



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4112-01-01/2013

S/13/004

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	S/13/004 – Zapewnienie dostępu do jezior stanowiących wody publiczne w powiecie polickim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Jerzy Wasilewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85870 z dnia 10 czerwca 2013 roku (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie, zwany dalej „RZGW”, ul. Tama Pomorzańska 13A, 70-030 Szczecin, Regon 811932724.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kreft, Dyrektor RZGW (dowód: akta kontroli str. 180)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność RZGW w kontrolowanym zakresie w latach 2010-2013 (I półrocze), mimo niewielkiej liczby kontroli przeprowadzonych w zakresie przestrzegania obowiązków i ograniczeń określonych przepisami art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne².

Uzasadnienie oceny ogólnej

RZGW realizował m.in. zadania określone w art. 92 ust. 1 i ust. 3 pkt 12 Prawa wodnego w regionie wodnym na obszarze 133 gmin, w tym 4 z powiatu polickiego. Zakres objęty kontrolą obejmował wykonywanie kontroli gospodarowania wodami (art. 156 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 Prawa wodnego) oraz rozpatrywanie odwołań od decyzji starostów ustalających linię brzegową.

Zadania objęte niniejszą kontrolą RZGW wykonywał zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami. Niewielka liczba kontroli wypełniania obowiązków nałożonych przepisami art. 27 ust. 1 Prawa wodnego na właścicieli działek przyległych do wód publicznych wynikała głównie z ograniczonego zatrudnienia.

Stwierdzony przypadek niewyegzekwowania przez RZGW realizacji wniosku pokontrolnego, od właściciela działki nr 72/2 przyległej do jeziora Małomyśliborskiego w zakresie zapewnienia przejścia wokół jeziora w okresie od grudnia 2010 r. do czasu zakończenia niniejszej kontroli, spowodowany był brakiem prawomocnej decyzji o ustaleniu linii brzegowej.

¹ 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

² Dz. U. z 2012 r., poz. 145 j.t. ze zm. (zwane dalej „Prawo wodne”)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i zakres działania RZGW

Opis stanu
faktycznego

1.1. Minister Środowiska zarządzeniem nr 90 z dnia 22 grudnia 2006 r. nadał RZGW statut, który zmienił zarządzeniem nr 20 z dnia 9 maja 2012 r.

RZGW działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych⁴ na obszarze obejmującym dorzecze Odry – region wodny Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz region wodny Úcker. W skład RZGW wchodzi 7 pionów: Zasobów Wodnych; Ochrony Przeciwpowodziowej; Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych; Gospodarowania Majątkiem Skarbu Państwa; Inwestycji i Funduszy Europejskich, Administracyjno-Prawny i Ekonomiczny. Do dnia 8 maja 2012 r., tj. do zmiany statutu funkcjonowały 2 jednostki terenowe: Zarząd Zlewni Dolnej Odry w Szczecinie i Zarząd Zlewni Pomorza Zachodniego w Koszalinie z siedzibą w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Obszar działania RZGW obejmuje 20 404 km² (w tym 17 790 km² terenu województwa zachodniopomorskiego) m.in. zlewnię Odry od Nysy Łużyckiej do Warty, zlewnię Odry od Warty do Zalewu Szczecińskiego, zlewnię Zalewu Szczecińskiego, zlewnię Iny, zlewnię Dziwny, Regi, Parsęty, Wieprzy oraz rzek Przymorza do Słupi. RZGW obsługuje teren 106 gmin województwa zachodniopomorskiego, w tym 4 z powiatu polickiego (gminy: Dobra Szczecińska, Kołbaskowo, Nowe Warpno i Police), 14 województwa lubuskiego i 13 województwa pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Na terenie powiatu polickiego znajduje się 10 jezior Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie: Urzędu Morskiego w Szczecinie – jezioro Nowowarpieńskie (Zalew Szczeciński) o pow. 957,85 ha, RZGW – jeziora Myśliborskie Wielkie o pow. 67,31 ha i Stolsko o pow. 37,43 ha, Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Zachodniopomorskiego - Świdwie o pow. 55,0 ha, Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego – jeziora Karpino o pow. 53,86 ha i Myśliborskie Małe o pow. 42,0 ha, Agencji Nieruchomości Rolnych - Piaski o pow. 38,96 ha, Starosty Polickiego – jezioro Bartoszewo o pow. 3,0 ha, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych - Kościńskie o pow. 2,0 ha i Piaszynko o pow. 1,71 ha.

(dowód: akta kontroli str. 11)

1.2. Dane o jeziorach położonych na obszarze działania RZGW zawierała cyfrowa Mapa Podziału Hydrologicznego Polski (dalej „MPHP”) oraz wykaz obwodów rybackich z podziałem na poszczególne składniki wchodzące w skład danego obwodu rybackiego dostępny na stronie internetowej www.szczecin.rzgw.gov.pl w zakładce Obwody rybackie. Niezależnie od tego RZGW prowadził bazę danych przestrzennych dla obwodów rybackich. Baza ta prowadzona była w formie warstw wektorowych z bazą danych opisowych (w systemie GIS). Baza ta zawierała m. in. warstwy tematyczne dotyczące jezior wchodzących w skład obwodów rybackich (publiczne jeziora o wodach płynących), w tym uprawnionego do rybactwa w obwodzie.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

³ Dz. U z 2012 r., poz. 145 j.t. ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 126, poz. 878 ze zm.

Według MPHWR na obszarze działania RZGW znajduje się 1041 jezior większych o łącznej powierzchni 78.983,25 ha, z tego 390 płynących o powierzchni 27.992,15 ha i 651 stojących o powierzchni 50.991,1ha. Ponadto na terenie działania RZGW znajduje się 11.945 jezior mniejszych o łącznej powierzchni 6.759,64 ha.

(dowód: akta kontroli str. 10)

1.3. Prowadzony w RZGW kataster wodny nie zawierał informacji o ustalonej linii brzegowej jezior, znajdujących się na terenie jego działania.

W złożonych wyjaśnieniach Pani Teresa Błaszczak z-ca Dyrektora RZGW podała, cyt. „(...) Przepisy artykułu 153 ust. 2 i 3 ww. ustawy Prawo wodne precyzyjnie określają zakres danych oraz dokumentów gromadzonych i aktualizowanych w katastrze wodnym regionu wodnego.

Zgodnie z ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 153, ust. 2, pkt . 9 ustawy Prawo wodne w dziale I katastru wodnego gromadzi się i aktualizuje dane dotyczące pozwoleń wodnoprawnych oraz pozwoleń zintegrowanych wydawanych na podstawie przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska dotyczących korzystania z wody. Zapis ww. przepisu powoduje, że kataster wodny swoim zakresem nie obejmuje danych dotyczących linii brzegowej wód publicznych, albowiem decyzja którą linia ta jest stanowiona, nie jest pozwoleniem wodnoprawnym, a zatem obowiązek przekazywania danych, o którym mowa w art. 155 ust. 1 ww. ustawy Prawo wodne, nie dotyczy organów administracji publicznej ustalających - w drodze decyzji - przebieg linii brzegowej.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że nie ma też podstaw prawnych, do żądania od organów wydających decyzje ustalające linie brzegowe, przekazywania ich do katastru wodnego. Brak zatem w prowadzonym przez Dyrektora RZGW katastrze wodnym informacji o linii brzegowej wód publicznych wynika z zapisów ww. przepisów Prawa wodnego.

Aktualnie jedynie w ramach współpracy, tylko część starostw przesyła ww. decyzje do wiadomości naszego Zarządu i wówczas decyzje te są odrębnie gromadzone w naszym Zarządzie. Zarząd nasz ma jednak świadomość, iż zasób zgromadzonych w ten sposób decyzji ustalających linię brzegu, nie jest kompletny.

Opisany problem pozostawał również aktualny w poprzednim stanie prawnym, tj. (...) przed nowelizacją Prawa wodnego wprowadzoną 18 marca 2011 r. (...) Zarząd nasz ma świadomość, iż zarówno zasób gromadzonych decyzji ustalających linie brzegów w poprzednim stanie prawnym jak i w aktualnym stanie prawnym – jest dalece niekompletny, co realnie utrudnia wykonywanie czynności kontrolnych w zakresie gromadzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych. (...).”

(dowód akta kontroli str. 49-50)

1.4. Według regulaminu organizacyjnego RZGW zadania z zakresu objętego niniejszą kontrolą przypisano 2 wydziałom z Pionu Zasobów Wodnych i 1 z pionu Administracyjno-Prawnego, a mianowicie:

- a) Wydziałowi Zasobów i Korzystania z Wód Powierzchniowych (Wydział ZP), przypisano m. in.
 - identyfikowanie problemów związanych z zasobami i korzystaniem z wód powierzchniowych w regionie wodnym,
 - współpracę z właściwą komórką organizacyjną: przy wykonywaniu kontroli gospodarowania wodami; wydawaniu zarządzeń pokontrolnych oraz wystąpień do właściwych organów o wszczęcie postępowań przewidzianego przepisami; rozpatrywaniu skarg i wniosków,

- współpracę z właściwą komórką organizacyjną przy opiniowaniu – w zakresie dotyczącym zasobów i korzystania z wód powierzchniowych,
 - przygotowanie projektów decyzji Dyrektora zwalniających od zakazu 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, jeżeli jest to niezbędne dla obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego,
- b) Wydziałowi Kontroli Gospodarowania Wodami (Wydział ZK), nałożono obowiązek prowadzenia spraw związanych z kontrolą gospodarowania wodami w trybie uregulowań ustawowych, w szczególności:
- prowadzenie kontroli gospodarowania wodami w zakresie m. in. korzystania z wód, przestrzeganie warunków ustalonych w decyzjach na podstawie ustawy, przestrzeganie nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków lub ograniczeń
 - przygotowanie projektów zarządzeń pokontrolnych lub wystąpień do właściwych organów w celu wszczęcia postępowania administracyjnego,
 - przyjmowanie, ewidencjonowanie skarg i wniosków w sprawach związanych z gospodarką wodną w regionie wodnym oraz rozpatrywanie wniosków (do 30.09.2012 r. również rozpatrywanie skarg).
- c) od 1.10.2012 r. Wydziałowi Organizacyjno-Prawnemu (Wydział NO) przypisano m.in.:
- prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem przez Dyrektora RZGW funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kpa w stosunku do starostów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej określone w ustawie Prawo wodne oraz kompetencje organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego,
 - rozpatrywanie skarg w rozumieniu działu VIII Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 48-49)

W okresie kontrolowanym etatyzacja w RZGW wynosiła 100 etatów, z tego 4,5 etatu w Wydziale ZP, 3 etaty w Wydziale ZK i 4,5 etatu w Wydziale NO. Zatrudnienie wynosiło w tych wydziałach odpowiednio 5, 3 i 5 osób.

(dowód: akta kontroli str. 34-35)

Obowiązek prowadzenia kontroli gospodarowania wodami w zakresie przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń, wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego zapisano w zakresach obowiązków wyłącznie pracowników Wydziału ZK.

W zakresach obowiązków pracowników innych komórek organizacyjnych zapisano zadanie współdziałania (współpracy) w wykonywaniu kontroli gospodarowania wodami w zakresie objętym specyfiką danej komórki merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 52)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności RZGW w zakresie unormowania struktury organizacyjnej, określenia zadań i obowiązków poszczególnym pracownikom nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

2. Działalność kontrolna w zakresie zapewnienia dostępu do wód publicznych

2.1. Zasady przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (dalej "KZGW") i podległe regionalne zarządy gospodarki wodnej zostały przesłane do stosowania przy piśmie okólnym nr 1/2011 Prezesa KZGW z dnia 3 czerwca 2011 r. Z treści ww. zasad wynikało m.in., że::

- a) kontrola planowa lub doraźna gospodarowania wodami, stosownie do art. 156 ust. 1 i 2 Prawa wodnego, dotyczy m.in. przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy oraz nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń,
- b) plany kontroli winny być przesłane do zatwierdzania przez Prezesa KZGW do 10 grudnia roku poprzedzającego, a kontrole doraźne winny być podjęte w terminie miesiąca od polecenia ministra lub po otrzymaniu informacji uzasadniającej jej podjęcie, a o wynikach kontroli zainteresowany winien być poinformowany,
- c) kontrole przeprowadzają zespoły co najmniej dwuosobowe na podstawie legitymacji oraz upoważnienia stałego lub jednorazowego,
- d) kontrolujący dokonuje ustalenia stanu faktycznego na podstawie dowodów i sporządza protokół kontroli w dwóch egzemplarzach (jeden dla kontrolowanego) oparafowane i podpisane przez kontrolujących i kontrolowanego,
- e) po kontroli sporządza się zarządzenie pokontrolne zawierające w miarę potrzeby wnioski o wszczęcie postępowania administracyjnego, służbowego lub innego.

(dowód: akta kontroli str. 57-63)

2.2. W latach 2010 – 2013 w planach kontroli RZGW ujęto 25 kontroli dostępu do wód publicznych i przestrzegania zakazu grodzenia wynikającego z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, z tego 1 w 2010 r., 0 w 2011 r., 13 w 2012 r. i 11 w 2013 r.

W sprawie nieujęcia w planach kontroli 2010 i 2011 roku kontroli realizacji obowiązków wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, Pani Teresa Błaszczak - Zastępca Dyrektora RZGW – wyjaśniła, co następuje cyt. "(...) planując kontrole gospodarowania wodami w 2010 roku Zarząd nasz, zgodnie z zaleceniem Prezesa KZGW (pismo z dnia 20 listopada 2009 znak: DINna-033/44/2009), uwzględnił problematykę energetycznego korzystania z wód, a także potrzebę rekontroli obiektów poddanych wcześniejszym czynnościom kontrolnym. W projekcie planu kontroli uwzględniono również inne obiekty lub urządzenia wodne z uwagi na informacje o ich nieprawidłowym stanie formalno – prawnym lub o nieprawidłowościach w ich użytkowaniu.

W 2011 roku, natomiast Zarząd nasz uwzględnił funkcjonujące obiekty i urządzenia wodne o nieuregulowanym stanie formalno – prawnym, komunalne ujęcia wody podziemnej o znaczących zasobach i poborach, jak również ujęcia wyłączone z eksploatacji, które w przypadku braku odpowiedniego zabezpieczenia mogą stanowić źródło zanieczyszczenia. Uwzględniono również kontrolę przestrzegania warunków obowiązujących na terenie ochrony pośredniej ujęcia wód powierzchniowych „Miedwie”, a także przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią. Nie uwzględniono natomiast problematyki wskazanej wówczas przez Prezesa KZGW (pismo z dnia 01 grudnia 2010 znak: DINna-033/21/2010) pozyskiwania kruszywa z koryt cieków i obszarów międzywala z uwagi na nie

występowanie takiego rodzaju korzystania z wód w obszarze działania naszego Zarządu.

Problematykę przestrzegania przepisów art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne w planach kontroli uwzględniono po raz pierwszy w 2012 roku zgodnie ze zaleceniami Prezesa KZGW wskazanymi w piśmie z dnia 24 listopada 2011 r. znak: KZGW/DINna-033/21/2011/kż.”

(dowód akta kontroli str. 51)

Planowana kontrola w 2010 r. dotyczyła zagospodarowania brzegów jeziora Popiel w powiecie kołobrzeskim.

Z planowanych kontroli w 2012 r., 1 dotyczyła brzegu jeziora Małomyśliborskiego w powiecie polickim, 8 brzegu rzeki Odry w powiecie gryfińskim i 4 brzegu kanału Kurowskiego w powiecie polickim.

Z planowanych kontroli w 2013 r., 10 dotyczyło południowego brzegu jeziora Dąbie w Szczecinie i 1 brzegu jeziora Małomyśliborskiego w powiecie polickim.

(akta kontroli str. 15-20)

Z planowanych w latach 2010-2013 kontroli dostępu do wód publicznych RZGW nie przeprowadził w 2012 roku 4 kontroli dotyczącej brzegu kanału Kurowskiego oraz 1 kontroli brzegu jeziora Małomyśliborskiego z powodu braku decyzji administracyjnej o linii brzegowej.

(akta kontroli str. 21-22)

W złożonych wyjaśnieniach na temat możliwości zwiększenia kontroli gospodarowania wodami w zakresie art. 27 ust. 1 Pani Teresa Błaszczak stwierdziła, że cyt. (...) przy aktualnym zatrudnieniu i wyposażeniu nie jest możliwe zwiększenie ilości kontroli z tego zakresu, gdyż spowodowałoby bowiem zmniejszenie kontroli z pozostałego zakresu objętego art. 156 Prawa wodnego, np. np. kontroli szczególnego korzystania z wód (poboru, piętrzenia wody), skutkującego niewspółmiernie większymi szkodami materialnym, w przypadku naruszania przepisów i warunków wydanych pozwoleń wodnoprawnych (podtopienia, brak zachowania przepływu nienaruszalnego czy spadek poziomu wody w jeziorze itp.)(...)

(dowód: akta kontroli str. 52)

2.3. W okresie objętym kontrolą RZGW przeprowadził 40 kontroli wód publicznych (rzek i jezior) w zakresie przestrzegania obowiązków i ograniczeń określonych w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, z tego 3 w 2010 r., 3 w 2011 r., 24 w 2012 r. i 10 w I półroczu 2013 r.

W 2010 roku RZGW przeprowadził 1 kontrolę planową brzegu jeziora Popiel w powiecie kołobrzeskim oraz 2 kontrole doraźne, z tego dotyczącą brzegu jeziora Morzycko w powiecie gryfińskim i brzegu jeziora Małomyśliborskiego w powiecie polickim. W kontroli jeziora Małomyśliborskiego w dniu 24.11.2010 r. stwierdzono ogrodzenie uniemożliwiające dostęp do jeziora oraz brak decyzji ustalającej linię brzegową.

W 2011 r. RZGW przeprowadził 3 kontrole doraźne:

- 1 kontrolę brzegu jeziora Sitno w powiecie pyrzyckim i stwierdził wykonane wzdłuż jeziora drewniane i metalowe pomosty, kanał na przedłużeniu linii brzegowej oraz prowizoryczne ogrodzenia utrudniające dostęp do jeziora oraz brak decyzji ustalającej linię brzegową,
- 1 kontrole brzegu rzeki Odry i Bukowej w Szczecinie, gdzie stwierdzono brak swobodnego dostępu do rzek i wydał Prezydentowi Szczecina zarządzenie pokontrolne,
- 1 kontrolę brzegu rzeki Odry w powiecie polickim, gdzie stwierdził ogrodzenie na działkach w 257/2 obręb Moczydły ogrodzenia utrudniającego dostęp do wód publicznych i zobowiązał Starostę do zapewnienia swobodnego dostępu.

W 2012 r. RZGW przeprowadził:

- 9 kontroli planowych dostępu do wód publicznych rzeki Odry w powiecie gryfińskim, w 6 stwierdził ogrodzenia ograniczające dostęp i zobowiązał właścicieli działek do usunięcia ogrodzeń utrudniających dostęp,
- 15 kontroli doraźnych dotyczących dostępu do wód publicznych rzeki Świnieć w powiecie kamieńskim oraz 1 w powiecie gryfińskim, w 3 stwierdzono ogrodzenia utrudniające dostęp do wód publicznych i wydano zarządzenia pokontrolne zobowiązujące właścicieli działek do usunięcia ogrodzeń.

W 2013 roku (I półrocze) RZGW przeprowadził 10 kontroli planowych południowego brzegu jeziora Dąbie w Szczecinie, stwierdził w 5 kontrolach utrudnienia w dostępie do wód publicznych oraz wydał w dniu 13.06.2013 r. zarządzenia pokontrolne zobowiązujące Miasto Szczecin do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości do 15 września 2013 r.

(dowód; akta kontroli str. 23-33)

W złożonych wyjaśnieniach zastępca Dyrektora RZGW Pani Teresa Błaszczak stwierdziła, że wykonywanie kontroli gospodarowania wodami w zakresie przestrzegania przez właścicieli przyległych do wód publicznych obowiązków oraz ograniczeń, o których mowa w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego wiąże się z dużą ilością utrudnień i problemów:

- niewielkie odcinki brzegów wód publicznych posiadających prawnie ustaloną linię brzegową, co ogranicza możliwość egzekwowania przestrzegania zakazu określonego w art. 27 ust 1,
- decyzje o ustaleniu linii brzegowej wydają organy określone w art. 15 ust. 2 Prawa wodnego na podstawie wniosku podmiotu mającego interes prawny lub faktyczny, a więc właściciela wody lub gruntu przyległego,
- brak odpowiedniej ilości środków finansowych pozwalających na zatrudnienie większej ilości pracowników, w tym w szczególności o specjalistycznym przygotowaniu zawodowym niezbędnym do prowadzenia kontroli przestrzegania obowiązków i ograniczeń określonych w art. 27 ust. 1, co spowodowało że w RZGW nie ma zatrudnionego geodety i przy tego typu kontrolach pomiary linii brzegowej wykonywane są przy pomocy zakupionego inżynieryjno-geodezyjnego GPS RTK umożliwiającego wykonywanie pomiarów w oparciu o sieć stacji referencyjnych ASG-EUPOS, co nie jest zawsze możliwe ze względu na brak dostępności bezprzewodowego sygnału GSM i utrudnienia topograficzne terenu (np. duże zadrzewienie lub brak wyraźnych krawędzi linii brzegu),
- brak prawnego obowiązku przekazywania przez organy wydające decyzje o ustaleniu linii brzegowej, wydanych decyzji do katastru wodnego, a nawet jeśli były one przekazywane to nie zawierały projektów rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami co utrudnia i wydłuża czas postępowań,
- brak wystarczających możliwości osobowo-technicznych do częstszego przeprowadzania kontroli, ze względu na niemożność dotarcia środkami komunikacji publicznej, podczas gdy RZGW posiada 2 pojazdy z kierowcami wykorzystywanych do innych zadań. (dowód: akta kontroli str. 54-56)

2.4. Szczegółowe badanie dokumentacji dotyczącej wszystkich 13 kontroli przeprowadzonych w okresie 2010-2013 (I półrocze) przez Wydział ZK dotyczących dostępności do wód jezior publicznych w zakresie przestrzegania obowiązków i ograniczeń wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego wykazało, że:

- 10 kontroli planowych brzegów jeziora Dąbie w 2013 r. przeprowadzono zgodnie z procedurą wypracowaną przez RZGW i zasadami określonymi 3 czerwca 2011 r. przez Prezesa KZGW, tj. podjęcie kontroli poprzedzone było zawiadomieniem, kontrole w zespołach dwuosobowych, protokoły w 2 egzemplarzach na ustalonym wzorze podpisane przez kontrolujących

i kontrolowanego, a gdy stwierdzano nieprawidłowość wysyłano zarządzenie pokontrolne w którym określano termin usunięcia nieprawidłowości i termin powiadomienia o usunięciu nieprawidłowości,

(dowód akta kontroli str. 124-127, 161-170)

- 3 kontrole doraźne w latach 2010-2011 brzegów jezior Morzycko, Małomyśliborskie i Sitno, przeprowadzone zgodnie z procedurą wypracowaną w RZGW, wykazały przypadki grodzień uniemożliwiających przejście wokół jeziora wbrew przepisom art. 27. ust. 1 Prawa wodnego. Wszystkie ww. 3 jeziora nie miały ustalonej linii brzegu, jednakże RZGW skierował zarządzenia pokontrolne do właścicieli działek, na których stwierdzono przeszkody uniemożliwiające przejście. W przypadku jeziora Morzycko i Sitno zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane o czym został poinformowany pisemnie Zarząd RZGW.

(dowód akta kontroli str. 122-123, 128-160)

2.5. W dniu 26 czerwca 2013 r. kontroler w obecności Pani Renaty Choduń – kierownika Wydziału ZK i Pana Pawła Przybylskiego kierownika Wydziału Gospodarki Rybackiej RZGW dokonał oględzin brzegów 5 jezior z terenu powiatu polickiego (Małomyśliborskie, Myśliborskie Wielkie, Piaski, Bartoszewo i Stolsko) pod względem dostępności do wód tych jezior, przestrzegania przez właścicieli gruntów przylegających do wód ww. jezior obowiązków i ograniczeń, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne.

Oględziny wykazały, że tylko w przypadku jeziora Małomyśliborskiego stwierdzono utrudnienie w postaci betonowego ogrodzenia (muru) o wysokości ok. 2 m, które dochodziło do pnia drzewa rosnącego na brzegu jeziora uniemożliwiające przejście brzegiem jeziora. Ogrodzenie (mur) wyposażone było w metalowe drzwi bez klamki i zamknięte na zamek patentowy.

Stwierdzony stan przedstawiają poniższe 2 zdjęcia:





(dowód: akta kontroli str. 39-47)

Pani Teresa Błaszczak – zastępca dyrektora RZGW w złożonych wyjaśnieniach stwierdziła m.in., cyt.

„(...) W wyniku stwierdzenia w 2010 roku braku dostępności brzegu jeziora i możliwości przechodzenia przez działkę nr 72/2 wydano zarządzenie pokontrolne zobowiązujące do zapewnienia możliwości przechodzenia przez teren ww. działki wzdłuż brzegu jeziora oraz pisemnego powiadomienia naszego Zarządu o realizacji zarządzenia pokontrolnego. Niemożność wyegzekwowania tego zarządzenia spowodowana jest brakiem prawnie wyznaczonej linii brzegowej, od której możliwe byłoby odmierzenie odległości 1,5 w sposób obiektywny i niepodważalny.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Stosowne postępowania administracyjne w sprawie ustalenia linii brzegowej jeziora Małomyśliborskiego przeprowadził w 2011 i 2012 roku Starosta Policki i wydał 2 decyzje w tej sprawie, ostatnią w dniu 20.12.2012 r., która nie uprawomocniła się, gdyż właściciel działki nr 72/2 zaskarżył tę decyzję do Naczelnego Sadu Administracyjnego w Szczecinie w dniu 10.07.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 181-185)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK liczba przeprowadzonych kontroli przestrzegania obowiązków i ograniczeń, o których mowa w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, w okresie kontrolowanym (40 w tym 16 jezior) w stosunku do 1.041 większych jezior publicznych na obszarze działania była zbyt mała.

Opis stanu
faktycznego

3. Postępowanie ze skargami i wnioskami dotyczącymi braku dostępu do wód publicznych

3.1. Do 30 września 2012 r. przyjmowanie, ewidencjonowanie oraz rozpatrywanie skarg i wniosków należało do zadań Wydziału ZK. Zgodnie z zarządzeniem nr 84/2012 Dyrektora RZGW z dnia 28 września 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego RZGW - od dnia 1 października 2012 r. – zadanie rozpatrywania skarg przejął Wydział Organizacyjno-Prawny (dalej „Wydział NO”), który w imieniu

Dyrektora RZGW prowadził sprawy związane z wykonywaniem funkcji organu wyższego stopnia w stosunku do starostów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej (określone w ustawie Prawo wodne) oraz kompetencje organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego.

Zgodnie z wypracowaną procedurą wszystkie skargi/wnioski wpływające do RZGW zapisywane były w rejestrze prowadzonym przez Wydział ZK. Odwołania od decyzji starostów o ustaleniu linii brzegowej Wydział ZK przekazywał do załatwienia Wydziałowi NO. Skargi/wnioski nie należące do właściwości Dyrektora RZGW, zgodnie z art. 231 lub 243 kpa przekazywane były - w terminie 7 dni - do organu właściwego do ich rozpatrzenia. Wnioski w sprawie nieprawidłowości w gospodarowaniu wodami rozpatrywane były we własnym zakresie przez Wydział ZK przy współpracy z właściwą komórką merytoryczną.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego podejmowane były kontrole gospodarowania wodami na podstawie art. 156 ustawy Prawo wodne, w tym kontrole wypełniania obowiązków i ograniczeń o których mowa w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. Zgodnie zasadami przeprowadzania kontroli (z opisanymi w punkcie 2.1 wystąpienia) przeprowadzano kontrole, postępowanie pokontrolne i informowano wnioskodawcę o sposobie załatwienia sprawy (tzw. odpowiedzi na wniosek lub skargę).

(dowód: akta kontroli str. 48-49)

3.2. Według rejestru skarg i wniosków prowadzonego przez Wydział ZK w kontrolowanym okresie do RZGW wpłynęło 12 pism/wniosków o kontrolę dotyczącą braku dostępu do wód publicznych lub grodzeniem brzegów rzek i jezior:

- w 2010 roku, 4 wnioski, w tym 2 dotyczące jezior publicznych: jeziora Morzycko w Moryniu z wniosku osoby fizycznej (wpływ wniosku 31.08.2010 r., pismo kończące postępowanie i informujące wnioskodawcę 29.10.2010 r.) i jeziora Małomyśliborskiego w Myśliborzu Wielkim z wniosku Zachodniopomorskiego Inspektora Ochrony Środowiska (wpływ wniosku 14.10.2010 r., pismo kończące sprawę 9.12.2010 r.) oba wnioski były zasadne, po przeprowadzeniu kontroli i mimo braku ustalonej linii brzegowej w zarządzeniach pokontrolnych zobowiązano właścicieli działek przylegających do tych jezior do zapewnienia dostępu do wód publicznych oraz umożliwienia przejścia brzegiem jezior,
- w 2011 roku, 5 wniosków, w tym 1 dotyczący grodzenia i wykonania pomostów na jeziorze Sitno z wniosku osoby nieznanej, która jako wnioskodawcę wskazała błędnie Sołectwo wsi Załęzie odstąpiono od procedury skargowo-wnioskowej i załatwiono sprawę z urzędu (przeprowadzono kontrolę co opisano w pkt. 2.3. wystąpienia),
- w 2012 roku, 3 wnioski, w tym 1 dotyczący braku dostępu do wód publicznych jeziora we w miejscowości Górzno gm. Bierzwnik w dorzeczu Warty, którą przekazano do załatwienia RZGW Poznań w obszarze jego działania (wpływ wniosku 18.07.2012 r., pismo przekazujące sprawę z dnia 19.07.2012 r.),
- w I półroczu 2013 roku, 1 wniosek - niezasadny - dotyczący braku dostępu do kanału ciepłowniczego zespołu elektrowni.

(dowód: akta kontroli str. 3-7)

Dyrektor RZGW po kontroli przeprowadzonej w dniu 24.11.2010 r. w zakresie wypełniania obowiązków i ograniczeń określonych art. 27 ust. 1 Prawa wodnego na działce nr 72/2 przylegającej do jeziora Małomyśliborskiego pismami z dnia 9.12.2010 r. poinformował wnioskodawcę (ZWIOŚ w Szczecinie) oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Policach, zwanego dalej „PINB” o podjętych działaniach w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 155-158)

Z informacji udzielonej przez PINB na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ (dalej „ustawa o NIK”) wynika, że w sprawie usunięcia ogrodzenia znajdującego się na działce nr 72/2 przylegającej do jeziora Małomyśliborskiego cyt. (...) *postępowanie zostało zawieszone do czasu rozstrzygnięcia przez inny organ (Starostę Polickiego) kwestii ustalenia linii brzegowej, które ma istotny wpływ na podjęcie właściwego trybu postępowania (...).*
(dowód: akta kontroli str. 171-179).

3.3. W okresie kontrolowanym do RZGW wpłynęły 2 odwołania od decyzji Starosty Polickiego o ustaleniu linii brzegowej, które dotyczyły jeziora Małomyśliborskiego.

3.3.1. W dniu 28.12.2011 r. pełnomocnik właściciela działki 72/2 w obrębie Myślibórz Wielki przylegającej do jeziora Małomyśliborskiego wniósł odwołanie (do Dyrektora RZGW za pośrednictwem Starosty Polickiego) od decyzji Starosty Polickiego z dnia 24.11.2011 r. znak GK.6330.2.2011.MM o zwolnieniu wnioskodawcy (Zachodniopomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie, dalej „ZZMiUW”) z obowiązku ustalenia stosunków wodnych na gruntach działek nr 69/7, 70, 71/1 i 72/2 w obrębie Myślibórz Wielki przylegającej do działki nr 114 stanowiącej jezioro Małomyśliborskie i o ustaleniu linii brzegu jeziora na odcinku przyległym do ww. działek. Pełnomocnik wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, nakazanie wnioskodawcy ustalenia stosunków wodnych na gruntach działek przylegających do jeziora oraz ustalenie linii brzegu jeziora po ustaleniu stosunków wodnych na gruntach działek przyległych. W odwołaniu skarżący podniósł, że organ I instancji bezzasadnie zwolnił wnioskodawcę z obowiązku zawarcia w projekcie rozgraniczenia, opisu stosunków wodnych i przyjął – bez postępowania dowodowego – że poziom wody nie był stały w jeziorze. Zdaniem skarżącego poziom wody nie ma charakteru stałego, ulegał znacznym wahaniom w trakcie roku, a woda jeziora regularnie zalewa nieruchomości.

(dowód akta kontroli str. 68-69, 64-67)

W piśmie z dnia 2.01.2012 r. do Dyrektora RZGW (data wpływu 3.01.2012 r.), Starosta stwierdził, że nie ma podstaw do uwzględnienia odwołania, gdyż m.in. cyt. (...) *W rejonie Powiatu Polickiego generalnie nie zachodzi potrzeba dokonywania badań hydrologicznych (stanu stosunków wodnych) (...) Stanowisko takie jest zasadne w przypadku jeziora Małomyśliborskiego, ponieważ jest to jezioro, w którego system hydrologiczny nie było żadnych ingerencji na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Granice lustra wody pomimo naturalnych wahań pokrywają się z granicami, jakie narzucają warunki topograficzne i istniejąca roślinność.(...)*

(dowód: akta kontroli str. 70-72)

Dyrektor RZGW decyzją z dnia 8.02.2012 r. znak NO-5029-1/12-eo uchylił ww. decyzję organu I instancji z dnia 24.11.2011 r. znak GK.6330.2.2011.MM i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Uchylenie decyzji przez II instancję nastąpiło na podstawie art. 138 § 2 Kpa, gdyż organ I instancji wydał decyzję z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy miał istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Organ II instancji stwierdził m.in.:

- zwolnienie wnioskodawcy z ustalenia stosunków wodnych winno nastąpić w odrębnym postępowaniu poprzedzającym postępowanie o ustaleniu linii brzegu,
- w opisie przebiegu linii brzegu brak było jednoznacznego stwierdzenia, że linia brzegu biegnie po linii porostu traw, na tych odcinkach gdzie krawędź brzegu nie była widoczna,

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 820 j.t. ze zm.

- projekt rozgraniczenia zgodnie z art. 15 ust. 2 powinien zawierać m.in. mapę zasadniczą z wykazaniem punktów osnowy poziomej nawiązanych do sieci państwowej, granicy stałego porostu traw, krawędzi brzegów, przymulisk, odsuwisk i wysp, proponowanej linii brzegu,
- organ I instancji wbrew treści art. 61 § 4 Kpa nie zawiadomił ustalonych w sprawie stron o wszczęciu postępowania..

(dowód: akta kontroli str. 73-77)

ZZMiUW pismem z dnia 06.09.2012 r. znak ES-624-01/1//12/EZ poinformował RZGW, że postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia linii brzegu jeziora Małomyśliborskiego położonego w działce nr 114 z obrębu Myślibórz Wielki zostało wszczęte przez Starostę Polickiego w dniu 16.08.2012 r., po uprzednim umorzeniu i uzupełnieniu o opis stanu stosunków wodnych oraz załączniki mapowe.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

3.3.2. W dniu 16.01.2013 r. pełnomocnik właściciela działki 72/2 w obrębie Myślibórz Wielki przylegającej do jeziora Małomyśliborskiego wniósł odwołanie (do Dyrektora RZGW za pośrednictwem Starosty Polickiego) od decyzji Starosty Polickiego z dnia 20.12.2012 r. znak GK.6330.3.2012.MM o ustaleniu linii brzegu jeziora położonego w działce nr 114 w obrębie Myślibórz Wielki na odcinku przyległym do działek nr 69/7, 70, 71/1 i 72/2 ustalonej po wyraźnej krawędzi brzegu, stałym poroście traw oraz krawędzi budowli nadwodnych. Odwołanie skarżący uzasadnił brakiem opisu stosunków wodnych, jakichkolwiek analiz, opracowań, dowodów, zdjęć i zapisów pozwalających na weryfikację tego opisu, brak faktycznej aktualizacji mapy zasadniczej z wyrysowaną linią brzegową oraz stroniczością organu i przedwczesnego wydania decyzji.

(dowód akta kontroli str. 80-83, 99-102)

Pismo Starosty Polickiego zawierające stanowisko w sprawie wniesionego odwołania wraz z odwołaniem strony i zaskarżoną decyzją wpłynęło do RZGW w dniu 25.01.2013 r. Starosta w przesłanym stanowisku uznał zarzuty zawarte w odwołaniu za bezzasadne i nie znalazł podstaw do uwzględnienia złożonego odwołania od decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 92-98)

W toku postępowania odwoławczego Kierownik Wydziału ZP – Alicja Michałowska stwierdziła; cyt. *„(...)zarzuty podniesione przez Odwołującą się w odniesieniu do zagadnień merytorycznych, nie zasługują na uwzględnienie. Pod względem merytorycznym zarówno dokumenty złożone w postępowaniu jak i decyzja są prawidłowe”*.

(dowód: akta kontroli str. 103-105)

Dyrektor RZGW decyzją z dnia 24.05.2013 r. znak NO-5029-8/13-lk utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 20.12.2012 r. znak GK.6330.3.2012.MM. W uzasadnieniu podano, że wniosek o ustanowienie linii brzegu złożył Dyrektor ZZMiUW w dniu 30.07.2012 r. do którego dołączył dokumentację geodezyjną niezbędną do wydania decyzji sporządzoną przez osoby uprawnione, opis stosunków wodnych na gruntach przyległych uzupełniony o ortofotomapę terenu przyległego do linii brzegu, mapę projektu linii brzegowej w skali 1:1000., opis rozgraniczenia gruntów pokrytych śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz wykaz zmian danych ewidencyjnych działek nr 114, 72/2, 70 i 69/7. Pełnomocnik skarżącego w dniu 13.12.2012 r. zapoznał się z dokumentacją zgromadzoną w sprawie, sporządził dokumentację fotograficzną i nie wniósł uwag, ani żądań. Organ II instancji stwierdził bezzasadność zarzutów zawartych w odwołaniu skarżącego.

(dowód: akta kontroli str. 80-91).

W toku postępowania odwoławczego RZGW poinformował strony 3 pismami o przesunięciu terminu ostatecznego załatwienia sprawy kolejno do 25.03.2013 r., 25.04.2013 r. i 10.05.2013 r. ze względu na jej skomplikowany charakter. Decyzja utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję wydana została w dniu 24.05.2013 r.

(dowód; akta kontroli str. 106-111)

W złożonym wyjaśnieniu dotyczącym wydania decyzji po terminie określonym w piśmie informującym stronę o terminie ostatecznego załatwienia sprawy, Kierownik Wydziału NO – Lucyna Kwoszcz stwierdziła, cyt. „Rozpatrywaniem odwołań od decyzji starostów wydanych na podstawie przepisów Prawa wodnego w Wydziale NO oprócz mnie zajmowała się jeszcze jedna osoba. Przedmiotowe postępowanie odwoławcze było skomplikowane i stąd potrzebny był dłuższy czas na jego rozpatrywanie. W ostatnim powiadomieniu strony termin załatwienia sprawy określiłam na 10.05.2013 r., jednakże trwały nadal dyskusje i uzgodnienia wewnętrzne co do ostatecznej redakcji uzasadnienia decyzji stąd została ona podpisana dopiero 24.05.2013 r.”

(dowód: akta kontroli str. 112-121)

W dniu 10.07.2013 r. pełnomocnik właściciela działki 72/2 w obrębie Myślibórz Wielki przylegającej do jeziora Małomyśliborskiego złożył skargę do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Szczecinie za pośrednictwem Dyrektora RZGW na decyzję Dyrektora RZGW (znak NO-5029-8/13-lk z dnia 24.05.2013 r. dostarczona stronie 10.06.2013 r.) utrzymującą w mocy decyzję Starosty Polickiego z dnia 20.12.2012 r. znak GK.6330.3.2012.MM o ustaleniu linii brzegu jeziora położonego w działce nr 114 w obrębie Myślibórz Wielki na odcinku przyległym do działek nr 69/7, 70, 71/1 i 72/2 ustalonej po wyraźnej krawędzi brzegu, stałym poroście traw oraz krawędzi budowli nadwodnych.

(dowód akta kontroli str. 181-185)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności dotyczącej postępowania ze skargami i wnioskami, które wpłynęły do RZGW nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zwiększenia liczby kontroli przestrzegania przepisów 27 ust. 1 Prawa wodnego.
2. Wyegzekwowanie przejścia wokół jeziora Małomyśliborskiego poprzez działkę nr 72/2 po uprawomocnieniu się decyzji o linii brzegowej.

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 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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 5 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Jerzy Wasilewski
doradca ekonomiczny