



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4114-004-01/2014
I/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/005 – Gospodarowanie akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej stanowiącymi miejsca wypoczynku i rekreacji
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	1. Krystian Polus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89454 z dnia 24 marca 2014 r. 2. Wojciech Domagalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89457 z dnia 28 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Słupcy, ul. Poznańska 20, 62-400 Słupca (Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Roga, Starosta Powiatu Słupeckiego (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Starostwa w zakresie gospodarowania akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględniła:

- prawidłową organizację wydziału i stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne² (Prawo wodne),
- właściwe prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, w zakresie danych dotyczących gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi jezior,
- prawidłowe wydanie decyzji o ustaleniu linii brzegu (dla wyznaczonego odcinka Jeziora Orchowskiego).

Nieprawidłowości dotyczyły wydawania pozwoleń wodnoprawnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

² Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne Starostwa do gospodarowania akwenami wodnymi i sąsiadującymi z nimi obszarami przestrzeni publicznej na obszarze powiatu słupeckiego.

Opis stanu faktycznego

Z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Słupcy³ (Regulamin Organizacyjny) wynika, że zadania w zakresie gospodarki wodnej przypisane zostały Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Słupcy (Wydział Ochrony Środowiska). W szczególności do zadań Wydziału Ochrony Środowiska należało: ustalanie linii brzegu dla wód oraz wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, regulację wód i wykonywanie urządzeń wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-86)

W okresie objętym kontrolą (od 2011 r. do dnia zakończenia kontroli) zadania z zakresu Prawa wodnego w Wydziale Ochrony Środowiska realizowały dwie osoby: kierownik wydziału i podinspektor w tym wydziale.

(dowód: akta kontroli str.27-28; 68-69; 87-97)

Prowadzenie ewidencji gruntów i budynków powierzono Wydziałowi Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa. W ewidencji gruntów zawarte były m. in. dane o jeziorach i ich statusie prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 28-30; 70-71; 98-121)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

2. Wydawanie decyzji o ustaleniu linii brzegu

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynął jeden wniosek o ustalenie linii brzegu i wydana została w tym zakresie jedna decyzja⁴. Decyzja ta została wydana na wniosek osoby fizycznej i dotyczyła ustalenia linii brzegu Jeziora Orchowskiego na wysokości działki wnioskodawcy i dwóch działek sąsiednich⁵. Starostwo wszczęło postępowanie w sprawie ustalenia linii brzegu niezwłocznie po wpłynięciu wniosku i zawiadomiło o tym fakcie strony postępowania. Wnioskodawca dołączył do wniosku dokumenty wymagane na podstawie art. 15 ust. 3 Prawa wodnego. Decyzja wydana została terminowo i zawierała wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)⁶.

(dowód: akta kontroli str. 122-136)

Odwwołanie od decyzji o ustaleniu linii brzegu⁴ złożył Marszałek Województwa Wielkopolskiego⁷ kwestionując, ustalony w toku postępowania prowadzonego przez Starostwo, przebieg linii brzegu. Organ odwoławczy postanowieniem z dnia 5 lutego

³ Uchwała Nr V/37/07 Rady Powiatu Słupeckiego z dnia 23 lutego 2007 r.; zmiana Regulaminu Organizacyjnego – uchwały: nr XLV/241/10 z dnia 28 września 2010 r. i nr X/69/2011 z dnia 19 sierpnia 2011 r.

⁴ Decyzja SR.6330.3.2013 z dnia 27 listopada 2013 r.

⁵ Działka ewidencyjna jeziorowa nr 729, działka wnioskodawcy nr 166/1 i działki sąsiadów nr 166/6 i nr 166/5.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

⁷ Odwołanie DR-IV.7324.1.419.2013 z dnia 16 grudnia 2013 r.

2014 r. stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania na decyzję Starosty Słupckiego z dnia 27 listopada 2013 r.⁸

(dowód: akta kontroli str. 137-141)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

3. Postępowanie dotyczące pozwoleń wodnoprawnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Starostwo wydało łącznie 45 pozwoleń wodnoprawnych w tym 37 na wykonanie urządzeń wodnych i 8 na szczególne korzystanie z wód. Badaniem kontrolnym objęto wszystkie wydane od 2011 r. pozwolenia wodnoprawne. Stwierdzono, że w badanych przypadkach istniał obowiązek uzyskania przez wnioskodawców pozwolenia wodnoprawnego, wynikający z art. 122 ust. 1 Prawa wodnego. Spośród 37 badanych pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych 15 (41%) wydanych zostało zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pozostałych pozwoleniach wodnoprawnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie objętym przepisami rozdziału IV Prawa wodnego. W stosunku do pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.142-243)

W toku kontroli dokonano oględzin Jeziora Powidzkiego i Zbiornika Słupckiego. Stwierdzono brak dostępu do Jeziora Powidzkiego w Powidzu na odcinku około 200 m na tzw. „dzikiej plaży”⁹. Stwierdzono również posadowienie 14 obiektów budowlanych na działce jeziorowej w bezpośrednim sąsiedztwie wody¹⁰ oraz wybudowanie 11 pomostów, na które nie uzyskano pozwoleń wodnoprawnych¹¹. Na tym samym jeziorze, w miejscowości Kosewo Gmina Ostrowite, stwierdzono posadowienie 7 obiektów na działkach sąsiadujących z wodą w odległości mniejszej niż 50 m od wody¹², a ponadto wybudowanie pięciu pomostów oraz wycięcie trzciny w sześciu lokalizacjach, na które nie uzyskano pozwolenia wodnoprawnego¹³.

Na Zbiorniku Słupckim stwierdzono posadowienie dwóch obiektów budowlanych na działce jeziorowej¹⁴ w bezpośrednim sąsiedztwie wody, wybudowanie 14 pomostów i 17 lokalizacji wycięcia trzciny, na które nie uzyskano pozwolenia wodnoprawnego¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 244-342)

Z informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Słupcy wynika, że aktualnie prowadzi on 11 postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących: legalności wykonania pomostów, grobli i kładek, wykonania obiektów budowlanych i rozbudowy baru gastronomicznego na gruntach przylegających do wody, a także wykonania ogrodzenia uniemożliwiającego dostęp do wody na tzw. „dzikiej plaży” w Powidzu.

(dowód: akta kontroli str.343-348)

⁸ Postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu znak: ZOO-552-1/14-122.

⁹ Działka jeziorowa nr 814/4. Zakaz groduzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, wynika z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego.

¹⁰ Działka jeziorowa 814/4. Jezioro znajduje się na obszarze Powidzko – Bieniszewskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu – zakaz przeznaczania pod zabudowę w obrębie obrzeży jezior i zbiorników wodnych o powierzchni ponad 10 ha, w pasie szerokości mniejszej niż 100 m, (rozporządzenie nr 14 Wojewody Konińskiego z dnia 23 lipca 1998 r. – Dz. Urz. Województwa Konińskiego Nr 28 poz. 444).

¹¹ Działka jeziorowa nr 814/4.

¹² Pas działek od nr ewidencyjnego 170/4 do 172/4; obszar Powidzko – Bieniszewskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu – jak w przypisie 10.

¹³ Działka jeziorowa nr 220

¹⁴ Działki: nr 439 na wysokości działki nr 118/3 i nr 120 obręb Koszutę Parcele.

¹⁵ Działka jeziorowa nr 439.

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W zakresie obejmującym pozwolenia wodnoprawne na budowę urządzeń wodnych:

1. W 21 przypadkach¹⁶, wydano pozwolenia wodnoprawne, pomimo braku planu miejscowego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Takie działanie naruszało przepisy art.125 Prawa wodnego.
2. Jedno pozwolenie wodnoprawne¹⁷ wydane zostało, pomimo niedostarczenia przez wnioskodawcę, sporządzonego w języku nietechnicznym, opisu prowadzenia zamierzonej działalności, co naruszało przepisy art. 131 ust. 2 pkt 3 Prawa wodnego.
3. Dwa pozwolenia wodnoprawne¹⁸ nie zawierały współrzędnych geograficznych usytuowania urządzenia wodnego, co było niezgodne z art.128 ust. 1 pkt 6 Prawa wodnego.
4. W jednym przypadku¹⁹ wydano pozwolenie wodnoprawne, pomimo braku w operacie wodnoprawnym informacji o rodzaju urządzeń pomiarowych, czym naruszono art. 132 ust. 2 pkt 2 litera „b” Prawa wodnego.
5. Wydano sześć pozwoleń wodnoprawnych²⁰, pomimo braku w operacie wodnoprawnym informacji dotyczącej stanu prawnego nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych z podaniem siedzib i adresów właścicieli tych nieruchomości, co było niezgodne z art. 132 ust. 2 pkt 2 litera „c” Prawa wodnego.
6. W czterech przypadkach²¹ wydano pozwolenia wodnoprawne, pomimo niewskazania w operacie wodnoprawnym obowiązków ubiegającego się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w stosunku do osób trzecich, co było niezgodne z art. 132 ust. 2 pkt 2 litera „d” Prawa wodnego.
7. W jednym przypadku²² wydano pozwolenie wodnoprawne, pomimo braku w operacie wodnoprawnym charakterystyki wód objętych pozwoleniem wodnoprawnym, co było niezgodne z art. 132 ust. 2 pkt 3 Prawa wodnego.
8. Wydano jedno pozwolenie wodnoprawne²³, pomimo że operat wodnoprawny nie zawierał warunków korzystania z wód regionu wodnego, co naruszało art. 132 ust.2 pkt 4 Prawa wodnego.
9. W dwóch przypadkach²⁴ wydano pozwolenia wodnoprawne, pomimo nieokreślenia w operatach wodnoprawnych wpływu gospodarki wodnej na wody powierzchniowe oraz podziemne, co naruszało art. 132 ust. 2 pkt 5 Prawa wodnego.
10. Wydano 11 pozwoleń wodnoprawnych²⁵ na budowę urządzeń wodnych, pomimo braku w operatach wodnoprawnych informacji o planowanych okresach rozruchu

¹⁶ Decyzje: SR.6341.24.2011, SR.6341.28.2011, SR.6341.31.2011, SR.6341.39.2011, SR.6341.40.2011, SR.6341.45.2011, SR.6341.21.2012, SR.6341.29.2012, SR.6341.33.2012, SR.6341.34.2012, SR.6341.40.2012, SR.6341.43.2012, SR.6341.13.2013, SR.6341.19.2013, SR.6341.24.2013, SR.6341.28.2013, SR.6341.32.2013, SR.6341.34.2013, SR.6341.36.2013, SR.6341.41.2013, SR.6341.5.2014.

¹⁷ Decyzja SR.6341.45.2011.

¹⁸ Decyzje: SR.6341.14.2011, SR.6341.24.2011.

¹⁹ Decyzja SR.6341.40.2011.

²⁰ Decyzje: SR.6341.14.2011, SR.6341.24.2011, SR.6341.28.2011, SR.6341.31.2011, SR.6341.40.2011, SR.6341.9.2012

²¹ Decyzje: SR.6341.14.2011, SR.6341.24.2011, SR.6341.31.2011, SR.6341.40.2011.

²² Decyzja SR.6341.40.2011.

²³ Decyzja SR.6341.40.2011.

²⁴ Decyzje: SR.6341.14.2011, SR.6341.40.2011.

²⁵ Decyzje: SR.6341.14.2011, SR.6341.24.2011, SR.6341.28.2011, SR.6341.33.2011, SR.6341.39.2011, SR.6341.40.2011, SR.6341.45.2011, SR.6341.9.2012, SR.6341.12.2012, SR.6341.21.2012, SR.6341.33.2012.

i sposobach postępowania w przypadkach rozruchu, co naruszało art. 132 ust. 2 pkt 6 Prawa wodnego.

11. Jedno pozwolenie wodnoprawne²⁶ zostało wydane, pomimo braku w operacie wodnoprawnym informacji o formach ochrony przyrody utworzonych lub ustanowionych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷, występujących w zasięgu planowanych do wykonania urządzeń wodnych, co naruszało art. 132 ust. 2 pkt 7 Prawa wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 143-243)

Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska Pani Małgorzata Modrzejewska wyjaśniła, że w kwestii załączania przez wnioskodawców decyzji o warunkach zabudowy przyjęto w Starostwie zasadę, iż nie wymaga się takiej decyzji w stosunku do budowy pomostów o długości całkowitej do 25 m i wysokości (liczonej od korony pomostu do dna akwenu) do 2,5 m, czyli budowli podlegających zgłoszeniu, a nie uzyskaniu pozwolenia na budowę. Natomiast wydanie pozwolenia wodnoprawnego bez opisu prowadzenia zamierzonej działalności w języku nietechnicznym, było wynikiem przeoczenia. Niepodanie w pozwoleniach wodnoprawnych współrzędnych geograficznych usytuowania urządzenia wodnego, związane było z okresem zmiany w tym zakresie przepisów Prawa wodnego. W kwestii braku w operatach wodnoprawnych niektórych informacji wymaganych art. 132 ust. 2 Prawa wodnego uznano, iż z uwagi na charakter planowanego do wykonania urządzenia wodnego, są one nieistotne dla sprawy, np. rodzaj urządzeń pomiarowych, planowany okres rozruchu, czy wpływ gospodarki wodnej na wody powierzchniowe oraz podziemne, natomiast w zakresie podania ustaleń wynikających z warunków korzystania z wód regionu wodnego, to dotychczas Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu nie określił tych warunków. Brak pozostałych informacji był wynikiem przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 349-352)

NIK wskazuje na dyspozycję art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸, z którego wynika obowiązek ustalenia warunków zabudowy, również w przypadku realizacji obiektów budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 64a ust. 5 Prawa wodnego, do obowiązków organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego, należy nakładanie w drodze decyzji obowiązku likwidacji urządzeń wodnych, na które ich właściciele nie posiadają pozwolenia wodnoprawnego. Zgodnie z przywołanym przepisem dotyczy to sytuacji, w których właściciel urządzenia wodnego nie wystąpił z wnioskiem o jego legalizację, lub nie uzyskał decyzji o legalizacji urządzenia wodnego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Starostwa w badanym obszarze.

4. Gospodarowanie zasobem nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

W obrębie Zbiornika Słupeckiego nie ma gruntów należących do Skarbu Państwa przylegających do tego jeziora. Do Jeziora Powidzkiego w obrębie Powidz, przylega osiem działek²⁹ należących do Skarbu Państwa. Działki te stanowią drogi gminne w trakcie komunalizacji. W obrębie Polanowo, gmina Powidz do Jeziora

²⁶ Decyzja SR.6341.28.2011.

²⁷ Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

²⁹ Działki oznaczone numerami geodezyjnymi: 483/8, 435, 610, 620, 633, 658, 749 i 754/3.

Powidzkiego przylegają dwie działki³⁰ stanowiące własność Skarbu Państwa, które również stanowią drogi gminne w trakcie komunalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 353-355)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

1. Zapewnienie prowadzenia postępowań o wydanie pozwoleń wodnoprawnych w sposób zapewniający zgodność wydawanych pozwoleń z przepisami Prawa wodnego.
2. Podjęcie działań w celu wszczęcia postępowań dotyczących likwidacji urządzeń wodnych, na które ich właściciele nie posiadają pozwoleń wodnoprawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Poznań, dnia 6 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krystian Polus
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

³⁰ Działki oznaczone numerami geodezyjnymi: 11/1 i 103.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.