



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4114-004-02/2014
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	Ryszard Kokociński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89450 z dnia 24 marca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Czarnkowie ¹ , ul. Rybaki 3, 64-700 Czarnków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Maszewski, Starosta Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości² działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen częściowych obszarów objętych kontrolą. Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła w szczególności:

- odpowiednie przygotowanie organizacyjne Starostwa do wykonywania zadań związanych z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych oraz decyzji ustalających linie brzegowe jezior, a także właściwą ich realizację;
- opracowanie planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (obejmującego m. in. grunty pod wodami powierzchniowymi).

Nieprawidłowość dotyczyła gospodarowania nieruchomością gruntową pod wodami powierzchniowymi – jeziorem Zdręczno, wchodzącą w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu
faktycznego

1.1 W regulaminie organizacyjnym Starostwa określono że wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³ należy do obowiązków Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Ich realizację powierzono pracownikowi ww. Wydziału, którego obowiązki obejmowały m.in.:

- prowadzenie spraw w zakresie ustalenia linii brzegowej dla wód nie będących źródłowymi drogami wodnymi, przygotowanie pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych oraz na szczególne korzystanie z wód dla obiektów

¹ Dalej „Starostwo”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

nie zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz rozstrzygania sporów powstających w związku z wydawaniem tych pozwoleń;

- przygotowanie decyzji w sprawie wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia pozwoleń wodnoprawnych oraz orzeczeń o przeniesieniu praw i obowiązków, wynikających z wydanych pozwoleń;

- uczestnictwo w kontrolach z zakresu przestrzegania przepisów ustawy Prawo wodne oraz dokonywanie przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód, co najmniej raz na cztery lata.

(dowód: akta kontroli str. 5-78 i 122-125)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Postępowanie dotyczące pozwoleń wodnoprawnych i wydawanie decyzji o ustalenie linii brzegu

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą⁴ wydano ogółem 399 pozwoleń wodnoprawnych, z których sześć dotyczyło wykonania urządzeń wodnych na obszarze obejmującym nieruchomości gruntowe pokryte wodami powierzchniowymi jezior.

Wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na obszarze obejmującym nieruchomości gruntowe pokryte wodami powierzchniowymi jezior, składały gminy lub gminne ośrodki wypoczynku. Dotyczyły one wykonania: sceny pływającej na jeziorze Królewskim, pomostów rekreacyjno-przystaniowych na jeziorach Sarcz, Piast, Wielkie i Bielsko-Białe oraz kąpieliska na jeziorze Długie.

W latach 2000- 2010 r. wydano jedno pozwolenie wodnoprawne Gminie Wieleń na budowę pomostu rekreacyjnego na jeziorze Bielskim-Białe, obręb Biała, gmina Wieleń.

(dowód: akta kontroli str. 126-226)

2.2. Wydane pozwolenia spełniały wymagania określone w rozdziale IV ustawy Prawo wodne. Nie naruszały one w ocenie NIK ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, który to wymóg wynika z art. 125 ust. 1 ww. ustawy. Stosownie do przepisów art. 127 ust. 5 ww. ustawy, pozwolenia wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych, wydano na czas nieokreślony.

(dowód: akta kontroli str. 149-151, 162-163, 172-174, 188-190, 201-205, 215-217, 225-226)

2.3. W latach 2011-2014 (I kw.), do starostwa nie wpłynęły wnioski podmiotu mającego interes prawny lub faktyczny o wydanie decyzji o ustalenie linii brzegu jezior znajdujących się w granicach powiatu.⁵

(dowód: akta kontroli str. 261)

2.4 Starostwo nie przeprowadzało modernizacji ewidencji gruntów i budynków⁶, na obszarze obrębów ewidencyjnych obejmującej nieruchomości gruntowe pokryte wodami powierzchniowymi jezior (oznaczonych symbolami Wp/Ws) oraz nieruchomości znajdujących się w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Nie dokonywano

⁴ W latach 2010-2014 (I kw.)

⁵ Dotyczy to m.in. kontrolowanych jezior: Białe i Zdręczno.

⁶ o której mowa, w art. 24a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.)

także rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami jezior⁷ od gruntów przyległych, będących własnością osób prywatnych.

(dowód: akta kontroli str. 261)

W latach 2011-2013 Starosta wnioskował do Wojewody o przyznanie dotacji na modernizację ewidencji gruntów i budynków odpowiednio w wysokości 180, 200 i 180 tys. zł. Przyznana dotacja wynosiła odpowiednio 120, 170 i 157 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 79-121, 261-265)

Pani Jadwiga Matuszyńska-Zajac, Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa podała, że środki przyznane przez Wojewodę Wielkopolskiego na prowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w kontrolowanym okresie były niższe od wnioskowanych. Dlatego w pierwszej kolejności zgodnie z zapisem ustawowym, prowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków w miastach powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 261)

W latach 2011-2014 (I kw.) do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące ograniczania dostępu do linii brzegowej jezior.

(dowód: akta kontroli str. 418)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę dokonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków, której zakres obejmowałby m. in. aktualizację i weryfikację zasięgu użytków gruntowych, w szczególności stanowiących grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi. Aktualizacja użytków umożliwi bowiem usunięcie wszelkich rozbieżności pomiędzy częścią opisową operatu ewidencji gruntów i budynków, częścią kartograficzną (mapa numeryczna i mapa zasadnicza) i stanem faktycznym w terenie dla gruntów faktycznie pokrytych wodami powierzchniowymi jezior oraz gruntów zabudowanych i zurbanizowanych, znajdujących się w ich sąsiedztwie. W konsekwencji możliwe będzie także ustalenie linii brzegowej jezior. Ma to kluczowe znaczenie dla prawnej możliwości wyegzekwowania zakazu wynikającego z art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Stanowi on, iż „zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.”

Powyższa regulacja, zawarta w ustawie Prawo wodne jest związana z zarządzaniem zasobami wodnymi. Ma ona na celu zaspokajanie potrzeb ludności, w szczególności związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy. Wynika to także z nadrzędnej reguły zawartej w art. 1 ust. 3 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którą gospodarowanie wodami uwzględnia zasadę wspólnych interesów i jest realizowane [...] tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne. Zaspokajanie ww. potrzeb należy do katalogu zadań publicznych powiatu, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 8 i 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze

⁷ Białe i Zdręczno, objętych oględzinami w toku kontroli NIK.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.

3. Ewidencja i gospodarowanie zasobem nieruchomości gruntowych, w tym pokrytych wodami powierzchniowymi jezior

Opis stanu faktycznego

4.1. Według danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo, na obszarze powiatu znajdowały się 63 jeziora o powierzchni powyżej 5 tys. m². Ich łączna powierzchnia wynosiła 1.102 ha. Z tego, Skarb Państwa był właścicielem 55 jezior (łączna powierzchnia 976 ha), gmina Krzyż i Trzcianka trzech jezior (35 ha), osoby prywatne ośmiu jezior (91 ha).

Nieruchomościami gruntowymi pokrytymi wodami powierzchniowymi (stanowiącymi jednolite części wód powierzchniowych, oznaczonych symbolami Wp/Ws) władał: Marszałek Województwa (trzy nieruchomości o łącznej powierzchni 115 ha), Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu (19 nieruchomości - 172 ha), Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (13 nieruchomości - 358 ha), Lasy Państwowe (12 nieruchomości - 154 ha), Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki (5 nieruchomości - 176 ha).

(dowód: akta kontroli str. 275-302)

Spośród pięciu nieruchomości gruntowych pokrytych wodami powierzchniowymi jezior (stanowiących własność Skarbu Państwa), którymi gospodarował Starosta Czarnkowsko – Trzcianecki, tylko w sąsiedztwie nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę nr 164, obręb 0016 Mężyk, gm. Wieleń o powierzchni 6,2600 ha pokrytej powierzchniową wodą stojącą – jeziora Zdręczno znajdowały się nieruchomości gruntowe, na których posadowione były obiekty budowlane.

Ww. nieruchomość wraz z obciążeniem dzierżawą, przekazana została Staroście protokołem zdawczo-odbiorczym 30 grudnia 2011 r., przez Agencję Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Poznaniu Filia w Pile. Umowa dzierżawy nieruchomości rolnej pn. „Obiekt jeziorowy Miałły” obowiązywała do 31 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 275, 388, 413-415)

Według prowadzonej przez Starostę Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego ewidencji gruntów i budynków, z nieruchomościami gruntowymi oznaczonymi symbolem Ws, to jest jako grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi (jezior)⁹ nie sąsiadowały nieruchomości gruntowe stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 413-414)

4.2. Stosownie do przepisów art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰ opracowano plan wykorzystania zasobu, na lata 2012-2014. Plan ten obejmował wszystkie nieruchomości SP oddane w wieczyste użytkowanie do 31 sierpnia 2011 r. W planie tym nie było nieruchomości SP graniczących z nieruchomościami gruntowymi pokrytymi wodami powierzchniowymi (jezior) oznaczonymi w ewidencji gruntów i budynków symbolem Ws lub Wp¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 227-260)

4.3. Dokonane w toku kontroli NIK oględziny (przy udziale uprawnionego geodety) wykazały, że:

⁹ Analizowany obszar obejmował nieruchomości znajdujące się w odległości do 50 m od granicy działki ewidencyjnej pod wodami powierzchniowymi pięciu jezior, którymi gospodaruje Starosta Czarnkowsko – Trzcianecki.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz.518

¹¹ W obszarze analizowanym 50 m od granicy działki ewidencyjnej, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków symbolem Wp i Ws, to jest jako grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi lub stojącymi.

- Na gruntach pokrytych wodami powierzchniowymi jeziora Zdręczno¹², zarządzanego przez Starostę, do których przylegały cztery działki wzniesiono cztery obiekty budowlane stanowiące urządzenia wodne – pomosty, bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Powierzchnie tych pomostów wynosiły 12,24m², 16,24m², 9,14m² oraz 13m².

- Właściciel jednej działki przylegającej do jeziora Zdręczno zajął bezumownie grunt Skarbu Państwa o powierzchni 61,89 m², opłotowując go od strony jeziora, czym spowodował ograniczenie dostępu do jego brzegu.

- Część nieruchomości gruntowej niepokrytej wodą (o pow. 123,76 m²), była bezumownie użytkowana przez władającego nieruchomością przyległą do jeziora Zdręczno, której opłotowanie (o długości 9 m) posadowione było także na gruntach Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 386-406 i 420-435)

- Na gruntach pokrytych wodami powierzchniowymi jeziora Białe, do których przylegały trzy działki graniczące z jeziorem, wybudowano m.in. cztery pomosty o konstrukcji metalowej. Na posadowienie tych urządzeń nie zostały uzyskane pozwolenia wodnoprawne.

- Na jednej z ww. nieruchomości zbudowano pomost (w sposób uniemożliwiający swobodne przechodzenie wzdłuż brzegu jeziora), którego część posadowiono na nieruchomości pokrytej wodami powierzchniowymi, będącej własnością Skarbu Państwa¹³ (pomiar wykonany przez geodetę wykazał, że pomost ten ma powierzchnię 28,81 m²).

(dowód: akta kontroli str. 304-323)

- Na gruncie Skarbu Państwa (niepokrytym wodą, znajdującym się w granicach działki ewidencyjnej oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków symbolem Wp jeziora Białe), od strony wschodniej jednej działki, pobudowano na fundamencie opłotowanie, zajmując 33 m² gruntu Skarbu Państwa (opłotowanie to, powodowało ograniczenie dostępu do brzegu ww. jeziora).

(dowód: akta kontroli str. 436-448)

- Jedna działka, nieogrodzona od strony jeziora Białe, miała nienaturalnie ustaloną linię brzegową. W wyniku ingerencji w linię brzegową jeziora nastąpiło przesunięcie lustra wody do granicy ww. działki, powodujące ograniczenie dostępu do jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 304-305 307 i 308, 439, 447)

Według wyjaśnień Ewy Żylińskiej-Baran, Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa, w ewidencji starostwa nie ma decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeń dotyczących obiektów budowlanych istniejących na działkach przylegających do gruntów SP jeziora Zdręczno.

(dowód: akta kontroli str. 419)

W trakcie kontroli NIK, Starosta Czarnkowsko –Trzcianecki, na podstawie art. 64a ust. 5 Prawa wodnego, wszczął z urzędu postępowania administracyjne (w stosunku do właścicieli trzech pomostów wybudowanych na jeziorze Zdręczno) w celu nałożenia obowiązku likwidacji przez właścicieli urządzeń wodnych – pomostów.

(dowód: akta kontroli str. 408-412)

¹² Nieruchomość gruntowa stanowiąca działkę nr 164 obręb ewidencyjny 0016 Mężyk, gm. Wieln o powierzchni 6.2600 ha oznaczona symbolem Wp.

¹³ Zgodnie z art. 14 ust. 3, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne gruntami tymi gospodaruje Marszałek Województwa Wielkopolskiego.

Kontrola przeprowadzona przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Czarńkowie (obejmowała pięć nieruchomości, graniczących z nieruchomością gruntową pokrytą wodami powierzchniowymi jeziora Białe) wykazała, że posadowione na nich obiekty, wybudowano bez pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴) lub zgłoszenia (art. 30 ust. 1 tej ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 324-385)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie zostały podjęte czynności zmierzające do zachowania praw związanych z nieruchomością gruntową stanowiącą własność Skarbu Państwa (działka nr 164, obręb ewidencyjny 0016 Mężyk, gmina Wieleń - według ewidencji gruntów i budynków pokryta jest ona wodami powierzchniowymi jeziora Zdręczno). W ocenie NIK, aktualny sposób korzystania z części ww. nieruchomości jest niezgodny z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

Z ustaleń, o których mowa w pkt. 4.3 wystąpienia wynika, że część ww. nieruchomości jest bezumownie użytkowana, w sposób, który powoduje ograniczenie dostępu do jego brzegu (dokonano m. in. grodzienia nieruchomości). Na nieruchomości tej wzniesiono m. in. cztery obiekty budowlane stanowiące urządzenia wodne – pomosty, na które ich właściciele nie posiadali pozwoleń wodnoprawnych, jak również tytułów prawnych zezwalających na użytkowanie gruntów pokrytych wodami.

Zgodnie z art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organy o których mowa w art. 11, działające za Skarb Państwa, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Oznacza to, że nieruchomość, będąca w zasobie nieruchomości prowadzonym przez Starostę Czarńkowsko-Trzcianieckiego winna być użytkowana w sposób zapewniający m.in. dostęp do wód publicznych, przy czym korzystanie z nieruchomości gruntowych może się odbywać wyłącznie na zasadach określonych ww. ustawą.

Powyższą sytuację tylko częściowo usprawiedliwiają okoliczności zawarte w wyjaśnieniach Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomości i Mienia Powiatu Starostwa, który podał, że: „Po przejęciu w zarząd jeziora Zdręczno nie prowadzono kontroli dostępu do przestrzeni publicznej tego jeziora oraz nie badano usytuowanych na tym jeziorze obiektów, ponieważ do 31 stycznia 2014 r. obowiązywała dzierżawa”.

(dowód: akta kontroli str. 415-418)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli¹⁵, wnosi o podjęcie działań, które zapewnią, iż korzystanie z nieruchomości gruntowych pokrytych wodami jezior, bądź przylegających do nich, będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz z ich społeczno-gospodarczym przeznaczeniem (z zachowaniem wymogu swobodnego dostępu do wód publicznych).

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 wniosku pokontrolnego 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 czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:

Ryszard Kokociński
główny specjalista k. p.

Dyrektor:

z. up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82