LOL.430.005.2015
Nr ewid. 222/2015/P/15/091/LOL

Informacja o wynikach kontroli

ZAPEWNIENIE PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DOSTĘPU DO JEZIOR STANOWIĄCYCH WODY PUBLICZNE

DELEGATURA W OLSZTYNIE

MISJĄ

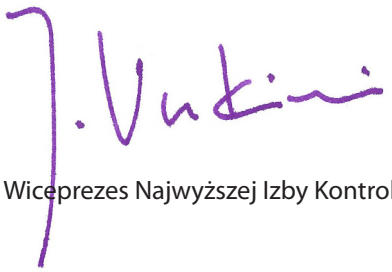
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie:
Andrzej Zyśk

Akceptuję:
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 1 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 5

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 6

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 8
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 8
   2.2. Uwagi końcowe i wnioski 12

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 14
   3.1. Wykonywanie praw właścicielskich przez RZGW i ZMiUW 14
      3.1.1. Działania w zakresie zarządu wodami publicznymi stanowiącymi jeziora, w tym egzekwowanie przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu 14
      3.1.2. Działania w przypadku stwierdzenia samowolnego grodzenia lub wznoszenia obiektów budowlanych i urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa 19
      3.1.3. Realizacja wniosków pokontrolnych z wcześniejszych kontroli 23
   3.2. Prowadzenie przez starostów postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, ustalania linii brzegu oraz stwierdzonych przypadków wybudowania urządzeń wodnych bez pozwolenia 25
      3.2.1. Wydawanie decyzji o ustaleniu linii brzegu jezior 25
      3.2.2. Wydawanie pozwoleń wodnoprawnych oraz decyzji o legalizacji lub likwidacji urządzeń wodnych 26
      3.2.3. Działania w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących działkę jezioro 26
   3.3. Wykrywanie przez organy nadzoru budowlanego samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora 27
      3.3.1. Planowanie i przeprowadzanie kontroli w zakresie wykrycia samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora 27
      3.3.2. Działania w przypadku stwierdzenia samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora 28
   3.4. Wyniki oględzin fragmentów linii brzegowej jezior 30

4. INFORMACJE DODATKOWE 36
   4.1. Przygotowanie kontroli 36
   4.2. Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 36

5. ZAŁĄCZNIKI 38

Zdjęcia na okładce:
materiały własne NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Działka ewidencyjna	Ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych (§ 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków – Dz. U. z 2015 r. poz. 542, ze zm.).
EGiB	Ewidencja Gruntów i Budynków
Grunty stanowiące jezioro	Grunty pokryte wodą oraz niepokryte wodą znajdujące się w obrębie tej samej działki geodezyjnej (ewidencyjnej).
Kataster wodny	Zgodnie z art. 153 ust. 1 i art. 154 ust. 1 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.) – system informacyjny o gospodarowaniu wodami prowadzony dla obszaru państwa z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne.
Obiekt budowlany	Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiekt budowlany to budynek, budowla bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.
PINB	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
Prawo wodne lub ustawa Prawo wodne	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.)
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
Urządzenia wodne	Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.) to urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, są nimi m.in. mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie.
ZMiUW	Zarządy melioracji i urządzeń wodnych – jednostki utworzone przez marszałków województw wykonujące w ich imieniu prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa.

WPROWADZENIE

Zgodnie z obowiązującymi przepisami[1], każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych wód publicznych, w tym do zaspakajania potrzeb w zakresie wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz na zasadach określonych w odrębnych przepisach, amatorskiego połowu ryb. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu i dysponowaniu wodami publicznymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa powinny wynikać z obowiązującego prawa. Dostęp do brzegu to również możliwość zapewnienia bezpieczeństwa osób korzystających z wody np. w razie nagłego pogorszenia zdrowia osoby korzystającej z wody lub uszkodzenia sprzętu pływającego. Tymczasem władający nieruchomościami przyległymi do jezior, we własnym zakresie i bez wymaganych pozwoleń zawłaszczają (zagospodarowują) grunty stanowiące jezioro w części niepokrytej wodą poprzez budowę umocnień brzegu, nabrzeży, pomostów, ogrodzeń itp. Przypadki takie NIK stwierdziła w kontrolach[2] przeprowadzonych w 2010 r. (P/10/154), 2013 r. (S/13/004) i 2014 r. (I/14/005). Również w środkach masowego przekazu pojawiły się informacje o nieuprawnionym ograniczaniu dostępu do jezior stanowiących własność Skarbu Państwa.

1 Art. 34 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne.

2 P/10/154 „Zapewnienie przez organy administracji rządowej i samorządowej w województwie warmińsko-mazurskim dostępu do jezior stanowiących wody publiczne", I/14/005 „Gospodarowanie akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej stanowiącymi miejsca wypoczynku i rekreacji" oraz S/13/004 „Zapewnienie dostępu do jezior stanowiących wody publiczne w powiecie polickim".

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat kontroli

P/15/091 Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Cele kontroli

Celem kontroli była ocena skuteczności i legalności działań organów administracji publicznej w zakresie zapewnienia powszechnego dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Ocenie tej poddano w szczególności:

1. Działania organów administracji publicznej w zakresie egzekwowania przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu.
2. Działania zarządców nieruchomości Skarbu Państwa w przypadku stwierdzenia bezprawnego grodzenia lub wznoszenia obiektów budowlanych i urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa.
3. Prowadzenie przez starostów postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, ustalania linii brzegu oraz stwierdzonych przypadków wybudowania urządzeń wodnych bez pozwolenia.
4. Działania organów nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.
5. Realizację wniosków z poprzednich kontroli NIK (P/10/154, I/14/005, S/13/004).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2011–2015 (I półrocze), a także działania podejmowane w okresie wcześniejszym, o ile miały bezpośredni wpływ na zdarzenia będące przedmiotem kontroli.

Organizacja kontroli

Kontrola koordynowana przez Delegaturę NIK w Olsztynie, przeprowadzona została w okresie od 1 czerwca 2015 r. do 15 października 2015 r. przez sześć delegatur: w Bydgoszczy, Gdańsku, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu i Szczecinie.

Kontrole prowadzono z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w odniesieniu do organów administracji rządowej, a legalności, gospodarności i rzetelności w stosunku do organów samorządu terytorialnego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych.

Zakres podmiotowy kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w: Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie, w sześciu Zarządach Melioracji i Urządzeń Wodnych, realizujących w imieniu marszałków województw objętych kontrolą zadania w zakresie wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, w 12 wytypowanych starostwach powiatowych (po dwa na terenie województwa objętego kontrolą) oraz 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego działających na terenie badanych powiatów.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrolę podjęto z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Uzasadnieniem jej przeprowadzenia były przede wszystkim ustalenia wcześniejszych lokalnych kontroli (P/10/154, S/13/004 oraz I/14/005) przeprowadzonych na terenie województw warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego i wielkopolskiego, które wykazały, iż ograniczanie dostępu do jezior poprzez grodzenie linii brzegowej oraz zawłaszczanie obszarów niepokrytych wodą, lecz stanowiących część działki oznaczonej jako jezioro, jest częstym zjawiskiem.

Kwestie objęte tematyką kontroli były przedmiotem panelu ekspertów zorganizowanego przez Delegaturę NIK w Olsztynie. W czasie dyskusji dotyczącej problemów związanych ze skutecznym zapewnieniem obywatelom możliwości korzystania z jezior będących wodami publicznymi wskazano m.in. na potrzebę zbadania takich kwestii jak: problemy związane z aktualizacją danych zawartych w EGiB dotyczących jezior, współpraca pomiędzy organami biorącymi udział w procesie wydawania pozwoleń wodnoprawnych itp. Eksperci podkreślili, że istnieje wiele niejednoznacznych przepisów w ustawie Prawo wodne, np. dotyczących przekazania poszczególnych jezior w trwały zarząd. Podnosili też fakt braku ustalonej linii brzegu w odniesieniu do znacznej ilości jezior, co utrudnia jednoznaczne stwierdzenie naruszenia zakazu grodzenia dostępu do jeziora (art. 27 ust. 1 Prawa wodnego).

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Działania podejmowane przez organy administracji publicznej mające na celu zapewnienie powszechnego dostępu do jezior stanowiących wody publiczne nie były skuteczne. Grodzenie dostępu do wód publicznych oraz bezprawne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą, a stanowiących z jeziorem jedną nieruchomość, są nadal zjawiskiem powszechnym.

Podstawą tej oceny są wyniki przeprowadzonych oględzin fragmentów linii brzegowej 25 jezior, które wykazały 75 przypadków grodzenia linii brzegowej jezior w sposób uniemożliwiający przejście brzegiem jeziora. Oględziny ujawniły ponadto 411 przypadków samowolnego wzniesienia na gruntach Skarbu Państwa urządzeń wodnych i obiektów budowlanych oraz bezprawne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa o łącznej powierzchni ponad 9 ha.

Na niską skuteczność działań organów administracji publicznej w zakresie zapewnienia dostępu do jezior miały wpływ:

- Nieuregulowanie stanu prawnego znacznej liczby jezior będących własnością Skarbu Państwa. Stwierdzono bowiem, że spośród 3.436 jezior znajdujących się na terenie sześciu województw objętych kontrolą, nie potwierdzono na podstawie decyzji administracyjnych przejścia w trwały zarząd właściwych organów aż 1.497 (44%) z nich.
- Niedokonywanie przez skontrolowane organy[3] inwentaryzacji urządzeń wodnych wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa przekazanych im w trwały zarząd. Na potrzebę takich działań wskazują efekty inwentaryzacji przeprowadzonej przez ZMiUW w Szczecinie, w wyniku której ujawniono 1.442 urządzenia wodne wybudowane nielegalnie.
- Niewspółmiernie mała, w stosunku do skali stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, liczba kontroli dotyczących egzekwowania dostępu do jezior oraz kontroli dbałości o majątek Skarbu Państwa przekazany w zarząd.
- Niska skuteczność czynności podejmowanych w przypadku stwierdzenia samowolnego wznoszenia obiektów budowlanych, w tym urządzeń wodnych oraz bezprawnego użytkowania gruntów Skarbu Państwa, a zwłaszcza gruntów niepokrytych wodą, stanowiących działki ewidencyjne oznaczone jako jeziora. Spośród 1.837 przypadków samowoli budowlanych, stwierdzonych przez skontrolowane organy wykonujące prawa właścicielskie wobec jezior Skarbu Państwa, w 41 z nich dokonano legalizacji samowolnie wybudowanych obiektów, w 25 rozbiórki obiektu, zaś w 272 przypadkach postępowania administracyjne były w toku. W pozostałych 1.499 przypadkach (82%) nie podjęto niezbędnych działań administracyjnych[4].

Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono działania starostów dotyczące postępowań administracyjnych w sprawach wydawania pozwoleń wodnoprawnych, decyzji o ustaleniu linii brzegu oraz decyzji o legalizacji urządzeń wodnych wzniesionych bez wymaganych pozwoleń. Starostwa powiatowe były właściwie przygotowane pod względem organizacyjnym do realizacji zadań, o których mowa powyżej. Stwierdzone nieprawidłowości w działaniach starostów dotyczyły przypadków:

[3] Marszałkowie województw (za wyjątkiem województwa zachodniopomorskiego) i dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

[4] Z ogólnej liczby 1.499 przypadków zaniechania działań, zdecydowana większość (1.442) dotyczyła ZMiUW w Szczecinie, która to jednostka mimo, że z własnej inicjatywy przeprowadziła inwentaryzację urządzeń wodnych na jeziorach, nie podjęła dalszych działań zmierzających do likwidacji samowoli budowlanych.

– ustalenia linii brzegu w drodze decyzji administracyjnej na podstawie projektów rozgraniczenia gruntów, zawierających niekompletne dane, tj. sporządzonych niezgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 i 2 lit. a ustawy Prawo wodne (13 na 27 badanych przypadków);
– wydania decyzji wodnoprawnych[5] pomimo niedołączenia przez wnioskodawców decyzji o warunkach zabudowy, wymaganych przepisem art. 131 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, w sytuacji braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (14 na 199 badanych przypadków);
– nieaktualnych danych w ewidencji gruntów i budynków dotyczących określenia podmiotów zarządzających gruntami Skarbu Państwa pokrytymi wodami płynącymi, gdyż według danych EGiB spośród 629 jezior znajdujących się na terenie badanych powiatów, 119 jezior (tj. 19% będących własnością Skarbu Państwa), znajdowało się w trwałym zarządzie nieuprawnionych organów lub w ewidencji tej brak było danych dotyczących podmiotów sprawujących zarząd wobec tych jezior.

Organy nadzoru budowlanego, pomimo obowiązku wynikającego z art. 81 Prawa budowlanego, praktycznie nie podejmowały działań w celu wykrywania samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa oznaczonych jako jeziora. Potwierdziły to wyniki oględzin fragmentów linii brzegowych 24 jezior[6], które wykazały aż 391 przypadków samowoli budowlanych, o których PINB nie posiadały żadnych informacji. W latach 2011–2014 objęte kontrolą PINB w ogóle nie planowały kontroli mających na celu wykrycie samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Organy te podejmowały działania w celu likwidacji bądź legalizacji samowolnie wzniesionych obiektów budowlanych i urządzeń wodnych głównie w reakcji na otrzymane skargi i wnioski. Działania te były jednak mało skuteczne, bowiem na 65 zgłoszeń jedynie w 20 przypadkach doprowadzono do legalizacji lub likwidacji obiektów budowlanych. Organy nadzoru budowlanego nie były przygotowane organizacyjnie do wypełniania tych zadań.

Synteza wyników kontroli:

1. Organy wykonujące prawa właścicielskie w stosunku do jezior Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne (dyrektorzy RZGW oraz dyrektorzy ZMiUW[7] wykonujący te uprawnienia w imieniu marszałków województw) nie posiadały wiedzy o znacznej liczbie jezior, ustawowo przekazanych im w trwały zarząd. W ciągu 14 lat od wejścia w życie ustawy Prawo wodne i 10 lat od wejścia w życie ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw[8], spośród 3.436 jezior znajdujących się na terenie badanych sześciu województw, zaledwie 1.939 (56%) zostało objętych wnioskami o wydanie decyzji stwierdzających przejście tych jezior w trwały zarząd, skierowanymi do właściwych starostów przez wymienione wyżej podmioty. [str. 14–15]

2. Niska skuteczność działań podejmowanych przez dyrektorów RZGW i dyrektorów ZMiUW w celu zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne wynikała z faktu, iż organy te w zbyt małym stopniu wykorzystywały możliwość przeprowadzania kontroli (wynikających

5 Dotyczy zarówno pozwoleń wodnoprawnych, jak i decyzji w sprawie legalizacji urządzeń wodnych.

6 Oględzinami objęto łącznie 25 jezior, w tym jezioro Dąbie wytypowane do kontroli z uwagi, iż Dyrektor RZGW w Szczecinie nie sprawował uprawnień właścicielskich wobec jezior znajdujących się na terenie wytypowanych do kontroli powiatów.

7 Dyrektorzy ZMiUW wykonywali na terenie badanych województw zadania marszałków województw wynikające z Prawa wodnego, dlatego też w dalszej części informacji dyrektorzy ZMiUW będą definiowani, jako organy wykonujące uprawnienia właścicielskie.

8 Dz. U. Nr 130, poz. 1087, ze zm.

odpowiednio z art. 156 ust. 1 Prawa wodnego oraz ogólnych zasad zarządzania) dotyczących zapewnienia dostępu do jezior, w tym egzekwowania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków i ograniczeń. 2. Przeprowadzane przez badane RZGW kontrole dotyczące przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior stanowiły zaledwie 11% wszystkich kontroli gospodarowania wodami z lat 2011–2015 (do 30.06.). Biorąc pod uwagę, że w ww. okresie RZGW prowadziły średnio 418 kontroli rocznie, przeprowadzenie jednej kontroli na każdym z jezior znajdujących się na obszarze ich działania (7.687) odbyłoby się tylko raz na 18 lat. Jedynie na obszarze dwóch województw (warmińsko-mazurskiego oraz zachodniopomorskiego) dyrektorzy ZMiUW w ramach sprawowania uprawnień właścicielskich przeprowadzili w badanym okresie łącznie 293 kontrole dotyczące egzekwowania zakazu ograniczania dostępu do jezior. Na terenie pozostałych czterech badanych województw dyrektorzy ZMiUW w ogóle nie korzystali z możliwości przeprowadzania kontroli w ramach sprawowanych uprawnień właścicielskich wobec jezior przekazanych im w trwały zarząd. [str. 17–19]

3. Nieskutecznie eliminowano przypadki ograniczania dostępu do jezior i bezprawnego użytkowania gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Pomimo, iż organy sprawujące uprawnienia właścicielskie posiadały informacje o 143 przypadkach grodzeń uniemożliwiających dostęp do wód publicznych, pozyskane m.in. w toku kontroli własnych przeprowadzonych w latach 2011–2015 (do 30.06.) oraz otrzymane od innych podmiotów (zawiadomienia, skargi, wnioski), jedynie w 27 z nich na skutek interwencji tych organów grodzenia zostały usunięte. Nieskuteczne były także działania odnośnie samowolnie wzniesionych obiektów budowlanych, w tym urządzeń wodnych, gdyż spośród 1.837 takich obiektów tylko 41 zalegalizowano, 25 zlikwidowano, w stosunku do 272 postępowania administracyjne były w toku, natomiast w odniesieniu do 1.499 nie podjęto żadnych działań. Czynności prowadzone przez wspomniane organy na rzecz zapobiegania i likwidacji samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa polegały głównie na przekazywaniu spraw do właściwych PINB oraz starostów. [str. 19–20]

4. W latach 2011–2015 (30.06.) organy wykonujące prawa właścicielskie wobec jezior zawarły łącznie 1.888 umów w sprawie korzystania z gruntów Skarbu Państwa będących jeziorami, w tym 1.820 umów użytkowania gruntów pokrytych wodami w zakresie posadowienia na nich urządzeń wodnych[9] i 68 umów dzierżawy gruntów niepokrytych wodą stanowiących jedną działkę wraz z jeziorem. Na terenie powiatów objętych kontrolą zawarto łącznie 539 umów, w tym 486 umów użytkowania gruntów pokrytych wodą i 53 umowy dzierżawy gruntów niepokrytych wodą w obrębie działki jezioro, uzyskując z tego tytułu przychody w łącznej wysokości 119,5 tys. zł, z tego 66,5 tys. zł z tytułu umów użytkowania i 53 tys. zł z tytułu dzierżawy. Świadczy to o ekonomicznej zasadności zawierania takich umów. [str. 21–23]

5. Kataster wodny prowadzony przez RZGW Gdańsk oraz RZGW Warszawa nie spełniał swej funkcji, bowiem zamieszczone w nim dane dotyczące wydanych pozwoleń wodnoprawnych były niepełne i nieaktualne. Nie uwzględniono w nim ponad 35% pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez starostów objętych niniejszą kontrolą. Dane dotyczące tych pozwoleń były umieszczane w katastrze nawet po upływie prawie trzech lat od daty ich wydania. Stwierdzono także przypadki, w których dane zawarte w katastrze, dotyczące jezior jako nieruchomości, nie odzwierciedlały danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków (np. nazwy podmiotu wykonującego uprawnienia właścicielskie, powierzchni działki, rodzaju użytku gruntowego).

[9] O których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego.

Dyrektorzy badanych RZGW, prowadząc kataster wodny nie korzystali z danych zawartych w EGiB prowadzonej przez starostów, pomimo że art. 153 ust. 4 Prawa wodnego stanowi, iż źródłem danych katastru wodnego w zakresie nieruchomości jest ewidencja gruntów i budynków, o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[10]. [str. 16–17]

6. Spośród 10 badanych jednostek sprawujących uprawnienia właścicielskie wobec jezior Skarbu Państwa, osiem w ogóle nie uwzględniło tych nieruchomości w ewidencji środków trwałych, mimo iż przejście tych nieruchomości w trwały zarząd potwierdzili starostowie w wydanych decyzjach. W związku z tym, nieruchomości te nie były objęte inwentaryzacją, o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości[11]. [str. 15–16]

7. W latach 2011–2015 (do 30.06.) organy wykonujące uprawnienia właścicielskie nie korzystały z uprawnień do dochodzenia odszkodowań za bezumowne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro. Już w 2011 r., w ramach kontroli P/10/154, były one informowane przez NIK o przypadkach bezumownego wykorzystywania ww. gruntów oraz konieczności uregulowania sposobu tego wykorzystania. [str. 22–24]

8. Organy posiadające uprawnienia właścicielskie wobec jezior Skarbu Państwa w niewielkim stopniu korzystały z możliwości występowania do właściwych starostów z wnioskami o ustalenie linii brzegu jezior (art. 15 Prawa wodnego). Zdaniem NIK, skorzystanie z tej możliwości znacznie ułatwiłoby proces gospodarowania gruntami poprzez jednoznaczne ustalenie powierzchni działki niepokrytej wodą. W latach 2011–2015 (do 30.06.) wspomniane organy złożyły zaledwie 31 wniosków i uzyskały 27 decyzji o ustaleniu linii brzegu (pozostałe wnioski były w toku rozpatrywania). Powodem tak małej liczby wniosków są, zdaniem kontrolowanych, wysokie koszty ich przygotowania, w tym opracowanie dokumentacji dotyczącej rozgraniczenia gruntów pokrytych wodą od gruntów przyległych. [str. 25]

9. Starostowie byli właściwie przygotowani pod względem organizacyjnym do realizacji opisanych wyżej zadań. W okresie objętym kontrolą na terenie 12 badanych powiatów wydano łącznie 374 pozwolenia wodnoprawne na budowę lub rozbudowę urządzeń wodnych, 88 decyzji dotyczących legalizacji tych urządzeń oraz 71 decyzji dotyczących ich rozbiórki. Analiza dokumentacji wybranych losowo 199 decyzji[12] wykazała jednak, że w 14 przypadkach naruszono postanowienia art. 131 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy w związku z art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[13]. Stwierdzono także, iż w dwóch postanowieniach dotyczących ustalenia opłaty legalizacyjnej ośmiu urządzeń wodnych zaniżono (o 17,3 tys. zł) wysokość naliczonej opłaty, o której mowa w art. 64a ust. 2 Prawa wodnego. [str. 26–28]

10. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie podejmowali działań w celu wykrywania i zapobiegania samowolom budowlanym na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora, pomimo iż zgodnie z art. 81 Prawa budowlanego należało to do ich zadań. Spośród 12 badanych jednostek tylko PINB w Giżycku, począwszy od 2013 r., zrealizował planowe kontrole (24) na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Kolejne trzy jednostki uwzględniły

[10] Dz. U. z 2015 r. poz. 520, ze zm.

[11] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).

[12] W tym 131 dotyczących budowy lub rozbudowy urządzeń wodnych, 35 – legalizacji oraz 33 – rozbiórki.

[13] Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.

takie kontrole dopiero w planach na 2015 r. Objęte kontrolą PINB podejmowały działania zmierzające do sprawdzenia legalności wybudowanych obiektów budowlanych i urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa będących jeziorami jedynie w reakcji na otrzymane skargi i zawiadomienia. Ogółem przeprowadzono 65 takich kontroli, których efektem było m.in. dziewięć nakazów rozbiórki i 11 decyzji legalizacyjnych. Niewielka skala tych działań kontrolnych spowodowana była niewydolnością organizacyjną i kadrową PINB. [str. 28–30]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę zmian organizacyjnych i legislacyjnych mających na celu poprawę skuteczności działań organów państwa ustawowo odpowiedzialnych, zarówno w zakresie egzekwowania powszechnego dostępu do jezior stanowiących wody publiczne, jak również gospodarowania przybrzeżnymi gruntami Skarbu Państwa wchodzącymi wspólnie z jeziorami w skład tych samych działek ewidencyjnych.

Mając powyższe na uwadze Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

1. Ministra Środowiska o podjęcie działań w celu zmiany obowiązujących przepisów prawa:

1.1. Art. 11 ust. 1 Prawa wodnego stanowi, że wymienione w nim organy wykonują prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa. Praktyka wskazuje, że w ramach tych samych działek geodezyjnych, na których znajdują się wody publiczne (jeziora) występują również grunty niepokryte wodą, często o znacznym areale, wykorzystywane bezumownie przez różne podmioty czerpiące z tego tytułu korzyści. Organy zarządzające wodami publicznymi nie dochodzą od tych podmiotów opłat za korzystanie z gruntów przyjmując, że w myśl ww. przepisu ich kompetencje w zakresie zawierania umów ograniczają się tylko do gruntów pokrytych wodami. Ponieważ jest to bardzo częste zjawisko, celowe byłoby dokonanie zmiany przepisów prawa poprzez wskazanie w ustawie Prawo wodne, że podmioty, które są ustawowo wyznaczone do wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do jezior, są również zobowiązane do gospodarowania gruntami niepokrytymi wodą, stanowiącymi jedną działkę ewidencyjną będącą własnością Skarbu Państwa. Proponowana zmiana przepisów jest niezbędna w celu skuteczniejszego wykonywania ww. zadań przez organy administracji publicznej. Nawet w przypadku konieczności zwiększenia nakładów związanych z zarządzaniem, uzyskane korzyści ekonomiczne[14] oraz społeczne, byłyby niewspółmiernie od nich większe.

1.2. Zgodnie z art. 217 ust. 1 ustawy Prawo wodne, z dniem wejścia w życie tej ustawy (obowiązującej od 1 stycznia 2002 r.) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (obowiązującej od 30 lipca 2005 r.), wody oraz grunty pokryte tymi wodami stanowiące własność Skarbu Państwa przechodzą w trwały zarząd odpowiednio – urzędów morskich, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, parków narodowych i marszałków województw, stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1–4 ustawy Prawo wodne. Przejście ww. mienia w trwały zarząd stwierdza, na wniosek zainteresowanego organu, właściwy starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Pomimo upływu 14 lat od wejścia w życie Prawa wodnego oraz 10 lat od wejścia w życie ww. ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r., 44% jezior znajdujących się na terenie badanych sześciu województw

[14] Dodatkowe dochody budżetu państwa z tytułu dzierżawy lub sprzedaży gruntów niepokrytych wodą, dotychczas bezumownie wykorzystywanych.

nadal nie zostało objętych decyzjami właściwych starostów stwierdzającymi przejście tego mienia w trwały zarząd uprawnionych organów. Przyczyną niewydania takich decyzji było niezłożenie przez właściwe podmioty do starostów wymaganych wniosków. W celu wyeliminowania takiego stanu celowe byłoby w ww. art. 19 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r., zobowiązanie starostów realizujących zadania z zakresu administracji rządowej do stwierdzenia w drodze decyzji, z urzędu, przejścia ww. jezior w trwały zarząd marszałków województw.

Według wyjaśnień przedstawicieli organów wykonujących uprawnienia właścicielskie, najczęstszą przyczyną nieskładania wniosków o potwierdzenie przejścia jezior w trwały zarząd był fakt, iż wiązało się to z koniecznością zaktualizowania linii brzegu poprzez sporządzenie projektu rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych (art. 15 ust. 3 Prawa wodnego), co wymagało poniesienia znacznych kosztów.

1.3. Zgodnie z art. 194 pkt 2 w zw. z art. 195 Prawa wodnego, wykroczenie popełnia ten, kto grodzi nieruchomości przyległe do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu. Sprawca takiego czynu podlega karze grzywny. Z treści tego przepisu wynika, że sankcjonuje on naruszenie tylko jednego zachowania objętego zakazem z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, a mianowicie czynu polegającego na grodzeniu nieruchomości przyległej do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu. Z art. 27 ust. 1 ww. ustawy wynika natomiast, że ustawodawca zakazuje trzech zachowań, tj. grodzenia nieruchomości, zakazywania oraz uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

W trakcie oględzin Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła wiele przypadków wzniesienia różnego rodzaju przeszkód uniemożliwiających przejście wzdłuż linii brzegu, które w zależności od ustalonych okoliczności mogą stanowić jedno z zachowań objętych ww. zakazami ustawowymi.

W związku z powyższym, zasadne byłoby, aby przepis art. 194 pkt 2 ww. ustawy penalizował naruszenie każdego z trzech zakazów ustanowionych w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, co mogłoby ułatwić egzekwowanie wymogu ich przestrzegania przez władających takimi gruntami.

2. Ministra Infrastruktury i Budownictwa o rozważenie potrzeby wzmocnienia kadrowego i organizacyjnego organów nadzoru budowlanego, w celu wykonywania niezbędnych działań zmierzających do eliminacji samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa.

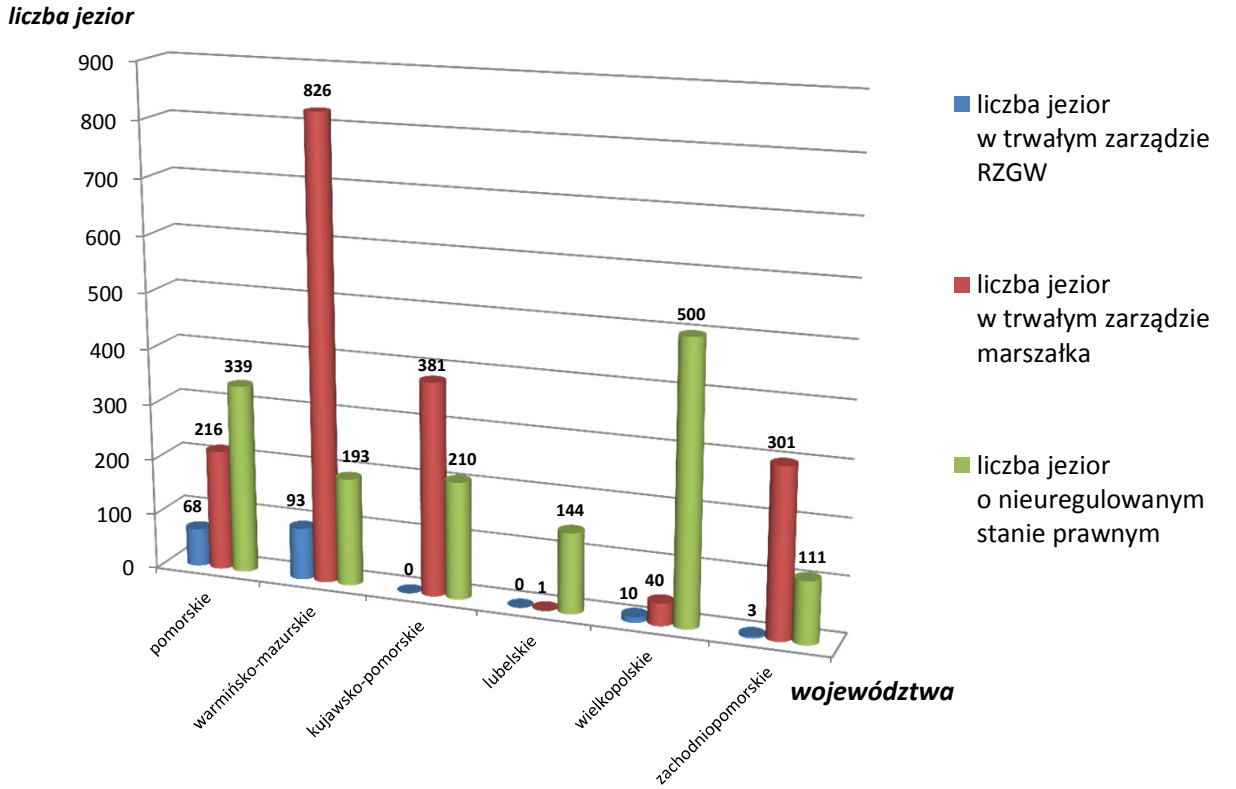
3. Organów wykonujących prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych będących własnością Skarbu Państwa (jezior) o prowadzenie inwentaryzacji posadowionych na nich urządzeń wodnych. Potrzebę takich działań potwierdzają wyniki inwentaryzacji przeprowadzonej przez ZMiUW w Szczecinie, która umożliwiła oszacowanie skali problemu nielegalnego wznoszenia na tych gruntach urządzeń wodnych (stwierdzono aż 1.442 takie przypadki). Istotnym jest też, aby organy zarządzające jeziorami Skarbu Państwa, niezwłocznie podejmowały działania zmierzające do wyeliminowania ujawnionych samowoli budowlanych.

3.1 Wykonywanie praw właścicielskich przez RZGW i ZMiUW

3.1.1. Działania w zakresie zarządu wodami publicznymi stanowiącymi jeziora, w tym egzekwowanie przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu

1. Na terenie sześciu województw objętych kontrolą, znajdowało się łącznie 3.436 jezior[15] stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym 1.112 na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, 623 – pomorskiego, 591 – kujawsko-pomorskiego, 550 – wielkopolskiego, 415 – zachodniopomorskiego oraz 145 – lubelskiego. Do wykonywania praw właścicielskich w stosunku do ww. jezior, zgodnie z art. 11 ust. 1 Prawa wodnego, uprawnieni byli dyrektorzy RZGW w Warszawie, Gdańsku, Poznaniu i Szczecinie oraz dyrektorzy ZMiUW realizujący w tym zakresie zadania marszałków województw. Według stanu na 31 grudnia 2014 r. dyrektorzy RZGW wykonywali uprawnienia właścicielskie jedynie w stosunku do 174 jezior (5% jezior znajdujących się na terenie badanych województw), zaś dyrektorzy ZMiUW w stosunku do 2.525 jezior (73,5%), w tym wobec 1.765 jezior, których przekazanie, zgodnie z art. 217 ust. 2 Prawa wodnego, potwierdzili właściwi starostowie. W związku z tym, wobec 737 jezior (21,5%) żaden z uprawnionych organów nie wykonywał uprawnień właścicielskich.

Wykres nr 1
Liczba jezior na terenie poszczególnych województw, w tym przekazanych w trwały zarząd organom uprawnionym, wg stanu na 31 grudnia 2014 r.



Źródło: Materiały własne NIK.

[15] Dotyczy zbiorników pokrytych wodami płynącymi o powierzchni powyżej 1 ha.

Pomimo upływu 14 lat od wejścia w życie Prawa wodnego i 10 lat – ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, nadal nie potwierdzono przejścia w trwały zarząd organów uprawnionych 1.497 jezior (44%) znajdujących się na terenie sześciu badanych województw. Należy zaznaczyć, że wszystkie objęte kontrolą organy wykonujące prawa właścicielskie wobec jezior Skarbu Państwa, uwzględniły w regulaminach organizacyjnych realizację zadań wynikających z ww. ustawy. Pomimo tego, wg stanu na 30 czerwca 2015 r., wnioskami o potwierdzenie przejścia jezior w trwały zarząd, organy te objęły zaledwie 56% (1.939) jezior. I tak np. w województwie lubelskim tylko jedno spośród 145 jezior objęte zostało decyzją właściwego starosty, potwierdzającą jego przejście w trwały zarząd Marszałka Województwa Lubelskiego, zaś na terenie województwa wielkopolskiego organy sprawujące uprawnienia właścicielskie wnioskami o potwierdzenie przejścia w trwały zarząd objęły jedynie 50 spośród 550 jezior.

- *Dyrektor ZMiUW w Poznaniu, wykonujący w imieniu marszałka województwa wielkopolskiego prawa właścicielskie w stosunku do 433 jezior, w tym wobec 264 zbiorników istotnych dla potrzeb rolnictwa*[16]*, wystąpił do właściwych starostów o potwierdzenie przejścia zaledwie 40 jezior.*
- *Na terenie województwa pomorskiego wnioskami o potwierdzenie przejścia jezior w trwały zarząd organów uprawnionych nie objęto 339 (54%) jezior, w tym m.in. sześciu jezior na terenie powiatu kartuskiego (5) i kościerskiego (1), wobec których zapisy w EGiB lub w księgach wieczystych wskazywały, iż właścicielami lub współwłaścicielami wody płynącej stanowiącej jezioro były osoby fizyczne.*

Główną przyczyną nie złożenia ww. wniosków do właściwych starostów o potwierdzenie przejścia jezior w trwały zarząd była interpretacja przepisów Prawa wodnego[17], zgodnie z którą w trwały zarząd przechodzą wyłącznie grunty pokryte wodami. Tymczasem w wielu przypadkach, w obrębie działki obejmującej jezioro znajdował się także grunt niepokryty wodą.

2. Objęte kontrolą organy sprawujące uprawnienia właścicielskie (poza RZGW Warszawa i ZMiUW w Szczecinie), wbrew wymogom ustawy o rachunkowości, nie ujmowały przekazanych im w trwały zarząd jezior w ewidencji środków trwałych. Jeziora te (łącznie 1.567) objęte były decyzjami właściwych starostów potwierdzającymi ich przejście w trwały zarząd organów uprawnionych bez określenia ich wartości. Zdaniem NIK, przekazane w tym trybie nieruchomości spełniały definicję środków trwałych (art. 3 ust. 1 pkt 15 ww. ustawy). Ponadto w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji środków trwałych[18], w grupie 0 – grunty, uwzględniono podgrupę 07 – grunty pod wodami oraz rodzaj 070 – obejmujący m.in. grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, a także grunty pod wodami znajdującymi się w jeziorach. W związku z tym, grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi i będące w trwałym zarządzie marszałków i dyrektorów RZGW powinny być ujmowane w ewidencji środków trwałych.

- *W ZMiUW w Olsztynie nie ujęto 826 jezior, których przejście w trwały zarząd było potwierdzone prawomocnymi decyzjami właściwych starostów. W decyzjach tych wymieniono nieruchomości (działki), na których znajdowały się jeziora (grunty pod wodami płynącymi) ze wskazaniem nr działek ewidencyjnych, lokalizacji i powierzchni przekazanej nieruchomości. Dyrektor ZMiUW wyjaśniła m.in., że w decyzjach przekazujących ZMiUW przedmiotowe nieruchomości, nie określono ich wartości i w związku z tym nie było możliwości ich ujęcia w ewidencji środków trwałych.*
- *W RZGW w Gdańsku nie ujęto w ewidencji środków trwałych 90 jezior. Dyrektor w wyjaśnieniach wskazał, iż w aktualnie obowiązującym systemie prawnym nie istnieją przesłanki natury legislacyjnej jak i przyczyny natury czysto praktycznej, związanej z zarządzaniem majątkiem Skarbu Państwa, które obligowałyby RZGW do wyceny gruntów pokrytych powierzchniową wodą płynącą, ponieważ grunty pokryte płynącymi wodami publicznymi nie mogą stanowić własności ani być przedmiotem praw podmiotów innych niż Skarb Państwa, ponadto ani one ani płynące wody publiczne nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu.*

---

16 Ujętych w rozporządzeniu 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).

17 Art. 11 ust. 1.

18 Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

W ocenie NIK, organy wykonujące uprawnienia właścicielskie w stosunku do powierzonych im wód i gruntów pod tymi wodami zobowiązane są do uwzględnienia w ewidencji środków trwałych wszystkich nieruchomości (jezior) przekazanych im w trwały zarząd.

Dyrektorzy dwóch jednostek, tj. RZGW w Warszawie i ZMiUW w Szczecinie, uwzględniając w prowadzonej przez nich ewidencji środków trwałych przekazane im w trwały zarząd jeziora, określali ich wartość w następujący sposób:

- *RZGW w Warszawie, wg stanu na 31 grudnia 2014 r., uwzględniono wszystkie (71) jeziora, których przejście w trwały zarząd zostało potwierdzone decyzjami właściwych starostów. Na potrzeby prowadzonej ewidencji środków trwałych, przyjęto wartość tych nieruchomości w wysokości „0 zł".*
- *ZMiUW w Szczecinie, wg stanu na 31 grudnia 2014 r., w ewidencji środków trwałych uwzględniono łącznie 301 jezior (spośród 454) określając ich wartość na kwotę 251.303,37 tys. zł. W trakcie kontroli NIK trwała wycena kolejnych jezior. Wartość poszczególnych jezior (działek) ustalano na podstawie wyceny szacunkowej, której sposób dokonywania określono w zarządzeniach Dyrektora ZMiUW z 2 i 5 listopada 2012 r.*

Zasady wyceny środków trwałych, w tym przypadku gruntów pokrytych wodami płynącymi, stanowiących jeziora Skarbu Państwa, określone zostały w ustawie o rachunkowości. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, środki trwałe wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia lub wartości przeszacowanej. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny – jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu. (art. 28 ust. 2). Gdy nie jest możliwe ustalenie ceny sprzedaży netto danego składnika aktywów, należy w inny sposób określić jego wartość godziwą na dzień bilansowy (art. 28 ust. 5). Za wartość godziwą przyjmuje się kwotę, za jaką dany składnik aktywów mógłby zostać wymieniony, a zobowiązanie uregulowane na warunkach transakcji rynkowej, pomiędzy zainteresowanymi i dobrze poinformowanymi, niepowiązanymi ze sobą stronami (art. 28 ust. 6).

3. W ocenie NIK, katastry wodne prowadzone przez RZGW w Warszawie i Gdańsku, jako systemy informacyjne o gospodarowaniu wodami, nie spełniały swej funkcji odnośnie zapewnienia aktualności danych. Analiza danych zawartych w katastrach odnośnie pozwoleń wodnoprawnych i urządzeń wodnych (art. 153 ust. 2 pkt 9 i 10 Prawa wodnego) w odniesieniu do badanych powiatów wykazała bowiem, że:

- *RZGW w Gdańsku – spośród ośmiu pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez starostów (kartuskiego i kościerskiego), dotyczących łącznie 21 urządzeń wodnych, w katastrze uwzględniono jedno pozwolenie wodnoprawne i jedno urządzenie wodne. Jak wynika z wyjaśnień, blisko trzyletnie opóźnienia we wprowadzaniu danych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych i urządzeń wodnych nimi objętych wynikały z niedoborów kadrowych.*
- *RZGW w Warszawie – w katastrze wodnym nie ujęto 112 pozwoleń wodnoprawnych spośród 325 wydanych w latach 2011–2015 (do 30.06.) przez starostów mrągowskiego i giżyckiego. Ponadto ustalono, że zapisy dotyczące czterech jezior nie były spójne z zapisami wynikającymi z EGiB prowadzonej przez ww. starostów. Różnice te dotyczyły działek ewidencyjnych stanowiących jezioro oraz danych organów sprawujących trwały zarząd wobec tych jezior. W wyjaśnieniach wskazano, iż podstawą wprowadzania danych do katastru były mapy hydrologiczne oraz dane wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną. Opóźnienia we wprowadzaniu pozwoleń wodnoprawnych wynikały natomiast z dużej ilości tych decyzji, i tak np. w latach 2010–2011 miesięcznie spływało do RZGW łącznie ok. 300 takich dokumentów, a w chwili obecnej jest ich blisko 1.000.*

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 153 ust. 4 Prawa wodnego, źródłem danych katastru w zakresie nieruchomości jest EGiB, o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Tymczasem dane do katastru były gromadzone przez RZGW z wykorzystaniem różnych systemów, np. w systemie GIS (System informacji geograficznej).

Dyrektorzy RZGW w Warszawie i Gdańsku, realizując jeden z wniosków pokontrolnych NIK z kontroli P/10/154, dotyczący nawiązania współpracy ze starostami w celu uzyskiwania danych z EGiB, w zakresie nieruchomości stanowiących jeziora o statusie wód publicznych na potrzeby prowadzonego katastru wodnego skierowali stosowne pisma do starostów (54) i otrzymali dostęp do 11 takich baz, jednakże pomimo tego nadal z EGiB nie korzystano.

Prezes KZGW[19] nie określił zasad i zakresu pozyskiwania z EGiB danych dotyczących nieruchomości stanowiących jeziora, ujmowanych w katastrze wodnym, jak wyjaśnił – ze względu na brak takiego wymogu prawnego. W ramach realizacji projektu „Budowa i wdrożenie Informatycznego Systemu Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami (ISOK)" w jednym z modułów uwzględniono System Informatyczny Gospodarki Wodnej (SIGW), dotyczący jednolitego systemu informatycznego w zakresie prowadzenia m.in. katastru wodnego. Jak podał Prezes KZGW, w ramach tego systemu wykorzystywane będą dane pochodzące z zasobu EGiB. Dodatkowo system SIGW zostanie zintegrowany z Centralnym Repozytorium Systemu Informacji o Nieruchomościach. Termin realizacji całego projektu ISOK przewidywany jest dopiero na III kwartał 2016 r.

4. W badanym okresie, objęte kontrolą RZGW zaplanowały przeprowadzenie łącznie 837 kontroli[20], w tym 109 (13%) w zakresie przestrzegania zakazów określonych w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, zrealizowały natomiast łącznie 2.093 kontrole, w tym 230 dotyczących przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior, zaś 457 – wykonania urządzeń wodnych objętych pozwoleniami wodnoprawnymi. Większa liczba (ponad 50%) wykonanych kontroli w stosunku do planu wynikała z podejmowania kontroli doraźnych związanych z wpływającymi do RZGW wnioskami, skargami i interwencjami, w tym także wnioskami NIK z wcześniejszych kontroli.

Liczba i zakres przeprowadzonych przez badane RZGW w latach 2011–2015 (do 30.06.) kontroli gospodarowania wodami, dotyczących dostępu do wód publicznych i przestrzegania zakazów wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, w stosunku do skali nieprawidłowości związanych z korzystaniem z wód, utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych były niewystarczające. Negatywne konsekwencje braku wystarczającej liczby kontroli gospodarowania wodami jezior potwierdzają wyniki przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin fragmentów linii brzegowych dziewięciu jezior będących w trwałym zarządzie badanych RZGW. Wykazały one 32 przypadki grodzenia dostępu do jezior, a także ograniczania dostępu poprzez nielegalne wzniesienie obiektów budowlanych (187 przypadków) i bezprawne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro (2,7590 ha). I tak np.:

- *Na terenie działania RZGW Poznań znajduje się 1.368 jezior, w latach 2011–2015 (do 30.06) przeprowadzono 159 kontroli w zakresie gospodarowania wodami, w tym 15 w zakresie przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior oraz siedem – wykonania urządzeń wodnych. Tymczasem wyniki oględzin fragmentów linii brzegowych trzech jezior[21] będących w trwałym zarządzie RZGW Poznań wykazały osiem przypadków grodzenia dostępu do jeziora, a także wznoszenie samowoli budowlanych (73 przypadki, w tym 43 urządzenia wodne) i bezprawne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro (1,1638 ha).*
- *RZGW Gdańsk na obszarze działania posiada 1.334 jezior, w badanym okresie przeprowadzono łącznie 315 kontroli jezior w zakresie gospodarowania wodami, w tym 77 dotyczyło przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do wód publicznych. Oględziny fragmentów linii brzegowej trzech jezior[22] będących w trwałym zarządzie RZGW Gdańsk wykazały, że w 11 miejscach znajdowały się grodzenia uniemożliwiające przejście wzdłuż linii brzegu. Ponadto na gruntach Skarbu Państwa stwierdzono 55 przypadków samowoli budowlanej, w tym 24 urządzenia wodne (pomosty) wybudowane bez pozwoleń wodnoprawnych oraz bezprawne wykorzystywanie 0,5377 ha gruntów Skarbu Państwa.*

19 Wg informacji z 30 listopada 2015 r. pozyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

20 Art. 156 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 Prawa wodnego.

21 Drawsko, Popielewskie i Mikorzyńskie-Wąsowskie.

22 Ostrzyckie, Raduńskie Dolne i Gołuń.

Nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami stwierdzono w RZGW Warszawa, gdzie w dwóch przypadkach (na 25 badanych) osoby przeprowadzające kontrole nie posiadały upoważnień, o których mowa w art. 157 ust. 1 Prawa wodnego, w pięciu przypadkach nie sporządzono protokołów z kontroli (art. 159 ust. 1 Prawa wodnego). Ponadto, wbrew przyjętym uregulowaniom wewnętrznym[23] w sześciu przypadkach nie zawiadomiono kontrolowanego o zakresie i terminie przeprowadzenia kontroli oraz sześć kontroli przeprowadzono jednoosobowo, pomimo iż w ww. uregulowaniach ustalono, że kontrole przeprowadza się w zespołach co najmniej dwuosobowych.

W latach 2011–2015 (do 30.06) pracownicy sześciu badanych ZMiUW przeprowadzili łącznie 320 kontroli jezior, w tym 293 dotyczyło przestrzegania zakazu grodzenia dostępu do jezior. Kontrole zostały przeprowadzone głównie przez pracowników ZMiUW w Szczecinie (212) i ZMiUW w Olsztynie (69), zaś pozostałe ZMiUW przeprowadziły łącznie 8 takich kontroli. I tak na terenie województwa pomorskiego przeprowadzono zaledwie cztery takie kontrole, lubelskiego – trzy i wielkopolskiego jedną. Na potrzebę przeprowadzania kontroli w zakresie egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do wód publicznych wskazują wyniki oględzin fragmentów linii brzegowej 13 jezior będących w trwałym zarządzie marszałków województw. Stwierdzono tam bowiem 35 przypadków grodzenia dostępu do jezior, a także ograniczania dostępu poprzez nielegalne wzniesienie obiektów budowlanych (191 przypadków) i bezprawne wykorzystywanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro w częściach niepokrytych wodą (3,1399 ha).

- *Działający w imieniu Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego dyrektor ZMiUW we Włocławku wskazał, iż nie jest on uprawniony do przeprowadzania kontroli dotyczących egzekwowania zakazu grodzenia dostępu do jezior, bowiem zgodnie z art. 92 ust. 3 pkt 12 Prawa wodnego należy to do wyłącznej kompetencji dyrektorów RZGW. W latach 2011–2015 (do 30.06.) wpłynęły do ZMiUW trzy zawiadomienia o łamaniu zakazów wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, które przekazano do RZGW w Gdańsku (2) i w Poznaniu (1) celem podjęcia stosownych działań.*

Oględziny fragmentów linii brzegowej jeziora Sępoleńskiego, będącego w trwałym zarządzie Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego wykazały 10 przypadków grodzenia dostępu do jeziora i 12 przypadków samowolnego wzniesienia obiektów budowalnych (w tym dziewięciu urządzeń wodnych) oraz bezumowne użytkowanie gruntów Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 0,0724 ha.

[23] Zasady przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami zawarte w piśmie okólnym Prezesa KZGW nr 1/2011 z 3 czerwca 2011 r.

Zdjęcie nr 1
Zagrodzenie przejścia linią brzegu jeziora Sępoleńskiego – czerwoną tyczką oznaczono granicę pomiędzy działką ewidencyjną jeziora Skarbu Państwa z działką przyległą

Źródło: Materiały własne NIK.

Zaakcentować należy również fakt, że Dyrektorzy ZMiUW, jako zarządcy, nie skorzystali z możliwości określenia w systemach kontroli zarządczej działań mających na celu ujawnienie samowoli w zakresie grodzenia i użytkowania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą stanowiących jedną nieruchomość wraz z jeziorem. W ocenie NIK organy te, pomimo, iż w ustawie Prawo wodne nie przyznano im wprost kompetencji kontrolnych, powinny dbać o to, aby mienie Skarbu Państwa powierzone im z zarząd spełniało ustawowo wyznaczone funkcje publiczne. W tym przypadku powinny zapewnić możliwość powszechnego korzystania z jezior stanowiących wody publiczne zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 Prawa wodnego.

W ocenie NIK, jedną z przyczyn powszechności zjawiska ograniczania dostępu do wód publicznych była zbyt mała liczba kontroli w tym zakresie przeprowadzanych przez organy sprawujące uprawnienia właścicielskie wobec jezior Skarbu Państwa.

3.1.2. Działania w przypadku stwierdzenia samowolnego grodzenia lub wznoszenia obiektów budowlanych i urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa

1. W ocenie NIK nieskuteczne były działania dyrektorów RZGW i dyrektorów ZMiUW w przypadku uzyskania informacji o ograniczaniu dostępu do wód publicznych. Ustalono bowiem, że w wyniku otrzymanych skarg i wniosków oraz kontroli przeprowadzonych przez te jednostki, posiadały one wiedzę łącznie o 143 przypadkach, w których dokonano grodzenia dostępu do jezior. Wprawdzie we wszystkich tych przypadkach podjęto działania, polegające głównie na wezwaniu użytkowników nieruchomości[24] do natychmiastowego usunięcia grodzeń pod rygorem zawiadomienia organów właściwych do prowadzenia spraw o wykroczenie (art. 194 pkt 2 Prawa wodnego), jednakże tylko w 27 przypadkach doprowadzono do likwidacji tych grodzeń. I tak np. w:

[24] Przylegających do działki oznaczonej jako jezioro.

- *ZMiUW w Gdańsku – po uzyskaniu informacji od Komendanta Powiatowego Policji w Kwidzynie w czterech przypadkach (spośród sześciu) grodzenia zostały usunięte, w jednym przypadku zamontowano furtkę umożliwiając przejście wzdłuż brzegu, a w jednym właściciel działki przyległej odmówił odgrodzenia dostępu do jeziora, w związku z czym dyrektor ZMiUW w Gdańsku wystąpił (w 2013 r.) z wnioskiem do Starosty Kwidzyńskiego o wydanie decyzji w sprawie ustalenia linii brzegu. Do dnia kontroli NIK sprawa ta nie była zakończona.*
- *ZMiUW w Olsztynie – spośród stwierdzonych 37 przypadków grodzenia dostępu do jezior w 16 ogrodzenia zostały zlikwidowane, w 18 właściciele nieruchomości przylegających do jezior zadeklarowali dobrowolne usunięcie grodzeń, w jednym przypadku Sąd Rejonowy w Szczytnie zawiesił w 2015 r. postępowanie do czasu przedłożenia decyzji o ustaleniu linii brzegu, zaś w pozostałych przypadkach nie ustalono właścicieli ogrodzenia.*
- *RZGW w Poznaniu – mimo stwierdzenia ośmiu grodzeń ograniczających dostęp do wód publicznych, nie przekazano tej informacji organom uprawnionym do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w art. 194 pkt 2 Prawa wodnego. Zgodnie z tym przepisem, grodzenie nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu zagrożone jest karą grzywny. Zdaniem Dyrektora RZGW brak decyzji ustalającej linię brzegu uniemożliwia skuteczne udowodnienie kontrolowanemu faktu naruszenia zapisów art. 27 ust. 1 Prawa wodnego.*

2. Nieskuteczne były także działania związane z eliminowaniem przypadków ograniczania dostępu do wód publicznych związanych z samowolnym wznoszeniem na gruntach Skarbu Państwa obiektów budowlanych i urządzeń wodnych. W okresie objętym kontrolą ZMiUW posiadały wiedzę o 1.755 przypadkach samowoli budowlanych wzniesionych na gruntach Skarbu Państwa, w tym 1.446 przypadków odnotowano w ZMiUW w Szczecinie, zaś dyrektorzy RZGW posiadali wiedzę o 82 takich przypadkach. Większość ww. spraw dotyczyła wybudowania urządzeń wodnych (głównie pomostów) bez wiedzy właściciela gruntu oraz bez uzyskania wymaganych pozwoleń wodnoprawnych. Spośród 1.837 spraw dotyczących samowoli budowlanych, w ogóle nie podjęto działań wobec 1.499 spraw[25] (82%). Działania podjęto jedynie wobec 338 (18%) stwierdzonych przypadków, w tym 44 sprawy przekazano do właściwych terytorialnie PINB, w 41 przypadkach doprowadzono do zalegalizowania obiektów budowlanych i urządzeń wodnych, a w 25 doprowadzono do rozebrania nielegalnych obiektów budowlanych. Pozostałe sprawy (228) były w trakcie rozpatrywania.

- *ZMiUW w Szczecinie – w wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Oddziałów Terenowych („OT") w latach 2011–2014 stwierdzono łącznie 1.446 przypadków posadowienia (bez wymaganych pozwoleń wynikających z ustawy Prawo wodne i Prawo budowlane) urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych jako jeziora. W odniesieniu do 1.442 urządzeń wodnych nie podjęto do dnia kontroli NIK żadnych działań. Pracownicy jednego z OT ograniczyli się do umieszczenia na pomostach pism z prośbą o „skontaktowanie się ze ZMiUW w Szczecinie w celu ustalenia dalszego postępowania". Dyrektor ZMiUW w Szczecinie wyjaśnił, iż celem inwentaryzacji i prac polegających na policzeniu pomostów i pomiaru ich powierzchni było określenie skali problemu. W związku z tym wykonano pomiary pomostów, dokumentację fotograficzną i określono usytuowanie pomostów względem sąsiednich działek, których właściciele mogliby być właścicielami tych pomostów. Dyrektor wskazał ponadto, że większość wykonanych nielegalnie pomostów i kładek to urządzenia prymitywne, zrobione „ad hoc" przez wędkarzy i wątpliwym jest, aby znaleźli się ich właściciele. Dotychczasowe doświadczenie Zarządu z Policją nie gwarantowały znalezienia właścicieli pomostów i sprawy zostałyby umorzone.*
- *ZMiUW w Poznaniu – spośród stwierdzonych 132 samowolnie wzniesionych urządzeń wodnych (pomostów) nie podjęto żadnych działań wobec 57 pomostów z uwagi m.in. na trudności związane z ustaleniem ich właścicieli, bowiem do działki pokrytej wodami jeziora przylegały takie grunty jak droga lub las (teren zalesiony). W przypadku 38 pomostów dokonano ich legalizacji, 25 – rozbiórki, a pozostałe 12 spraw było w toku postępowania.*

3. Organy sprawujące uprawnienia właścicielskie w niewielkim zakresie podejmowały działania dotyczące eliminowania przypadków bezprawnego zajmowania (wykorzystywania) gruntów Skarbu Państwa, a zwłaszcza gruntów niepokrytych wodą, wchodzących w obręb działki oznaczonej

[25] 57 spraw w ZMiUW w Poznaniu i 1.442 w ZMiUW w Szczecinie.

jako jezioro. Skutkiem tego bezprawne użytkowanie, a nawet zawłaszczanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora, przez władających nieruchomościami przyległymi, było zjawiskiem powszechnym. Potwierdziły to wyniki oględzin fragmentów linii brzegu 25 jezior które wykazały, że łączna powierzchnia gruntów Skarbu Państwa bezumownie użytkowanych wynosiła ponad 9 ha. I tak np.:

- *Na wysokości 12 działek przyległych do jeziora Raduńskie Dolne, będącego w trwałym zarządzie dyrektora RZGW Gdańsk, bezumownie użytkowana powierzchnia gruntu Skarbu Państwa niepokrytego wodą, a stanowiącego działkę jezioro wynosiła łącznie 1.789 m^2. Na terenie tym, m.in. na wysokości działki 116/2, na której znajdował się ośrodek szkoleniowo-rekreacyjny – na gruntach Skarbu Państwa o powierzchni 1.346 m^2 zlokalizowano budynek w kształcie litery L, o wymiarach 33,5 m x 18 m, w części parterowy w części piętrowy, plac utwardzony (przed budynkiem) o powierzchni 10 m x 48 m oraz molo drewniane na konstrukcji metalowej, pomost do cumowania małych jednostek pływających i slip stalowy służący do wyciągania tych jednostek.*

Zdjęcie nr 2
Jezioro Raduńskie Dolne – na gruncie Skarbu Państwa wybudowano budynki, kąpielisko, molo, pomosty oraz slip służący do wyciągania na ląd jednostek pływających

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Na terenie województw objętych kontrolą organy wykonujące prawa właścicielskie, w latach 2011–2015 (do 30.06.) zawarły, zgodnie z art. 20 ust. 2 Prawa wodnego, łącznie 1.820 umów użytkowania gruntów[26] pokrytych wodami (RZGW – 498, ZMiUW – 1.322). Ponadto w okresie tym zawarto 68 umów dzierżawy gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora, w tym 64 umowy zawarł dyrektor RZGW w Warszawie obejmując nimi 3,1388 ha gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro, trzy[27] – dyrektor RZGW w Gdańsku (0,0304 ha) oraz jedną dyrektor ZMiUW w Lublinie (1,13 ha).

- *Dyrektor RZGW Warszawa zawarł w badanym okresie (na okres trzech lat) łącznie 64 umowy dzierżawy gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodami w obrębie działek ewidencyjnych stanowiących łącznie 16 jezior, uzyskując w latach 2011–2014 z tego tytułu przychody w łącznej wysokości 322,6 tys. zł.*

26 Niezbędnych do prowadzenia przedsięwzięć, o których mowa w art. 20 ust. 1 Prawa wodnego.

27 M.in. w ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK z kontroli P/10/154.

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy RZGW i dyrektorzy ZMiUW zawarli na terenie 12 badanych powiatów odpowiednio 253 i 233 umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami, na których zostały posadowione urządzenia wodne (głównie pomosty), w tym odpowiednio 20 i 16 odpłatnych, uzyskując z tego tytułu przychody w łącznej kwocie 66,5 tys. zł (64,2 tys. zł i 2,3 tys. zł). Ponadto dyrektorzy RZGW zawarli na terenie badanych powiatów 53 umowy dzierżawy gruntów niepokrytych wodą, a stanowiących działkę jezioro, w tym 38 – na terenie powiatu giżyckiego, 13 – mrągowskiego i dwie – kościerskiego. I tak:

- *Dyrektor RZGW w Warszawie na terenie powiatu giżyckiego objął umowami dzierżawy grunty Skarbu Państwa stanowiące działkę jezioro o powierzchni od 1 m^2 do 6.870 m^2 (łącznie 2,4 ha), uzyskując w badanym okresie z tego tytułu przychody w łącznej kwocie 42,3 tys. zł.*
- *Dyrektor RZGW w Gdańsku na terenie powiatu kościerskiego zawarł dwie umowy dzierżawy gruntów Skarbu Państwa stanowiących jeziora Wdzydze i Jelenie. Umowami tymi (zawartymi na okres trzech lat) objęto odpowiednio grunty o pow. 264 m^2 i 9,75 m^2. Wysokość ustalonego czynszu dzierżawnego wynosiła odpowiednio 492,66 zł i 249,25 zł rocznie.*

Pomimo posiadania informacji o urządzeniach wodnych wybudowanych na jeziorach na podstawie pozwoleń wodnoprawnych, organy wykonujące uprawnienia właścicielskie wobec tych jezior, nie we wszystkich przypadkach zawierały umowy użytkowania gruntów pokrytych wodą. I tak np.:

- *Dyrektor ZMiUW w Gdańsku zawarł na terenie powiatów kartuskiego i kościerskiego 16 umów użytkowania gruntów pokrytych wodą, podczas gdy na jeziorach będących w jego trwałym zarządzie na podstawie pozwoleń wodnoprawnych wydanych w latach 2011–2015 (do 30.06.) wybudowano 34 urządzenia wodne.*
- *Dyrektor RZGW w Poznaniu posiadał informację o pozwoleniach wodnoprawnych dotyczących 42 urządzeń wodnych zlokalizowanych na dwóch jeziorach, wobec których wykonywał uprawnienia właścicielskie, zaś umowami użytkowania gruntów pokrytych wodami objęto jedynie 19 urządzeń wodnych znajdujących się na tych jeziorach.*

Wyjaśniając przyczyny braku zawarcia umów użytkowania gruntów niepokrytych wodą, wskazywano m.in., iż sam fakt wydania pozwolenia wodnoprawnego nie zawsze wiąże się z wybudowaniem urządzenia, a ponadto właściciele urządzeń wodnych nie przystępują do zawarcia tych umów, pomimo informowania o obowiązku ich zawarcia.

W ocenie NIK, organy wykonujące prawa właścicielskie w niewielkim stopniu podejmowały działania w celu uregulowania użytkowania gruntów niepokrytych wodą wchodzących w obręb działki ewidencyjnej stanowiącej jezioro. Żaden z organów w okresie objętym kontrolą nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 222 § §1 i 2 Kodeksu cywilnego dotyczących m.in. domagania się przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zaniechania naruszeń. Tymczasem oględziny fragmentów linii brzegowej jezior będących w trwałym zarządzie ww. organów wykazały, że łącznie 5,8989 ha takich gruntów było użytkowanych bezumownie.

- *Dyrektor ZMiUW w Olsztynie, w badanym okresie nie prowadził działań mających na celu eliminowanie bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą, wchodzących w skład działki jezioro, przez osoby władające nieruchomościami przyległymi, pomimo, iż już w 2011 r. NIK w wystąpieniu pokontrolnym informowała o samowolnym użytkowaniu takich gruntów. W toku przeprowadzonych w 2010 r. oględzin fragmentów linii brzegowej pięciu jezior[28] ustalono, że łączna powierzchnia takich gruntów wnosiła około 30,9 tys. m^2 i były one wykorzystywane przez użytkowników działek sąsiednich m.in. w związku z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą, związaną np. z usługami hotelarskimi. Przeprowadzone w 2015 r. oględziny fragmentów linii brzegowej jezior[29] Wulpińskie w miejscowości Dorotowo i Luterskie w miejscowości Lutry wykazały, że nadal grunty te były wykorzystywane przez podmioty prowadzące hotele.*

Izba zwraca uwagę, że w tych przypadkach ZMiUW w Olsztynie mógłby z tytułu wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa uzyskać w latach 2011–2015 środki w wysokości ok. 306,5 tys. zł[30].

28 Brajnickie, Probarskie, Orzysz, Luterskie i Wulpińskie.

29 Objętych oględzinami przeprowadzonymi w 2010 r.

30 Średnia stawka czynszu dzierżawnego gruntu na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2011–2015 wynosiła 2,48 zł/1m^2.

Zdjęcie nr 3
Jezioro Wulpińskie – na gruncie Skarbu Państwa wybudowano m.in. dwa pomosty.
Tyczkami oznaczono granice działki ewidencyjnej jezioro z działką przyległą.
Sposób użytkowania ww. gruntów nie uległ zmianie od 2010 r.

rok 2010

rok 2015

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Działania podejmowane przez dyrektorów RZGW i ZMiUW w przypadku stwierdzenia bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa były nieskuteczne. Ograniczały się do wysyłania do właścicieli urządzeń wodnych pism o złożenie wniosków dotyczących zawarcia umów użytkowania gruntów, zaś w przypadku stwierdzenia samowolnego wybudowania obiektów budowlanych i urządzeń wodnych kierowano do starostw powiatowych i organów nadzoru budowlanego wnioski o wszczęcie postępowań administracyjnych. I tak np.:

- *W RZGW Warszawa analiza dokumentacji dotyczącej 56 przypadków bezumownego użytkowania gruntów Skarbu Państwa wykazała m.in., że w:*
  - *28 przypadkach wystąpiono do właściwych starostów o wszczęcie postępowań administracyjnych, z tego w 10 przypadkach urządzenia wodne zostały zlikwidowane (co zostało potwierdzone przez pracowników Starostw oraz podczas wizji terenowych przeprowadzonych przez kontrolerów RZGW)[31], w siedmiu zalegalizowane, zaś w pozostałych jedenastu przypadkach RZGW nie posiadało informacji o wynikach postępowań administracyjnych;*
  - *ośmiu przypadkach sprawy przekazano do właściwych PINB (w żadnym z tych przypadków RZGW nie posiadało wiedzy na temat zaawansowania postępowań).*

3.1.3. Realizacja wniosków pokontrolnych z wcześniejszych kontroli

Spośród 10 organów wykonujących uprawnienia właścicielskie wobec jezior Skarbu Państwa będących wodami publicznymi, wystąpienia i wnioski pokontrolne z wcześniejszych kontroli skierowano do pięciu jednostek (P/10/154 – RZGW Warszawa, RZGW Gdańsk oraz Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, I/14/005 – RZGW Poznań, S/13/004 – RZGW Szczecin). Wszystkie jednostki podjęły działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych, w tym zwiększenia liczby kontroli jezior w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. Jednakże w ocenie NIK działania te nie wyeliminowały zjawiska ograniczania dostępu do wód publicznych, bowiem oględziny fragmentów linii brzegowej 25 jezior (w tym także jezior będących w trwałym

[31] W toku oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli stwierdzono, że w pięciu przypadkach na miejscu zlikwidowanych urządzeń wodnych (pomostów) znajdują się nowe, ponownie wybudowane bez wymaganych pozwoleń urządzenia wodne i obiekty budowlane.

zarządzie ww. jednostek) wykazały, że nadal istnieją przypadki (75) ograniczania dostępu do wód publicznych. Użytkownicy gruntów przyległych do jezior bez wymaganych pozwoleń wznoszą obiekty budowlane i zagospodarowują grunty Skarbu Państwa bez zgody i wiedzy organów sprawujących uprawnienia właścicielskie. I tak np.:

- *Dyrektor RZGW w Szczecinie uwzględnił w planach kontroli na rok 2014 i 2015 odpowiednio 14 i siedem kontroli w zakresie przestrzegania przepisów art. 27 ust. 1 Prawa wodnego oraz wystąpił z pismem do Prezesa KZGW o dodatkowy fundusz płac na zwiększenie zatrudnienia w celu zwiększenia liczby ww. kontroli. Tymczasem przeprowadzone przez NIK oględziny fragmentów linii brzegu jeziora Dąbie, będącego w trwałym zarządzie RZGW w Szczecinie, wykazały dwa przypadki grodzeń dostępu do jeziora, 20 urządzeń wodnych wybudowanych bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych oraz bezumowne wykorzystywanie gruntów o łącznej powierzchni 0,0180 ha (wzmocnione nabrzeża).*
- *Pracownicy RZGW w Poznaniu w okresie od października 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. przeprowadzili 13 kontroli w zakresie przestrzegania zakazu grodzenia i uniemożliwiania dostępu do jezior oraz osiem kontroli dotyczących wykonania urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa. Jednakże, przeprowadzone przez NIK oględziny trzech jezior[32] będących w trwałym zarządzie RZGW w Poznaniu, wykazały osiem przypadków zagrodzenia dostępu do jeziora, 73 obiekty budowlane wzniesione z naruszeniem przepisów Prawa wodnego i Prawa budowlanego oraz 1,1638 ha gruntów Skarbu Państwa stanowiących jezioro, bezumownie użytkowanych przez właścicieli nieruchomości przyległych.*

Dyrektorzy RZGW w Warszawie i Gdańsku oraz ZMiUW w Olsztynie w ramach realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli P/10/154 zostali zobowiązani do podjęcia działań zmierzających do wyeliminowania ujawnionych przypadków bezprawnego zajęcia gruntów należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a pozostających w trwałym zarządzie RZGW oraz – w uzasadnionych przypadkach – naliczenia i wyegzekwowania należnych opłat za bezumowne korzystanie z takich gruntów. Analiza dokumentacji wykazała że wprawdzie jednostki te podjęły działania w celu realizacji ww. wniosku, jednakże żadna z nich nie naliczała opłat za bezumowne zajmowanie gruntów Skarbu Państwa oraz nie wszczynała postępowań sądowych mających na celu wyegzekwowanie roszczeń z tego tytułu (art. 222 Kodeksu cywilnego). Wyjaśniając przyczyny braku tych działań wskazywano m.in. na niską szkodliwość ekonomiczną dla Skarbu Państwa, bowiem naruszenia te były związane zwykle z działalnością służącą do uprawiania rekreacji i turystyki, która zwolniona była z opłat (art. 20 ust. 3 pkt 3 Prawa wodnego).

- *Dyrektor ZMiUW w Olsztynie nie podjął niezbędnych działań wobec użytkowników gruntów niepokrytych wodą, a znajdujących się w obrębie działki stanowiącej jezioro.*
- *Dyrektor RZGW w Warszawie nie podjął potrzebnych działań wobec właścicieli nieruchomości przyległych do jezior objętych oględzinami w trakcie kontroli NIK w 2010 r., którzy naruszyli zakaz wynikający z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego.*

Izba po kontroli P/10/154 skierowała wystąpienia pokontrolne zawierające wnioski, do dwóch (spośród 12) starostw objętych kontrolą. Obaj starostwie, tj. Starosta Mrągowski i Giżycki, w sposób prawidłowy podjęli działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych. I tak np. realizując wniosek dotyczący ustalenia linii brzegu czterech jezior uzyskali oni potwierdzenie, iż w przypadku trzech jezior były to akweny sztucznie podpiętrzane o zmiennym poziomie lustra wody, w związku z tym nie było możliwości ustalenia dla nich linii brzegu, zaś w przypadku jeziora Probarskiego – zarządca tj. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego poinformował, że nie posiada środków finansowych na przeprowadzenie postępowania.

[32] Drawsko, Mikorzyńskie-Wąsowskie i Popielewskie.

3.2 Prowadzenie przez starostów postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, ustalania linii brzegu oraz stwierdzonych przypadków wybudowania urządzeń wodnych bez pozwolenia

3.2.1. Wydawanie decyzji o ustaleniu linii brzegu jezior

Na terenie sześciu województw objętych kontrolą dyrektorzy ZMiUW złożyli w latach 2011–2015 (do 30.06.) łącznie 31 wniosków do właściwych starostów o ustalenie linii brzegu i uzyskali w tym zakresie 26 decyzji[33], w tym dyrektor ZMiUW w Gdańsku dwie decyzje (7 wniosków), Olsztynie pięć (5), Poznaniu 16 (16) i Włocławku trzy (3). Pozostałe sześć wniosków było w trakcie rozpatrywania przez właściwych starostów. W tym samym okresie dyrektor RZGW w Gdańsku złożył dwa wnioski dotyczące ustalenia linii brzegu, z czego w jednym przypadku uzyskał decyzję, zaś w drugim trwało postępowanie (pozostali dyrektorzy badanych RZGW nie występowali z takimi wnioskami).

W latach 2011–2015 (do 30.06.) pięciu starostów, spośród 12 objętych kontrolą, wydało łącznie 84 decyzje o ustaleniu linii brzegu jezior stanowiących wody publiczne (Starosta Drawski – 65 decyzji, Gryfiński – 12, Kartuski – cztery, Giżycki – dwie i Kościerski – jedną). Pozostałych siedmiu starostów takich decyzji nie wydawało z uwagi na brak wniosków w tym zakresie.

Analiza dokumentacji wykazała, że ww. decyzje[34] wydano z zachowaniem wymogów określonych w art. 15 ust. 2 i 3 Prawa wodnego, tj. na wniosek podmiotów mających interes prawny lub faktyczny oraz na podstawie dostarczonych przez wnioskodawców projektów rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych. Jednakże nie wszystkie projekty rozgraniczenia gruntów sporządzono w myśl art. 15 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy. I tak np.:

- *Starosta Drawski wydał 13 decyzji ustalających linię brzegu, pomimo tego, iż załączone do wniosków projekty rozgraniczenia gruntów nie zawierały opisu stanu stosunków wodnych na gruntach przylegających do projektowanej linii brzegu. Wymóg taki wynikał z zapisów art. 15 ust. 3 pkt 1 Prawa wodnego. Ponadto mapy projektu linii brzegu nie wskazywały punktów stałych osnowy poziomej nawiązanych do sieci państwowej, co wymagane było zapisami art. 15 ust. 3 pkt 2 lit. a ww. ustawy.*

Wszystkie objęte badaniem decyzje (27) zawierały elementy określone w art. 107 § 1 Kpa[35], tj. m.in. podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwołania. Jednakże wystąpiły przypadki (9) wydania decyzji z naruszeniem terminów określonych w art. 35 §§1 i 3 ww. ustawy. I tak np.:

- *Starosta Drawski wydał sześć decyzji ustalających linię brzegu z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 68 dni (5 spraw) i 65 dni (1 sprawa);*
- *Starosta Gryfiński wydał dwie decyzje z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 79 i 227 dni.*

W żadnym z ww. przypadków Starostowie nie zawiadomili stron postępowania o przyczynach opóźnienia w wydawaniu decyzji i nowym terminie załatwienia sprawy, co było wymagane na podstawie art. 36 Kpa.

W odniesieniu do jezior stanowiących wody publiczne położonych na terenie 12 badanych powiatów, organy sprawujące uprawnienie właścicielskie tj. dyrektorzy RZGW i ZMiUW, wystąpili w badanym okresie tylko z ośmioma wnioskami o ustalenie linii brzegu i dotyczyło to jedynie jezior położonych na terenie powiatu kartuskiego (7) i sępoleńskiego (1).

---

33 O których mowa w art. 15 ust. 2 Prawa wodnego.

34 Badaniem objęto 27 decyzji o ustaleniu linii brzegu wydanych przez Starostów: Drawskiego (13), Gryfińskiego (5), Kartuskiego (5), Giżyckiego (3) i Kościerskiego (1).

35 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23).

3.2.2. Wydawanie pozwoleń wodnoprawnych oraz decyzji o legalizacji lub likwidacji urządzeń wodnych

W latach 2011–2015 (do 30.06) starostowie objęci kontrolą wydali 374 pozwolenia wodnoprawne, 88 decyzji legalizujących istniejące urządzenia wodne, 71 nakazujących rozbiórkę takich urządzeń oraz jedną decyzję dotyczącą wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego.

Wszystkie objęte badaniem (199) decyzje wydano na wniosek inwestorów, po otrzymaniu operatów wodnoprawnych, które sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 132 ust. 1–3 Prawa wodnego. Ustalono jednak, że w 14 sprawach naruszono postanowienia art. 131 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy w związku z art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- *Pomimo braku decyzji o warunkach zabudowy, w sytuacji nieustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Starosta Gnieźnieński oraz Kartuski wydali pozwolenia wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych (po pięć przypadków), a Starosta Giżycki – decyzje o legalizacji urządzeń (cztery przypadki).*

W okresie objętym kontrolą w pięciu spośród 12 badanych starostw wydano, na podstawie art. 64a Prawa wodnego, 88 decyzji w sprawie legalizacji urządzeń wodnych. We wszystkich tych przypadkach Starostwie określili – w drodze postanowienia – opłatę legalizacyjną stanowiącą 10-krotność opłaty skarbowej, w łącznej kwocie 236,5 tys. zł. Nieprawidłowości w naliczaniu opłat stwierdzono w powiecie giżyckim, gdzie:

- *Starosta Giżycki wydał dwa (spośród 13 objętych badaniem) postanowienia, w przypadku których nie ustalił opłaty legalizacyjnej w odniesieniu do ośmiu urządzeń wodnych[36]. W wyniku błędnie naliczonych opłat, do budżetu państwa nie wpłynęła kwota 17,3 tys. zł, która zgodnie z art. 64a ust. 3 Prawa wodnego, stanowi dochód budżetu państwa.*

3.2.3. Działania w celu uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących działkę jezioro

Na terenie badanych powiatów, spośród 629 jezior, stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako wody płynące (Wp), wg danych zawartych w EGiB, marszałkowie województw i dyrektorzy RZGW sprawowali uprawnienia właścicielskie wobec 510 jezior. W przypadku pozostałych 119 (19%) jezior, wg EGiB, jako zarządców wskazano inne podmioty nieuprawnione, np. osoby fizyczne lub instytucje prywatne (49 jezior), Agencję Nieruchomości Rolnych – dalej „ANR" (37), starostów (20). I tak np. w EGiB prowadzonej przez:

- *Starostę Kartuskiego – znajdowało się 61 jezior stanowiących śródlądowe wody powierzchniowe płynące (Wp), spośród których 26 było w zarządzie innych podmiotów, tj. ANR (4), Nadleśnictwa w Kartuzach (4), osób fizycznych (18). Wg stanu na dzień 20.07.2015 r. Starosta podjął działania zmierzające do uaktualnienia zapisów w EGiB dotyczących wykonywania praw właścicielskich jedynie wobec siedmiu jezior (ANR i Nadleśnictwo).*
- *Starostę Sępoleńskiego – znajdowało się 38 jezior stanowiących własność Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne (Wp), spośród których w odniesieniu do 12 jezior jako podmiot zarządzający wpisana była ANR.*
- *Starostę Kościerskiego – znajdowało się 70 jezior stanowiących własność Skarbu Państwa oznaczonych jako (Wp), spośród których prawa właścicielskie w stosunku do 12 jezior przypisane były ANR, 22 – osobom fizycznym i instytucjom prywatnym, jednego – Staroście Kościerskiemu, zaś w jednym przypadku brak było adnotacji o podmiocie sprawującym zarząd.*
- *Starostę Lubartowskiego – spośród dziewięciu jezior, tylko w jednym przypadku wskazano Marszałka Województwa Lubelskiego jako podmiot zarządzający (zgodnie z wnioskiem z 9 września 2014 r.), zaś pozostałe nie miały określonego organu sprawującego zarząd.*
- *Starostę Łęczyńskiego – spośród 12 jezior, w odniesieniu do czterech wpisano jako podmiot zarządzający Marszałka Województwa Lubelskiego, do pięciu – Starostę Łęczyńskiego i po jednym ANR, Lasy Państwowe oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie.*

[36] W przypadku decyzji wydanej w 2011 r. – pięć urządzeń wodnych (10,8 tys. zł), zaś wydanej w 2014 r. – trzy (6,5 tys. zł).

Starostowie wyjaśniając ww. sytuację wskazywali m.in. na fakt iż wszelkie zmiany w ewidencji gruntów i budynków dokonywane są na podstawie wniosków uprawnionych podmiotów. Prawo wodne w art. 14a ust. 2 stanowi, że przejście gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa stwierdza, w drodze decyzji, na wniosek właściwego organu lub jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1 cyt. ustawy, właściwy starosta realizujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Izba zwraca jednak uwagę, iż wymóg zawarcia w EGiB informacji o organach, które gospodarują zasobem nieruchomości Skarbu Państwa wynika z przepisów § 11 ust. 1 pkt 1 lit. d oraz § 23 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[37] (dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków"). Zgodnie z § 44 tego rozporządzenia do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów należy m.in. utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi.

3.3 Wykrywanie przez organy nadzoru budowlanego samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora

3.3.1. Planowanie i przeprowadzanie kontroli w zakresie wykrycia samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora

W latach 2011–2015 (do 30.06) kontrole dotyczące wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych jako jeziora były uwzględnione w planach kontroli jedynie w czterech[38] spośród 12 PINB objętych kontrolą NIK. Dotyczyło to: PINB w Giżycku, który od 2013 r. zaplanował przeprowadzanie od 20 do 30 kontroli rocznie, co związane było m.in. z realizacją wniosku pokontrolnego NIK z kontroli P/10/154, PINB w Lubartowie, Sępólnie Krajeńskim i Gryfinie, które uwzględniły te kontrole dopiero w planach na 2015 r. Wynikało to m.in. z otrzymanych w 2014 r. pism od wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego wskazujących na celowość objęcia planem kontroli samowoli budowlanych wokół jezior[39].

W pozostałych ośmiu skontrolowanych jednostkach planów tych w ogóle nie sporządzano (PINB w Mrągowie, Koninie i Gnieźnie) albo plany nie uwzględniały kontroli samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora (PINB w Bydgoszczy, Kartuzach, Kościerzynie, Drawsku Pomorskim i Łęcznej).

Powiatowi Inspektorzy wyjaśniając przyczyny nie planowania kontroli w zakresie samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne (jeziora) oraz podejmowania tych kontroli jedynie w wyniku otrzymanych skarg i zawiadomień, wskazywali m.in. na brak środków finansowych oraz zbyt małą liczbę etatów w stosunku do liczby spraw prowadzonych przez te jednostki. Pisma z wnioskami o zwiększenie środków finansowych oraz liczby etatów kierowano zarówno do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, jak i właściwych wojewodów. I tak np. w okresie objętym kontrolą, PINB w Kartuzach corocznie występował do Wojewody Pomorskiego oraz Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku o przyznanie dodatkowych środków na działalność bieżącą.

---

37 Dz. U. z 2015 r. poz. 542, ze zm.

38 Od 2013 r. PINB w Giżycku (24) oraz od 2015 r. PINB-y w: Lubartowie (5), Sępólnie Krajeńskim (1) i Gryfinie (1).

39 Pisma były wynikiem m.in. kontroli NIK P/13/143 „Przeciwdziałanie eutrofizacji antropogenicznej jezior na terenie województwa pomorskiego" oraz P/13/136 „Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim".

Stan zatrudnienia w PINB objętych kontrolą wahał się od czterech do dziewięciu osób. I tak np. w:

- *PINB w Gnieźnie zatrudnionych było dziewięciu pracowników, spośród których czterech zajmowało się kontrolą robót i obiektów budowlanych, a czterech sprawami orzecznictwa nadzoru budowlanego. W okresie tym zrealizowano natomiast łącznie 1.268 kontroli, w tym 256 dotyczyło samowoli budowalnych (jedna na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jezioro).*
- *PINB w Giżycku w badanym okresie na 3,5 etatu zatrudnionych było czterech pracowników, w tym dwa etaty zajmowali pracownicy merytoryczni (inspektor), jeden etat pracownik administracyjno-gospodarczy i pół etatu pracownik księgowości. W latach 2011–2015 zaplanowano łącznie 833 kontrole, w tym 125 dotyczyło stwierdzenia samowoli budowlanych. Zrealizowano zaś łącznie 76 kontroli dotyczących samowoli budowlanych, w tym po 12 kontroli w 2013 i 2014 r. w zakresie samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.*

Należy zaznaczyć, że pracownicy 12 badanych PINB w ramach realizacji zadań wynikających z Prawa budowlanego (nadzór budowlany, odbiór inwestycji, kontrole i inspekcje) przeprowadzili w badanym okresie łącznie ponad 19 tys. kontroli. Pomimo tego, istnieje potrzeba zwiększenia aktywności PINB w zakresie wykrywania samowoli budowlanych, co potwierdziły wyniki oględzin fragmentów linii brzegu 24 jezior znajdujących się na terenie działania badanych PINB. Oględziny wykazały bowiem aż 391 przypadków samowoli budowlanych, o których PINB nie posiadały informacji.

3.3.2. Działania w przypadku stwierdzenia samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora

W badanym okresie pracownicy 12 skontrolowanych PINB-ów przeprowadzili zaledwie 89[40] kontroli dotyczących samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Zrealizowano je głównie jako kontrole doraźne (35) oraz jako kontrole przeprowadzone w wyniku otrzymanych skarg i wniosków oraz zawiadomień o naruszeniu przepisów Prawa budowlanego (30).

Czynności administracyjne związane ze stwierdzonymi samowolami budowlanymi na ww. gruntach Skarbu Państwa prowadziło w badanym okresie 11[41] spośród 12 objętych kontrolą PINB. Czynności te były często długotrwałe i wymagały szeregu działań i postępowań wyjaśniających. I tak np.:

- *PINB w Kartuzach, po wszczęciu w 2012 r. (na skutek zawiadomienia osoby fizycznej) postępowania administracyjnego w sprawie samowolnie wybudowanego pomostu, wydał w 2013 r. decyzję nakazującą jego rozbiórkę. Dopiero po wystawieniu przez Powiatowego Inspektora upomnienia wzywającego do wykonania nałożonego obowiązku i tytułu wykonawczego o egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym, rozbiórka pomostu została potwierdzona (w czerwcu 2015 r.). W przypadku kolejnych pięciu spraw wszczętych w marcu 2015 r., cztery pomosty (o konstrukcji stalowo-drewnianej, służące do celów rekreacyjnych) zostały zalegalizowane (w lipcu 2015 r.) z uwagi na wydanie decyzji o legalizacji przez Starostę Kartuskiego, zaś w stosunku do jednego zawieszono postępowanie do czasu wydania ostatecznej decyzji przez Starostę.*
- *PINB w Koninie w lipcu 2012 r. wydał decyzję[42] nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego (tzw. „Rybakówki") wzniesionego na gruncie stanowiącym jezioro Lubstowskie. Do dnia kontroli NIK (do 15 września 2015 r.) nie wyegzekwowano wykonania ww. decyzji z uwagi na brak możliwości ustalenia aktualnej siedziby inwestora. W związku z tym sprawę przekazano Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego, wykonującemu prawa właścicielskie wobec tego gruntu.*

40 24 kontrole planowe (po 12 w 2013 i 2014 r.) przeprowadził PINB w Giżycku.

41 Poza PINB w Bydgoszczy.

42 Utrzymaną w mocy decyzją Wielkopolskiego WINB z 21 grudnia 2012 r.

- *PINB w Drawsku Pomorskim, w wyniku otrzymanych w styczniu 2014 r. dwóch skarg dotyczących nielegalnej budowy pomostów powiadomił skarżącego (Burmistrza Drawska Pomorskiego), Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego oraz dzierżawcę jeziora (Gospodarstwa Rybackie) o przeprowadzeniu w lutym 2014 r. oględzin. W marcu 2014 r. do PINB zgłosił się właściciel działki przyległej do jeziora, który oświadczył, że pomosty istniały przed zakupem przez niego działki i ze względów bezpieczeństwa wykonał ich remont. We wrześniu 2014 r.Powiatowy Inspektor wystąpił do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, jako władającego nieruchomością, o przedłożenie dokumentów potwierdzających legalność wybudowania przedmiotowych pomostów. W listopadzie 2014 r. Powiatowy Inspektor wydał decyzje nakazujące Marszałkowi rozebranie pomostów. Pomosty te nie zostały rozebrane (co potwierdziła kontrola PINB z maja 2015 r.), zaś Powiatowy Inspektor do dnia kontroli NIK nie podejmował żadnych działań w celu wyegzekwowania wykonania rozbiórki.*

Wszystkie objęte kontrolą PINB-y prowadziły rejestry skarg i wniosków, wyznaczając osoby odpowiedzialne za ich prowadzenie. Analiza dokumentacji dotyczącej skarg i wniosków w sprawie samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa w obrębie działki jezioro wykazała pojedyncze przypadki naruszenia wymogów Kpa. I tak:

- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Mrągowie, nie zaewidencjonował*[43] *(z powodu przeoczenia) w Rejestrze skarg i wniosków pisma RZGW w Warszawie o wszczęcie postępowania administracyjnego w związku z wybudowaniem bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego 52 drewnianych pomostów i umocnień brzegu na jeziorze Dłużec. Wniosek ten po upływie 162 dni od jego otrzymania przekazano, zgodnie z właściwością, Staroście Mrągowskiemu, co niezgodne było z art. 231 Kpa, który stanowi, że skargę do załatwienia według właściwości należy przekazać nie później niż w ciągu siedmiu dni.*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Giżycku w przypadku dwóch skarg (po jednej z 2013 r. i z 2014 r.) powiadomił skarżącego o podjętych działaniach po upływie odpowiednio 472 i 18 dni, zaś w przypadku skargi z 2012 r. – po 145 dniach od terminu określonego w art. 237 § 1 Kpa. W przypadku jednej skargi (z 2012 r.) Inspektor przekazał ją organowi właściwemu do jej rozpatrzenia (Staroście Giżyckiemu) po upływie ponad 8 miesięcy od jej otrzymania. W przypadku trzech kolejnych skarg*[44]*, dotyczących obiektów wzniesionych na jeziorze Niegocin i Jagodne Inspektor Powiatowy z powodu przeoczenia nie podjął działań, zaś w przypadku jednej skargi*[45] *nie rozpatrzył jej w odniesieniu do trzech spośród czterech wskazanych w niej obiektów.*

Spośród 12 PINB objętych kontrolą, do dwóch (PINB w Giżycku i Mrągowie) NIK sformułowała w wyniku kontroli P/10/154 wnioski pokontrolne. I tak do PINB w:

- *Mrągowie wnioskowano o zbadanie legalności wybudowania 49 obiektów budowlanych znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora Tałty i Probarskie oraz o podjęcie działań zmierzających do rozbiórki lub legalizacji tych obiektów. PINB w odniesieniu do 37 urządzeń wodnych (będących jednocześnie obiektami budowlanymi), ograniczył się jedynie do przekazania sprawy Staroście Mrągowskiemu, a wobec 12 obiektów budowlanych niebędących urządzeniami wodnymi podjął działania skutkujące m.in. wydaniem nakazu rozbiórki wobec dwóch z nich.*
- *Giżycku – o zbadanie legalności wybudowania 40 obiektów budowlanych znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora Niegocin i Jagodne oraz o podjęcie działań zmierzających do rozbiórki lub legalizacji tych obiektów. PINB podjął działania wobec 39 z nich, z tego osiem zalegalizował. Dotyczyło to znajdujących się na gruncie Skarbu Państwa czterech pomostów, budynku letniskowego i trzech wiat. W odniesieniu do tych obiektów Inspektor wydał trzy postanowienia o naliczeniu opłat legalizacyjnych nie spełniając wymogu określonego w art. 49b ust. 4 w związku z art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego, mimo niedostarczenia przez inwestora oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (jeden przypadek) i zaświadczenia wójta gminy Giżycko o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.*

---

[43] Art. 254 Kpa stanowi, że skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

[44] Jedna wpłynęła do PINB w 2013 r., zaś dwie – w 2014 r.

[45] Otrzymana w 2012 r.

Zdjęcie nr 4
Jezioro Niegocin – na gruncie Skarbu Państwa wybudowano m.in. widoczny budynek, pomosty oraz dwie altany. Obiekty te zostały objęte postanowieniem o naliczeniu opłaty legalizacyjnej pomimo braku potwierdzenia zgodności ich lokalizacji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy

Źródło: Materiały własne NIK.

3.4 Wyniki oględzin fragmentów linii brzegowej jezior

Zgodnie z założeniami kontroli oględzinami objęto po dwa jeziora[46] na terenie każdego z 12 badanych powiatów oraz dodatkowo jedno jezioro na terenie powiatu szczecińskiego[47]. W każdym przypadku, w oględzinach fragmentów linii brzegu (na wysokości od 10 do 15 działek przyległych do jeziora), uczestniczył geodeta, powołany przez NIK w charakterze biegłego, który odpowiadał m.in. za okazanie granic działek ewidencyjnych w terenie oraz za wykonanie stosownych pomiarów.

Oględziny fragmentów linii brzegowej 25 jezior wykazały, że na 15 z nich wystąpiło 75 przypadków grodzeń uniemożliwiających przejście wzdłuż brzegu jezior. Stanowiło to naruszenie art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, który zabrania 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.

- *Najwięcej grodzeń stwierdzono na jeziorach: Inulec (w trwałym zarządzie Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego) – 17 i Sępoleńskie (Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego) – 10.*

[46] Wykaz jezior objętych oględzinami przedstawia załącznik nr 3.

[47] Dotyczy jeziora Dąbie będącego w trwałym zarządzie dyrektora RZGW w Szczecinie.

Zdjęcie nr 5
Jezioro Drawsko, Wydmińskie i Inulec – grodzenie przejścia wzdłuż brzegu jeziora

Jezioro Drawsko

Jezioro Wydmińskie

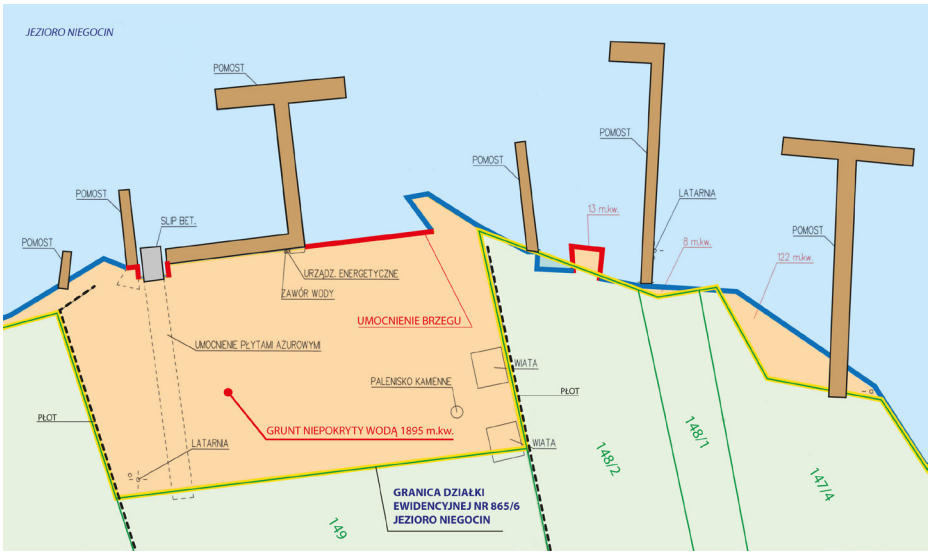
Jezioro Inulec

Źródło: Materiały własne NIK.

Ponadto oględziny fragmentów linii brzegowej 25 jezior wykazały, że w obrębie działki stanowiącej jezioro, znajdowało się 10,3818 ha gruntów niepokrytych wodą, z tego 9,0763 ha było użytkowanych przez władających nieruchomościami przyległymi do jeziora. I tak np.:

- *Na gruntach jeziora Niegocin na wysokości dz. nr 149 przylegającej do jeziora zagospodarowano grunty Skarbu Państwa niepokryte wodą o pow. 1.895 m^2. Na gruntach tych zlokalizowano: dwie wiaty drewniane (każda o pow. ok. 21 m^2) pokryte dwuspadowym dachem, plac zabaw (huśtawka, zjeżdżalnia i drabinka wspinaczkowa), miejsce ogniskowe wykonane z kamieni spajanych betonem, boisko do siatkówki plażowej, umocnienie nawierzchni ażurowymi betonowymi płytami (o pow. 85,3 m^2), zaś na brzegu jeziora: slip betonowy, umocnienie brzegu jeziora (drewniany mur oporowy) o długości 22,5 m oraz trzy pomosty, w tym jeden w kształcie litery „T" o długości 38 m, a pozostałe w kształcie litery „I" o długości 11 m i 5 m.*

Rysunek nr 1
Zagospodarowanie gruntu w obrębie jeziora Niegocin – dz. 865/6



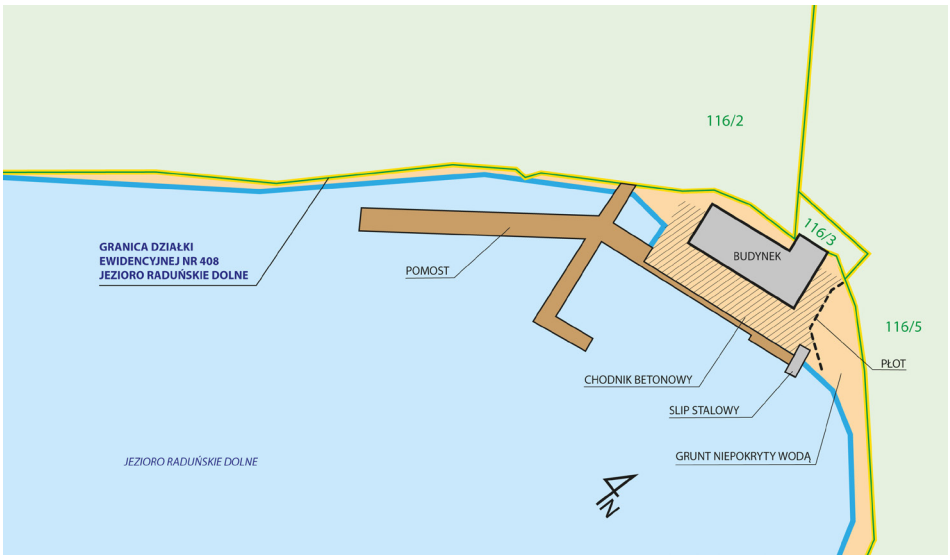
Źródło: Materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 6
Zagospodarowanie działki Skarbu Państwa – jezioro Niegocin

Źródło: Materiały własne NIK.

- *Na gruntach stanowiących jezioro Raduńskie Dolne stwierdzono przypadek zagospodarowania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą o pow. 1.346 m^2. Na gruntach tych (wykorzystywanych przez ośrodek szkoleniowo-rekreacyjny) znajdował się budynek w części parterowy i w części piętrowy (o pow. 471 m^2), w którym znajdował się hangar oraz bar, chodnik betonowy, zaś na brzegu posadowiono drewniany pomost-molo o konstrukcji metalowej o długości ok. 44 m, pomost (ok. 56 m) do cumowania jednostek pływających oraz slip stalowy do cumowania małych jednostek pływających.*

Rysunek nr 2
Zagospodarowanie gruntu w obrębie jeziora Raduńskie Dolne – dz. 408



Źródło: Materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 7
Zagospodarowanie działki Skarbu Państwa – jezioro Raduńskie Dolne

Źródło: Materiały własne NIK.

W toku oględzin stwierdzono, że na gruntach Skarbu Państwa znajdowało się łącznie 428 obiektów budowlanych, w tym 367 urządzeń wodnych (pomosty, slipy, umocnienia brzegu i nabrzeża). Najwięcej obiektów (od 21 do 27) stwierdzono na jeziorach:

- *Drawsko (powiat drawski), będącym w trwałym zarządzie dyrektora RZGW w Poznaniu, gdzie stwierdzono łącznie 38 obiektów budowlanych, w tym 24 urządzenia wodne (głównie pomosty). Powierzchnia gruntu niepokrytego wodą w obrębie działki stanowiącej jezioro wynosiła 0,6884 ha, w tym bezumownie zagospodarowano 0,6532 ha.*
- *Gołuń (powiat kościerski), będącym w trwałym zarządzie dyrektora RZGW w Gdańsku, stwierdzono łącznie 31 obiektów budowlanych, w tym 18 urządzeń wodnych i 13 obiektów budowlanych. Powierzchnia gruntu niepokrytego wodą wynosiła 0,3025 ha, w tym bezumownie użytkowanego przez właścicieli nieruchomości przyległych 0,2685 ha.*
- *Inulec (powiat mrągowski), będącym w trwałym zarządzie marszałka województwa warmińsko-mazurskiego, stwierdzono łącznie 30 obiektów budowlanych (w tym 25 urządzeń wodnych). Powierzchnia gruntu niepokrytego wodą w obrębie działki stanowiącej jezioro wynosiła, 0,2619 ha, w tym bezumownie użytkowanego przez władających nieruchomościami przyległymi do jeziora 0,2533 ha.*

Zdaniem NIK, w związku z wynikami oględzin wskazującymi na powszechność zjawiska ograniczania dostępu do jezior nie tylko poprzez budowę grodzeń, ale także poprzez wznoszenie obiektów budowlanych bez wymaganych pozwoleń, wydaje się zasadne nie tylko zwiększenie liczby kontroli jezior pod kątem eliminowania przypadków ograniczania dostępu do jezior, ale także ukierunkowanie tych kontroli na jeziora wykorzystywane do celów turystycznych i rekreacyjnych, z zagospodarowaną linią brzegową (osiedla i miejscowości turystyczne). Istotne jest także podjęcie działań (kampanii informacyjnych) mających na celu upowszechnianie wiedzy o prawach i obowiązkach osób korzystających z wód publicznych, a także o zagrożeniach i skutkach ograniczania dostępu do wód publicznych.

Zdjęcie nr 8
Zagospodarowanie działki Skarbu Państwa – jezioro Mikorzyńskie-Wąsowskie

Źródło: Materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 9
Jezioro Niegocin

Źródło: Materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 10
Jezioro Drawsko

Źródło: Materiały własne NIK.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Przed rozpoczęciem niniejszej kontroli, NIK przeprowadziła kontrolę rozpoznawczą R/15/002 „Działania organu nadzoru budowlanego w zakresie samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami w latach 2010–2015" w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie.

Kontrola została poprzedzona analizą wyników wcześniejszych kontroli[48] oraz publikacji dostępnych w mediach, a także analizą wniosków z panelu ekspertów, który odbył się 26 marca 2015 r. w siedzibie Delegatury NIK w Olsztynie.

Podczas realizacji niniejszej kontroli, dyrektorzy Delegatur NIK powołali w charakterze biegłych z uprawnieniami w dziedzinie geodezji i kartografii, którzy uczestniczyli w oględzinach fragmentów linii brzegu wybranych jezior. Ponadto sporządzili dokumentację z przeprowadzonych w czasie oględzin pomiarów wraz z mapą zawierającą informacje o:

– przebiegu granic innych użytków niż wody płynące (grunty pokryte wodą) z określeniem ich powierzchni (na wysokości poszczególnych działek przylegających do działki Skarbu Państwa) w obrębie działki stanowiącej jezioro;
– lokalizacji i wymiarach obiektów budowlanych oraz urządzeń wodnych (pomostów, murów oporowych itp.) znajdujących się na działce Skarbu Państwa stanowiącej jezioro;
– lokalizacji grodzeń uniemożliwiających przejście linią brzegową wraz z określeniem powierzchni gruntów Skarbu Państwa objętych tymi grodzeniami.

4.2 Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wystąpieniach pokontrolnych oceniono działania organów administracji publicznej w zakresie zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne oraz działań związanych ze stwierdzonymi przypadkami grodzenia dostępu do jezior oraz samowolnego wznoszenia obiektów budowlanych i urządzeń wodnych na gruntach Skarbu Państwa.

Na terenie każdego z województw przeprowadzono kontrole w Zarządach Melioracji i Urządzeń Wodnych realizujących w imieniu marszałka województwa zadania w zakresie wykonywania praw właścicielskich w stosunku do wód publicznych, w dwóch wytypowanych w sposób celowy[49] starostwach powiatowych oraz znajdujących się na ich terenie PINB. Ponadto Delegatury NIK w Gdańsku, Olsztynie, Poznaniu i Szczecinie przeprowadziły kontrole w RZGW odpowiednio w Gdańsku, Warszawie, Poznaniu oraz Szczecinie. Wykaz podmiotów objętych kontrolą zawiera Załącznik nr 2.

Sporządzono 34 wystąpienia pokontrolne. Do sześciu wystąpień wniesiono 12 zastrzeżeń, z których wszystkie zostały oddalone uchwałami Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 79 wniosków pokontrolnych, z czego 38 zrealizowano, 35 było w trakcie realizacji, zaś 6 nie zrealizowano.

---

48 P/10/154 „Zapewnienie przez organy administracji rządowej i samorządowej w województwie warmińsko-mazurskim dostępu do jezior stanowiących wody publiczne", I/14/005 „Gospodarowanie akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej stanowiącymi miejsca wypoczynku i rekreacji" oraz S/13/004 „Zapewnienie dostępu do jezior stanowiących wody publiczne w powiecie policki".

49 W oparciu o największą liczbę jezior z zagospodarowaną linia brzegową.

Do dyrektorów RZGW wnioskowano m.in. o: ujęcie w ewidencji środków trwałych gruntów Skarbu Państwa przekazanych im w trwały zarząd; podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania przestrzegania zakazu ograniczania dostępu do wód publicznych, uregulowania sposobu użytkowania gruntów Skarbu Państwa oraz podjęcie działań w celu uregulowania stanu prawnego samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych i urządzeń wodnych; eliminowanie przypadków bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa niepokrytych wodą; prowadzenie postępowań kontrolnych dotyczących gospodarowania wodami publicznymi zgodnie z Prawem wodnym i uregulowaniami wewnętrznymi oraz podjęcie działań w celu aktualizacji katastru wodnego.

Do dyrektorów ZMiUW wnioskowano m.in. o: ujęcie w ewidencji środków trwałych jezior przekazanych w trwały zarząd marszałkom województw; podjęcie działań mających na celu eliminowanie przypadków bezprawnego wykorzystania gruntów Skarbu Państwa i grodzenia dostępu do jezior; podjęcie działań zmierzających do uregulowania stanów prawnych jezior, w stosunku do których marszałek wykonuje prawa właścicielskie.

Do Starostów wnioskowano m.in. o: podjęcie działań w zakresie aktualizacji danych w EGiB dotyczących działek ewidencyjnych stanowiących jeziora w zakresie rodzajów użytków gruntowych, właściwych podmiotów wykonujących prawa właścicielskie, sprawdzenie legalności urządzeń wodnych stwierdzonych w toku oględzin, wykonanych bez pozwoleń wodnoprawnych oraz wszczęcie – w uzasadnionych przypadkach – postępowań administracyjnych; egzekwowanie od podmiotów składających wnioski o wydanie pozwoleń wodnoprawnych lub legalizację urządzeń wodnych przedkładania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę jeziora; prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z wymogami Kpa.

Do Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego wnioskowano m.in. o: sporządzanie rocznych planów kontroli, w tym uwzględnianie kontroli w zakresie przestrzegania prawa budowlanego na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami (jezior); terminowe załatwianie skarg i wniosków zgodnie z wymogami Kpa; zbadanie legalności obiektów budowlanych stwierdzonych w toku oględzin; ustalanie opłaty legalizacyjnej w odniesieniu do obiektów budowlanych, w tym ich legalizowanie wyłącznie w przypadku spełnienia wymogów określonych prawem budowlanym.

W wyniku kontroli skierowano jedno zawiadomienie do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, 10 zawiadomień do odpowiedniej prokuratury rejonowej odnośnie podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na wybudowaniu obiektów budowlanych bez wymaganych decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych oraz sześć zawiadomień do policji o podejrzeniu popełnienia wykroczenia, dotyczącego grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu.

Finansowe rezultaty kontroli dotyczyły uszczuplenia środków na kwotę 17.360 zł. Jest to kwota nie wymierzonych w wydanych postanowieniach należności z tytułu opłat legalizacyjnych stanowiących dochód budżetu państwa za legalizację ośmiu urządzeń wodnych[50] objętych decyzjami o ich legalizacji.

[50] Szczegółowy opis nieprawidłowości opisano na str. 28.

Charakterystyka stanu prawnego

Definicja wód publicznych

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne reguluje gospodarowanie wodami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Ustawa ta reguluje również sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa (art. 1 ust. 1a). Zarządzanie zasobami wodnymi, stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 6 tej ustawy, służy m.in. zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w tym również w zakresie zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją.

Definicję wód publicznych określa art. 10 ust. 2 ustawy Prawo wodne, w myśl którego wodami publicznymi są wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 11 ust. 1) wykonują m.in.:

– Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych;
– marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy oraz w stosunku do pozostałych wód (niewymienionych w art. 11 pkt 1–3 ustawy).

Wykaz ww. wód określony został w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną[51].

Ustalanie linii brzegu

Grunty pokryte wodami powierzchniowymi, stosownie do wymogów art. 14 ust. 1 ustawy Prawo wodne, stanowią własność właściciela tych wód. Definicję gruntów pokrytych śródlądowymi wodami powierzchniowymi określa art. 14 ust. 1a, zgodnie z którym przez ww. grunty rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu. Linię brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników stanowi krawędź brzegu lub linia stałego porostu traw albo linia, którą ustala się według średniego stanu wody z okresu co najmniej ostatnich 10 lat (art. 15 ust. 1 ww. ustawy). Postępowanie w sprawie ustalenia linii brzegu oraz organy uprawnione do tego wskazane zostały w art. 15 ust. 2 i ust. 3–10a ustawy Prawo wodne. W myśl art. 15 ust. 2 tej ustawy linię brzegu ustala, w drodze decyzji, na wniosek mającego interes prawny lub faktyczny[52], m.in. właściwy:

– marszałek województwa – dla wód granicznych oraz śródlądowych dróg wodnych,
– starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej – dla pozostałych wód.

[51] Dz.U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149.

[52] Interes prawny wiąże się z prawem własności, użytkowaniem wieczystym lub użytkowaniem, a więc występuje po stronie podmiotów mających prawnorzeczowe uprawnienia do gruntu. Interes faktyczny mieć będą posiadacze gruntu – wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 marca 2008 r. II SA/Rz 490/07.

Podstawę ustalenia linii brzegu stanowi dostarczony przez wnioskodawcę projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, który zawiera:

1) opis uwzględniający oznaczenie wnioskodawcy, ze wskazaniem jego siedziby i adresu, przyjęty sposób ustalenia projektowanej linii brzegu, ustalenie stanu prawnego nieruchomości objętych projektem z oznaczeniem właścicieli wraz ze wskazaniem ich siedziby i adresu oraz stan stosunków wodnych na gruntach przylegających do projektowanej linii brzegu;

2) mapę inwentaryzacji powykonawczej budowli regulacyjnych lub zaktualizowaną kopię mapy zasadniczej, w skali, w jakiej sporządzony jest projekt regulacji wód śródlądowych lub w skali 1:500, 1:1.000, 1:2.000 albo 1:5.000, z wykazaniem m.in.: punktów stałych osnowy poziomej nawiązanych do sieci państwowej, granicy stałego porostu traw, proponowanej linii brzegu (art. 15 ust. 3).

W przypadku przeprowadzania modernizacji ewidencji gruntów i budynków decyzje, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy Prawo wodne, wydaje się z urzędu (art. 15b). Podmiotem uprawnionym do zarządzenia takiej modernizacji na podstawie art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[53] jest starosta.

Ewidencja gruntów i budynków

Ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące m.in. gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzą grunty. Sposób prowadzenia tej ewidencji określa rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[54]. Zgodnie z § 68 ust. 4 pkt 2 grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi oznaczone są w ewidencji jako „Wp". Do gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi zalicza się grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo wodne. Przez grunty pokryte wodami powierzchniowymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior w granicach linii brzegu (art. 9 ust. 1 pkt 4a). W przypadku, gdy dane zawarte w ewidencji nie są zgodne ze stanem faktycznym, tj. np. w granicy linii brzegu (działki „jezioro", oznaczonej jako śródlądowe wody powierzchniowe płynące) znajduje się pas lądu, który na stałe nie jest pokryty wodą, należy podjąć działania zmierzające do aktualizacji ewidencji. Zgodnie z § 46 ust. 1 ww. rozporządzenia zawarte w ewidencji dane podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek osób, organów i innych jednostek organizacyjnych, a więc np. dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Jedną z przyczyn zmiany danych w ewidencji jest wydanie decyzji o ustaleniu linii brzegu lub o zmianie decyzji ustalającej linię brzegu w trybie art. 15 ust. 11 ustawy Prawo wodne, a następnie na tej podstawie dokonanie zmiany zapisów dotyczących m.in. rodzajów użytków gruntowych na nieruchomości. Stosownie bowiem do § 46 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia z urzędu wprowadza się zmiany w ewidencji wynikające m.in. z ostatecznych decyzji administracyjnych[55].

Gospodarowanie gruntami pokrytymi wodami

Zgodnie z art. 217 ust. 1 ustawy Prawo wodne z dniem wejścia w życie tej ustawy (obowiązuje od 1 stycznia 2002 r.) stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte tymi wodami przechodzą w trwały zarząd odpowiednio – urzędów morskich, regionalnych zarządów gospodarki

[53] Dz. U. z 2015 r. poz. 520, ze zm.

[54] Dz. U. z 2015 r. poz. 542, ze zm.

[55] Przepis § 46 ust. 1 i 2 został uchylony z dniem 11 stycznia 2016 r.

wodnej, parków narodowych, stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1–3. Przejście ww. mienia, stwierdza na wniosek zainteresowanego, właściwy starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. W art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw określono, że z dniem wejścia w życie ustawy (30 lipca 2005 r.) stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte wodami przechodzą w trwały zarząd m.in. marszałków województw. Przejście mienia, o którym mowa w ust. 1, stwierdza, w drodze decyzji, na wniosek zainteresowanego, właściwy starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 19 ust. 2).Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, w celu realizacji zadań należących do zakresu ich działalności. Grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (art. 14 ust. 2). Wyjątki te wymienione zostały w art. 20 ust. 1 (oddanie w użytkowanie) oraz art. 20 ust. 6a (oddanie w użyczenie[56]). Zgodnie z art. 20 ust. 2 tej ustawy, umowa użytkowania wymaga formy pisemnej, a do jej zawarcia upoważnione są odpowiednio organy, o których mowa w art. 11 ust. 1. W myśl art. 20 ust. 1 ww. ustawy, oddanie gruntów w użytkowanie, co do zasady, jest odpłatne. Z opłaty rocznej zwolnione są grunty pokryte wodami oddawane w użytkowanie dla potrzeb uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb (art. 20 ust. 3).

Gospodarowanie tymi gruntami, stosownie do wymogów art. 14 ust. 3 ustawy Prawo wodne, wykonują odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1, w tym m.in. dyrektorzy RZGW oraz marszałkowie województw. Podkreślić należy, że umowa użytkowania wymaga formy pisemnej (art. 20 ust. 2), zaś warunkiem oddania w użytkowanie gruntów wskazanych w art. 20 ust. 1 pkt 1–8 tej ustawy jest posiadanie przez użytkownika pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli jest ono wymagane przepisami ustawy. Przypadki, w których wymagane jest uzyskanie takiego pozwolenia określa art. 122 ww. ustawy. Pozwolenia wodnoprawnego wymaga m.in. wykonanie urządzeń wodnych. Definicję tych urządzeń oraz ich przykładowy katalog wskazuje art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy. Zgodnie z tym przepisem za urządzenia wodne uznane zostały urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich. W art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h ww. ustawy wskazano, że są nimi m.in. pomosty, mury oporowe, nabrzeża. Organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a jest starosta, wykonujący to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 140 ust. 1). Art. 64a ust. 1 stanowi, że jeżeli urządzenie wodne zostało wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, właściciel tego urządzenia może wystąpić z wnioskiem o jego legalizację, do którego dołącza dokumenty wskazane w art. 131 ust. 2 ustawy Prawo wodne. Zasady legalizacji tych urządzeń reguluje art. 64a ust. 2 ww. ustawy. Określono w nim, iż organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego może wydać decyzję o legalizacji urządzenia wodnego, jeżeli lokalizacja tego urządzenia nie narusza przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów art. 63 Prawa wodnego, ustalając jednocześnie, w drodze postanowienia, wysokość opłaty legalizacyjnej, wynoszącą 10-krotność opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Opłata ta stanowi dochód budżetu państwa. Jeżeli właściciel urządzenia wodnego nie wystąpił z wnioskiem, o którym mowa w art. 64a ust. 1 lub nie uzyskał decyzji o legalizacji urządzenia wodnego, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego nakłada na właściciela tego urządzenia,

[56] Grunty pokryte wodami, stanowiące własność Skarbu Państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć innych niż określone w art. 20 ust. 1, użycza się na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.).

w drodze decyzji, obowiązek likwidacji urządzenia, ustalając warunki i termin wykonania tego obowiązku (art. 64a ust. 5). Podkreślić należy, że w art. 192 ust. 1 ww. ustawy przewidziano karę aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny, m.in. w przypadku wykonania urządzenia wodnego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym.

Budowa niektórych urządzeń wodnych (np. pomostów, murów oporowych, nabrzeży) wymaga również uzyskania pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane lub dokonania zgłoszenia określonego w art. 30 ust. 1 ww. ustawy. Zgodnie z art. 29 ust. 1 Prawa budowlanego pozwolenia na budowę nie wymaga budowa (pkt 16) pomostów o długości całkowitej do 25 m i wysokości, liczonej od korony pomostu do dna akwenu, do 2,50 m, służących do: a) cumowania niewielkich jednostek pływających, jak łodzie, kajaki, jachty; b) uprawiania wędkarstwa; c) rekreacji. Zgłoszenia właściwemu organowi, stosownie do art. 30 ust. 1, wymaga natomiast budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 14–17. Organem uprawnionym do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub przyjęcia zgłoszenia jest właściwy starosta, który stosownie do postanowień art. 82 ust. 2 Prawa budowlanego jest organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji. Wybudowanie obiektu bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia wyczerpuje natomiast znamiona przestępstwa z art. 90 Prawa budowlanego. W art. 48 ust. 1 ww. ustawy określono, że właściwy organ nakazuje, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, zaś w art. 49b ust. 1 przewidziano rozbiórkę obiektu budowlanego wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. W art. 48 ust. 2 i w art. 49b ust. 2 ww. ustawy określono natomiast warunki legalizacji takich obiektów. Podkreślić należy także, że do obiektów wybudowanych przed 1 stycznia 1995 r., stosownie do art. 103 ust. 1 Prawa budowlanego, stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane, w której w art. 40 również przewidziano możliwość ich legalizacji[57].

Ponadto w przypadku stwierdzenia bezumownego korzystania z gruntów Skarbu Państwa, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałkowie województw są uprawnieni, m.in. na podstawie art. 224 i 225 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[58] do dochodzenia od podmiotów, które wykorzystywały ww. grunty, roszczeń z tytułu bezumownego z nich korzystania. Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 191 Prawa wodnego – kto niszczy lub uszkadza brzegi śródlądowych wód powierzchniowych, tworzące brzeg wody budowle lub mury niebędące urządzeniami wodnymi oraz grunty pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi albo utrudnia przepływ wody w związku z wykonywaniem lub utrzymywaniem urządzeń wodnych – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[59] będą miały natomiast zastosowanie w odniesieniu do gruntów niepokrytych płynącymi wodami powierzchniowymi. Zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy Prawo wodne gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną (innym niż wymienione w art. 14 ust. 3 ww. ustawy), stanowiącym własność

[57] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2013 r. (syg. akt II OSK 2053/11) oraz NSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2012 r. (syg. akt II OSK 1978/10), w których odniesiono się m.in. do przesłanek umożliwiających dokonanie legalizacji.

[58] Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.

[59] Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.

Skarbu Państwa, wykonują: właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1, lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone (np. regionalne zarządy gospodarki wodnej).

Grodzenie nieruchomości przyległych do wód publicznych

Przepis art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne zabrania 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. Grodzenie nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu wyczerpuje znamiona wykroczenia określonego art. 194 pkt 2 ww. ustawy, które zagrożone jest karą grzywny. Postępowanie w takiej sprawie, stosownie do postanowień art. 195 ustawy Prawo wodne, prowadzi się na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[60]. W myśl art. 34 ust. 1 ustawy Prawo wodne każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej. Powszechne korzystanie z wód służy do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych, amatorskiego połowu ryb na zasadach określonych w przepisach odrębnych (ust. 2).

Zarządzanie zasobami wodnymi

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód jest Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (art. 89 ust. 1 ustawy Prawo wodne). Prezes Krajowego Zarządu wykonuje zadania określone ustawą, w tym m.in.: sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w szczególności kontroluje ich działanie, zatwierdza plany działalności oraz sprawozdania z ich wykonania, a także poleca przeprowadzenie doraźnej kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym (art. 90 ust. 1 pkt 5). W myśl art. 92 ustawy Prawo wodne dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest organem administracji rządowej niezespolonej, właściwym w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym. Do jego zadań należy m.in. wykonywanie kontroli gospodarowania wodami (art. 92 ust. 3 pkt 12).

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic dorzeczy i regionów wodnych[61], wydanym na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy Prawo wodne określono regionalne zarządy gospodarki wodnej oraz regiony wodne objęte zasięgiem terytorialnym ich działania.

Kontrola gospodarowania wodami

Jednym z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi jest kontrola gospodarowania wodami (art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne). Sposób jej wykonywania oraz organy do tego uprawnione określa rozdział 7 działu VI ustawy Prawo wodne (art. 156–163d). Kontrola ta dotyczy m.in. przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ww. ustawy oraz przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków i ograniczeń (art. 156 ust. 1 pkt 4 i 6). Zgodnie z art. 156 ust. 2 i art. 157 ust. 1 tej ustawy kontrole te wykonuje Prezes Krajowego Zarządu, dyrektorzy regionalnych zarządów oraz upoważnieni pracownicy (inspektorzy),

[60] Dz. U. z 2013 r. poz. 395, ze zm.

[61] Dz. U. Nr 126, poz. 878, ze zm.

odpowiednio Krajowego Zarządu jak również regionalnych zarządów. Sposób dokumentowania ustaleń kontroli określa art. 159 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem z czynności kontrolnych inspektor sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kontrolowanemu zakładowi. Na podstawie ustaleń kontroli Prezes Krajowego Zarządu lub dyrektor regionalnego zarządu może wydać kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne oraz wystąpić do właściwego organu o wszczęcie postępowania administracyjnego przewidzianego przepisami ustawy. Ponadto Prezes Krajowego Zarządu oraz dyrektor regionalnego zarządu może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia do uchybień i powiadomienie, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach (art. 160 ustawy).

Regulacje dotyczące skarg i wniosków

Prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą, zgodnie z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przysługuje każdemu. Skargi mogą być składane do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa Kpa (Dział VIII Skargi i wnioski). Rada Ministrów realizując upoważnienie zawarte w art. 226 Kpa, wydała rozporządzenie w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków[62]. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 Kpa). Skargi składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia (art. 228 Kpa). Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 Kpa).

Art. 254 Kpa ustanawia obowiązek rejestracji i przechowywania przez właściwe organy skarg oraz wszelkich związanych z nimi pism i dokumentów. Obowiązki te mają na celu ułatwienie kontroli sposobów załatwiania skarg, a także ustalenie, czy poszczególne skargi załatwiane są terminowo. Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia przyjmowanie, koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom. Organ załatwiający skargę powinien załatwić ją bez zbędnej zwłoki, tj. nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1). Zgodnie z art. 237 § 4 Kpa w przypadku niezałatwienia skargi w wyznaczonym terminie stosuje się przepisy art. 36–38 Kpa. Jeżeli zatem organ właściwy do załatwienia skargi nie załatwi jej w wyznaczonym terminie, również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu, obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 Kpa).

Stosownie do art. 237 § 3 Kpa postępowanie skargowe kończy się zawiadomieniem skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Zawiadomienie to powinno zawierać: oznaczenie organu od którego pochodzi, wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi (art. 238 § 1).

[62] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

Wykaz skontrolowanych podmiotów

Lp.	Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (w czasie kontroli)	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności[63]
1.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	Halina Czarnecka	Dyrektor	O
2.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Iwona Gawłowska	Dyrektor	PN
3.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Magdalena Żmuda	Dyrektor	PN
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Andrzej Kreft	Dyrektor	PN
5.	Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku	Franciszek Złotnikiewicz	Dyrektor	O
6.	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Mariusz Nierebiński	Dyrektor	N
7.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie	Stanisław Jakimiuk	Dyrektor	PN
8.	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Olsztynie	Ewa Skowron	Dyrektor	PN
9.	Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu	Arkadiusz Błochowiak	Dyrektor	PN
10.	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	Stanisław Cygiel	Dyrektor	PN
11.	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	Wojciech Porzych	Starosta	P
12.	Starostwo Powiatowe w Sępólnie Krajeńskim	Jarosław Tadych	Starosta	P
13.	Starostwo Powiatowe w Kartuzach	Janina Kwiecień	Starosta	PN
14.	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie	Alicja Żurawska	Starosta	PN
15.	Starostwo Powiatowe w Lubartowie	Fryderyk Pula	Starosta	O
16.	Starostwo Powiatowe w Łęcznej	Roman Cholewa	Starosta	O
17.	Starostwo Powiatowe w Giżycku	Wacław Strażewicz	Starosta	PN
18.	Starostwo Powiatowe w Mrągowie	Antoni Karaś	Starosta	PN
19.	Starostwo Powiatowe w Gnieźnie	Beata Tarczyńska	Starosta	PN
20.	Starostwo Powiatowe w Koninie	Stanisław Bielik	Starosta	P
21.	Starostwo Powiatowe w Drawsku Pomorskim	Stanisław Kuczyński	Starosta	PN

63 P – ocena pozytywna; PN – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; N – ocena negatywna; O – ocena opisowa.

Lp.	Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (w czasie kontroli)	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności[63]
22.	Starostwo Powiatowe w Gryfinie	Wojciech Konarski	Starosta	PN
23.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy	Zbigniew Jarosz	Powiatowy Inspektor	O
24.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sępólnie Krajeńskim	Dariusz Kędziora	Powiatowy Inspektor	O
25.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kartuzach	Krzysztof Nowak	Powiatowy Inspektor	O
26.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kościerzynie	Mariusz Myszka	Powiatowy Inspektor	O
27.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lubartowie	Alina Sawicka	Powiatowy Inspektor	O
28.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łęcznej	Andrzej Sapuła	Powiatowy Inspektor	O
29.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Giżycku	Krzysztof Korczyk	Powiatowy Inspektor	O
30.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Mrągowie	Grażyna Teresa Bonikowska	Powiatowy Inspektor	O
31.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gnieźnie	Adam Piechowicz	Powiatowy Inspektor	O
32.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Koninie	Elżbieta Olszowska	Powiatowy Inspektor	O
33.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Drawsku Pomorskim	Robert Kiryszewski	Powiatowy Inspektor	O
34.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gryfinie	Beata Kołodziejska	Powiatowy Inspektor	O

Zestawienie danych dotyczących jezior objętych oględzinami

Lp.	Powiat	Nazwa jeziora	Organ sprawujący uprawnienia właścicielskie
1.	bydgoski	Słupowskie	Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
2.		Jezuickie	Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
3.	drawski	Drawsko	Dyrektor RZGW w Poznaniu
4.		Siecino	Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
5.	giżycki	Niegocin	Dyrektor RZGW w Warszawie
6.		Wydmińskie	Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
7.	gnieźnieński	Popielewskie	Dyrektor RZGW w Poznaniu
8.		Lednickie	Marszałek Województwa Wielkopolskiego
9.	gryfiński	Morzycko	Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
10.		Strzeszowskie	Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
11.	kartuski	Ostrzyckie	Dyrektor RZGW w Gdańsku
12.		Raduńskie Dolne	Dyrektor RZGW w Gdańsku
13.	koniński	Mikorzyńskie-Wąsowskie	Dyrektor RZGW w Poznaniu
14.		Licheńskie	Marszałek Województwa Wielkopolskiego
15.	kościerski	Gołuń	Dyrektor RZGW w Gdańsku
16.		Sudomie	Marszałek Województwa Pomorskiego
17.	lubartowski	Kunów	Marszałek Województwa Lubelskiego
18.		Krasne	nie wskazano podmiotu sprawującego zarząd
19.	łęczyński	Łukcze	Starosta Łęczyński
20.		Uściwierz	Starosta Łęczyński
21.	mrągowski	Dłużec	Dyrektor RZGW w Warszawie
22.		Inulec	Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
23.	sępoleński	Sępoleńskie	Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
24.		Więcborskie	Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
25.	m. Szczecin*	Dąbie	Dyrektor RZGW w Szczecinie

* Starostwo nieobjęte kontrolą – z uwagi na to, że Dyrektor RZGW w Szczecinie nie sprawował uprawnień właścicielskich wobec jezior znajdujących się na terenie wytypowanych do kontroli powiatów, w celu realizacji założeń kontroli oględzinami objęto dodatkowo jedno z trzech jezior będących w trwałym zarządzie RZGW w Szczecinie.

Zestawienie wyników oględzin fragmentów linii brzegowej jezior

Lp.	Powiat	Jezioro	Liczba stwierdzonych grodzeń	Liczba stwierdzonych obiektów budowlanych[1]		Powierzchnia gruntu nie pokrytego wodą w obrębie działki jezioro [w ha]	
				Ogółem	w tym samowoli budowlanych[4]	Ogółem	Bezumownie użytkowanego[3]
1.	bydgoski	Słupowskie	0	11	11	0,0117	0,0117
2.		Jezuickie	0	14	14	0,0850	0,0850
3.	drawski	Drawsko	6	38	33	0,6884	0,6532
4.		Siecino	0	19	18	0,4327	0,3598
5.	giżycki	Niegocin	5	29	29	0,5228	0,5228
6.		Wydmińskie	6	12	12	0,2236	0,1957
7.	gnieźnieński	Popielewskie	2	12	12	0,1462	0,1208
8.		Lednickie	0	14	14	0,3557	0,3557
9.	gryfiński	Morzycko	0	17	17	0,3584	0,3110
10.		Strzeszowskie	0	18	17	1,0640	1,0127
11.	kartuski	Ostrzyckie	5	18	18	0,0981	0,0903
12.		Raduńskie Dolne	4	6	6	0,1789	0,1789
13.	koniński	Mikorzyńskie--Wąsowskie	0	28	28	0,3898	0,3898
14.		Licheńskie	0	12	12	0,0381	0,0381
15.	kościerski	Gołuń	2	31	31	0,3025	0,2685
16.		Sudomie	2	21	21	0,2414	0,2214
17.	lubartowski	Kunów	0	11	11	0,1507	0,1507
18.		Krasne	0	9	9	0,6260	0,6087
19.	łęczyński	Łukcze	1	12	12	1,0906	0,7716
20.		Uściwierz	7	12	12	2,0630	1,7971
21.	mrągowski	Dłużec	6	10	10	0,5414	0,5167
22.		Inulec	17	30	30	0,2619	0,2533
23.	sępoleński	Sępoleńskie	10	13	12	0,0726	0,0724
24.		Więcborskie	0	3	2	0,1485	0,0034
25.	m. Szczecin	Dąbie[2]	2	28	20	0,3830	0,0180
Łącznie:			**75**	**428**	**411**	**10,4750**	**9,0073**

[1] w tym urządzeń wodnych
[2] oględziny przeprowadzone w ramach kontroli RZGW w Szczecinie
[3] przez władających nieruchomościami przyległymi
[4] obiekty budowlane (w tym urządzenia wodne) wzniesione z naruszeniem przepisów Prawa wodnego lub Prawa budowlanego

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Budownictwa
8. Minister Środowiska
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Senacka Komisja Środowiska
12. Marszałkowie Województw
13. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
14. Dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej