



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.003.03.2017
K/17/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/17/003– Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne – realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli P/15/091.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Agata Prochotta Milek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/60/2017 z 10.04.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie, Tama Pomorzańska 13A, 70-030 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dr inż. Andrzej Kreft, Dyrektor RZGW w Szczecinie ² . (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

W badanym okresie RZGW podejmował działania zmierzające do realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli P/15/091, jednakże nie doprowadził do faktycznej realizacji żadnego z nich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ujęcie w ewidencji środków trwałych gruntów skarbu Państwa stanowiących jeziora przekazane w trwały zarząd.

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli P/15/091 ustalono, że w prowadzonej przez RZGW ewidencji środków trwałych według stanu na dzień 31.12.2014 r. oraz w przeprowadzonej inwentaryzacji nieruchomości gruntowych na ostatni dzień roku obrotowego w 2010 i 2014 roku nie ujęto gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora przekazanych w trwały zarząd⁴ RZGW, co naruszało przepis art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, który stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, a uznaje się je za

¹ Dalej: RZGW.

² Od dnia 23 maja 2000 r. Dalej: Dyrektor.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Wg stanu na dzień 31.12.2014 r. w trwałym zarządzie RZGW znajdowało się: 5.820,59 ha jeziora Dąbie tj.: działki nr 1/10, 1/53, 1/12, 1/8 (obręb 4001), nr 8/1, 11/8, 11/9, 11/10, 11/11, 11/12, 6/1, 6/2, 9/1, 10/1, 12/1, 12/2, 12/3 (obręb 4004), nr 54/2, 3/4, 10/1, 12/3, 12/4, 52/1, 52/2, 52/3 (obręb 4022), nr 4/1 (obręb 4304), nr 9/4, 9/5 (obręb 4306); 67,31 ha jeziora Myśluborskie Wielkie tj.: działka nr 115 obręb Myślubórz Wielki; 37, 44 ha jeziora Stolsko. tj.: działka nr 511/4, obręb Stolec.

⁵ Dz.U. 2016 r. poz. 1047, ze zm; dalej: ustawa o rachunkowości.

rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

W dniu 12 lipca 2016 r. RZGW wystosowała pisma z prośbą o oszacowanie kosztów wykonania usługi polegającej na wycenie gruntów pokrytych wodami płynącymi jezior oraz opracowaniu dokumentacji określającej metodę wyceny gruntów pokrytych wodami płynącymi, jako środków trwałych RZGW wraz z udzieleniem niewypowiadalnej i niewyłącznej licencji na czas nieoznaczony na korzystanie z tej dokumentacji. W odpowiedzi na powyższe zapytania w wyznaczonym terminie wpłynęły 4 odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 11, 12 - 17)

W dniu 3 sierpnia 2016 r. RZGW zwróciła się do 4 podmiotów z zaproszeniem do złożenia oferty na wykonanie opisanych powyżej zadań. Termin realizacji zamówienia przewidziano na 60 dni od dnia podpisania umowy. W wyznaczonym terminie⁶ wpłynęły oferty od wszystkich podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 25, 26 – 28)

W dniu 5 września 2016 r. do RZGW wpłynęło pismo p.o. Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej⁷ Iwony Kozy, przedstawiające stanowisko KZGW w odniesieniu do zgłaszanej przez Dyrektora RZGW na naradzie 24.08.2016 r. propozycji zawarcia umowy na wycenę gruntów pod wodami powierzchniowymi jezior płynących. W ww. piśmie p.o. Prezesa KZGW stwierdziła, że *ujmowanie gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi w ewidencji księgowej jednostek sektora finansów publicznych, uwzględnia zasadę prawną określającą umocowanie w prawie cywilnym wód powierzchniowych, jak i gruntów pokrytych tymi wodami w granicach linii brzegu oraz związek obu tych składników mienia Skarbu Państwa, a Kodeks cywilny w art. 45 stanowi, że woda, nie posiadając materialnego aspektu rzeczy, nie podlega przepisom tej ustawy. (...) W przypadku gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi nie określa się wartości nieruchomości, gdyż grunty te nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu (...). Ponadto jednym z parametrów określających nieruchomość w ewidencji księgowej jest ich powierzchnia, wynikająca z zatwierdzonego podziału działek. Dla gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi nie ma możliwości trwałego rozgraniczenia tych gruntów od gruntów sąsiednich, gdyż linia brzegu ustalana jest na podstawie warunków hydrologicznych, które są zmienne w czasie. (...). Dodatkowo pragnę zaznaczyć, że w procedowanym obecnie projekcie ustawy prawo wodne, zawarto przepis, że grunty pokryte wodami powierzchniowymi nie podlegają ewidencji księgowej, a tym samym nie można oceniać wartości tego gruntu. (...). Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, zwracam się do Pana Dyrektora z prośbą o rozważenie wstrzymania działań zmierzających do wyceny gruntów, jako działania nieuzasadnione. Ponadto wycena gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi, o ile w ogóle przyjęta do realizacji, powinna być wykonana na podstawie jednolitych dla całego kraju kryteriów, które dotąd nie zostały wyznaczone.*

(dowód: akta kontroli str. 29-30)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nie wprowadzono do ewidencji środków trwałych RZGW gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora przekazanych w trwały zarząd⁸ RZGW, co naruszało

⁶ Tj. do dnia 08.08.2016 r.

⁷ Dalej: KZGW.

⁸ Według stanu na dzień 31.12.2014 r. w trwałym zarządzie RZGW znajdowało się: 5.820,59 ha jeziora Dąbie tj.: działki nr 1/10, 1/53, 1/12, 1/8 (obręb 4001), nr 8/1, 11/8, 11/9, 11/10, 11/11, 11/12, 6/1, 6/2, 9/1, 10/1, 12/1, 12/2, 12/3 (obręb 4004), nr

przepis art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco a uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

(dowód: akta kontroli str. 32)

Dyrektor RZGW wyjaśnił: *Od dnia 30 sierpnia 2016 r. nie podjęto żadnych nowych działań zmierzających do wyceny gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora przekazane w trwały zarząd RZGW. RZGW nadal wstrzymywał się z podjęciem działań zmierzających do zamierzonych wycen gruntów pokrytych wodami płynącymi jezior, bowiem według zapewnień Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w projekcie nowej ustawy – Prawo wodne, która według pierwotnych założeń miała wejść w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., a według obecnych ma wejść w życie w dniu 1 lipca 2017 r., znajdzie się przepis, który będzie przewidywał, że grunty pokryte wodami płynącymi nie podlegają ewidencji księgowej, a co za tym idzie ich wycena nie ma racji bytu. Ponadto aktualne pozostawało zalecenie Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawującego nadzór nad RZGW, co do tego aby wstrzymać działania zmierzające do zamierzonych przez RZGW wycen gruntów pokrytych wodami płynącymi jezior.*

(dowód: akta kontroli str. 31– 33)

Ocena cząstkowa

RZGW podjął w kontrolowanym okresie działania zmierzające do realizacji przedmiotowego wniosku pokontrolnego, jednakże nie doprowadził ich do końca.

2. Uregulowanie użytkowania gruntów Skarbu Państwa, zlokalizowanych na południowym brzegu jeziora Dąbie, oznaczonych numerami działek 52/3, 52/2, 52/1 (obręb 4022) oraz stan prawny urządzeń wodnych wybudowanych na wskazanych nieruchomościach.

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli P/15/091 ustalono, że RZGW nie podjął działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego 16 urządzeń wodnych wybudowanych na nieruchomości zlokalizowanej na południowym brzegu jeziora Dąbie o numerze 52/3⁹ (obręb 4022). Podczas oględzin przeprowadzonych 8.06.2016 r. przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego przy udziale m.in. przedstawiciela RZGW, na podstawie oświadczeń biorących udział w oględzinach, ustalono, iż urządzenia wodne zlokalizowane na działce o nr 52/3 – w tym 10 pomostów oraz basen łodziowy - zostały wybudowane w latach 1990-1994 bez pozwolenia wodnoprawnego, dokumentacji i pozwolenia na budowę. W trakcie oględzin przeprowadzanych 14.08.2015 r.¹⁰ potwierdzono istnienie basenu łodziowego, 15 pomostów, pomimo iż zostały wybudowane bez wymaganych przepisami pozwoleń. Ponadto na działkach sąsiadujących o nr 52/2, 52/1 zidentyfikowano 1 pomost oraz wzmocnione nabrzeże¹¹ wybudowane bez wymaganych przepisami pozwoleń.

W dniu 22 lutego 2016 r. RZGW zawarł ze spółką „GEOMAR” umowę o sporządzenie dokumentacji w postaci wniosku o zmianę decyzji Wojewody Szczecińskiego

54/2, 3/4, 10/1, 12/3, 12/4, 52/1, 52/2, 52/3 (obręb 4022), nr 4/1 (obręb 4304), nr 9/4, 9/5 (obręb 4306); 67,31 ha jeziora Myśliborskie Wielkie tj.: działka nr 115 obręb Myślibórz Wielki; 37, 44 ha jeziora Stolsko. tj.: działka nr 511/4, obręb Stolec.

⁹ Na nieruchomości podczas przeprowadzonych oględzin zidentyfikowano 16 urządzeń wodnych tj.: w basenie łodziowym 15 pomostów oraz 1 wzmocnione nabrzeże.

¹⁰ Oględziny przeprowadzane na potrzeby kontroli przy udziale m.in. przedstawiciela RZGW.

¹¹ Będące przedłużeniem nabrzeża działki 52/3.

z 29.12.1998 r. o ustalenie linii brzegu dla jeziora Dąbie w części dotyczącej odcinka wskazanego na mapie lokalizacyjnej wraz z wymaganymi przepisami prawa i załącznikami oraz reprezentowanie RZGW w postępowaniu administracyjnym w sprawie przedmiotowego wniosku. Zgodnie z powyższą umową odbiór dokumentacji miał nastąpić 21.03.2016 r. Dokumentacja została przekazana w terminie, jednakże zamawiający stwierdził jej wadliwość polegającą na tym, że podstawą materialną wydania decyzji o ustalenie linii brzegu stanowił art. 15 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹², w brzmieniu na dzień wydania decyzji. Zgodnie z brzmieniem ustępu 3 tego artykułu podstawę ustalenia linii brzegu stanowi dostarczony do odpowiedniego organu projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych. W dniu 30.03.2016 r. strony podpisały aneks stanowiący, iż celem zmiany ww. decyzji Wojewody Szczecińskiego konieczne jest rozgraniczenie gruntów pokrytych wodami, a rozgraniczenie gruntów wymaga złożenia we właściwym ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej operatu geodezyjnego celem przyjęcia go do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Aneks obejmował złożenie tego operatu we właściwym ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w terminie 5 dni od dnia odbioru dokumentacji przez zamawiającego. W dniu 31 marca 2016 r. firma GEOMAR złożyła do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego wniosek o zmianę ww. decyzji Wojewody Szczecińskiego. W dniu 21 kwietnia 2016 r. zamawiający odebrał dokumentację.

(dowód: akta kontroli str. 34 – 38, 39 – 40, 41 – 42, 43 – 45, 46)

W notatce służbowej z 18.12.2016 r. radca prawny w RZGW, stwierdził: *W dniu dzisiejszy, odbyłem rozmowę telefoniczną z pracownikiem „GEOMAR” S.A. i dowiedziałem się od niej, że Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Szczecinie odmówił włączenia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego operatu geodezyjnego sporządzonego w ramach umowy nr 11/2016 zawartej w dniu 22.02.2016 r. (...) wychodząc z założenia, że operat nie powinien dotyczyć rozgraniczenia, o którym mowa w art. 15a Prawa wodnego.*

(dowód: akta kontroli str. 47)

W dniu 19 kwietnia 2017 r. RZGW zwrócił się do trzech firm z prośbą o przedstawienie oferty cenowej na wykonanie ekspertyzy wyjaśniającej, czy w świetle przepisów Prawa wodnego przedmiotowe grunty powinny być uznane za grunty pokryte wodami jeziora Dąbie, a jeżeli nie, to jakie konkretnie działania należałoby podjąć z punktu widzenia przepisów, aby uniknąć wątpliwości co do ich statusu, biorąc pod uwagę ww. decyzję Wojewody Szczecińskiego o ustalenie linii brzegu dla jeziora Dąbie i będące jej konsekwencją zapisy w ewidencji gruntów i budynków. Przewidziany termin realizacji powyższych prac ustalono na 31.08.2017 r., a oferty należało składać do 24.04.2017. W wyznaczonym terminie wypłynęły trzy oferty. Do dnia 27 kwietnia 2017 r. nie dokonano wyboru oferenta.

(dowód: akta kontroli str. 48 – 54, 55)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W badanym okresie RZGW podejmował działania zmierzające do uregulowania stanu prawnego 16 urządzeń wodnych wybudowanych na nieruchomości zlokalizowanej na południowym brzegu jeziora Dąbie o numerze 52/3¹³ (obręb 4022) oraz użytkowania gruntów Skarbu Państwa, zlokalizowanych na południowym brzegu jeziora Dąbie, oznaczonych numerami działek 52/3, 52/2, 52/1 (obręb 4022), jednakże były to działania nieskuteczne.

¹² Dz. U. 2015 r. poz. 469, ze zm.; dalej: Prawo wodne.

¹³ Na nieruchomości podczas przeprowadzonych oględzin zidentyfikowano 16 urządzeń wodnych tj.: w basenie lodziowym 15 pomostów oraz 1 wzmocnione nabrzeże.

Dyrektor RZGW wyjaśnił: RZGW nie podjął żadnych kroków prowadzących do uregulowania sytuacji prawnej pomostów i basenu łodziowego zlokalizowanych na nieruchomości o nr 52/3 (obręb 4022) oraz pomostu i wzmocnionego nabrzeża na sąsiadujących działkach o nr 52/2 i 52/1, bowiem stwierdził, że działki ewidencyjne nr 52/3, 52/2, 52/1 (obręb 4022) nie powinny znajdować się w jego trwałym zarządzie z uwagi na to, że nie są to grunty pokryte wodami naturalnego zbiornika wodnego jeziora Dąbie lecz grunty pokryte akwenami urządzeń wodnych. RZGW dążył do „wygaszenia” trwałego zarządu wobec wspomnianych działek i w tym celu zlecił opracowanie wniosku o ustalenie linii brzegu jeziora Dąbie tak aby w jego granicach nie znajdowały się akweny urządzeń wodnych pokrywające wspomniane działki. RZGW dążąc do „wygaszenia” trwałego zarządu wobec działek ewidencyjnych nr 52/3, 52/2, 52/1 (obręb 4022) pokrytych akwenami urządzeń wodnych, zlecił firmie GEOMAR S.A. z siedzibą w Szczecinie opracowanie wniosku o zmianę decyzji Wojewody Szczecińskiego z dnia 29 grudnia 1998 r., znak. GNG.1.G-6011-18/19/20/21/98 o ustaleniu linii brzegu dla jeziora Dąbie, tak aby w jej granicach nie znajdowały się już akweny urządzeń wodnych pokrywające m. in. wspomniane działki ewidencyjne (o czym również informował w przesłanej wcześniej korespondencji). W umowie w której udzielono zlecenia firmie GEOMAR S.A. z siedzibą w Szczecinie dokonano jednak stosownych zmian bowiem w okolicznościach sprawy okazało się, że zamiast zmiany decyzji Wojewody Szczecińskiego z dnia 29 grudnia 1998 r., znak. GNG.1.G-6011-18/19/20/21/98 o ustaleniu linii brzegu dla jeziora Dąbie, powinno dojść do rozgraniczenia, o którym mowa w art. 15a Prawa wodnego. GEOMAR S.A. sporządził wymaganą dokumentację i złożył wykonany w jej ramach operat geodezyjny w Miejskim Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Szczecinie, celem przyjęcia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego tego operatu. Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Szczecinie odmówił jednak włączenia do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wspomnianego operatu geodezyjnego, wychodząc z założenia, że operat nie powinien dotyczyć rozgraniczenia, o którym mowa w art. 15a Prawa wodnego. W konsekwencji RZGW postanowił zlecić wykonanie ekspertyzy wyjaśniającej czy w świetle przepisów Prawa wodnego grunty oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako działki ewidencyjne nr: 3/4, 10/1, 12/3, 12/4, 52/1, 52/2, 52/3, oraz 54/2 w obrębie ewidencyjnym 4022, w jednostce ewidencyjnej M. Szczecin, powinny być uznawane za grunty pokryte wodami jeziora Dąbie, a jeżeli nie to jakie konkretne działania należałoby podjąć z punktu widzenia przepisów Prawa wodnego oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴ i przepisów wykonawczych do tej ustawy, a także ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵ i przepisów wykonawczych do tej ustawy, aby uniknąć wątpliwości co do ich statusu, biorąc pod uwagę pozostawanie w obrocie prawnym decyzji Wojewody Szczecińskiego z dnia 29 grudnia 1998 r. o ustaleniu linii brzegu dla jeziora Dąbie i będące pokłosiem tej decyzji zapisy w ewidencji gruntów i budynków. Ustalenia tej ekspertyzy będą służyły RZGW dla argumentacji swoich działań przed właściwymi organami.

(dowód: akta kontroli str. 31, 32 – 33)

Ocena cząstkowa

Podjęte przez RZGW działania nie doprowadziły do uregulowania użytkowania gruntów Skarbu Państwa, zlokalizowanych na południowym brzegu jeziora Dąbie, oznaczonych numerami działek 52/3, 52/2, 52/1 (obręb 4022), oraz stanu prawnego urządzeń wodnych wybudowanych na wskazanych nieruchomościach.

¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹⁶, wnosi o ujęcie w ewidencji środków trwałych gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora przekazanych w trwałą zarząd.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, dnia 12 czerwca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Agata Prochotta Miłek
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.