckiego³³ RZGW pozyskał m.in. na podstawie:

³⁰ Decyzja nr BI.RUZ.421.178.2018.AN z dnia 30.04.2019 r. i BI.RUZ.421.14.2019.AN z dnia 19.08.2019 r.

³¹ Możliwość wygenerowania miesięcznych raportów dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych istnieje od listopada 2021 r.

³² Spośród siedmiu zgłoszeń wodnoprawnych, które wpłynęły do RZGW w Białymstoku, trzy dotyczyły wykonania pomostów i zostały przekazane do Zarządu Zlewni w Giżycku (2) i Nadzoru Wodnego w Mikołajkach (1).

- 1) kontroli³⁴, w wyniku których stwierdzono istnienie czterech grodzień uniemożliwiających dostęp do linii brzegowej oraz posadowienie 14 urządzeń wodnych i obiektów budowlanych o nieuregulowanym stanie formalno-prawnym. Analiza dokumentacji dotyczącej ww. kontroli wykazała, że w wyniku podjętych przez RZGW działań dotyczących:
- grodzień – w trzech przypadkach zostały one zlikwidowane (po upływie od 42 do 47 dni od daty wyznaczonej w zarządzeniach pokontrolnych), w jednym zaś umożliwiono swobodne przemieszczanie się wzdłuż linii brzegowej jeziora (po upływie 116 dni);
 - urządzeń wodnych i obiektów budowlanych:
 - a) w dwóch przypadkach urządzenia zlikwidowano (po upływie od 76 do 253 dni od dnia stwierdzenia istnienia tych urządzeń wodnych);
 - b) w dwóch przypadkach (przekazanych do dalszego prowadzenia w ZZ w Giżycku) Dyrektor tej jednostki wydał – w terminach odpowiednio: 243 i 572 dni od daty przeprowadzenia przez RZGW kontroli – decyzje nakazujące likwidację urządzeń wodnych;
 - c) w jednym – w wyniku przeprowadzonej przez RZGW kontroli wydano zarządzenie pokontrolne, w którym określono, że do 31 sierpnia 2021 r. należy uregulować stan formalno-prawny pomostów. W dniu 30 czerwca 2021 r. właściciel urządzeń poinformował, że dokona rozbiórki. Przeprowadzona przez pracowników ZZ w Giżycku (w trakcie kontroli NIK)³⁵ wizja lokalna potwierdziła, że obiekty nadal nie zostały zlikwidowane. RZGW w dniu 22 stycznia 2022 r., tj. po upływie 116 dni od dnia przeprowadzenia kontroli, zgłosiło sprawę na policję;
 - d) w jednym przypadku urządzenie wodne zalegalizowano (po upływie 260 dni) i podpisano umowę na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa (po 111 dniach od legalizacji);
 - e) w czterech – wg stanu na dzień 12 lutego 2022 r. – umowy były w trakcie procedowania³⁶;
 - f) dwa przypadki przekazano (po upływie odpowiednio 28 i 268 dni od daty stwierdzenia przez RZGW naruszeń) do ZZ w Giżycku – jeden dotyczył cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego³⁷, drugi zaś uregulowania stanu formalno-prawnego w odniesieniu do stwierdzonych w trakcie kontroli urządzeń wodnych³⁸;
 - g) dwa przypadki dotyczące posadowienia na gruntach Skarbu Państwa obiektów budowlanych, w terminach dwóch i 28 dni od daty

³³ Na obszarze tego powiatu w toku niniejszej kontroli przeprowadzone zostały przez NIK oględziny fragmentów linii brzegowej dwóch jezior: Niegocin i Wydmieńskiego.

³⁴ Dotyczy 15 kontroli opisanych w pkt 1.5 niniejszego wystąpienia.

³⁵ Tj. dnia 14.01.2022 r.

³⁶ W czterech przypadkach zawarto umowy przedwstępne do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Od dnia przeprowadzenia kontroli do złożenia wniosków o zawarcie umów upłynęło od 30 do 444 dni (Z-ca Dyrektora RZGW otrzymał notatkę służbową z propozycją przekazania kopii protokołu do Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa w celu podjęcia działań zmierzających do zawarcia umowy na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa).

³⁷ W wyniku kontroli nr BI.RUK.451.62.2019 stwierdzono brak umowy na użytkowanie gruntów pokrytymi wodami, w stosunku do których prawa właścicielskie sprawują Wody Polskie, brak dokumentacji stwierdzającej legalność dwóch wiat drewnianych i jednej z blachy oraz niezgodność wymiarów pomostu i nabrzeża z warunkami dokumentacji technicznej. Sprawę dotyczącą cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego przekazano do Zarządu Zlewni w Giżycku.

³⁸ W wyniku kontroli nr BI.RUK.451.63.2019 stwierdzono brak umowy na użytkowanie gruntów pokrytymi wodami, w stosunku do których prawa właścicielskie sprawują Wody Polskie (2 pomosty) oraz brak pozwolenia na pobór wód podziemnych. RZGW wydało zarządzenie w którym wnioskowało o uregulowanie stanu formalno-prawnego poprzez legalizację lub likwidację urządzeń wodnych. Zarządzenie zostało zaskarżone do WSA w Białymstoku.

przeprowadzenia kontroli zgłoszono do PINB w Giżycku, jako samowole budowlane.

- 2) skarg lub wniosków³⁹ dotyczących nieuprawnionego korzystania z gruntów Skarbu Państwa, spośród których cztery dotyczyły grodzień, zaś pięć – istnienia urządzeń wodnych o nieuregulowanym stanie formalno-prawnym, jedna zaś wstrzymania powstawania nowych pomostów. W wyniku podjętych przez RZGW działań (polegających m.in. na przeprowadzeniu wizji lokalnych i kontroli doraźnych):
- wszystkie grodzienia zostały zlikwidowane w terminie od ośmiu do 58 dni od daty zgłoszenia wniosku lub skargi;
 - w dwóch przypadkach po upływie odpowiednio 275 i 773 dni od daty pozyskania informacji, urządzenia zalegalizowano i podpisano umowy na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa, w jednym po upływie 393 dni urządzenia zostały zlikwidowane. W pozostałych dwóch przypadkach sprawy zostały przekazane po upływie odpowiednio 15 i 26 dni do ZZ w Giżycku⁴⁰, gdzie dopiero w trakcie kontroli NIK⁴¹ do właścicieli urządzeń wodnych wysłano pisma w celu ustalenia ich legalności⁴².

(akta kontroli str.741-750, 758-765)

2.4. RZGW nie posiadało zagregowanych danych dotyczących liczby przypadków bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa stanowiących śródlądowe wody płynące. Nie prowadziło też ewidencji takich przypadków. Jak podał Dyrektor, informacje w tym zakresie pozyskiwano głównie w wyniku prowadzenia rozmów telefonicznych lub podczas bezpośredniego kontaktu z właścicielami urządzeń wodnych przy okazji wykonywania innych zadań w terenie. Nie były one jednak w żaden sposób udokumentowane lub ewidencjonowane. Dane w tym zakresie pozyskiwano również w wyniku prowadzenia doraźnych i planowych kontroli gospodarowania wodami oraz lustracji terenowych prowadzonych przez pracowników RZGW podczas wykonywania innych zadań statutowych.

Analiza dokumentacji wykazała, że w wyniku przeprowadzonych:

- w 2015 r. i 2022 r. przez NIK oględzin⁴³ wybranych fragmetów linii brzegowej jez. Niegocin stwierdzono istnienie sześciu urządzeń wodnych, położonych na gruntach Skarbu Państwa, na użytkowanie których wydano pozwolenia wodnoprawne⁴⁴, natomiast do dnia 31 stycznia 2022 r. nie podpisano umów użytkowania tych gruntów;
- w latach 2018-2021 (III kwartał) kontroli i postępowań wyjaśniających na terenie powiatu giżyckiego stwierdzono 19 przypadków nieuprawnionego korzystania z gruntów Skarbu Państwa, spośród których w czterech przypadkach do dnia 22 lutego 2022 r. nie podpisano umów. Okresy bezumownego użytkowania gruntów stanowiących śródlądowe wody płynące określano na etapie podpisywania umów na ich użytkowanie. Potwierdziła to analiza 20 umów użytkowania ww. nieruchomości.

Badanie wykazało również, że:

- w każdym przypadku naliczono opłaty za bezumowne użytkowanie gruntów pokrytych wodami,

³⁹ Dotyczy 10 skarg opisanych w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia.

⁴⁰ Dot. urządzeń wodnych na jez. Nidzkim, gm. Ruciane Nida, 12.08.2021 r.

⁴¹ Pisma do właścicieli urządzeń wodnych w celu ustalenia ich legalności wysłano 4.01.2022 r.

⁴² Od dnia przekazania spraw do ZZ w Giżycku do wysłania pism do właścicieli urządzeń wodnych upłynęło odpowiednio 70 i 193 dni.

⁴³ Protokół oględzin z dnia 23.06.2015 r. oraz z 13.01.2022 r.

⁴⁴ Pozwolenia wodnoprawne wydano w czerwcu i listopadzie 2006 r., w maju 2007 r., w sierpniu 2015 r. i we wrześniu 2016 r.

- w 17 przypadkach umowy zawarto na czas określony, zgodny z Procedurą gospodarowania mieniem, tj. na okres 5 lat (10 przypadków), 7 lat (6), 10 lat (1), zaś pozostałe trzy umowy – na czas nieokreślony (podpisano je przed wejściem w życie ww. procedury),
- w każdym przypadku wysokość naliczonych opłat z tytułu użytkowania gruntów pokrytych wodami zgodna była z Procedurą gospodarowania mieniem i rozporządzeniem w sprawie wysokości opłat.

(akta kontroli str.766-769, 894-895)

2.5. Zadania dotyczące m.in. wszczynania postępowań sądowych mających na celu wyegzekwowanie roszczeń związanych z wykorzystaniem w sposób nieuprawniony gruntów Skarbu Państwa stanowiących wody płynące, zgodnie z §60 ust. 16 Regulaminu organizacyjnego, należały do Wydziału Obsługi Prawnej RZGW. W latach 2018-2021 (III kwartał) nie inicjowano żadnych postępowań w ww. zakresie.

(akta kontroli str.770-777)

2.6. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do RZGW w Warszawie w 2015 r. NIK wniosowała m.in. o podjęcie działań zmierzających do:

- wyegzekwowania od podmiotów, które ograniczały dostęp do jezior objętych oględzinami NIK⁴⁵, przestrzegania obowiązku wynikającego z 232 ust. 1 ustawy Prawo wodne,
- wyeliminowania ujawnionych przypadków bezprawnego zajęcia gruntów należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a pozostających w trwałym zarządzie RZGW w Białymstoku oraz naliczenia i wyegzekwowania należnych opłat za bezumowne korzystanie z takich gruntów.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK⁴⁶ Dyrektor RZGW w Warszawie⁴⁷ poinformował o zrealizowaniu wniosków bądź podjęciu działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości.

(akta kontroli str.778-795)

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny (24 listopada 2021 r. i 13 stycznia 2022 r.) wybranych fragmentów jeziora Niegocin i Wydmińskiego, w tym objętych kontrolą w 2015 r. wykazały:

- 1) 55 przypadków grodzenia dostępu do jezior, stwierdzonych w trakcie oględzin w 2015 r.⁴⁸ (w tym 11 na jez. Wydmińskim i Niegocin), siedem grodzeń zlikwidowano, a w 29 zapewniono dostęp do brzegów jeziora. W pozostałych 19 przypadkach nieumożliwiono dostępu do wody. Stwierdzono również cztery nowe grodzenia, spośród których w trzech przypadkach nie zapewniono przejścia wzdłuż linii brzegowej jeziora⁴⁹.
- 2) 79 przypadków posadowienia urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa, stwierdzonych w trakcie oględzin w 2015 r., pozwolenia wodnoprawne wydano dla 25 obiektów, a 33 urządzenia wodne zlikwidowano. W pozostałych 21 przypadkach⁵⁰ nie wydano wymaganych pozwoleń. Stwierdzono również istnienie 25 nowych urządzeń wodnych, spośród których w 13 przypadkach

⁴⁵ Protokół oględzin jez. Wydmińskiego z dnia 23.06.2015 r. oraz protokół oględzin jez. Niegocin z dnia 25.06.2015 r. (kontrola P/15/091 LOL.410.011.04.2015).

⁴⁶ Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 13.11.2015 r. i 8.02.2017 r.

⁴⁷ RZGW w Warszawie zasięgiem działania obejmowało województwo warmińsko-mazurskie.

⁴⁸ Protokoły oględzin jez. Wydmińskiego z dnia 23.06.2015 r. (kontrola P/15/091 LOL.410.011.04.2015) i 24.11.2021 r. oraz protokoły oględzin jez. Niegocin z dnia 25.06.2015 r. (kontrola P/15/091 LOL.410.011.04.2015) i 4.01.2022 r.

⁴⁹ Jez. Wydmińskie – grodzenia stwierdzone na wysokości działek nr: 203/1, 206/1 i 51/15.

⁵⁰ Urządzenia wodne i budynki położone na działkach przyległych do jez. Wydmińskiego – działki nr: 203/2, 203/1, 201 (3) i 210/7, jez. Niegocin – działki nr: 145/2, 147/3, 148/4, 136 (2), 137/4 (2), 139 (2) i 143, jez. Dłuzec – działki nr 419/8 (2) i jez. Inulec – 124 (2) i 127/1.

wydano pozwolenia wodnoprawne, zaś w 12⁵¹ właściciele urządzeń nie wywiązali się z obowiązku określonego w art. 394 ust. 1 i 190 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne.

- 3) 38 urządzeń wodnych posadowionych na gruntach Skarbu Państwa, w 32 przypadkach podpisano umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami, zaś w przypadku sześciu ww. umów nie podjęto działań zmierzających do zawarcia takiej umowy.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że informację o nieprawidłowościach, które zostały stwierdzone w trakcie kontroli NIK w 2015 r. otrzymał dopiero po przeprowadzeniu oględzin. Poinformował, że przeprowadzono wizje w terenie w celu potwierdzenia istnienia nielegalnych urządzeń wodnych oraz grodzień we wskazanych lokalizacjach oraz wystąpiono z wnioskami do Starostw Powiatowych w celu uzyskania danych właścicieli nieruchomości gruntów przylegających do wód, w stosunku do których stwierdzono nieprawidłowości. Po uzyskaniu danych podjęte zostaną działania w celu wyeliminowania powstałych naruszeń.

(akta kontroli str.796-837, 840-856)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch sprawach administracyjnych o wydanie pozwoleń wodnoprawnych (100% zbadanej próby) działano w sposób opieszły, ponieważ powiadomiono strony postępowania, w tym wnioskodawców, o wszczęciu postępowania dopiero po upływie 27 i 43 dni od daty wpływu kompletnego wniosku. Także informację o wszczęciu tych postępowań podano w Biuletynie Informacji Publicznej po upływie ww. okresu.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że opóźnienia wynikały głównie z nadmiaru obowiązków dotyczących prowadzenia postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych. Podał również, że wnioski zawierały braki formalne. Zdaniem Dyrektora RZGW do momentu uzupełnienia braków wniosek nie wywołuje skutków prawnych.

W kwestii dotyczącej podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania Dyrektor RZGW wyjaśnił, że zamieszczono ją niezwłocznie po przeanalizowaniu uzupełnionej dokumentacji. Podał również, że w art. 400 ust. 7 ustawy Prawo wodne nie wskazano, że musi to nastąpić niezwłocznie po wpływie do organu wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

(akta kontroli str.564-568, 575-740)

2. Dwie sprawy administracyjne dotyczące wydania pozwolenia wodnoprawnego załatwiono po terminie określonym w art. 35 §3 Kpa. Decyzje w tych sprawach wydano bowiem po upływie 63 i 84 dni od daty wpływu kompletnych wniosków. Zgodnie z tym przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Nie wywiązano się także z obowiązku określonego w art. 36 §1 KPA, który stanowi, że o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że wynikało to z nadmiaru obowiązków dotyczących prowadzenia postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych i obowiązku

⁵¹ Urządzenia wodne i budynki położone na działkach przyległych do jez. Wydmieńskiego – działki nr: 210/7 i 51/13, jez. Niegocin – 313/3 (2), 148/2, 136 (3), 137/4, 137/1 i 139 (2).

rozpatrywania spraw wg daty ich wpływu, a także z konieczności uzupełniania wniosków.

(akta kontroli str. 564-568, 575-740)

3. W przypadku sześciu urządzeń wodnych, położonych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jez. Niegocin, na użytkowanie których wydano pozwolenia wodnoprawne⁵², do 31 stycznia 2022 r. nie podjęto działań w celu zawarcia umów użytkowania tych gruntów. W przypadku zawarcia umów kwota dochodów, które RZGW mógłby potencjalnie uzyskać wyniosłaby około 26 tys. zł.

Dyrektor RZGW wyjaśnił, że nie zawarto umów, bowiem właściciele urządzeń wodnych nie złożyli wniosków o ich zawarcie, do czego zobowiązywał §2 ust. 2 Procedur gospodarowania mieniem. Podał również, do właścicieli urządzeń wodnych położonych przy działkach nr 149, 138 i 151/1 wysłano pisma wzywające do zawarcia umów użytkowania.

(akta kontroli str.797-803, 838-848)

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.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą podejmowano działania mające na celu egzekwowanie praw właścicielskich na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami publicznymi, jednakże nie były one w pełni efektywne. Działania mające na celu zidentyfikowanie bezumownego użytkowania gruntów powadzone były w ramach rozmów z właścicielami urządzeń wodnych oraz w toku przeprowadzanych kontroli lub postępowań wyjaśniających. Podpisywano wprawdzie umowy użytkowania gruntów Skarbu Państwa i naliczano opłaty za bezumowne z nich korzystanie, jednakże dotyczyło to głównie właścicieli urządzeń wodnych, którzy sami złożyli wnioski o zawarcie stosownej umowy. Postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji udzielającej pozwolenia wodnoprawnego (100% zbadanej próby) przeprowadzone zostały nieterminowo.

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 formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków niezłożenia oświadczenia, o którym mowa w Zasadach prowadzenia kontroli.2. Prowadzenie rejestru skarg i wniosków zgodnie z art. 254 KPA oraz z wewnętrznymi uregulowaniami.3. Prowadzenie postępowań dotyczących wydania pozwoleń wodnoprawnych oraz wydawanie decyzji w tym zakresie w sposób odpowiadający w pełni wymogom KPA.4. Niezwłoczne zamieszczanie w BIP informacji o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego. |

⁵² Pozwolenia wodnoprawne na urządzenia położone na działce nr 149, z dnia 1.06.2006 r. – pomost, 23.05.2007 r. – pomost, 29.11.2006 r. – pomost i slip, nr 138 – z dnia 8.09.2016 r. (pomost) i 150/1 – z dnia 5.08.2015 r. (pomost).

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
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.

Kontrolerzy
Joanna Łukasik
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis