



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4114-004-04/2014

I/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej)**

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	Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89469 z dnia 14 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, Plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Grobelny, Prezydent Miasta Poznania

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła w szczególności stwierdzone nieprawidłowości w zakresie:

- przygotowania projektów uchwał w sprawie wykazu kąpielisk oraz dokonywania przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych² i ich realizacji;
- wykonywania obowiązków (określonych przepisami ustawy Prawo wodne) dot. ochrony wód powierzchniowych przed niewłaściwą eksploatacją oraz ciążących na właścicielu nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych;
- gospodarowania nieruchomościami gruntowymi Skarbu Państwa oraz Miasta Poznania przylegających bezpośrednio do powierzchniowych wód płynących jeziora Kierskiego;
- wykonywania czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne, unormowania i kompetencje w zakresie realizowanych zadań

1.1. Zadania z zakresu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³ (dalej „ustawa Prawo wodne”)

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

² na pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.

Prowadzenie spraw z zakresu gospodarki wodno-ściekowej należy do zadań Oddziału Gospodarki Wodnej Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu. Sprawy te obejmują m.in.: ustalanie linii brzegu, wyznaczanie dostępu do wód, wzywanie do usunięcia zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej mogących stworzyć stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, albo zwierząt lub środowisku, wydawanie decyzji legalizacyjnych na wykonane urządzenia wodne. Zadania ww. Oddziału obejmują także:

- prowadzenie spraw w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, wygaszania, cofania lub ograniczania: zwykłego korzystania z wód, szczególnego korzystania z wód, a także wykonania urządzeń wodnych oraz odbudowy, rozbudowy, przebudowy lub rozbiórki m. in.: murów oporowych, bulwarów, nabrzeży, pomostów, przystani, kąpielisk;
- prowadzenie wizji lokalnych w terenie oraz zbieranie i analizowanie dokumentów w zakresie prowadzonych spraw;
- wykonywanie przeglądów pozwoleń wodnoprawnych;
- przygotowanie projektu uchwały obejmującego wykaz planowanych kąpielisk na terenie miasta oraz prowadzenie ewidencji kąpielisk wraz z aktualizacją.

Nadzór nad ww. oddziałem sprawuje zastępca dyrektora, do którego zadań należy m. in. bezpośrednie organizowanie wykonywania zadań oraz sprawowanie nadzoru nad czynnościami podległych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 1251-1290)

1.2. Zadania z zakresu ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴ (dalej „ustawa”)

Zgodnie z art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ustawy, organem reprezentującym Skarb Państwa oraz Miasto Poznań w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest Prezydent Miasta Poznania, który zobowiązany jest do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa na terenie Miasta Poznania oraz zasobem nieruchomości Miasta Poznania, zgodnie z art. 23 ust. 1 oraz art. 25 ust. 1 i 2 ustawy gospodaruje Prezydent Miasta Poznania, w tym m. in.:

- ewidencjonuje nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;
- sporządza plany wykorzystania zasobu;
- zabezpiecza nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- wykonuje czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzi windykację tych należności;
- wydierżawia, wynajmuje i użycza nieruchomości wchodzące w skład zasobu.

Zadania Wydziału Gospodarki Nieruchomościami obejmują prowadzenie spraw gospodarowania nieruchomościami Miasta Poznania i Skarbu Państwa, m. in. w zakresie:

- organizacji zasobu nieruchomości Miasta Poznania i zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,

⁴ Dz. U. z 2014, poz. 518.

- wykonywania praw i obowiązków właściciela nieruchomości, w tym ustanawiania, zmieniania i pozbawiania praw do nieruchomości Miasta Poznania i nieruchomości Skarbu Państwa,
- reprezentowania Miasta Poznania i Skarbu Państwa w postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych w zakresie ochrony praw właścicielskich.

Ww. zadania realizuje m. in. Oddział Dzierżaw i Użyczeń Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu. Obejmują one prowadzenie spraw m. in. w zakresie: zawierania, wypowiedzania, rozwiązywania umów dzierżawy lub najmu nieruchomości; sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę lub najem; przygotowywania, ogłaszania i przeprowadzania przetargów na dzierżawę lub najem nieruchomości celem wyłonienia dzierżawców lub najemców oraz ustalenia wysokości czynszu; użyczenia nieruchomości; protokolarnego przekazywania i przejmowania nieruchomości dzierżawcom, najemcom i biorącym w użyczenie.

Do obowiązków ww. Oddziału należy także dokonywanie analizy i zmian stawek czynszu za najem lub dzierżawę; aktualizacja bazy danych związanych z zakresem dzierżaw, najmu i użyczenia nieruchomości; prowadzenie postępowań dotyczących bezumownego korzystania z nieruchomości w związku z prowadzonymi postępowaniami w zakresie zawierania, wypowiedzania i rozwiązywania umów dzierżawy; rozpatrywania wniosków byłych najemców i dzierżawców o rozliczenie wynagrodzenia za nakłady pozostawione po wygaśnięciu umowy najmu lub dzierżawy w związku ze zwrotem nieruchomości na rzecz byłych właścicieli.

Ponadto, do zadań ww. Wydziału należy także prowadzenie spraw w zakresie:

- koordynacji przeprowadzania kontroli zewnętrznej w miejskich jednostkach organizacyjnych w zakresie prawidłowości gospodarowania, dokumentowania i ewidencjonowania mienia Miasta;
- koordynacji przeprowadzania kontroli zagospodarowania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1585-1590)

Zasady gospodarowania nieruchomościami Miasta Poznania, w zakresie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania określa uchwała nr LXI/840/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 października 2009 r. (ze zm.).

Zgodnie z zasadami ustalonymi w ww. uchwale, Prezydent Miasta Poznania jest upoważniony do wynajmowania lub wydzierżawiania nieruchomości na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz zawierania (po upływie okresu dzierżawy lub najmu w przypadku umowy zawartej na czas oznaczony do 3 lat) kolejnych umów wyłącznie w określonych w uchwale przypadkach (wskazanych w § 12 ust. 3 tej uchwały).

Powyższa uchwała upoważnia Prezydenta Miasta Poznania do określenia (w formie zarządzenia) wysokości stawek czynszu dla umów dzierżawy lub najmu komunalnych nieruchomości gruntowych lub ich części oraz zasad przeprowadzania przetargów na wydzierżawienie lub najem tych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 674-696)

Zarządzeniem Nr 876/2010/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 22 listopada 2010 r. w sprawie wydzierżawiania i wynajmowania komunalnych

nieruchomości gruntowych lub ich części ustalono m. in.: stawki czynszu za dzierżawę komunalnych nieruchomości gruntowych w trybie bezprzetargowym oraz cele, na które są one wydierżawiane (określono w zał. nr 1 do zarządzenia). W § 5 przedmiotowego zarządzenia wskazano, iż do zawierania umów dzierżawy komunalnych nieruchomości jest uprawniony Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami oraz dyrektorzy właściwych jednostek organizacyjnych (w odniesieniu do komunalnych nieruchomości gruntowych, które mają w dyspozycji), z wyłączeniem nieruchomości oddanych im w trwały zarząd.

Wskazane wyżej zarządzenie zostało uchylone Zarządzeniem Prezydenta Miasta Nr 745/2013/P z dnia 21 listopada 2013 r.⁵, które stosuje się do nieruchomości komunalnych znajdujących się w dyspozycji Wydziału Gospodarki Nieruchomościami, jak również miejskich jednostek organizacyjnych, z wyłączeniem nieruchomości, na których ustanowiony został trwały zarząd.

(dowód: akta kontroli str. 278-314, 659-672)

Rada Miasta Poznania nie podejmowała uchwały, o której mowa w art. 43 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalającej szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne Miasta Poznania. Normujący tę kwestię akt prawny, w postaci zarządzenia, nie został również wydany przez Wojewodę Wielkopolskiego w odniesieniu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Prezydent Miasta Poznania na prawach powiatu.

Prezydent Miasta Poznania nie określił (w formie zarządzenia) zasad oddawania w dzierżawę, najem, użyczenie nieruchomości Skarbu Państwa, a także wysokości stawek czynszu za najem lub dzierżawę nieruchomości.

Ustalając stawki czynszu przy wydierżawianiu/wynajmowaniu gruntów Skarbu Państwa na czas oznaczony do lat 3 Wydział Gospodarki Gruntami korzysta analogicznie ze stawek czynszu stosowanych w umowach dzierżawy/najmu gruntów komunalnych określonych w załączniku nr 1 do Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania Nr 876/2010/P i Nr 745/2013/P.

(dowód: akta kontroli str. 199, 1117-1119, 1619)

2. Gospodarowanie zasobami wodnymi jezior oraz nieruchomościami znajdującymi się w ich sąsiedztwie, zapewnienie dostępu do wód publicznych

2.1. Zarządzanie zasobami wodnymi jezior na obszarze Miasta Poznania

2.1.1 Postępowania dot. pozwoleń wodnoprawnych oraz decyzji ustalających linię brzegu

W latach 2011 – 2014 (do 31 marca), w odniesieniu do wszystkich jezior i ich zlewni znajdujących się na terenie Miasta Poznania wydano siedem pozwoleń wodnoprawnych. Dotyczyły one legalizacji urządzenia wodnego, piętrzenia jeziora, budowy wylotu wód drenarskich, odprowadzenia wód opadowych, budowy mola, zmiany decyzji w sprawie odprowadzenia ścieków deszczowych.

Według danych zawartych w rejestrze pozwoleń wodnoprawnych prowadzonym przez Wydział Ochrony Środowiska Urzędu (na dzień 31 marca 2014 r.) dla jeziora Kierskiego i Rusałka, jak i terenów ich zlewni obowiązywały: dwa pozwolenia na

⁵ Utrzymało regulacje dot. m.in. zasad ustalania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z przedmiotu dzierżawy po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy.

pobór wód powierzchniowych, pięć na odprowadzenie/budowę wylotu ścieków/wód opadowych, jedno na budowę wylotu wód drenarskich, jedno na budowę moła oraz trzy, które dotyczyły legalizacji urządzeń wodnych i wylotu wód opadowych.

(dowód: akta kontroli str. 149-151)

Wydane decyzje o legalizacji urządzeń wodnych dotyczyły:

- kąpieliska Rusalka zlokalizowanego na terenie jeziora Rusalka, na działce 3/1 oraz 3/4 ark. 24, obręb Gołęcin, obejmującego plażę, moło drewniane na słupach stalowych oraz pomost drewniany na kratownicach stalowych (decyzja nr OS.I/6341-31/11 z dnia 17 maja 2011 r.),
- kąpieliska Krzyżowniki zlokalizowanego na terenie jeziora Kierskiego, na działce nr 1 ark. 1 oraz 3,4 i 5 ark. 7, obręb Krzyżowniki (decyzja nr OS.I/6341-32/11 z dnia 17 maja 2011 r. Do wniosków o legalizację ww. urządzeń wodnych nie załączono decyzji o warunkach zabudowy. W dniu 19 maja 2011 r. ww. decyzje zostały doręczone Poznańskiemu Ośrodkom Sportu i Rekreacji, które były wnioskodawcą i organizatorem kąpielisk.

(dowód: akta kontroli str. 149-151, 551-567,)

W kontrolowanym okresie nie były wydawane przez Prezydenta Miasta Poznania decyzje o ustaleniu linii brzegu, które swoim zakresem obejmowałyby grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi wód powierzchniowych jezior znajdujących się na terenie Miasta Poznania. W odniesieniu do wód powierzchniowych jeziora Kierskiego w 2009 r. wpłynął jeden wniosek o ustalenie linii brzegowej, który ze względów formalnych pozostał bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 151)

Według wyjaśnień zastępcy Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Piotra Szczepanowskiego „Wody jeziora Kierskiego są piętrzone za pomocą urządzenia wodnego – budowli piętrzącej na jazie w km 27+600 rzeki Samicy Kierskiej. Nie jest ono jeziorem naturalnym [...]. Ze względu na funkcjonowanie urządzenia wodnego (budowli piętrzącej) art. 15 ustawy Prawo wodne nie może mieć zastosowania. Przepis ten dotyczy wyłącznie linii brzegowej cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych. [...] samo pojęcie linii brzegowej nie jest zdefiniowane. Trafnie zauważa SN w postanowieniu z dnia 12 maja 2011 r., sygn. III CSK 238/10 (LEX nr 964473), że: pojęcie linii brzegu nie jest obecnie prawnie zdefiniowane. Z art. 9 ust. 4a, art. 14 ust. 1 oraz 15 ust. 1 ustawy Prawo wodne można wnioskować, że jest to linia zetknięcia się gruntów pokrytych płynącymi wodami powierzchniowymi z gruntem przyległym”.

(dowód: akta kontroli str. 820-821)

2.1.2 Realizacja innych zadań wynikających z ustawy Prawo wodne, w tym w zakresie zapewnienia dostępu do wód publicznych

W latach 2013-2014 Wydział Ochrony Środowiska Urzędu przeprowadził łącznie 17 kontroli związanych z korzystaniem z wód na terenie wszystkich jezior oraz ich zlewni. Obejmowały one następujące jeziora i ich zlewnie:

- jezioro Kierskie: sześć kontroli, z czego pięć dotyczyło gospodarki ściekami bytowymi, a jedna piętrzenia jeziora;
- jezioro Rusalka: sześć kontroli, które dotyczyły m. in. gospodarki wodnościekowej, szczelności zbiorników, dopływu i wylotu ścieków deszczowych;
- jezioro Strzeszyńskie: pięć kontroli dotyczących gospodarki ściekowej.

(dowód: akta kontroli str. 151-152)

Wydział Ochrony Środowiska Urzędu dokonał przeglądów ustaleń pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód, a także realizacji tych pozwoleń (dot. m. in. jeziora Kierskiego i Rusalka):

- w dniu 6 października 2008 r. pozwolenia nr OS.GW/6210-8/04 z 8 kwietnia 2004 r.;
- w dniu 20 grudnia 2012 r. pozwolenia nr OS.I/6210-6/08 z 28 lutego 2008 r.;
- w dniu 8 listopada 2013 r. pozwolenia nr OS.I/6210-77/06 z 9 listopada 2006 r.;
- w dniu 11 lutego 2013 r. pozwolenia nr OS-I/6210-140/09 z 9 marca 2010 r.
- w dniu 26 marca 2013 r. pozwolenia nr OS-I/6210-102/09 z 1 października 2009 r.

W odniesieniu do dwóch obowiązujących pozwoleń wodnoprawnych, od daty ich wydania nie minęły cztery lata, w którym to okresie, zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy Prawo wodne należy dokonać przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych oraz ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 826-827)

W przypadku udostępniania nieruchomości zasobu Miasta Poznania obejmującego nieruchomości przyległe do wód powierzchniowych, bądź pokrytych tymi wodami (w tym jeziora Kierskiego), zgodnie z opiniami Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu dot. wydzierżawiania gruntów na cel rekreacyjny (z 27 lutego 2014 r. – OS-I.6341-15.2014 oraz z dnia 9 marca 2006 r. – OS.I/6215-10/06) zobowiązywano dzierżawców/użytkowników nieruchomości do przestrzegania zakazów i ograniczeń wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. Także w decyzji Prezydenta Miasta Poznania udzielającej pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego - mola rekreacyjnego (na południowo zachodnim brzegu jeziora Kierskiego) zobowiązano użytkownika do przestrzegania nienaruszalności linii brzegowej oraz niegrodzenia nieruchomości przyległej do powierzchni wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

(dowód: akta kontroli str. 513-517)

Według wyjaśnień zastępcy Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Piotra Szczepanowskiego „Wydział Ochrony Środowiska wydając opinie dotyczące udostępniania nieruchomości pokrytych wodami powierzchniowymi jeziora Kiekrz, w tym również w przypadku decyzji [...], na podstawie której udzielono Gminie Tarnowo Podgórne pozwolenia wodnoprawnego, zawarł obowiązek przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu. Wydział Ochrony Środowiska używał pojęcia „linia brzegu” w sensie potocznym, [...] tj. jako linię zetknięcia się gruntów pokrytych płynącymi wodami powierzchniowymi z gruntami przyległymi”.

(dowód: akta kontroli str. 821)

2.2. Zasób nieruchomości Miasta Poznania oraz Skarbu Państwa i jego ewidencja

Zgodnie z art. 21 i 24 ustawy do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa/gminy należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa/gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa/gminy.

Zgodnie z ustawą, w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie wchodzi grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, w rozumieniu ustawy Prawo wodne (art. 21a).

Opis stanu
faktycznego

Ewidencja zasobu nieruchomości Miasta Poznania oraz Skarbu Państwa, którym gospodaruje Prezydent Miasta Poznania prowadzona jest przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu.

Ewidencja ta oparta jest na danych pochodzących z następujących źródeł:

- ewidencji gruntów i budynków (w zakresie oznaczenia geodezyjnego, powierzchni, właściciela);
- kilku autonomicznych aplikacji i rejestrów prowadzonych i uzupełnianych przez poszczególne komórki merytoryczne Wydziału Gospodarki Nieruchomościami. W bazach tych ewidencjonowane są dane wprowadzane w oparciu o funkcjonujące procesy: dzierżaw, użyczeń, powierzenia, trwałego zarządu;
- Systemu Informacji Przestrzennej (warstwa zawierająca przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego).

(dowód: akta kontroli str. 172-174, 196)

Z wyjaśnień jakie zostały zawarte w piśmie⁶ Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu z dnia 24 lutego 2012 r. wynika, że „od 2010 roku trwają intensywne prace nad budową i wdrożeniem zintegrowanego systemu informatycznego wspomagającego gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i Miasta Poznania”, który „umożliwi prowadzenie ewidencji nieruchomości (zgodnie z katastrem nieruchomości)”.

(dowód: akta kontroli str. 182)

Według danych zawartych w ewidencji⁷ zasobu nieruchomości Miasta Poznania oraz Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent Miasta Poznania, zasób ten obejmował m.in:

- nieruchomości gruntowe pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi jeziora Rusalka (część działki nr 3/4 w obrębie Gołęcin, ark. 24) o powierzchni 37,4066 ha;
- nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa pod wodami powierzchniowymi płynącymi jeziora Kierskiego (oznaczone w ewidencji gruntów i budynków symbolem – Wp), do których należą: działka nr 1/1, obręb Psarskie, ark. 19, o powierzchni 44,6607 ha, działka nr 165, obręb Psarskie, ark. 21, o powierzchni 73,9713 ha, działka nr 27, obręb Wielkie, ark. 05, o powierzchni 21,6477 ha, a także nieruchomości gruntowe pokryte powierzchniową wodą płynącą – jeziora Kierskiego, tj. działki:
 - nr 1/2, (ark. 01), obręb Krzyżowniki o powierzchni 104,8486 ha,
 - nr 658/1 (ark. 06) o powierzchni 4,3370 ha oraz nr 658/2 (ark. 13) o powierzchni 45,1518 ha, w obrębie Kiekrz, których właścicielem jest Miasto Poznań.

(dowód: akta kontroli str. 42-148, 175-178, 588-601)

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 322/2012/P z dnia 18 maja 2012 r. przyjęty został plan wykorzystania nieruchomości Miasta Poznania (na lata 2012 – 2014). W planie tym zawarto m. in. prognozę dotyczącą udostępnienia nieruchomości stanowiących własność Miasta Poznania (wskazywała powierzchnię

⁶ Dotyczyło kontroli w zakresie gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa przeprowadzonej w Urzędzie przez Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

⁷ Prowadzonej przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta Poznania.

nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, bądź użytkowanie, podlegających sprzedaży, użyczonych, objętych służebnością).

Dane dotyczące powierzchni zapisane zostały w programie zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 323/2012/P z dnia 18 maja 2012 r. przyjęto plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Prezydent Miasta Poznania (na lata 2012 -2014). Plan ten zawierał m.in. prognozę dotyczącą udostępnienia nieruchomości poprzez: użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, dzierżawę gruntu, służebność i inne niezdefiniowane, komunalizację.

(dowód: akta kontroli str. 163-171)

2.3. Udostępnianie nieruchomości zasobu stanowiących miejsca wypoczynku i rekreacji na obszarze Miasta Poznania

Opis stanu
faktycznego

Według danych zawartych w ewidencji zasobu nieruchomości Miasta Poznania oraz Skarbu Państwa⁸, którymi gospodaruje Prezydent Miasta Poznania (na prawach powiatu):

1/ z zasobu nieruchomości Miasta Poznania udostępniono m. in., poprzez:

- powierzenie jednostkom organizacyjnym miasta, 32 nieruchomości lub ich części znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie oraz pokrytych wodami jeziora Rusalka;
- oddanie w trwały zarząd, Poznańskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji nieruchomość oznaczoną nr działki 3/1 (obręb 20, ark. 24);
- oddanie w trwały zarząd, Poznańskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji, nieruchomości stanowiących działkę nr 546/1 (obręb 27, ark. 10) i 537/20 (obręb 27, ark. 12) przylegających do wód powierzchniowych jeziora Kierskiego;
- powierzenie i oddanie w dzierżawę, części nieruchomości stanowiącej działkę nr 1/2 (obręb 22, ark. 01)⁹ pokrytej wodami powierzchniowymi jeziora Kierskiego oraz działki nr 544/2 (obręb 27, ark. 10);
- dzierżawę, nieruchomości oznaczonej nr działki 655/4 (obręb 27, ark.11);
- najem nieruchomości, bądź ich części oznaczonych nr działki 530/2 i 657/1 (obręb 27, ark. 12), działki nr 12 (obręb 22, ark. 10), 658/2 (obręb 27, ark. 13), nr 12 (obręb 22, ark. 10), 164/127 (obręb 24, ark. 20), 656/4 (obręb 27, ark. 11), 530/1 (obręb 27, ark. 12);
- użyczenie nieruchomości, bądź jej części stanowiących działkę 656/1 i 656/3 (obręb 27, ark. 06);
- użytkowanie, nieruchomości oznaczonej nr działki 547/3 (obręb 27, ark. 11) oraz 551/11 (obręb 27, ark. 10);

Ponadto, według danych zawartych w ewidencji zasobu nieruchomości Miasta Poznania, bezumownie użytkowane były działki lub ich części¹⁰ oznaczone:

⁸ Dane te opierają się na wykazach sporządzonych przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami zat. „Zestawienie Nr 1 – Zasób nieruchomości Miasta Poznania, Zestawienie Nr 2 – Zasób nieruchomości Skarbu Państwa gospodarowany przez Prezydenta Miasta Poznania” i obejmują także nieruchomości, które zostały powierzone miejskim jednostkom organizacyjnym; analiza w tym zakresie obejmowała nieruchomości gruntowe pokryte wodami powierzchniowymi jezior oraz znajdujące się w ich sąsiedztwie nieruchomości gruntowe, w odległości do 50 m od granicy działki ewidencyjnej jeziora.

⁹ Z ogólnej powierzchni tej działki 110,1916 ha, 104,8486 stanowią grunty oznaczone symbolem – Wp.

¹⁰ znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie lub pokrytych wodami jeziora Kierskiego.

nr 658/2 (obręb 27, ark. 13)¹¹, nr 1/1 i 1/2 (obręb 22, ark. 01), nr 10/28 i 10/37 (w obrębie 22, ark. 30), nr 652/2 i 654/4 (obręb 27, ark. 11).

2/ z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa udostępniono:

- część nieruchomości oznaczonej nr działki 1/1, w obrębie 24, ark. 19 (umowa dzierżawy);
- nieruchomości oznaczone nr działki 537/4 i 537/6 w obrębie 27, ark. 12, które zostały oddane w trwały zarząd Komendzie Wojewódzkiej Policji w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 591-601, 812)

Z przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin wynika, że poza ww. nieruchomościami użytkowano – bez tytułów prawnych – następujące nieruchomości będące w zasobie Skarbu Państwa, bądź Miasta Poznania:

- w obrębie Psarskie część działki nr 4, ark. 14 wraz z częścią działki nr 1/1, ark. 19 pokrytej wodami powierzchniowymi jeziora Kierskiego, o łącznej powierzchni 1.173 m², na których pobudowano przystań jachtową Ligi Obrony Kraju¹²;
- część działki w obrębie Psarskie nr 1/1, ark. 19 o pow. 2.776 m², zabudowanej domkami letniskowymi, obiektami kempingowymi wraz z infrastrukturą techniczną oraz pomostem (o pow. 122 m²)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 1541-1577)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Z naruszeniem przepisu art. 136 ust. 2 ustawy Prawo wodne dokonywano przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód, a także realizacji tych pozwoleń. Przepis ten stanowi, że przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód, do ziemi lub urządzeń kanalizacyjnych, a także realizacji tych pozwoleń właściwy organ dokonuje co najmniej raz na 4 lata.

Z ustaleń kontroli wynika, że Wydział Ochrony Środowiska Urzędu dokonał przeglądu ustaleń i realizacji trzech pozwoleń wodnoprawnych, nr OS.GW/6210-8/04, nr OS.I/6210-6/08 i nr OS.I/6210-77/06 z naruszeniem ww. terminu. Opóźnienia wynosiły od blisko 6 miesięcy do 3 lat, co NIK ocenia negatywnie.

Realizacja powyższego obowiązku jest szczególnie istotna ze względu na skalę występujących nieprawidłowości związanych z gospodarowaniem wodami jeziora Kierskiego, tj. odwodnianiem obiektów oraz odprowadzaniem wód opadowych i ścieków do jeziora (bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, o których mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 i 8 ustawy Prawo wodne), co wykazały oględziny przeprowadzone w toku kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1131-1138, 1481, 1486)

2. W ocenie NIK nieprawidłowo został przygotowany projekt uchwały Rady Miasta Poznania określającej wykaz kąpielisk na terenie gminy, obejmujący wykaz planowanych kąpielisk, sporządzony po rozpatrzeniu wniosków, o których mowa w art. 34a ust. 2 ustawy Prawo wodne.

¹¹ Z ogólnej powierzchni tej działki 45,3918 ha, 45,1518 stanowią grunty oznaczone symbolem – Wp.

¹² Są to środki trwałe, których wartość brutto na dzień 30 kwietnia 2014 r. wynosiła: pomosty – 39.678,36 zł, nabrzeże – 12.200 zł i murek oporowy – 9.344 zł (dowód: akta kontroli str. 328-329).

¹³ Stanica wędkarska Koła „Odlewnik”.

Z ustaleń kontroli wynika, że mimo braku pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie trzech kąpielisk (obejmujących wydzielone fragmenty wód powierzchniowych jeziora Strzeszynek, Krzyżowniki oraz Rusalka w Poznaniu) w projekcie uchwały Rady Miasta w sprawie wykazu kąpielisk na terenie Miasta Poznania na 2011 rok (w konsekwencji również w § 1 pkt 1 ppkt 2, 3 i 4 uchwały Rady Miasta Poznania nr XI/118/VI/2011 z dnia 17 maja 2011 r.) ujęto kąpieliska (Strzeszynek, Krzyżowniki i Rusalka), na które ich organizator – Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji nie posiadał wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub decyzji o ich legalizacji¹⁴.

Organizator kąpieliska załączył do wniosku o umieszczenie w wykazie kąpielisk w zakresie kąpieliska Rusalka na jeziorze Rusalka: decyzję o sygnaturze OS-IV-6210-162-60-94/96 z dnia 18.10.1996r. [...] udzielającą pozwolenia wodnoprawnego na okresowe spuszczenie wody z jeziora Rusalka; decyzję o sygnaturze OS-IV-6210-8-60-94/97 z dnia 22.09.1997r. [...] udzielającą zezwolenia na obniżenie lustra wody oraz wykonanie remontu czaszy jeziora Rusalka; decyzję o sygnaturze OS-GW.6210/5/96 z dnia 6.09.1996 r. udzielającą pozwolenia wodnoprawnego [...] na okresowe spuszczenie wody z jeziora Rusalka.

(dowód: akta kontroli str. 141-150, 824, 1292-1474)

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem zawartym w wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska, iż „nie było konieczności dołączenia do wniosku pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie kąpieliska lub jego legalizację. [...] Wystarczyło dołączyć do wniosku jedno z poniższych pozwoleń tj.: pozwolenie wodnoprawne na wykonanie kąpieliska, lub na wykonanie pomostu lub piętrzenie wody zbiornika, przy których zlokalizowane jest kąpielisko” oraz z opinią, że „Załączone do wniosku przez organizatora kąpieliska pozwolenia wodnoprawne spełniały formalne wymogi w zakresie przedmiotowego wniosku, gdyż przepis art. 34a ust. 4 pkt. 1 ustawy Prawo wodne nie precyzuje rodzaju pozwolenia wodnoprawnego, które stanowi załącznik do wniosku”.

Przyjęcie wyrażanego w wyjaśnieniach stanowiska prowadziłoby do nie dającego się zaakceptować, z punktu widzenia zgodności z przepisami ustawy Prawo wodne, poglądu, iż załączenie jakiegokolwiek pozwolenia wodnoprawnego (np. wyłącznie na piętrzenie wód) umożliwiałoby umieszczenie kąpieliska w wykazie, który uchwała Rada Miasta Poznania.

(dowód: akta kontroli str. 824-825)

Podkreślić należy, że zgodnie z definicją określoną w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h ustawy Prawo wodne, kąpielisko jest (obok pomostów) odrębnym urządzeniem wodnym, co oznacza, że wymaga ono osobnego pozwolenia wodnoprawnego – art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne. Podstawą przygotowania i opiniowania uchwały powinny być wnioski o umieszczenie kąpielisk w wykazie, wraz z załącznikami (art. 34a ust. 9 w zw. z ust. 2). Brak stanowiącego taki załącznik pozwolenia wodnoprawnego na urządzenie kąpieliska, określającego m.in. cel i zakres korzystania z wód oraz warunki wykonywania uprawnień i obowiązków niezbędne ze względu na ochronę środowiska i interesów ludności i gospodarki (art. 128 ustawy Prawo wodne), sprawia że nie można dokonać oceny, czy taki sposób korzystania z wód jest zgodny z zasadami wynikającymi z art. 1 i celami określonymi w art. 2 ustawy Prawo wodne.

¹⁴ Decyzje o legalizacji urządzeń wodnych, wydane w dniu 17 maja 2011 r. doręczone zostały wnioskodawcy w dniu 19 maja 2011 r., tj. dwa dni po podjęciu przez Radę Miasta Poznania uchwały w sprawie wykazu kąpielisk (dotyczy kąpielisk Krzyżowniki i Rusalka).

Omawiana nieprawidłowość dotyczy także uchwały Rady Miasta Nr LXVII/1074/VI/2014 z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie wykazu kąpielisk, w której w § 1 pkt 1 ppkt 3 ujęto „kąpielisko Strzeszynek na Jeziorze Strzeszyńskim, obejmujące 50 m linii brzegowej”. Nadal nie została bowiem wydana decyzja pozwolenie wodnoprawne na wykonanie tego kąpieliska, bądź decyzja o jego legalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1616-1617)

Na konieczność uzyskania pozwolenia na wykonanie urządzeń wodnych (do takich na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h ustawy Prawo wodne zalicza się pomosty i kąpieliska) wskazywał Marszałek Województwa Wielkopolskiego w piśmie z dnia 11 maja 2011 r.¹⁵, w którym zastrzegł¹⁶, że:

- konieczne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego;
- do wniosku powinien być dołączony operat wodnoprawny, który w części dotyczącej rozwiązań technicznych, strona zainteresowana winna uzgodnić z Inspektorem w Przeźmierowie Wielkopolskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu;
- należy uwzględnić warunek wyniesienia spodu pomostu (-ów) 50 cm powyżej maksymalnego poziomu wody w jeziorze;
- po uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego na organizację kąpieliska/budowę pomostów zainteresowany zobowiązany jest do zawarcia z Marszałkiem Województwa Wielkopolskiego umowy na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 553-554)

Należy przy tym zauważyć, że projekt uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie wykazu kąpielisk, został przedłożony Zastępcy Prezydenta Miasta Poznania (celem akceptacji) już w dniu 13 kwietnia 2011 r., w momencie kiedy trwały jeszcze postępowania dot. legalizacji kąpielisk, zanim upłynął termin na zgłoszenie uwag i wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 566, 1299)

3. Wydział Ochrony Środowiska Urzędu, realizujący zadania Prezydenta Miasta Poznania, zaniechał działań, o których mowa w art. 64a ust. 5 ustawy Prawo wodne. Przepis ten stanowi, że jeżeli właściciel urządzenia wodnego nie wystąpił z wnioskiem, o legalizację urządzenia wodnego, lub nie uzyskał decyzji o legalizacji urządzenia wodnego, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego nakłada na właściciela tego urządzenia, w drodze decyzji, obowiązek likwidacji urządzenia, ustalając warunki i termin wykonania tego obowiązku.

Realizacja ww. obowiązków należy do zadań Oddziału Gospodarki Wodnej Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu (nadzorowanego przez Zastępcę Dyrektora Wydziału). Oddział ten zobowiązany jest m. in. do prowadzenia wizji lokalnych w terenie oraz zbierania i analizowania dokumentów m. in. w sprawach dotyczących rozbiórki murów oporowych, bulwarów, nabrzeży, pomostów, przystani, kąpielisk.

¹⁵ Dotyczyło zgody na legalizację kąpieliska Krzyżowniki, nad brzegiem jeziora Kierskiego.

¹⁶ Uwagi te nie zostały uwzględnione. Z pisma Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu (adresowanego do Poznańskich Ośrodków Sportu i Rekreacji) wynika, że „uwagi te dotarły do tut. Wydziału po upływie terminu, który strony miały na wypowiedzenie się przed wydaniem decyzji (w aktach sprawy OS.I/6341-31/11 brak potwierdzenia odbioru przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego zawiadomienia o wszczęciu postępowania).

¹⁷ Umowa taka nie została zawarta (dowód: akta kontroli str. 1248).

Ustalenia kontroli NIK, w tym oględziny (przeprowadzone przy udziale uprawnionych geodetów) nieruchomości gruntowych pokrytych powierzchniową wodą płynącą jeziora Kierskiego wykazały, że:

- właściciele wykonanych urządzeń wodnych: 19 pomostów, 4 slipów, dwóch nabrzeży nie posiadają odpowiednich pozwoleń wodnoprawnych, ustalających m.in. cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska¹⁸;
- mimo braku pozwoleń wodnoprawnych z nieruchomości będących własnością Miasta Poznania (użytkowanych bezumownie/oddanych w dzierżawę) do jeziora Kierskiego odprowadzane są wody opadowe oraz ścieki;
- dokonano umocnień brzegu jeziora Kierskiego, poprzez wykonanie nabrzeży oraz muru oporowego¹⁹ na nieruchomościach przyległych do wód powierzchniowych (działki w obrębie Kiekrz, nr 547/3, ark. 11 oraz nr 546/1, ark. 10), na które posiadacz nieruchomości nie posiadał pozwolenia wodnoprawnego;
- na użytkowanie gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi jeziora Kierskiego posiadacze urządzeń wodnych nie dysponowali także umowami mimo, że ich właścicielem jest Miasto Poznań²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 520, 1130, 1150-1151, 1247-1248, 1475-1576)

Ustalenia NIK wykazały także, że naruszono zakaz niszczenia lub uszkodzania brzegów śródlądowych wód powierzchniowych, tworzących brzeg wody, wynikający z art. 25 ustawy Prawo wodne. W toku oględzin nieruchomości stwierdzono, że uszkodzono naturalny brzeg jeziora Kierskiego, wykonując stopnie ziemne oraz nabrzeże i mur oporowy na nieruchomości będącej własnością Miasta Poznania stanowiącej działkę nr 546/1, obręb Kiekrz, ark. mapy 10 (użytkowanej bez tytułu prawnego, którą oddano w trwałą zarząd Poznańskim Ośrodkiem Sportu i Rekreacji w Poznaniu). Dotyczy to także nieruchomości oznaczonej nr 547/3, w obrębie Kiekrz, ark. 11, oddanej w użytkowanie Żeglarskiemu Ludowemu Klubowi Sportowemu z siedzibą w Poznaniu, na której w dniu 15 maja 2014 r. prowadzone były prace związane z umocnieniem brzegu (wykonano nasyp ziemny i nabrzeże z płyt betonowych oraz pali drewnianych na odcinku o długości ok. 50 m).

(dowód: akta kontroli str. 391, 396-419 1507-1540,)

NIK nie podziela poglądu wyrażonego w wyjaśnieniach złożonych przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska, iż „Prezydent może realizować uprawnienie określone w art. 64a ust. 5 ustawy Prawo wodne, po powzięciu wiadomości o nieprawidłowościach od organów uprawnionych do kontroli”.

(dowód: akta kontroli str. 822, 1131-1132)

Prezydent Miasta Poznania, jako organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego może z własnej inicjatywy wszcząć postępowanie dotyczące nałożenia obowiązku likwidacji urządzenia wodnego, na które ich właściciel nie posiada wymaganego pozwolenia. Taki pogląd wyraził również Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu²¹. Wskazuje on, że „Prezydent jako organ właściwy

¹⁸ Według dokonanych pomiarów powierzchnia ww. urządzeń wodnych (zlokalizowanych na odcinku obejmującym fragmenty brzegu ww. jeziora o długości ok. 650 m) wynosiła: pomosty – 1.126 m², slipy 48 m². Urządzenie wodne, na które ich właściciele nie posiadali pozwoleń wodnoprawnych ujawnione były także na mapach ewidencyjnych będących załącznikiem do operatów wodnoprawnych i wniosków o legalizację urządzeń wodnych – kąpielisk.

¹⁹ Prace te zostały wykonane przez Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe Województwa Wielkopolskiego.

²⁰ według danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków (działka nr 658/1, ark. 06 o powierzchni 4,3370 ha oraz działka nr 658/2, ark. 13 o powierzchni 45,1518 ha, w obrębie Kiekrz).

²¹ W piśmie z dnia 13 i 17 czerwca 2014 r., znak: Z-071/49/575/14 (dowód: akta kontroli str. 1156-1161).

do wydania pozwolenia wodnoprawnego może podejmować za każdym razem działania z urzędu, z art. 64a ust. 5 ustawy Prawo wodne bez informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarowania wodami. Ustawa Prawo wodne w żadnym miejscu nie wskazuje, że przed podjęciem działań przez organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego w trybie art. 64a ust. 5 ustawy Prawo wodne musi być przeprowadzona kontrola gospodarowania wodami przez Dyrektora RZGW. [...] Prezydent Miasta przysyłając dokumentację²² posiadał stosowną wiedzę o nieprawidłowościach i wykonanie kontroli oraz informowanie o jej wynikach z art. 161 ustawy byłoby niecelowe”.

(dowód: akta kontroli str. 822, 1157)

Takie stanowisko znajduje również potwierdzenie w orzeczeniu Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 11 maja 2011 r. (II OW 14/11) stwierdził, że „Jakkolwiek proces legalizacji urządzenia wodno-prawnego nie może być wszczęty z urzędu, bez wniosku właściciela tego urządzenia (art. 64a ust. 1 ustawy Prawo wodne), to organ właściwy do wydania pozwolenia wodno-prawnego posiada w takiej sytuacji kompetencje do podjęcia działań o których mowa w art. 64a ust. 5 ustawy Prawo wodne.”

Należy podkreślić, że właśnie do zadań Wydziału Ochrony Środowiska – Oddziału Gospodarki Wodnej należy „wzywanie do usunięcia zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej”. Za okoliczności uzasadniające podjęcie takich działań (tj. wezwanie do usunięcia zaniedbań w mogących stworzyć stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi) niewątpliwie należy uznać przypadki nie tylko budowy urządzeń wodnych bez wymaganego zezwolenia (i niezbędnej dla jego uzyskania dokumentacji technicznej²³), ale również przypadki utrzymywania urządzeń wodnych w nienależytym stanie – pomostów/nabrzeży posadowionych na nieruchomościach, które objęto oględzinami²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 822, 1089-1098, 1485, 1502, 1564-1566)

Wydział Ochrony Środowiska Urzędu mając dostęp do baz danych (w tym do baz informacji przestrzennych - np.: geoportal), we własnym zakresie może czerpać informacje dotyczące urządzeń wodnych.

4. Ewidencja nieruchomości gruntowych, w tym nieruchomości zabudowanych, będących w zasobie, którymi gospodaruje Prezydent Miasta Poznania prowadzona jest niezgodnie z katastrzem nieruchomości.

Z ustaleń kontroli wynika, że dane zawarte w ewidencji nieruchomości zasobu, prowadzonej przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami są niezgodne z danymi w katastrze nieruchomości, tj. treścią materiału państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego ujawnionego na mapach zasadniczych.

Dotyczy to m. in. nieruchomości gruntowych oznaczonych jako działki nr: 656/3 (obręb 27, ark. 06), 652/2 (obręb 27, ark. 11), a także części nieruchomości stanowiącej działkę nr 1/1, obręb 24, ark. 19 użytkowanej m. in. przez Polski Związek Wędkarski oraz nieruchomości stanowiącej działkę nr 4 (obręb 24, ark. 14) użytkowanej przez Ligę Obrony Kraju wraz częścią działki nr 1/1 (obręb 24, ark. 19) stanowiącą przystań jachtową.

²² Stanowiły ją projekty uchwał w sprawie wykazu kąpielisk wraz załącznikami.

²³ Zgodnej np. z przepisami Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie.

²⁴ Nieruchomości oznaczonych nr działki 1/1 w obrębie Psarskie , ark. 19 użytkowanych przez Związek Harcerstwa Polskiego Chorągiew Poznańską oraz Polski Związek Wędkarski, Kolo nr 71.

Z danych zawartych w ewidencji zasobu, a także ewidencji środków trwałych nie wynika, że ww. nieruchomości są zabudowane²⁵ obiektami trwale związanymi z gruntem (domkami letniskowymi, pomostami, hangarami, posiadają infrastrukturę techniczną), które to obiekty wykorzystywane są na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, bądź na działalność sportową (przystań jachtowa, żeglarska).

Niezgodności dotyczą także danych o sposobie władania oraz podmiocie władającym nieruchomościami zasobu, które wynikają z rejestru gruntów. Dotyczy to nieruchomości gruntowych pod wodami powierzchniowymi płynącymi jeziora Kierskiego (będących w zasobie nieruchomości Miasta Poznania oraz Skarbu Państwa) oznaczonych nr działki:

- 1/1 w obrębie Psarskie, ark. 19, o powierzchni 44,6607 ha, którą według wypisu z rejestru gruntów gospodaruje Polski Związek Wędkarski;
- 165 w obrębie Psarskie, ark. 19, o powierzchni 73,8713 ha, którą według wypisu z rejestru gruntów gospodaruje Dyrekcja Państwowych Jezior.

(dowód: akta kontroli str. 87-148, 590-601, 1475-1577)

W obu przypadkach w ewidencji gruntów i budynków nie ma informacji, iż ww. nieruchomości stanowią zasób, którym gospodaruje Prezydent Miasta Poznania.

W ocenie NIK, jedną z przyczyn tego stanu jest to, że ewidencjonowanie i gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i Miasta Poznania ma charakter rozproszony w kilku systemach.

(dowód: akta kontroli str. 181-182)

5. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz Miasta Poznania odbywa się w sposób sprzeczny z przepisem art. 21a ustawy, zgodnie z którym w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie wchodzi grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, w rozumieniu ustawy Prawo wodne.

Z ustaleń kontroli wynika, że w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodaruje Prezydent Miasta Poznania wykazywane są grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi jeziora Kierskiego (oznaczone w ewidencji gruntów i budynków symbolem – Wp), do których należą:

- działka nr 1/1, obręb Krzyżowniki, ark. mapy 19, o powierzchni 44,6607 ha;
- działka nr 165, obręb Psarskie, ark. mapy 21, o powierzchni 73,9713 ha;
- działka nr 27, obręb Wielkie, ark. mapy 05, o powierzchni 21,6477 ha.

(dowód: akta kontroli str. 1099-1100)

Wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do tych wód oraz gospodarowanie gruntami pokrytymi płynącymi wodami powierzchniowymi ww. jeziora należy, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 oraz art. 14 ust. 3 ustawy Prawo wodne do kompetencji Marszałka Województwa Wielkopolskiego. Wydane na podstawie art. 11 ust. 2 i 3 ustawy Prawo wodne rozporządzenie Rady Ministrów z 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149) określa w § 1 pkt 2, że śródlądowe wody powierzchniowe lub ich części, stanowiące własność publiczną, istotne dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, w stosunku do których wykonywanie uprawnień Skarbu Państwa powierza się marszałkom województw.

²⁵ co stwierdzono m.in. w trakcie oględzin przedmiotowych nieruchomości.

W załączniku Nr 2 do tegoż rozporządzenia pod Lp. 370 Samica Kierska z jez. Kierskie Duże została powierzona Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego, jako wykonawcy uprawnień Skarbu Państwa.

Powyższa ocena zgodna jest ze stanowiskiem, Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego (zawartym w piśmie z dnia 13 stycznia 2014 r.), z którego wynika m. in., że „w stosunku do działki nr 1/2 obręb Krzyżowniki, arkusz mapy 19 [...] mimo zapisu w operacie ewidencji gruntów i budynków, wskazującego jako właściciela Miasto Poznań, podmiotem właściwym do gospodarowania terenem [...] winien być Marszałek Województwa Wielkopolskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 637)

Zdaniem NIK, w skład zasobu nieruchomości Miasta Poznania nie powinny także wchodzić pozostałe grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi jeziora Kierskiego, których właścicielem, według danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, jest Miasto Poznań.

Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1, w związku z art. 10 ustawy Prawo wodne, grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi płynącymi – jeziora Kierskiego stanowią własność Skarbu Państwa i nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu (z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie). Nie mogą one zatem stanowić przedmiotu własności jednostek samorządu terytorialnego²⁶. Dotyczy to nieruchomości gruntowej pokrytej powierzchnią wodą płynącą – jeziora Kierskiego:

- stanowiącej działkę nr 1/2, (ark. 01) obręb ewidencyjny Krzyżowniki o powierzchni 104,8486 ha ;
- stanowiącej działkę nr 658/1, (ark. 06) o powierzchni 4,3370 ha i działki nr 658/2, ark. 13 o powierzchni 45,1518 ha, obręb Kiekrz, których właścicielem jest Miasto Poznań.

W ocenie NIK, w przedmiotowym przypadku, Prezydent Miasta Poznania może wystąpić o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Poznańskiego²⁷ dot. nabycia przez Miasto Poznań własności nieruchomości, w części dotyczącej działek gruntu, które według danych prowadzonej przez niego ewidencji gruntów i budynków stanowią grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi (oznaczone symbolem – Wp), czego dotychczas nie uczyniono.

(dowód: akta kontroli str. 602-610)

6. NIK negatywnie ocenia, jako niezgodną z zasadą prawidłowej gospodarki określoną w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, praktykę polegającą na tym, że nieruchomości zasobu są użytkowane, za wiedzą i zgodą Miasta, bez tytułu prawnego²⁸ (np. przez okres trwający ponad dwa lata, na bliżej nieokreślonych zasadach). Taka sytuacja miała m.in. miejsce w przypadku nieruchomości położonych nad jeziorem, w obrębie Kiekrz, oznaczonych nr działki 656/4, ark. 11 i 658/2, ark. 13 (o łącznej powierzchni ok. 3.082 m²), użytkowanej przez stowarzyszenie kultury fizycznej. Podmiot ten dzierżawi także sąsiednią nieruchomość położoną przy ulicy Wilków Morskich nr 37 w Poznaniu, będącą własnością Miasta Poznania, o powierzchni 4.397m² (działki nr 655/3 i 655/4 o wartości 347.363 zł), które tylko częściowo są zagospodarowane. Jest on również

²⁶ Porównaj Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 1 marca 2013 r., sygnatura I ACa 33/13.

²⁷ Nr Pk.J/7252/05/1647/92 z dnia 16 czerwca 1992 r. oraz Nr GG-VII-A-7252/03/1200/94 z dnia 17 maja 1994 r.

²⁸ przez podmioty/osoby nie będące np. jednostkami organizacyjnymi Miasta Poznania.

posiadaczem innej sąsiadującej nieruchomości położonej przy ulicy Wilków Morskich w Poznaniu, także w nieznacznym stopniu zagospodarowanej²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 146, 328, 452- 453, 754-770, 806-808, 1109, 1198, 1241, 1591-1596, 1632)

Zdaniem NIK, zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 222 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny³⁰ (oraz umowami, jakie wcześniej wiązały obecnych tzw. bezumownych użytkowników), Miasto Poznań, jako właściciel/władający nieruchomością winien skorzystać z posiadanego uprawnienia, jakim jest wezwanie do wydania nieruchomości zasobu (ewentualnego rozliczenia nakładów), bądź jeżeli istnieje taka możliwość udostępnić nieruchomość, ale wyłącznie na zasadach określonych w ustawie. Takie działanie odpowiadałoby dyspozycji art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³¹. Stanowi on, iż obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia.

Wszelkie inne działania, stanowiące odstępstwa od norm i zasad, sprzeczne z obowiązującymi przepisami regulującymi udostępnianie nieruchomości zasobu, mogą wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz brak transparentności w dysponowaniu mieniem publicznym.

7. Wydział Gospodarki Nieruchomościami nie realizował właściwie obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy dotyczącego wykonywania czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu. Stwierdzono, że w przypadku nieruchomości zabudowanych, użytkowanych bez tytułu prawnego, wykorzystywanych na cele rekreacyjno-sportowe, przyjęta wysokość wynagrodzenia za użytkowanie 1 m² gruntu (0,21 zł) na rok jest znacznie niższa od stawek określonych w „Tabeli stawek czynszu netto za dzierżawę/najem komunalnych nieruchomości gruntowych lub ich części na terenie Miasta Poznania.

Dotyczy to trzech nieruchomości położonych w obrębie Kiekrz użytkowanych bezumownie przez związki sportowe i kluby żeglarskie: działki nr 658/2, ark. 13 (użytkowanej bezumownie od 1 grudnia 2011 r.), działki nr 652/2, ark. 11 (użytkowanej bezumownie od 14 marca 2014 r. oraz działki nr 656/4, ark. 11 (użytkowanej bezumownie od 1 grudnia 2011 r.). Łączna powierzchnia ww. nieruchomości wynosiła 5.190 m².

Zgodnie z Zarządzeniem nr 876/2010/P Prezydenta Miasta z dnia 22 listopada 2010 r., stawki czynszu za dzierżawę komunalnych nieruchomości gruntowych w trybie bezprzetargowym (w zależności od strefy) określone zostały w załączniku nr 1 do zarządzenia (§ 14 pkt 1). Stawka czynszu za dzierżawę terenu sportowo-rekreacyjnego (we wszystkich strefach) wynosiła 0,60 zł za 1m² na rok i ulegała zwiększeniu o 100%, z uwagi na „bezumowne użytkowanie” nieruchomości (po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy dzierżawy).

Zgodnie z § 14 ww. zarządzenia, a także aktualnie obowiązującego zarządzenia dot. wydzierżawiania komunalnych nieruchomości gruntowych, stawki czynszu dzierżawnego za komunalne nieruchomości gruntowe mogą wynosić 35% podstawowych stawek czynszu.

²⁹ Podmiot ten w rocznym sprawozdaniu z działalności organizacji pożytku publicznego za 2012 r. nie podał informacji, iż organizacja zawarła umowy dzierżawy, najmu, użyczenia nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Do dnia 10 czerwca 2014 r. w zarządzie zasiadała osoba zatrudniona w Urzędzie na stanowisku kierowniczym.

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że ww. nieruchomości nie są przedmiotem umowy dzierżawy, lecz użytkowane są bez tytułu prawnego³², co oznacza, że zastosowanie przedmiotowych ulg nie znajduje uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1109, 278-285)

Okoliczności wskazywane w wyjaśnieniach, złożonych przez Małgorzatę Szukalską – Kierownika Oddziału Dzierżaw i Użyć w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami, iż „umowy, po rozwiązaniu lub wygaśnięciu których Miasto nalicza dotychczasowym użytkownikom wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z gruntu, takich kar nie przewidywały, dlatego przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu nie może mieć zastosowania § 6 Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania nr 745/2013/P” wskazują na konieczność niezwłocznego uregulowania podstaw prawnych władania wskazanymi nieruchomościami i dostosowania stawek opłat za korzystanie z nich do obowiązujących zasad.

(dowód: akta kontroli str. 1224)

Warto natomiast zwrócić uwagę na fakt, że umowy dzierżawy zawierały zapisy, z których wynikało, że w przypadku ich wygaśnięcia, Dzierżawca zobowiązany jest zwrócić przedmiot dzierżawy, czego nie uczyniono³³. Prowadzenie postępowań dotyczących bezumownego korzystania z nieruchomości „w związku z prowadzonymi postępowaniami w zakresie zawierania, wypowiedzania i rozwiązywania umów dzierżawy” należało do zadań Oddziału Dzierżaw i Użyć Wydziału Gospodarki Nieruchomościami.

Oddział ten nie wykonywał także, należącego do niego obowiązku, protokolarnego przekazywania i przejmowania nieruchomości dzierżawcom, najemcom i biorącym w użyczenie, co NIK ocenia negatywnie³⁴ z punktu widzenia kryterium gospodarności (np. rozliczania nakładów).

(dowód: akta kontroli str. 1208, 1238, 1590)

8. Gospodarowanie nieruchomościami przyległymi do wód powierzchniowych odbywa się w sposób niezgodny z zasadami prawidłowej gospodarki oraz wynikającymi z zawieranych umów, w sposób ograniczający dostęp do wód publicznych, a także z naruszeniem przepisów ustawy Prawo wodne oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁵.

8.1 Z ustaleń kontroli wynika, że na nieruchomościach gruntowych³⁶ przyległych do wód powierzchniowych jeziora Kierskiego (działki nr 656/3, ark. 6 i nr 656/4, ark. 11, w obrębie Kiekrz) dokonano grodzenia nieruchomości w sposób, który uniemożliwia lub ogranicza dostęp do powierzchniowych wód publicznych.

Naruszało to warunki zawieranych umów dzierżaw (nr D/27/39, D/27/45) oraz umowy użyczenia nr 01/2005, w których wprowadzono zapisy dot. zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 od linii brzegu a także uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

³² Ze sporządzonego przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami Urzędu zestawienia nie wynika, że zostały uiszczone należności za bezumowne użytkowanie nieruchomości.

³³ W przypadku umowy dzierżawy zawartej z Szkolnym Związkiem Sportowym „Wielkopolska” umowa wygasła ponad dwa lata temu.

³⁴ Ocenę taką uzasadnia w szczególności skala stwierdzonych nieprawidłowości opisanych w dalszej części wystąpienia, dotyczących gospodarowania mieniem, wskazujących na naruszenie zasad prawidłowej gospodarki (por. pkt 8 sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”).

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.

³⁶ których właścicielem jest Miasto Poznań.

(dowód: akta kontroli str. 731-732, 757-759, 771-772)

Przeprowadzone przez NIK oględziny wykazały, że Miasto Poznań, jako właściciel nieruchomości przyległych do wód powierzchniowych objętych powszechnym korzystaniem (tj. śródlądowych powierzchniowych wód publicznych jeziora Kierskiego) nie zapewniło dostępu do wody w sposób umożliwiający to korzystanie.

Ustalenia NIK wskazują, że swobodny dostęp do wód mają członkowie klubów żeglarskich/sportowych/stowarzyszeń, kół wędkarskich, które dzierżawią, bądź użytkują bez tytułu prawnego grunty Miasta Poznania³⁷. Oględziny wskazują, że na terenach użytkowanych m. in. przez kluby żeglarskie, które przylegają do wód powierzchniowych jeziora Kierskiego, na odcinku ok. 1000 m (tworzącym linię brzegową) brak jest swobodnego przejścia wzdłuż jeziora. Dotyczy to m. in. nieruchomości zasobu, którym gospodaruje Prezydent Miasta Poznania (np. części nieruchomości w obrębie Psarskie³⁸, stanowiącej działkę nr 1/1, ark. mapy 19, bądź nieruchomości oznaczonej nr działek nr 656/3, ark. 6 i nr 656/4 oraz działki nr 547/3, ark. 11, w obrębie Kiekrz).

(dowód: akta kontroli str. 1475-1577)

Warto przy tym zwrócić uwagę, że już w pozwoleniu wodno-prawnym z dnia 6 czerwca 1983 r. (ważnym do 2000 roku), wydanym na podstawie ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne³⁹, ówczesny użytkownik nieruchomości⁴⁰ (Zarząd Wojewódzki Szkolnego Związku Sportowego) został zobowiązany do „usunięcia opłotowań z nabrzeża i pozostawienia swobodnego przejścia wzdłuż jeziora”.

(dowód: akta kontroli str. 1123-1124)

Zdaniem NIK, mimo iż pojęcie linii brzegu nie jest obecnie zdefiniowane⁴¹, właściciel nieruchomości, a w zasadzie Prezydent Miasta Poznania gospodarujący zasobem nieruchomości Skarbu Państwa i Miasta Poznania, ma instrumenty prawne do tego, aby usunąć takie grodzienie lub uniemożliwić jego postawienie, chociażby poprzez roszczenie negatoryjne.

8.2 Sposób w jaki bezumowni użytkownicy użytkowali nieruchomość będącą własnością Miasta Poznania (działka nr 546/1 w obrębie Kiekrz, arkusz mapy 10) narusza przepisy art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne. Nie posiadali oni bowiem pozwolenia wodnoprawnego na dokonanie umocnień brzegu i wykonanie nabrzeża.

W ocenie NIK, obecny sposób zagospodarowania ww. nieruchomości gruntowej zabudowanej, którą Prezydent Miasta Poznania najpierw powierzył Poznańskim Ośrodkom Sportu i Rekreacji w Poznaniu, a potem oddał temu podmiotowi w trwały zarząd na cele rekreacyjno-sportowe, nie zapewnia powszechnego korzystania z wód, które ma służyć do wypoczynku, uprawiania turystyki i sportów wodnych (art. 34 ust. 2 ustawy Prawo wodne). Ww. nieruchomość pozostaje odgrodzona, w sposób uniemożliwiający dostęp do jeziora, zakazano przechodzenia przez teren nieruchomości przylegającej do brzegu jeziora oraz uniemożliwiono przechodzenie przez ten obszar (wykonano ogrodzenia dochodzące do brzegu/linii zasięgu wody,

³⁷ co w konsekwencji może np. prowadzić do prób zasiedzenia nieruchomości.

³⁸ Teren użytkowany przez Polski Związek Wędkarski – Stanica Wędkarska oraz Ligę Obrony Kraju – przystań jachtowa.

³⁹ Dz. U. Nr 38 poz. 230.

⁴⁰ Działka nr 656/4, ark. 11, w obrębie Kiekrz, której właścicielem jest Miasto Poznań.

⁴¹ W tym zakresie pogląd ten jest zgodny z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami z dnia 13 czerwca 2014 r.

umieszczono tablice zakazujące wstępu na nieruchomości przyległe do powierzchniowych wód publicznych jeziora Kierskiego, zabroniono plażowania i kąpieli)⁴².

(dowód: akta kontroli str. 151, 520, 1518-1540)

8.3 Na ww. nieruchomości dokonano także nielegalnych nakładów – w postaci tymczasowych drewnianych hangarów, które dotychczas nie zostały usunięte (mimo wezwania do rozbiórki). Dokonywane na przedmiotowej nieruchomości inwestycje (metodą faktów dokonanych), mogą rodzić roszczenia o zwrot nakładów na ich realizację, na które bezumowny użytkownik nie posiada zgody właściciela nieruchomości, a także, (jak pokazują okoliczności wynikające z akt sprawy związanej z udostępnieniem nieruchomości⁴³) może prowadzić do powstania znaczących kosztów związanych z doprowadzeniem nieruchomości do stanu zgodnego z prawem, które zmuszone będzie ponieść Miasto Poznań.

(dowód: akta kontroli str. 389-392, 436, 489, 1518-1540)

Oględziny innych nieruchomości, bądź ich części, których właścicielem jest Miasto Poznań (położonych w obrębie Kiekrz: działki 658/2 w granicy z działką 571 i 656/3), a także kontrole przeprowadzone przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Poznaniu wskazują również, że na nieruchomościach będących w zasobie poczyniono nakłady w postaci obiektów budowlanych, jak hangary, domki letniskowe, pomosty, na które brak jest pozwoleń na budowę (art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane) lub zgłoszenia (art. 30 ust. 1 tej ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 951-1071, 1503, 1072-1083)

Na powyższe okoliczności (mające także wpływ na wartość szacunkową nieruchomości, a w konsekwencji na wysokość wnoszonej opłaty z tytułu użytkowania nieruchomości stanowiącej dochody Miasta Poznania) wskazywał już rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym z czerwca 2008 r. dot. wartości rynkowej nieruchomości gruntowej zabudowanej, położonej przy ulicy Wilków Morskich (obręb Kiekrz, ark. 11, działka 547/3). Wskazano w nim, iż „oszacowana wartość nie obejmuje znajdujących się na przedmiotowej nieruchomości obiektów nie związanych trwale z gruntem, w tym zwłaszcza obiektów kontenerowych i domków campingowych, jak również domków rekreacyjnych trwale związanych z gruntem, pobudowanych w technologii tradycyjnej murowanej, gdyż brak jest przesłanek o pełnej zgodności z prawem poczynionych naniesień”.

(dowód: akta kontroli str. 318-322)

W ocenie NIK, działanie (organu zobowiązanego do podejmowania czynności faktycznych i prawnych dot. nieruchomości zasobu), którym było zwrócenie się z pismem z dnia 4 czerwca 2007 r.⁴⁴ do Powiatowego Inspektoratu Budowlanego o ustalenie legalności zabudowy należy uznać za niewystarczające. Tym bardziej, że jak wynika z dokonanych przez NIK ustaleń, użytkownik nieruchomości, której właścicielem jest Miasto Poznań, poza obiektami parterowego baraku drewnianego oraz hangaru, nie posiada dokumentacji, wybudowanych na przedmiotowym terenie, obiektów budowlanych, m. in. zespołu kontenerów z płyty obornickiej oraz czterdziestu budynków letniskowych (mieszkalnych).

(dowód: akta kontroli str. 1107, 1205)

⁴² Wody jeziora Kierskiego znajdują się w wykazie jednolitych części wód powierzchniowych przeznaczonych do kąpieli prowadzonym przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu.

⁴³ Okoliczności przywołane w piśmie z dnia 5 czerwca 2009 r. (znak: GN.XXII/722434-53/06) związane z: nielegalną zabudową (nadal istniejącą) oraz bezskutecznym wezwaniem do usunięcia poniesionych nakładów (akta kontroli, str. 436).

⁴⁴ tj. siedem lat temu.

Sposób, w jaki nieruchomość położona przy ulicy Ks. Nawrota w Poznaniu (część działki 546/1 w obrębie Kiekrz, ark. mapy 10 przy ulicy Ks. Nawrota w Poznaniu) została wydzierżawiona z przeznaczeniem na bazę szkoleniowo-sprzętową (umowa z dnia 31 stycznia 2011 r. nr DD.2015-13-1/11) narusza przepisy art. 35 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wydzierżawiając przedmiotową nieruchomość, powierzoną Poznańskim Ośrodkom Sportu i Rekreacji, nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę.

(dowód: akta kontroli str. 403, 531-533)

Z ustaleń kontroli wynika, że Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji, wydzierżawiając ww. umową, od dnia 1 lutego 2011 r. (na 20 lat) część ww. nieruchomości nie dysponowały opinią urbanistyczną, bądź decyzją o warunkach zabudowy. Naruszało to zasadę wyrażoną w zarządzeniu Prezydenta Miasta Poznania nr 876/2010/P z dnia 22 listopada 2010 r., zgodnie z którą „komunalne nieruchomości gruntowe przeznaczone są do wydzierżawienia po uzyskaniu opinii, w szczególności: opinii urbanistycznej Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania, albo po przedłożeniu ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy⁴⁵”.

(dowód: akta kontroli str. 533)

Ponadto, sposób rozdysponowania nieruchomości, określony w ww. umowie dzierżawy zawartej w dniu 31 stycznia 2011 r.⁴⁶ był niezgodny z jej przeznaczeniem wynikającym ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Poznania, na podstawie którego Poznańskim Ośrodkom Sportu i Rekreacji powierzono przedmiotową nieruchomość. Część nieruchomości położonej przy ulicy Ks. Nawrota w Poznaniu o powierzchni 0,3836 ha (dz. nr 546/1, obręb Kiekrz, ark. 10) została bowiem oddana w dzierżawę z przeznaczeniem na bazę szkoleniowo-sprzętową Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego Województwa Wielkopolskiego mimo, że z zapisów Studium wynikało, iż są to „tereny koncentracji sportu i rekreacji”. Co istotne, stowarzyszenie⁴⁷ które było stroną ww. umowy nadal użytkuje nieruchomość, dokonując na niej nakładów (bez zgody jej właściciela).

(dowód: akta kontroli str. 520, 524, 542-543, 862-868)

Sposób korzystania z ww. nieruchomości był także sprzeczny z przeznaczeniem określonym w decyzji Prezydenta Miasta Poznania z dnia 31 stycznia 2013 r. (znak: GN-XX.6844.1.174.2012) ustanawiającej trwały zarząd na rzecz Poznańskich Ośrodków Sportu i Rekreacji w Poznaniu. Zgodnie z przedmiotową decyzją, nieruchomość została oddana w trwały zarząd z przeznaczeniem na działalność sportową, w celu wykonywania działalności statutowej przez jednostkę organizacyjną Miasta Poznania.

Wskazywane w wyjaśnieniach Agnieszki Szymankiewicz Zastępcy Dyrektora Wydziału okoliczności, że nie ma formalno-prawnych przeciwwskazań, aby Miasto

⁴⁵ Zasady te miały zastosowanie do nieruchomości powierzonych miejskim jednostkom organizacyjnym, którą są Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji.

⁴⁶ do zawarcia której Prezydent Miasta Poznania udzielił pełnomocnictwa w dniu 29 listopada 2010 r.

⁴⁷ Użytkuje on również nieodpłatnie, na cele statutowe, pomieszczenia (z przeznaczeniem na „sprzęt ratunkowy i utrzymanie gotowości ratowniczej”) znajdujące się na nieruchomości, której właścicielem jest Skarb Państwa/Miasto Poznań przy ulicy Nad jeziorem w Poznaniu, którą dzierżawi „Fundacja [...]” zarządzana przez osoby, wchodzące również w skład zarządu stowarzyszenia.

Poznań reprezentowane przez POSIR podpisało [...], w ramach ustawowych uprawnień, umowę, w myśl, której określony podmiot będzie realizował zadanie własne gminy wpisane w ustawę o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, nie zmieniają oceny, co do sposobu, w jaki ta nieruchomość została rozdysponowana.

(dowód: akta kontroli str. 1103)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami ogólnymi ustawy Prawo wodne (art. 1 ust. 3, art. 2 ust. 1) gospodarowanie i zarządzanie zasobami wodnymi, którego instrumentem są pozwolenia wodnoprawne, bądź „instytucja” legalizacji urządzenia wodnego, winno być realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne. Winno ono służyć m. in. ochronie zasobów wodnych przed niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, utrzymaniu lub poprawie stanu ekosystemów wodnych, a także zaspokojeniu potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją. Argumenty podnoszone w składanych wyjaśnieniach odnoszące się do ustalonych nieprawidłowości (opisanych w pkt. 2 i 3 sekcji ustalone nieprawidłowości) wskazują, że brak jest odpowiedniej współpracy organów administracji publicznej odpowiedzialnych za zarządzanie zasobami wodnymi oraz z przedstawicielami lokalnych społeczności, którą jest np. Rada Osiedla Kiekrz. Ta ostatnia jest jednostką pomocniczą Miasta Poznania i do jej zadań, zgodnie ze Statutem Rady Osiedla Kiekrz⁴⁸ należy m.in. opiniowanie projektów inwestycji i przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Miasta Poznania dotyczących obszaru działania Osiedla, a także projektów zmiany przeznaczenia miejskich obiektów sportu i rekreacji położonych na obszarze Osiedla. Z ustaleń kontroli wynika, że Poznańskie Ośrodki Sportu i Rekreacji, dokonując zmiany przeznaczenia nieruchomości zabudowanej położonej przy ulicy Ks. Nawrota w Poznaniu z terenów sportu i rekreacji na „bazę szkoleniowo-sprzętową” nie wystąpiły do Rady Osiedla Kiekrz o wydanie opinii w tej sprawie. Świadczy to o nierespektowaniu jej uprawnień wynikających z aktu prawa miejscowego, jakim jest Statut Osiedla Kiekrz.

(dowód: akta kontroli str. 820-822, 1131-1133, 1597-1615, 393-395)

Powyższe ustalenia wskazują na potrzebę zapewnienia realizacji uprawnień Rady Osiedla Kiekrz, określonych w Statucie Osiedla, w sprawach dotyczących obszaru tej jednostki pomocniczej Miasta Poznania.

2. Zdaniem NIK przyjęcie (słusznego) poglądu, iż Prezydent Miasta Poznania nie jest organem właściwym do wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do wód powierzchniowych płynących jeziora Kierskiego⁴⁹, tj. oznaczonych w ewidencji gruntów symbolem Wp, na co w swoich wyjaśnieniach zwraca również uwagę Zastępca Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami oznacza, że do zadań własnych Miasta Poznania nie będzie należała realizacja zadania publicznego pt. „Rekultywacja wód Jeziora Kierskiego poprzez napowietrzanie warstw naddennych za pomocą aeratorów. Objęte było ono umową nr OS-IV.526.9.2013 z dnia 13 maja 2013 r. w ramach, której Spółce Wodnej Ochrony Wód Jeziora Kierskiego zobowiązano się przekazać kwotę 66.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 829-852, 1108)

⁴⁸ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Poznania Nr LXXVI/1121/V/2010 z dnia 31 sierpnia 2010 r., na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.)

⁴⁹ Podzielając, w tym zakresie stanowisko, jakie zostało wyrażone w przywołanym już wcześniej piśmie Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

3. NIK zwraca uwagę, że na nieruchomościach oddanych w dzierżawę, bądź bezumownie użytkowanych dokonano nakładów budowlanych, które nie zostały dotychczas rozliczone oraz ujawnione w ewidencji zasobu. Obowiązek ich rozliczenia wynikał z postanowień zawieranych umów (np. umowy dzierżawy nr D/27/39). Umowy te zawierają zapisy, zgodnie z którymi „po rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy nakłady budowlane poczynione na dzierżawionym gruncie zostaną zatrzymane przez Wydierżawiającego (Miasto Poznań) za zapłatą sumy odpowiadającej ich wartości w chwili zwrotu lub zabrane przez Dzierżawcę na jego koszt – według wyboru dokonanego przez Miasto Poznań”, czego dotychczas nie uczyniono. Protokolarne przekazywania i przejmowania nieruchomości (dzierżawcom, najemcom i biorącym w użyczenie) należy do zadań ww. Oddziału.

Powyższe ustalenia potwierdzają wyjaśnienia złożone przez Małgorzatę Szukalską – Kierownika Oddziału Dzierżaw i Użyć w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami, dotyczące obiektów budowlanych wzniesionych na działkach bezumownie użytkowanych. Wynika z nich, że „budynki te nie zostały jeszcze przejęte na stan Miasta Poznania”.

(dowód: akta kontroli str. 1238)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 Kontroli⁵⁰, wnosi o:

1. podjęcie działań mających na celu uregulowanie praw własności nieruchomości gruntowych pod wodami powierzchniowymi jeziora Kierskiego,
2. podjęcie działań, które zapewnią swobodny dostęp do wód publicznych i umożliwią powszechne z nich korzystanie, w celu zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne,
3. podjęcie działań w celu wszczęcia postępowań dotyczących likwidacji urządzeń wodnych, na które ich właściciele nie posiadają pozwoleń wodnoprawnych (lub uzyskania ich legalizacji),
4. przeprowadzenie kontroli w zakresie dot. gospodarki wodno-ściekowej, tj. odprowadzania wód powierzchniowych i wprowadzania ścieków do wód obejmującej nieruchomości przyległe do jeziora Kierskiego,
5. podjęcie działań mających na celu ochronę zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą eksploatacją, w tym dokonywanie przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych z wymaganą częstotliwością,
6. podjęcie działań w celu doprowadzenia treści uchwały w sprawie wykazu kąpielisk (w części dot. jeziora Strzeszyńskiego) do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa,
7. protokolarne przekazywanie i przejmowanie nieruchomości gruntowych oddawanych w dzierżawę, najem i użyczenie⁵¹,

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

⁵¹ na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego określającego szczegółowo części składowe udostępnianej nieruchomości.

8. wezwanie do wydania nieruchomości Miasta Poznania (przyległych do wód publicznych), zajmowanych bez tytułu prawnego, bądź ich udostępnienie na zasadach określonych ustawą, w sposób zapewniający maksymalne korzyści społeczne.

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 3 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Marcin Adamczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Wicedyrektor
Tomasz Nowiński

.....
podpis

.....
podpis