



KSI.430.7.2022  
Nr ewid.166/2022/P/22/040/KSI

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODAROWANIE JEZIORAMI  
STANOWIĄCYMI WODY PUBLICZNE**

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska



Tomasz Gaweł

#### Akceptuję:

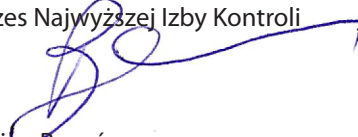
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

23.03.2023 r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA .....	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	22
5.1. Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne .....	22
5.1.1. Nadzory wodne.....	22
5.1.2. Zarządy zlewni.....	34
5.1.3. Regionalne zarządy gospodarki wodnej .....	40
5.1.4. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.....	48
5.1.5. Ministerstwo Infrastruktury .....	54
5.2. Nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne.....	62
5.2.1. Kontrola gospodarowania wodami .....	62
5.2.2. Sprawowanie przez ministra nadzoru nad Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie .....	77
6. ZAŁĄCZNIKI.....	83
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	83
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	95
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	102
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	104
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	105
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	108

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>BIP</b>	Biuletyn Informacji Publicznej;
<b>DGWiŻŚ</b>	Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej w Ministerstwie Infrastruktury;
<b>DOiKGW/DOK</b>	Departament Orzecznictwa i Kontroli Gospodarowania Wodami w Ministerstwie Infrastruktury;
<b>DUW</b>	Departament Usług Wodnych w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
<b>jst.</b>	jednostki samorządu terytorialnego;
<b>komunikat nr 23 Ministra Finansów</b>	komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84);
<b>k.p.a.</b>	ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.);
<b>KZGW</b>	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
<b>MGMiŻŚ</b>	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej;
<b>MI</b>	Ministerstwo Infrastruktury;
<b>Minister</b>	Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej;
<b>Ministerstwo</b>	urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej: – od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r. – MGMiŻŚ, – od 6 października 2020 r. do 12 listopada 2020 r. – Ministerstwo Klimatu i Środowiska, – od 13 listopada 2020 r. – MI;
<b>MKiŚ</b>	Ministerstwo Klimatu i Środowiska;
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny;
<b>NW</b>	nadzór wodny / nadzory wodne;
<b>PGW WP / Wody Polskie</b>	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
<b>PINB</b>	powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego / powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego;
<b>procedura gospodarowania mieniem</b>	zarządzenie nr 3/2019 Prezesa PGW WP z 4 marca 2019 r., zmienione zarządzeniami nr 87/2020 z 22 grudnia 2020 r. oraz nr 34/2022 z 7 czerwca 2022 r., dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa;
<b>procedura przyjmowania i rozpatrywania skarg</b>	zarządzenie nr 35/2019 Prezesa PGW WP z 1 sierpnia 2019 r. dotyczące sposobu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków;

<b>rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego</b>	rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie wykroczeń, za które pracownicy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wykonujący kontrolę gospodarowania wodami są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz warunków i sposobu wydawania upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1285);
<b>RZGW</b>	regionalny zarząd gospodarki wodnej / regionalne zarządy gospodarki wodnej;
<b>SIGW</b>	System Informacyjny Gospodarowania Wodami;
<b>SP</b>	Skarb Państwa;
<b>statut PGW WP</b>	załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506);
<b>ufp</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.);
<b>ugn</b>	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.);
<b>ustawa o kontroli w administracji rządowej</b>	ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224);
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
<b>ustawa - Prawo budowlane</b>	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021. poz. 2351, ze zm.);
<b>ustawa - Prawo wodne</b>	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz.2625, ze zm.);
<b>WGMiW</b>	Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód w RZGW PGW WP;
<b>WKGW</b>	Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami w RZGW PGW WP;
<b>Wydział Gospodarowania Mieniem</b>	Wydział Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Kontroli Gospodarowania Wodami w KZGW;
<b>zasady przeprowadzania kontroli</b>	zarządzenie nr 4/2020 Prezesa PGW WP z 22 stycznia 2020 r. dotyczące Zasad przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami;
<b>ZZ</b>	zarząd zlewni / zarządy zlewni.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne było prawidłowe?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami zapewniły gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne zgodnie z zasadami ustalonymi w przepisach prawa?
2. Czy nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne był prawidłowy?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury  
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej PGW WP

5 regionalnych zarządów gospodarki wodnej

5 zarządów zlewni

5 nadzorów wodnych

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2019 r.  
do 30 czerwca 2022 r.  
z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie.

Jeziora są zasobami wodnymi o szczególnie istotnych funkcjach ekologicznych, rekreacyjnych i krajobrazowych, a ich utrzymanie i rozwój wielofunkcyjnego charakteru przy zachowaniu wysokiej jakości wód powinien stanowić główny cel gospodarowania nimi. Gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, oraz przy uwzględnieniu zasady wspólnych interesów i współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym na uzyskanie maksymalnych korzyści społecznych. Jeziora sklasyfikowane jako wody płynące stanowią własność SP, a co za tym idzie stanowią własność publiczną i nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu. Te, sklasyfikowane jako wody stojące, należą do właścicieli nieruchomości, w granicach których się znajdują i podlegają obrotowi cywilnoprawnemu.

Prawa właścicielskie w stosunku do śródlądowych wód płynących w jeziorach będących wodami publicznymi stanowiącymi własność SP wykonuje PGW WP. Prawa właścicielskie mogą wykonywać również jst. lub ich związki w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach jst. lub ich związków, jeśli wystąpią z takim wnioskiem do PGW WP, a PGW WP uzyska wymaganą zgodę Ministra. W takim przypadku zawierane jest pomiędzy PGW WP a wnioskodawcą porozumienie, w którym określony jest zakres praw właścicielskich SP. W porozumieniu zawarte są postanowienia dotyczące przekazywania jst. lub ich związkom środków finansowych na realizację powierzonego zadania, w tym zasad i terminów ich przekazywania oraz środków przeznaczanych przez jst. lub ich związki na realizację powierzonego zadania.

Naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami jest Minister. Oprócz nadzoru nad PGW WP, w zakresie kompetencji Ministra związanych z gospodarowaniem jeziorami wchodzi prawo do zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność SP, z wyjątkiem gruntów znajdujących się w granicach parku narodowego. Minister jest również organem ustalającym w drodze decyzji charakter wód<sup>1</sup> oraz linię brzegu<sup>2</sup> dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych o ciągłym lub okresowym naturalnym odpływie wód powierzchniowych.

Korzystanie z wód publicznych stanowiących własność SP ma charakter powszechny i przysługuje każdemu. Każdy ma prawo m.in. do uprawiania turystyki wodnej, sportów wodnych, wypoczynku oraz powinien mieć umożliwiony dostęp do wody, prawo przybicia do brzegu i poruszania się w jego linii. Prawo dostępu do brzegu podyktowane jest również względami bezpieczeństwa osób korzystających z wody, gdyż pozostawienie pół-

<sup>1</sup> Na wniosek PGW WP, właściciela nieruchomości przyległej do wód lub właściciela nieruchomości znajdującej się pod wodą, której dotyczy wniosek o ustalenie charakteru wód (art. 219 ust. 2 ustawy – Prawo wodne).

<sup>2</sup> 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. Postępowanie w sprawie ustalenia linii brzegu prowadzi się na wniosek podmiotu mającego interes prawny lub faktyczny.

torametrowego pasa wzdłuż linii brzegowej daje służbom ratowniczym możliwość szybszego dotarcia do osób potrzebujących pomocy na wodzie np. w razie nagłego pogorszenia zdrowia osoby pływającej czy uszkodzenia sprzętu pływającego.

Właściciel nieruchomości przyległej do jeziora stanowiącego wody publiczne nie może utrudniać dostępu do jego linii brzegowej ani podejmować działań, które mogłyby to uniemożliwić. W myśl art. 233 ust. 2 ustawy – Prawo wodne jest on zobowiązany zapewnić dostęp do wód w sposób umożliwiający powszechne korzystanie. Obowiązuje również zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

Niepokojąca tendencja do uniemożliwiania dostępu do jezior stanowiących wody publiczne zauważalna jest nie tylko w obrębie Wielkich Jezior Mazurskich, ale także w innych regionach Polski. Wielu właścicieli nieruchomości przylegających do linii brzegowej wody płynącej, nie chcąc jakiegokolwiek obecności innych osób na swoim terenie, grodzi dostęp do jeziora niejednokrotnie obejmując nim znaczne obszary gruntów należących do SP, po czym wznosi na tych gruntach nielegalne urządzenia wodne (pomosty, przystanie itp.). W większości przypadków wiąże się to z przekształcaniem i dewastacją linii brzegowej oraz niszczeniem przybrzeżnej flory i fauny. Należy jednak zaznaczyć, że wynikający z art. 232 ust. 1 ustawy – Prawo wodne zakaz grodzenia nieruchomości w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu nie oznacza, że właściciel ma się godzić na coś więcej niż przejście przez jego posesję. Pas gruntu nadal jest jego własnością.

Powszechność zjawiska ograniczania dostępności do linii brzegowej płynących wód publicznych potwierdzają liczne doniesienia prasowe i skargi wpływające do organów administracji publicznej, a także wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w poprzednich latach, tj.: w 2010 r. – na terenie województwa warmińsko-mazurskiego<sup>3</sup>, w 2014 r. – na terenie województwa wielkopolskiego<sup>4</sup> oraz w 2015 r. na terenie województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i lubelskiego<sup>5</sup>. Przeprowadzona przez NIK na przełomie 2021 i 2022 roku kontrola I/21/002/LOL – „Zapewnienie dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego” wykazała m.in., że istnieje potrzeba zintensyfikowania działań kontrolnych w zakresie przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych, jak i korzystania z gruntów pod wodami, w tym legalności wykonania urządzeń wodnych.

<sup>3</sup> Kontrola P/10/154 „Zapewnienie przez organy administracji rządowej i samorządowej w województwie warmińsko-mazurskim dostępu do jezior stanowiących wody publiczne”.

<sup>4</sup> Kontrola I/14/005 „Gospodarowanie akwenami wodnymi i znajdującymi się w ich sąsiedztwie obszarami przestrzeni publicznej stanowiącymi miejsca wypoczynku i rekreacji”.

<sup>5</sup> Kontrola P/15/091 „Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne”.

Ponadto właściciele działek przyległych do jezior, będących wodami publicznymi, we własnym zakresie i bez wymaganych pozwoleń podejmują działania w celu zagospodarowania tych obszarów poprzez budowę m.in. pomostów bez zezwoleń wymaganych ustawą – Prawo wodne. Takie niekontrolowane przekształcanie linii brzegowej jezior negatywnie wpływa na środowisko naturalne, zmniejsza się bowiem strefa obszaru (litoralu) trzcinowisk, tj. miejsc przebywania wielu gatunków roślin i zwierząt, niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jeziora jako ekosystemu.

Jeżeli urządzenie wodne zostało wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia, właściciel tego urządzenia, na podstawie ustawy – Prawo wodne, może wystąpić z wnioskiem o jego legalizację. Po wydaniu decyzji o legalizacji urządzenia wodnego powinna zostać uiszczona opłata legalizacyjna. Wysokość opłaty legalizacyjnej została określona w ustawie – Prawo wodne. Z powyższych względów zarówno tryb postępowania legalizacyjnych, jak i procedura egzekucji, nałożonego w drodze decyzji, obowiązku likwidacji nielegalnego urządzenia wodnego jest niezwykle ważna.

Kontrola gospodarowania wodami dotyczy m.in.: korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych, przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy oraz ustalonych w pozwoleniach zintegrowanych, wykonywania i utrzymywania urządzeń wodnych, utrzymywania wód, przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń.

Kontrolę gospodarowania wodami wykonuje PGW WP w zakresie określonym w ustawie – Prawo wodne, tj. m.in. przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy, wykonywania urządzeń wodnych oraz przestrzegania obowiązków nałożonych na właścicieli gruntów. Kontrolę w stosunku do PGW WP w ww. zakresie sprawuje Minister.



## 2. OCENA OGÓLNA

**Prezes PGW WP oraz minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nie zapewnili prawidłowego gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Sprawowany przez nich nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne był nieprawidłowy i nieskuteczny.**

W KZGW nie posiadano pełnych informacji dotyczących liczby jezior na obszarze Polski, a także nie posiadano kompletnej wiedzy w stosunku do ilu z nich PGW WP wykonywało uprawnienia właścicielskie SP, co uniemożliwiało m.in. skuteczne zarządzanie majątkiem będącym w posiadaniu Wód Polskich. W jednostkach organizacyjnych PGW WP nie posiadano również danych o wszystkich istniejących pomostach na jeziorach sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, co skutkowało brakiem możliwości sprawowania skutecznego nadzoru nad majątkiem SP w zakresie ustalenia opłat z tytułu bezumownego korzystania z gruntów SP pokrytych wodami. Dodatkowo nie prowadzono kompleksowego monitoringu wpływających zgłoszeń i wydawanych zgód wodnoprawnych w sprawie wykonania pomostów pod kątem potencjalnego wykrywania nielegalnych urządzeń wodnych, jak również nie prowadzono ewidencji i rejestrów dotyczących nielegalnych pomostów. Obsada kadrowa zarówno ZZ, jak i NW, nie była dostosowana do liczby przypisanych i wykonywanych zadań. Niemniej jednak to ww. jednostki terenowe PGW WP – pomimo braku uprawnień kontrolnych, w tym uprawnień do egzekwowania m.in. rozbiórki nielegalnych pomostów czy nakładania grzywien w drodze mandatów – przeprowadzały wizje terenowe pomostów i nielegalnych grodzień, uniemożliwiających dostęp do wód.

Działania podejmowane przez organy PGW WP oraz Ministra w zakresie egzekwowania zakazu grodzień nieruchomości w sposób uniemożliwiający dostęp do wód, a także eliminacji nielegalnego użytkowania pomostów, były niewystarczające. Niewielka liczba wykonanych w tym obszarze kontroli, a także brak wiedzy o skali problemów wymaga niezwłocznego podjęcia skutecznych działań zmierzających do umożliwienia sprawowania kontroli gospodarowania wodami, nie tylko na szczeblu centralnym i regionalnym, ale także lokalnym.

Prezes PGW WP nie zapewnił właściwego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi PGW WP w zakresie gospodarowania jeziorami. Sporządzane przez niego, a następnie zatwierdzone przez Ministra, plany kontroli gospodarowania wodami na lata 2020–2022 nie zawierały kontroli planowych prowadzonych przez KZGW, mimo że obowiązek ich przeprowadzania wynikał z ustawy – Prawo wodne. Brak właściwego nadzoru spowodował m.in.: kierowanie przez jednostki organizacyjne PGW WP niekompletnych wniosków o ustalenie charakteru wód jezior, prowadzenie kontroli gospodarowania wodami z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo wodne oraz brak pełnego monitorowania realizacji wydanych w ich trakcie zarządzeń pokontrolnych, wprowadzenie z ponad rocznym opóźnieniem zasad postępowania w zakresie nakładania przez pracowników PGW WP grzywien w drodze mandatu karnego. Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru Prezes PGW WP nie zapewnił prawidłowego obiegu dokumentów, w tym finansowych, w jednostkach organizacyjnych PGW WP, co skutkowało brakiem dochodzenia należności z tytułu gospodarowania jeziorami.

W okresie objętym kontrolą Minister prawidłowo dokonał zbycia gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność SP. Sprzedaży gruntów, w przypadku każdej transakcji, dokonano po cenie wyższej od ich wartości rynkowej określonej w operatach szacunkowych. Jednakże w przypadku 1 transakcji, do czasu kontroli NIK, tj. do maja 2022 r., w MI nie wyegzekwowano wpływu należności w wysokości 91,5 tys. zł z tytułu zbycia nieruchomości SP.

Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne było nieprawidłowe

## OCENA OGÓLNA

Ponadto w okresie objętym kontrolą Minister nie zapewnił w sposób dostateczny prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z ustalaniem charakteru wód oraz linii brzegu wód dla jezior stanowiących wody publiczne, zgodnych z wymaganiami przepisów k.p.a. oraz ustawy – Prawo wodne.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W rocznych planach działalności Ministerstwa na lata 2020–2022, sporządzonych m.in. dla działu gospodarka wodna, nie uwzględniono celów i zadań w zakresie gospodarowania jeziorami, co Minister wyjaśnił niewielkim wpływem tych zadań na działalność Ministerstwa.

Nieuwzględnienie w planach działalności Ministerstwa celów i zadań w zakresie gospodarowania jeziorami

Do Ministerstwa w latach 2019–2022 (I półrocze) wpłynęło 8 wniosków starostów w sprawie wyrażenia przez Ministra zgody na sprzedaż gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi SP stanowiącymi jeziora. Wszystkie wnioski były kompletne. Na podstawie 4 wniosków dokonano zbycia, w drodze umów sprzedaży w formie aktu notarialnego, gruntów o powierzchni 26,9854 ha, których wartość rynkowa ustalona w operatach szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych wyniosła łącznie 856 231,00 zł. W wyniku przeprowadzonych przetargów, w przypadku każdej z transakcji, dokonano sprzedaży gruntów po cenie wyższej od ich wartości określonej w operatach szacunkowych i uzyskano łącznie 1 020 641,00 zł, (tj. więcej o 164 410 zł). Każdorazowo procedura zbycia gruntów realizowana była zgodnie z przepisami ustawy – Prawo wodne.

Prawidłowe działania dotyczące sprzedaży gruntów pod wodami

W okresie objętym kontrolą wpływy do budżetu państwa na rachunek Ministerstwa z tytułu zbycia gruntów wyniosły 673 980,75 zł, a powinny wynieść 765 480,75 zł<sup>6</sup>. Powyższa różnica wynikała z faktu, że od kwietnia 2021 r. w MI nie podjęto działań w celu wyegzekwowania należności w wys. 91 500,00 zł z tytułu zbycia nieruchomości SP stanowiącej grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi o powierzchni 5,2047 ha.

Niewyegzekwowanie należności od 1 ze starostów z tytułu zbycia gruntów pod wodami

W okresie poddanym kontroli Minister nie korzystał z prawa pierwokupu nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi jeziora. [str. 55–57]

W okresie objętym kontrolą do Ministra jako organu I instancji wpłynęły 44 wnioski o ustalenie charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne. Ponadto wniesiono 2 wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej ustalenia charakteru wód dla jezior. Bez rozpoznania pozostawiono 23 wnioski (w tym 5 wniosków złożonych przez PGW WP) z powodu nieusunięcia braków formalnych w terminie wyznaczonym przez organ oraz wydano 10 decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne. Szczegółowa analiza 10 postępowań wykazała, że w 2 przypadkach nie zawiadomiono stron w sposób określony w art. 219 ust. 2b<sup>7</sup> ustawy – Prawo wodne, w 5 postępowaniach brak było udokumentowania terminu zamieszczenia obwieszczeń na tablicy ogłoszeń, a w 1 postępowaniu stwierdzono brak potwierdzeń upublicznienia wydawanych obwieszczeń na tablicach ogłoszeń, lub w BIP, w urzędach gmin.

Nieprawidłowości w wydawaniu decyzji ustalających charakter wód i linię brzegu

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 217 ust. 19 ustawy – Prawo wodne wpływy z tytułu zbywania gruntów stanowią dochód budżetu państwa z tym, że zgodnie z art. 23 ust. 3 ugn od wpływów uzyskiwanych przez powiaty z tytułu sprzedaży nieruchomości SP potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości.

<sup>7</sup> Zgodnie z brzmieniem przepisu obowiązującego do 9 listopada 2022 r. Od 10 listopada 2022 r. weszła zmiana przepisu na podstawie art. 38 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców – Dz. U. poz. 2185.

Analiza 10 decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne wykazała, że 1 decyzja została wydana na podstawie wniosku, do którego dołączono w części graficznej mapę w skali niespełniającej wymogów ustawowych wynikających z art. 219 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, a 2 decyzje zostały wydane – pomimo braku uiszczenia opłaty za ich wydanie. Ponadto 2 analizowane decyzje zostały wydane po upływie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, tj. po terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.

W okresie objętym kontrolą do Ministra wpłynęło 35 wniosków o ustalenie linii brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne, z czego 31 postępowań wszczętych zostało przed Ministrem jako organem I instancji, a 4 dotyczyły ponownego rozpatrzenia sprawy przed Ministrem, jako organem II instancji. Minister wydał 15 decyzji ustalających linie brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne, w tym 3 jako organ II instancji.

Szczegółowa analiza postępowań zakończonych wydaniem 12 decyzji ustalających linię brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>8</sup> wykazała, że tylko 1 wniosek (I instancja) zawierał wszystkie wymagane dokumenty, wymienione w art. 220 ust. 6 ustawy – Prawo wodne, ale do dokumentacji tego wniosku nie załączono potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji. W przypadku 3 wniosków rozpatrywanych w I i II instancji pierwsze wezwanie do uzupełnienia ich kompletności zostało wystosowane po upływie ponad 30 dni. Wszystkie wnioski zawierały projekty rozgraniczenia gruntów sporządzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, o których mowa w art. 220 ust. 7 ustawy – Prawo wodne. Minister prawidłowo zawiadamiał o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia linii brzegu oraz o podjętych decyzjach. Spośród 12 decyzji ustalających linię brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne, poddanych szczegółowej analizie, 1 została wydana pomimo nieuiszczenia opłaty i kosztów postępowania administracyjnego, a także niewezwania strony do ich uiszczenia. Ponadto 3 decyzje w I instancji oraz 2 decyzje w II instancji wydane zostały po terminach określonych w art. 35 § 3 k.p.a. [str. 58–62]

**Składanie przez PGW WP niekompletnych wniosków w sprawie ustalenia charakteru wód**  
**Brak w KZGW pełnej wiedzy o liczbie jezior**

Prezes PGW WP nie zapewnił właściwego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi PGW WP, dopuszczając do kierowania przez nie do Ministra niekompletnych wniosków o ustalenie charakteru wód jezior. [str. 58]

W KZGW nie posiadano pełnych informacji o liczbie jezior w Polsce sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, a także nie posiadano kompletnej wiedzy w stosunku do ilu z nich PGW WP wykonywało uprawnienia właścicielskie SP, co uniemożliwiało m.in. skuteczne zarządzanie majątkiem będącym w posiadaniu PGW WP. [str. 48]

**Niepełne przejęcie przez PGW WP od marszałków województw uprawnień właścicielskich w stosunku do jezior**

Od 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 528 ustawy – Prawo wodne, skontrolowane RZGW przejęły od marszałków województw uprawnienia właścicielskie w stosunku do 1771 jezior, stanowiących wody publiczne, będących własnością SP, położonych na obszarze działania poszczególnych RZGW (64,6% ogółu jezior).

<sup>8</sup> Dziesięć postępowań prowadzonych w I instancji i 2 – w II instancji.

W 4 z 5 skontrolowanych RZGW uprawnienia właścicielskie do jezior przejęto protokołami zdawczo-odbiorczymi<sup>9</sup> wraz z dokumentacją dotyczącą wykonywania praw właścielskich SP w stosunku do wód stanowiących własność SP. W 1 RZGW nie podpisano protokołów zdawczo-odbiorczych, ponieważ marszałkowie województw zlokalizowanych na obszarze działania tego RZGW nie dostarczyli do PGW WP wykazu składników mienia wraz z dokumentacją, zgodnie z art. 528 ust. 4 ustawy – Prawo wodne.

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy skontrolowanych RZGW, na podstawie art. 261 ust. 1 pkt. 6 i 7 ustawy – Prawo wodne, zawarli 3679 umów na użytkowanie gruntów SP pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu, z czego: 1945 umów dotyczyło pomostów o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, a 249 (12,8%) – większych. Kwota opłat nałożonych z tego tytułu wyniosła ogółem 6658,56 tys. zł. W żadnym z 5 skontrolowanych RZGW nie posiadano pełnej wiedzy zarówno o liczbie nielegalnie użytkowanych urządzeń wodnych (pomostów), jak i liczbie przypadków braku umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu w razie uzyskania zgody wodnoprawnej. [str. 41–44]

Zgodnie z procedurą gospodarowania mieniem SP, obowiązującą w PGW WP, od podmiotów zainteresowanych zawarciem umowy na użytkowanie gruntów pokrytych wodami, w związku z użytkowaniem pomostu, żądano obowiązkowego przedłożenia dokumentów zawierających informacje, które powinny być w posiadaniu PGW WP lub były ogólnodostępne.

W 1 RZGW pomimo wygaśnięcia 10 umów na użytkowanie gruntów pokrytych wodami (w tym 8 z końcem 2020 r., 2 w październiku i listopadzie 2021 r.), nie obciążono użytkowników z tytułu bezumownego korzystania z gruntów pokrytych wodami. Z kolei w 1 RZGW do 30 czerwca 2022 r. nie wystąpiono do 3 podmiotów, które bezumownie korzystały z gruntów pod wodami płynącymi publicznymi stanowiącymi własność SP, o zawarcie umowy ich użytkowania, pomimo posiadania wiedzy w tym zakresie. Ponadto w 1 RZGW, w 16 przypadkach wnioski o zawarcie umów użytkowania gruntów pod jeziorami rozpatrzono w terminie od 125 do 531 dni, podczas gdy zgodnie z § 4 ust. 1 procedury gospodarowania mieniem termin rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy użytkowania wynosił do 120 dni. [str. 44–45, 50]

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do skontrolowanych ZZ wpłynęło łącznie 86 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostów o szerokości powyżej 3 metrów i/lub długości całkowitej powyżej 25 m. Badaniem objęto 75 wniosków, z których 30 było niekompletnych. W przypadku wniosków niekompletnych, tj. niezawierających wszystkich załączników wymaganych ustawą – Prawo wodne, lub wniosków wymagających doszczegółowienia zawartych w nich informacji, wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia. W przypadku 2 z 5 skontrolowanych ZZ, łącznie w 4 postępowaniach o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostów, czynności procesowe podejmowano ze zwłoką, która miała wpływ na wydanie pozwoleń po upływie ponad 2 miesięcy

**Brak pełnej wiedzy w PGW WP w zakresie nielegalnego użytkowania pomostów oraz bezumownego użytkowania gruntów pod wodami**

**Nieprawidłowości w zakresie zawierania umów na korzystanie z gruntów pokrytych wodami oraz pobierania opłat związanych z takim korzystaniem**

**Nieprawidłowości w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostów**

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 528 ust. 3 ustawy – Prawo wodne.

od złożenia wniosków, a dodatkowo w 1 przypadku wezwano do uzupełnienia dokumentacji pomimo tego, że była kompletna. Ponadto w 1 z 5 ZZ w 5 sprawach nie zawiadomiono stron postępowania o niezakończonym w terminie, nie podano przyczyny zwłoki i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia.

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy 5 skontrolowanych ZZ wydali łącznie 57 pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostów na jeziorach. W 25 przypadkach, w 3 ZZ, decyzje na wykonanie urządzenia wodnego – budowę pomostu – wydano po terminie wskazanym w art. 35 § 3 k.p.a. Dodatkowo w 19 przypadkach nie zawiadomiono strony postępowania o niezakończonym w terminie i nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy. [str. 34–36]

Nieprawidłowości przy przyjmowaniu zgłoszeń wodnoprawnych na wykonanie pomostów

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) do 5 skontrolowanych NW złożonych zostało łącznie 245 zgłoszeń wodnoprawnych na wykonanie pomostu o szerokości do 3 m lub długości całkowitej do 25 m, na podstawie art. 394 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne. Szczegółowa analiza 66 spraw wykazała, że 22 zgłoszenia były niekompletne, tj. nie zawierały wszystkich wskazanych w art. 421 i art. 422 ustawy – Prawo wodne informacji i załączników, a mimo to w 2 NW – pomimo stwierdzonych braków – nie wezwano dokonujących zgłoszenia do uzupełnienia informacji i załączników. Ponadto w 1 z NW pracownik NW, bez wiedzy i zgody dokonującego zgłoszenia wodnoprawnego, zmienił datę rozpoczęcia budowy pomostu. W 1 z NW nie wniesiono sprzeciwu, pomimo że do przedłożonego zgłoszenia wodnoprawnego na wykonanie pomostu nie załączono naniesienia na mapie zasadniczej schematu planowanego urządzenia wodnego. Powyższe wynikało z faktu, że w wydanym postanowieniu, nakładającym na wnioskodawcę konieczność uzupełnienia zgłoszenia, nieprawidłowo określono sposób czego ma ono dotyczyć. W 4 z 5 skontrolowanych NW wniesiono w drodze decyzji sprzeciw, o którym mowa w art. 423 ust. 5 ustawy – Prawo wodne, łącznie w stosunku do 11 zgłoszeń, przy czym każdorazowo zaistniały przesłanki do wydania sprzeciwu określone w art. 423 ust. 5 pkt 1 tej ustawy. W 1 z NW 2 decyzje w sprawie wniesienia sprzeciwu podpisane zostały przez osobę nieposiadającą stosownego umocowania do ich podpisania.

W okresie objętym kontrolą w 2 skontrolowanych NW przyjęto łącznie 35 zgłoszeń wodnoprawnych w sprawie wykonania pomostu przed upływem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 423 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, a tylko w 3 z 5 skontrolowanych NW terminowo zamieszczano w BIP informacje o dokonaniu zgłoszenia i jego zakresie oraz informacje o braku wniesienia sprzeciwu.

Brak kompleksowego monitoringu dotyczącego zgód wodnoprawnych w NW

W żadnym ze skontrolowanych NW nie prowadzono kompleksowego monitoringu wydawanych zgód dotyczących wpływających zgłoszeń wodnoprawnych w sprawie wykonania pomostów pod kątem potencjalnego wykrywania nielegalnych urządzeń wodnych. Ustawa – Prawo wodne oraz regulamin organizacyjny PGW WP nie przewidywały sprawdzania przez pracowników NW weryfikacji zrealizowania zgód na wykonanie pomostów zarówno dla tych dla których nie wniesiono sprzeciwu, jak i dla tych, dla których taki sprzeciw wniesiono. [str. 23–26, 28, 31–32]

W KZGW nie posiadano wiedzy o wszystkich istniejących pomostach na jeziorach sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, co skutkowało brakiem możliwości prowadzenia skutecznego nadzoru nad majątkiem SP w zakresie ustalenia opłat z tytułu bezumownego korzystania z gruntów SP pokrytych wodami. Nie wypracowano również zasad liczenia długości pomostów oraz jego elementów.

Niewystarczające działania w celu legalizacji lub likwidacji pomostów

W PGW WP, w okresie objętym kontrolą, wydano 159 decyzji legalizujących pomosty łącznie na 983,4 tys. zł<sup>10</sup>. Opłata legalizacyjna została wniesiona w przypadku 157 ww. decyzji łącznie na 825,7 tys. zł, z czego w 3 przypadkach prowadzono działania windykacyjne i egzekucyjne. Jednakże Prezes PGW WP w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań PGW WP nie zapewnił prawidłowego obiegu dokumentów w jednostkach organizacyjnych PGW WP – 2 decyzje legalizujące pomosty<sup>11</sup> na obszarze działania RZGW w Gdańsku, nie zostały zaewidencjonowane w systemie finansowo-księgowym PGW WP, co skutkowało brakiem dochodzenia należności z tego tytułu. [str. 28, 51]

W okresie poddanym kontroli do 5 skontrolowanych ZZ wpłynęło łącznie 15 wniosków o legalizację pomostów (o szerokości ponad 3 m lub długości całkowitej ponad 25 m) posadowionych na jeziorach oraz 1 wniosek o legalizację pomostu o mniejszych wymiarach. W przypadku wniosków niekompletnych wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia, informując jednocześnie, że nieusunięcie wskazanych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W przypadku 3 z 5 skontrolowanych ZZ nie podejmowano w okresie objętym kontrolą stosownych działań zmierzających do legalizacji lub likwidacji nielegalnych urządzeń wodnych w postaci pomostów.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. dyrektorzy 5 skontrolowanych ZZ wydali łącznie 9 decyzji legalizujących pomosty na jeziorach, w których ustalono obowiązek opłaty legalizacyjnej w łącznej wysokości 41 184,98 zł. Opłaty zostały wniesione terminowo, w ustalonej w decyzjach wysokości. W 2 skontrolowanych ZZ nie wydawano jednostkom im podległym wytycznych dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, pomimo że na podstawie § 6 ust. 3 statutu PGW WP dyrektorzy ZZ koordynują, w imieniu Prezesa PGW WP, działalność NW zlokalizowanych na obszarze ich działania. [str. 37–39]

W 4 z 5 NW nie posiadano informacji o położeniu i liczbie pomostów zlokalizowanych na terenie działania NW, jak również nie prowadzono ewidencji i rejestrów nielegalnych pomostów. Jedynie w 1 NW gromadzono i ewidencjonowano informacje o nielegalnych pomostach, otrzymywane z jednostek nadrzędnych PGW WP, dotyczące 2 jezior zlokalizowanych na obszarze działania ZZ. Ponadto, w trakcie kontroli NIK, na polecenie dyrektora RZGW 1 z NW podjął działania w celu zinwentaryzowania i legalizacji istniejących urządzeń wodnych – pomostów. [str. 30–31]

Brak wiedzy w zakresie liczby i legalności pomostów

<sup>10</sup> Stan na 12 października 2022 r.

<sup>11</sup> Stan na 17 października 2022 r.

### Brak wystarczającej obsady kadrowej w części skontrolowanych NW i ZZ

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca), w skontrolowanych NW zatrudnionych było od 1 do 3 pracowników, wliczając w to kierowników NW, a zakresy zadań i obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz zakres podległości pracowników, określone były w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny dla każdego pracownika. W 2 z 5 skontrolowanych NW występowały okresy, w których stanowisko kierownika było nieobsadzone, czego konsekwencją był brak możliwości realizacji podstawowych obowiązków w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych określonych w art. 423 ustawy – Prawo wodne, dotyczących m.in. wydawania postanowień nakładających na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów lub informacji, decyzji o sprzeciwie do zgłoszenia wodnoprawnego lub zaświadczeń o niezgłoszeniu sprzeciwu. W przypadku skontrolowanych ZZ zadania związane z gospodarowaniem jeziorami realizowało, w zależności od jednostki, od 1 do 22 osób. [str. 22, 25, 34]

### Likwidacja nielegalnych grodzień przyległych do wód

W ramach inicjowania, weryfikowania i egzekwowania w KZGW oraz w terenowych jednostkach organizacyjnych PGW WP zakazu grodzienia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących jeziora Prezes PGW WP polecił w 2020 r. RZGW w Białymstoku przeprowadzenie 2 kontroli. Ponadto zarządzeniem Prezesa PGW WP<sup>12</sup> powołano zespół do spraw wypracowania porozumienia w sprawie ochrony mazurskich jezior i rzek przed dewastacją. [str. 74]

W okresie objętym kontrolą, w skontrolowanych ZZ prowadzono łącznie 88 spraw dotyczących nielegalnych grodzień. Wyniki przeprowadzonych wizji były udokumentowane, a informacje o poczynionych ustaleniach przekazywano do RZGW, które prowadziły dalsze działania wyjaśniające. [str. 40]

W sprawie działań związanych z likwidacją nielegalnych grodzień nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych Minister wyjaśnił m.in., że na podstawie ustaleń kontroli, o której mowa w art. 335 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, organ wykonujący kontrolę lub Minister mogą: wydać kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne, wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego przewidzianego przepisami ustawy lub o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu na prawach strony oraz nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w przepisach. Wskazał, że kontrolowany, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, jest obowiązany powiadomić organ wykonujący kontrolę albo Ministra o realizacji zaleceń wskazanych w tym zarządzeniu. Podkreślił, że organ wykonujący kontrolę albo Minister mogą wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub innego przewidzianego prawem postępowania wobec osób odpowiedzialnych za dopuszczenie do uchybień i powiadomienie w określonym terminie o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach. Minister wyjaśnił również, że informacja o posadowieniu ogrodzeń w odległości mniejszej

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 33/2022 Prezesa PGW WP z 3 czerwca 2022 r. w sprawie powołania zespołu do spraw wypracowania porozumienia w sprawie ochrony mazurskich jezior i rzek przed dewastacją.



niż 1,5 m od linii brzegu lub w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż linii brzegu powinna być kierowana do organów Policji lub komórek kontroli gospodarowania wodami w PGW WP. [str. 73]

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy – Prawo wodne, w PGW WP sporządzano i przedkładano do zatwierdzenia Ministrowi plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP. Jednakże przedkładane do zatwierdzenia Ministrowi plany kontroli gospodarowania wodami na lata 2020–2022 nie zawierały kontroli planowych prowadzonych przez KZGW, mimo że obowiązek przeprowadzania takich kontroli wynikał z art. 240 ust. 2 pkt 23 ustawy – Prawo wodne, a zgodnie z art. 11 tej ustawy kontrola gospodarowania wodami stanowiła jeden z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Dyrektorzy skontrolowanych RZGW corocznie przedkładali KZGW projekty planów kontroli gospodarowania wodami. Plany te nie były jednak rzetelnie analizowane zarówno przez KZGW, jak i odpowiednie komórki organizacyjne RZGW.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w skontrolowanych RZGW przeprowadzono łącznie 106 kontroli gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym 81 z 88 ujętych w planach kontroli. Sześćdziesiąt sześć spośród tych kontroli dotyczyło wykonania urządzenia wodnego (pomostu bez wymaganej zgody wodnoprawnej), zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazu lub uniemożliwienia przechodzenia przez ten obszar (lub obu tych zakresów). Pozostałe kontrole dotyczyły m.in. naruszenia linii brzegowej jezior, umocnienia brzegu jeziora, ujęć wód powierzchniowych, korzystania z gruntów pod wodami, innych niż pomosty urządzeń wodnych – nabrzeży, slipów, a ponadto kanałów dojazdowych, torów wodnych i basenów portowych. W efekcie tych kontroli stwierdzono przypadki budowy lub przebudowy urządzeń wodnych bez wymaganych zgód wodnoprawnych (m.in. przekształcenia pomostów kąpieliskowych w żeglugowe, wykonania slipu bez zgody wodnoprawnej, budowy pomostu niezgodnie ze zgłoszeniem), grodzenia przejścia wzdłuż linii jeziora oraz bezumownego zajęcia gruntu pod wodami w związku z ustawieniem urządzeń wodnych. [str. 62, 66]

Plany kontroli gospodarowania wodami, opracowane w PGW WP, były corocznie zatwierdzane przez Ministra. W planie kontroli na 2019 r. ujęto 11 kontroli do przeprowadzenia przez KZGW, ale żadna z nich nie dotyczyła jezior. W planach kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP sorządzonych na lata 2020, 2021 i 2022 nie ujęto kontroli planowanych do realizacji przez KZGW, a mimo to Minister je zatwierdził, wbrew art. 240 ust. 2 pkt 23 ustawy – Prawo wodne, zgodnie z którym wykonywanie kontroli gospodarowania wodami należy do zadań KZGW.

Według rocznych sprawozdań z realizacji planów kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP za lata 2019–2021 żaden z tych planów nie został zrealizowany w całości. Przyczyną niewykonania założeń planów była konieczność przeprowadzenia kontroli wynikających

Niewystarczająca liczba kontroli w zakresie gospodarowania jeziorami w RZGW oraz brak planowania i realizacji takich kontroli w KZGW

Niewystarczający nadzór Ministra nad planowaniem przez PGW WP kontroli gospodarowania wodami

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

m.in. z interwencji i wniosków oraz podjęcie działań kontrolnych w stosunku do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W sprawozdaniach brak było informacji, ile zrealizowanych kontroli dotyczyło jezior.

[str. 79–81]

Wykonywanie przez NW i ZZ wizji terenowych mimo braku uprawnień kontrolnych

W okresie objętym kontrolą pracownicy wszystkich 5 skontrolowanych ZZ dokonywali wizji lokalnych – w zakresie grodzenia nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody publiczne w sposób uniemożliwiający dostęp do linii brzegowej i/lub nielegalnych pomostów – po otrzymaniu informacji od podmiotów zewnętrznych (osoby fizyczne, gmina, związek wędkarski) lub innych jednostek organizacyjnych PGW WP. Także w 2 z 5 skontrolowanych NW, na wnioski wpływające z zewnątrz lub od jednostek nadrzędnych PGW WP, dokonywano wizji terenowych celem stwierdzenia stanu faktycznego związanego z nielegalnymi grodzeniami. Dodatkowo w 1 przypadku przeprowadzona przez pracowników NW wizja terenowa podjęta była z inicjatywy NW i związana była z prowadzonym przez NW postępowaniem dotyczącym zgłoszenia wodnoprawnego. Ponadto pracownicy 2 NW realizowali, na polecenie jednostek nadrzędnych, wizje terenowe mające na celu zidentyfikowanie nielegalnych pomostów na jeziorach zlokalizowanych na obszarze właściwości tych NW. Pracownicy ZZ i NW przeprowadzali przedmiotowe wizje terenowe, pomimo że zgodnie z ustawą – Prawo wodne jednostki te nie posiadały uprawnień kontrolnych.

[str. 32–33, 39, 69]

Zdaniem NIK działalność jednostek organizacyjnych PGW WP nie zapewniła w sposób wystarczający kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z gospodarowaniem jeziorami. Nieprzeprowadzanie takich kontroli przez pracowników KZGW, a także stosunkowo niewielka liczba zrealizowanych kontroli przez pracowników RZGW skutkowały brakiem wystarczającego nadzoru w omawianym zakresie. Przyczyną tego stanu jest scentralizowanie kompetencji do kontroli gospodarowania wodami na poziomie krajowym i regionalnym, z pominięciem terenowych jednostek organizacyjnych PGW WP, tj. ZZ i NW. Dotychczasowa praktyka zlecania tym jednostkom przeprowadzania wizji terenowych wskazuje na zasadność wyposażenia ich w kompetencje kontrolne, gdyż i tak wykonują one podstawowe czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie sposobu gospodarowania jeziorami, nie mając przy tym niezbędnych instrumentów prawnych zapewniających skuteczność ich działania, a także kompetencji do podejmowania działań pokontrolnych. [str. 70]

Niewyegzekwowanie przez Prezesa PGW WP oraz Ministra przeprowadzenia kontroli w RZGW w Białymstoku

Prezes PGW WP nie wyegzekwował od podległych mu pracowników wykonania wydanego im polecenia dotyczącego przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami w zakresie działań RZGW w Białymstoku, o którą wniosła w swojej skardze jedna z kancelarii prawnych. Także Minister, w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP, nie wyegzekwował od Prezesa PGW WP przeprowadzenia kontroli w RZGW w Białymstoku, mimo że był poinformowany przez Prezesa PGW WP o wydanym poleceniu przeprowadzenia kontroli w tej jednostce, w związku z zarzutami zawartymi we wniosku. Ponadto ww. wniosek w sprawie objęcia nadzorem postępowania kontrolnego prowadzonego przez PGW WP wobec RZGW w Białym-

stoku nie został zarejestrowany w centralnym rejestrze skarg i wniosków, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w MG MiŻŚ. [str. 66, 81–82]

Analiza 24 przeprowadzonych kontroli, w zakresie zgodności podejmowanych w RZGW działań związanych z realizacją kontroli gospodarowania wodami z przepisami ustawy – Prawo wodne oraz z zasadami określonymi w uregulowaniach wewnętrznych, wykazała – w przypadku 4 skontrolowanych RZGW – nieprawidłowości polegające na niedochowaniu wymogów formalnych, m.in. w zakresie złożenia wymaganych oświadczeń, prawidłowego oznaczenia przedsiębiorców w upoważnieniach do kontroli, a w 2 przypadkach na przeprowadzeniu kontroli bez udziału kontrolowanych lub funkcjonariusza publicznego. Ponadto nie wszystkie skontrolowane RZGW monitorowały realizację wydanych zarządzeń pokontrolnych. [str. 68–71]

W okresie objętym kontrolą, w PGW WP, w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, została przeprowadzona 1 kontrola wewnętrzna dotycząca weryfikacji poprawności i terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z budową pomostów. Kontrola została przeprowadzona w 4 NW podległych RZGW w Gdańsku. Pomimo że stwierdzone podczas tej kontroli nieprawidłowości miały systemowy charakter Prezes PGW WP, od czasu przeprowadzenia kontroli, tj. od 2020 r. do czasu kontroli NIK, nie wydał zaleceń lub wytycznych dla wszystkich jednostek organizacyjnych PGW WP. [str. 53]

W okresie poddanych kontroli wykonujący kontrolę gospodarowania wodami pracownicy skontrolowanych RZGW nie korzystali z przysługującego im uprawnienia określonego w art. 341 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne, tj. prawa do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego przez pracowników PGW WP wykonujących kontrolę gospodarowania wodami zostało uregulowane w lipcu 2020 r. rozporządzeniem w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Jednak Prezes PGW WP dopiero 13 sierpnia 2021 r. wprowadził „Zasady postępowania dotyczącego nakładania przez pracowników PGW WP grzywien w drodze mandatu karnego” oraz wydał pierwsze upoważnienia, tj. po 378 dniach od wejścia w życie ww. rozporządzenia. Ponadto Prezes PGW WP nie zapewnił (do czasu kontroli NIK) posiadania przez wszystkich uprawnionych do nakładania grzywien pracowników w KZGW i RZGW blozków mandatowych. Nie zapewnił również skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zwrotu do KZGW upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego od pracowników RZGW, którzy rozwiązali stosunek pracy w PGW WP. W okresie objętym kontrolą pracownicy PGW WP<sup>13</sup> nałożyli jedynie 3 grzywiny, łącznie na 1000 zł, jednak żadna z nich nie dotyczyła spraw związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. [str. 71]

Nieprawidłowości w przeprowadzaniu przez RZGW kontroli gospodarowania wodami oraz brak monitorowania zarządzeń pokontrolnych

Brak zaleceń/wytycznych Prezesa PGW WP dla jednostek podległych

Niekorzystanie przez PGW WP z uprawnienia dotyczącego nakładania grzywien w drodze mandatu karnego

<sup>13</sup> RZGW w Lublinie i RZGW w Rzeszowie; stan na 13 września 2022 r.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

### Działania podejmowane na podstawie skarg i wniosków

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do kontrolowanych RZGW wpłynęło łącznie 16 skarg oraz 45 wniosków dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

W zakresie działań podejmowanych w związku ze złożonymi skargami i wnioskami, w 3 z 5 skontrolowanych RZGW stwierdzono nieprawidłowości, a w pozostałych 2 RZGW podejmowano stosowne działania polegające m.in. na przeprowadzeniu kontroli lub oględzin, przekazaniu sprawy do właściwego ZZ lub NW w celu weryfikacji stanu faktycznego w terenie oraz wzywaniu podmiotów do doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym wynikającym z przepisów ustawy – Prawo wodne. Działania te podejmowano nie później niż w ciągu miesiąca tj. w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 k.p.a. [str. 76]

## 4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli, w celu poprawy skuteczności realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

- do Ministra Infrastruktury o:
  - podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia w ustawie – Prawo wodne przepisów umożliwiających ZZ i NW wykonywanie kontroli gospodarowania wodami;
  - zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością gospodarowania przez PGW WP jeziorami stanowiącymi wody publiczne, m.in. poprzez zwiększenie liczby wykonywanych kontroli dotyczących nielegalnych pomostów oraz przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu;
- do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o:
  - zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne w jednostkach organizacyjnych PGW WP, m.in. poprzez zwiększenie liczby kontroli dotyczących nielegalnych pomostów oraz przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości, w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu;
  - niezwłoczne sfinalizowanie prac związanych z przejęciem od marszałków województw uprawnień właścicielskich w stosunku do wszystkich jezior stanowiących wody publiczne;
  - wprowadzenie w PGW WP zasad ustalania długości pomostów oraz ich elementów;
  - podjęcie działań mających na celu dostosowanie obsady kadrowej jednostek organizacyjnych PGW WP do zakresu wykonywanych zadań;
  - zapewnienie wykorzystywania przez pracowników PGW WP, wykonujących kontrolę gospodarowania wodami, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wynikających z art. 341 ust 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne.

Minister Infrastruktury

Prezes Państwowego  
Gospodarstwa Wodnego  
Wody Polskie

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne

W ocenie NIK działania podejmowane przez jednostki organizacyjne PGW WP nie zapewniły prawidłowego gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

#### 5.1.1. Nadzory wodne

Zadania związane z gospodarowaniem jeziorami, realizowane przez NW

Do zadań NW należało m.in.: przyjmowanie wniosków o wydanie zgody wodnoprawnej, prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych, wydawanie zaświadczeń o braku sprzeciwu w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych, wydawanie decyzji o sprzeciwie zgłoszenia wodnoprawnego oraz prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących zwolnienia od zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych. W każdym z NW zakresy zadań i obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz zakres podległości pracowników określone były w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny dla każdego pracownika. W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) w skontrolowanych NW zatrudnionych było od 1 do 3 pracowników, wliczając w to kierowników.

Kontrolą objęto 5 NW<sup>14</sup> obejmujących swoim działaniem obszar, na którym położonych było od 16 do 35 gmin o łącznej powierzchni, odpowiednio, od 818,2 km<sup>2</sup> do 3130 km<sup>2</sup>, przy czym powierzchnia gruntów pokrytych jeziorami stanowiącymi wody publiczne wynosiła od 12,5 km<sup>2</sup> do 41,4 km<sup>2</sup>.

Brak wiedzy w NW w zakresie jezior stojących

W 1 z 5 NW nie posiadano wiedzy o liczbie i powierzchni jezior (wód) stojących zlokalizowanych na terenie objętym działaniem NW.

#### Przykład

Kierownik NW w Międzyrzeczu wyjaśnił, że informacje, co do liczby i położenia jezior płynących otrzymał z jednostki nadrzędnej, tj. ZZ w Gorzowie Wlkp. W przypadku wód (jezior) stojących NW w Międzyrzeczu nie posiada informacji w tym zakresie i nie prowadzi ewidencji czy rejestrów.

Niepowołanie osoby na stanowisko kierownika NW

W okresie objętym kontrolą w 2 z 5 skontrolowanych NW występowały okresy, w których stanowisko kierownika NW było nieobsadzone, podczas gdy zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy – Prawo wodne, jednym z organów właściwym w sprawach gospodarowania wodami jest kierownik NW PGW WP.

#### Przykłady

Brak osoby powołanej na stanowisko kierownika NW w Kartuzach od 1 maja 2018 r. do 1 lipca 2019 r. Jednostką kierował pracownik zgodnie z pkt 10.2 zakresu obowiązków, udzielonymi pełnomocnictwami oraz na podstawie decyzji o powierzeniu pełnienia obowiązków kierownika NW w Kartuzach z 5 czerwca 2019 r. W tym czasie nie ogłoszono naboru na stanowisko kierownika, jednakże podejmowano próby jego pozyskania. Od 1 lipca 2020 r. do 12 sierpnia 2020 r. zadania leżące w gestii kierownika NW wykonywali pracownicy NW w Kartuzach na podstawie polecenia dyrektora RZGW wydanego w związku z tymczasowym, krótkotrwałym wakatem. Zatrudnienie kierownika NW w Kartuzach nastąpiło 13 sierpnia 2020 r.

<sup>14</sup> W: Augustowie, Gostyninie, Kartuzach, Międzyrzeczu i Myśliborzu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

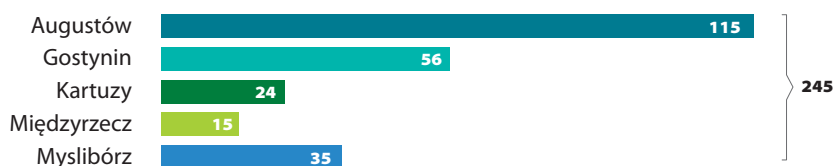
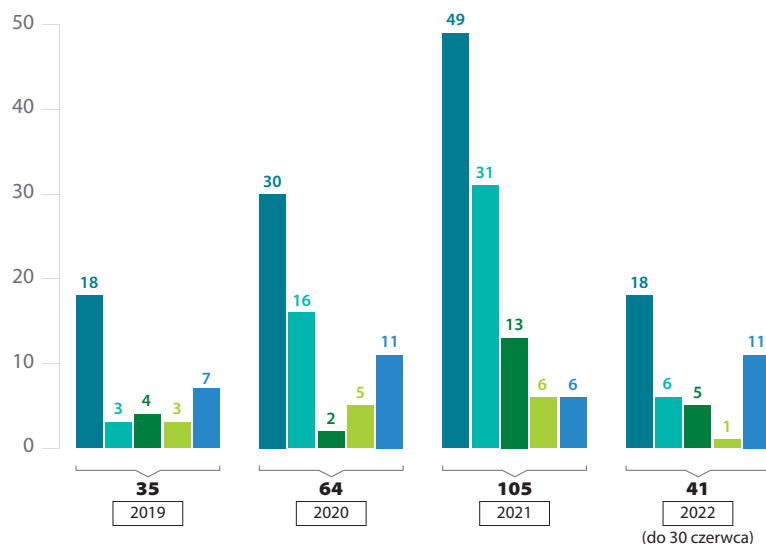
Brak osoby powołanej na stanowisko kierownika **NW w Gostyninie** do 9 września 2019 r. Zgłoszenia wodnoprawne wpływały na biuro podawcze NW, były weryfikowane przez pracowników NW w Gostyninie, jednakże bez możliwości wyegzekwowania ewentualnych nieściśności z uwagi na brak kierownika NW. Zastępca dyrektora RZGW w Warszawie wyjaśniła m.in., że od czasu utworzenia PGW WP 1 stycznia 2018 r. zastępca dyrektora ZZ we Włocławku, a następnie dyrektor ZZ podejmowali działania mające na celu powołanie kierownika NW w Gostyninie, jednak nie przyniosły one oczekiwanych efektów.

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) do 5 skontrolowanych NW złożonych zostało łącznie 245 zgłoszeń wodnoprawnych na wykonanie pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, na podstawie art. 394 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, z czego: 35 w 2019 r., 64 w 2020 r., 105 w 2021 r. i 41 w 2022 r. (do 30 czerwca).

### Zgłoszenia wodnoprawne na wykonanie pomostu

#### Infografika nr 1

Liczba złożonych do skontrolowanych NW zgłoszeń wodnoprawnych na wykonanie pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m w okresie 2019–2022 (do 30 czerwca)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Szczegółową analizą objęto 66 spraw<sup>15</sup> dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych na wykonanie pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m prowadzonych w skontrolowanych NW.

Spośród ww. spraw 22 zgłoszenia były niekompletne, tj. nie zawierały wszystkich informacji i załączników wskazanych w art. 421 i art. 422 ustawy – Prawo wodne.

### Niekompletność zgłoszeń wodnoprawnych składanych do NW

<sup>15</sup> Dwadzieścia spraw prowadzonych przez NW w Augustowie, 20 spraw prowadzonych przez NW w Gostyninie, 5 spraw prowadzonych przez NW w Kartuzach, 15 spraw prowadzonych przez NW w Międzyrzeczu oraz 6 spraw prowadzonych przez NW w Mysłiborzu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Braki w złożonych zgłoszeniach dotyczyły m.in.:

- współrzędnych geodezyjnych planowanych pomostów, sposobu zakotwienia pomostów do dna jeziora oraz brzegu działki przylegającej;
- informacji (celu planowanych robót), czy planowane do budowy pomosty będą służyły do korzystania na własne potrzeby rekreacyjno-wędkarskie, czy też do organizacji wypoczynku lub sportów wodnych w ramach działalności gospodarczej;
- załączników tj. wypisu i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku uprawomocnionej decyzji o warunkach zabudowy;
- aktualnej mapy sytuacyjno-wysokościowej pobranej z państwowego zasobu kartograficznego z naniesionym schematem planowanych czynności, robót lub urządzeń wodnych i zasięgiem ich oddziaływania lub innej mapy uwierzytelnionej przez organ państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej;
- oryginału lub uwierzytelnionej kopii decyzji o warunkach zabudowy na wykonanie urządzenia wodnego (pomostu);
- zgody właściciela działki na wykonanie urządzenia wodnego (pomostu);
- planowanego terminu rozpoczęcia robót lub czynności;
- informacji o niewystąpieniu konieczności wycinania roślin (trzciny) z wód lub brzegu przy wykonaniu pomostu.

W 3 z 5 skontrolowanych NW każdorazowo, w drodze postanowienia, nakładano na dokonujących zgłoszenia wodnoprawnego obowiązek uzupełnienia braków formalnych w postaci załączników lub niepełnych, albo niewskazanych, danych/informacji w zgłoszeniu wodnoprawnym. W 1 z NW pracownik NW, bez wiedzy i zgody dokonującego zgłoszenie wodnoprawne, zmienił datę rozpoczęcia budowy pomostu z 24 sierpnia 2021 r. na 24 września 2021 r.

**Brak wezwania do uzupełnienia dokumentacji**

W NW w Augustowie oraz w NW w Gostyninie nie wezwano dokonujących zgłoszenia wodnoprawnego na budowę pomostu do uzupełnień, pomimo że złożona dokumentacja nie zawierała wszystkich informacji i załączników wskazanych w art. 421 i art. 422 ustawy – Prawo wodne.

### Przykład

Kierownik **NW w Gostyninie** nie nałożył, w drodze postanowienia, obowiązku uzupełnienia złożonego zgłoszenia w określonym terminie o brakujące dokumenty i informacje, pomimo że:

- Do zgłoszenia, które wpłynęło do NW w 2020 r., nie zostały dołączone wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym również zaświadczenie Wójta Gminy Boniewo o przeznaczeniu działki nr 118/1, obręb Łąki Zawistowskie, stanowiącej grunty pod wodami.
- Do zgłoszenia, które wpłynęło do NW w 2020 r., nie został dołączony szkic lub rysunek planowanego pomostu.
- Na kopii mapy zasadniczej dołączonej do 1 ze zgłoszeń, które wpłynęło do NW w 2021 r., nieprawidłowo został umiejscowiony (zlokalizowany) schemat planowanego pomostu (pomost zlokalizowano nie na obszarze gruntów pod wodami, a na terenie nieużytków stanowiących integralną część działki jeziora).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- W zgłoszeniu, które wpłynęło do NW w 2020 r., nie podano planowanego terminu rozpoczęcia robót.
- Dwa zgłoszenia wodnoprawne z 2019 r. nie zawierały informacji o niewystąpieniu konieczności wycinania roślin (trzciny) z wód lub brzegu przy wykonaniu pomostu. Zgodnie z art. 34 pkt 8 ustawy – Prawo wodne szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie z wód wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód obejmujące m.in. wycinanie roślin z wód lub brzegu. W sytuacji, gdy wykonanie pomostu obejmuje szczególne korzystanie z wód wymagane jest pozwolenie wodnoprawne – w myśl art. 389 pkt 2 i 6 ww. ustawy. W NW nie wydano postanowienia o uzupełnienie zgłoszenia o ww. informacje, na podstawie art. 423 ust. 4 ustawy – Prawo wodne.

Kierownik NW w Gostyninie wyjaśnił powyższe zaniedbania m.in. przeoczeniem, a także okresowym brakiem obsady stanowiska kierownika NW.

W przypadku braku uzupełnienia dokumentacji dotyczącej zgłoszenia w sprawie pomostu, w skontrolowanych NW co do zasady wnoszono sprzeciw w drodze decyzji.

Jedynie w NW w Gostyninie nie wniesiono sprzeciwu, pomimo że do dokumentacji przedłożonego zgłoszenia wodnoprawnego na wykonanie pomostu na mapie zasadniczej nie załączono naniesienia schematu planowanego urządzenia wodnego.

Brak sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego pomimo przesłanek do jego wniesienia

### Przykład

W postanowieniu z 14 stycznia 2021 r. kierownik **NW w Gostyninie** nieprawidłowo określił sposób uzupełnienia zgłoszenia wodnoprawnego o „zlokalizowanie pomostu na załączonej mapie zasadniczej”, zamiast o „naniesienie schematu planowanego urządzenia wodnego na mapie zasadniczej”. Powyższe spowodowało uzupełnienie zgłoszenia o mapę zasadniczą, gdzie jedynie punktowo zaznaczono lokalizację pomostu bez naniesienia jego schematu na mapie, co stanowiło naruszenie art. 422 pkt 1 ustawy – Prawo wodne. Kierownik NW w Gostyninie wyjaśnił, że w postanowieniu błędnie zobowiązano zgłaszającego do obowiązkowego uzupełnienia zgłoszenia wodnoprawnego o „zlokalizowanie pomostu na załączonej mapie zasadniczej”. W przedmiotowym postanowieniu winien być zapis o uzupełnienie polegające na naniesieniu szkicu planowanego pomostu na mapie zasadniczej. Wnioskodawca uzupełnił braki 28 stycznia 2021 r. zgodnie z zapisami ww. postanowienia, a ponadto załączono do zgłoszenia osobny szkic planowanego do wykonania pomostu ze wszystkimi jego parametrami.

W 1 przypadku zgłoszenie wodnoprawne złożone do NW w Myśliborzu zawierało tylko oznaczenie zakładu dokonującego zgłoszenia wraz z podaniem siedziby i adresu tego podmiotu, bez przedstawienia pozostałych elementów wymaganych dla zgłoszenia wodnoprawnego. NW wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia zgłoszenia. Z uwagi na nieuzupełnienie zgłoszenia o którykolwiek z brakujących elementów sprawę pozostawiono bez rozpatrzenia.

W okresie objętym kontrolą w 4 z 5 skontrolowanych NW wniesiono, w drodze decyzji, sprzeciw do zgłoszeń wodnoprawnych na wykonanie pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, na podstawie art. 423 ust. 5 ustawy – Prawo wodne. NW w Augustowie wniósł sprzeciw w sto-

Sprzeciw do zgłoszenia wodnoprawnego w drodze decyzji

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sunku do 3 złożonych zgłoszeń, NW w Gostyninie – w stosunku do 3 złożonych zgłoszeń, NW w Kartuzach – w stosunku do 4 złożonych zgłoszeń, a NW w Myśliborzu – w stosunku do 1 złożonego zgłoszenia.

W każdym z tych przypadków zaistniały przesłanki do wydania sprzeciwu określone w art. 423 ust. 5 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, tj. m.in.: wykonanie planowanego urządzenia wodnego objęte było obowiązkiem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, wykonanie planowanego urządzenia wodnego naruszało interesy osób trzecich, zgłoszenie wodnoprawne nie zostało uzupełnione w określonym terminie lub nie uzupełniono brakujących dokumentów i informacji.

### Przykład

W **NW w Kartuzach** sprzeciw w drodze decyzji wydano z uwagi na spełnienie przesłanki określonej w art. 423 ust. 5 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, tj. wykonanie planowanych czynności objęte było obowiązkiem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. W przedmiotowej sprawie wnioskodawca w 2021 r. uzyskał zgodę na wykonanie pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, stanowiącej sumę długości jego poszczególnych elementów. W 2022 r. ponownie dokonał zgłoszenia wodnoprawnego na budowę pomostu o długości wskazanej w art. 394 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne. W trakcie weryfikacji złożonego zgłoszenia stwierdzono, że dotyczy ono wykonania pomostu w tej samej lokalizacji, dla której rok wcześniej wydano zgodę na wykonanie pomostu o innej szerokości. Wobec powyższego, pracownicy NW w Kartuzach przeprowadzili oględziny miejsca planowanej realizacji inwestycji, w trakcie których ustalono, że na wysokości działki objętej wnioskiem wykonano pomost o łącznej długości wraz z trapami 25,2 m – konstrukcji drewnianej z uchwytami do cumowania, posadowiony na metalowych słupkach. Kształt urządzenia wodnego i jego parametry były niezgodne z uzyskaną w 2021 r. zgodą na wybudowanie pomostu. Dokumentację z przeprowadzonych oględzin przekazano do ZZ w Gdańsku w celu podjęcia dalszych działań.

Każdorazowo sprzeciwy zostały wniesione przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia do NW, tj. w terminie określonym w art. 423 ust. 2 ustawy – Prawo wodne.

Podpisanie przez osoby nieuprawnione decyzji o wniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego

Jednakże w przypadku NW w Kartuzach 2 decyzje, w których wniesiono sprzeciw do zgłoszenia wodnoprawnego na podstawie art. 423 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, podpisane zostały przez osobę nieposiadającą stosownego upoważnienia do ich podpisania.

### Przykład

Dwie decyzje wyrażające sprzeciw<sup>16</sup> zostały podpisane przez pracowników **NW w Kartuzach** na podstawie pełnomocnictw wystawionych przez kierownika NW w Kartuzach, w których w punkcie 4 zostali oni upoważnieni do „prowadzenia postępowań dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych”. Z treści udzielonych pełnomocnictw wynikało, że upoważniono pracowników jedynie do prowadzenia postępowań dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych, a nie dokonywania rozstrzygnięć w tych postępowaniach. Zgodnie z art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może upoważniać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej pracowników obsługujących ten organ

<sup>16</sup> Decyzja GD.3.3420.13.2019.IK z 13 czerwca 2019 r. oraz decyzja nr GD.3.3.420.35.2021.KS.IK z 6 września 2021 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem. Zakres udzielonego pełnomocnictwa powinien zostać określony w sposób precyzyjny, a w treści wydanych pełnomocnictw nie wskazano, że prowadzenie postępowań w sprawie zgłoszeń wodnoprawnych w sprawie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 423 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, obejmuje również upoważnienie do wydawania decyzji, o których mowa w art. 104 k.p.a.

Szczegółowa analiza 85 spraw prowadzonych w 5 skontrolowanych NW wykazała, że w 81 przypadkach nie wniesiono sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego w sprawie pomostu.

Zaświadczenia o braku sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego

### Przykład

Kierownik **NW w Gostyninie** nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego pomimo wystąpienia przesłanki, o której mowa w art. 423 ust. 5 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, tj. wykonanie pomostu było objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Analiza przedłożonej w sprawie dokumentacji wykazała, że suma długości poszczególnych elementów pomostu wraz z trapezem wejściowym wynosiła 27 metrów, podczas gdy, zgodnie z art. 394 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zgłoszenia wodnoprawnego wymaga wykonanie pomostu o długości całkowitej do 25 m, stanowiącej sumę długości jego poszczególnych elementów.

W 4 z 5 skontrolowanych NW w każdym przypadku, gdy NW nie wniósł sprzeciwu, na wniosek dokonującego zgłoszenia wydano zaświadczenie o niezgłoszeniu sprzeciwu, stosownie do art. 423 ust. 9 ustawy – Prawo wodne.

W NW w Augustowie w 1 przypadku<sup>17</sup> zaświadczenie, o którym mowa powyżej, nie zostało wydane, gdyż wnioskujący nie wniósł opłaty skarbowej za jego wydanie, zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1b ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>18</sup>.

Ponadto w NW w Kartuzach w 2 przypadkach nie wydano postanowień o odmowie wydania zaświadczeń o niezgłoszeniu sprzeciwu, pomimo że w sprawach tych nie zaistniały przesłanki do wydania zaświadczeń w trybie art. 217 § 2 k.p.a. z uwagi na złożenie wniosków przed terminem rozpatrzenia przez NW w Kartuzach zgłoszeń wodnoprawnych.

W NW w Augustowie w przypadku 2 zaświadczeń o niezgłoszeniu sprzeciwu naruszono wymogi określone w art. 423 ust. 9 ustawy – Prawo wodne. Jedno z zaświadczeń wydano, mimo że dokonujący zgłoszenia nie złożył wniosku o jego wydanie, a drugie zostało sporządzone przed datą złożenia wniosku o jego wydanie.

Wydanie zaświadczenia o braku sprzeciwu pomimo niezłożenia wniosku

NIK zauważa, że z art. 423 ust. 9 ustawy – Prawo wodne jednoznacznie wynika, iż organ wydaje zaświadczenie o niezgłoszeniu sprzeciwu na wniosek dokonującego zgłoszenia.

<sup>17</sup> Analizie poddano próbę 20 zgłoszeń wodnoprawnych, w których wnioskowano o wydanie zaświadczeń o niezgłoszeniu sprzeciwu.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2142, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Informacje wskazane w zaświadczeniach o niezgłoszeniu sprzeciwu niezgodne ze stanem faktycznym

W 8 zaświadczeniach wydanych w NW w Augustowie podano nierzetelne dane, tj. w 1 z zaświadczeń wskazano błędną datę zgłoszenia wodnoprawnego do NW, w 2 zaświadczeniach podane długości poszczególnych elementów konstrukcyjnych pomostu były inne niż długości elementów pomostów podane w zgłoszeniach, a w 5 zaświadczeniach NW określił parametry pomostów w kształcie litery L lub T (ich długość oraz wymiary jego elementów konstrukcyjnych), pomimo że parametry te nie były wskazane w zgłoszeniach wodnoprawnych (zgodnie z załączonymi rysunkami stanowiły one całość – jeden element).

### Przykłady

W **NW w Augustowie** w zgłoszeniu wodnoprawnym z 25 sierpnia 2021 r. nie wskazano podziału elementów konstrukcyjnych pomostu w kształcie odwróconej litery L, natomiast w zaświadczeniu NW określił długość całkowitą pomostu na 25 m i wyodrębnił 2 jego elementy konstrukcyjne (jeden o długości 20 m i szerokości 2,5 m, drugi – o długości 5 m i szerokości 2,5 m).

W **NW w Augustowie** w zgłoszeniu wodnoprawnym z 5 stycznia 2022 r. nie wskazano podziału elementów konstrukcyjnych pomostu w kształcie litery T, natomiast w zaświadczeniu NW określił całkowitą długość pomostu na 25 m i wyodrębnił 2 jego elementy (o długości 22 m i szerokości 1,5 m oraz o długości 3 m i szerokości 3 m).

Kierownik NW w Augustowie wyjaśnił, że nie wzywał zgłaszających do uzupełnienia informacji o pomostach, gdyż uznał że nie ma takiej potrzeby. Podziału dokonywał według metod stosowanych w NW<sup>19</sup>. Podał również, że nie ma podstawy prawnej określającej zasady podziału pomostów na elementy oraz że w PGW WP nie ma wypracowanych zasad liczenia długości pomostów oraz jego elementów.

Ponadto w NW w Augustowie w aktach 8 spraw brak było potwierdzenia doręczenia wnioskodawcy zawiadomienia o przyjęciu zgłoszenia wodnoprawnego przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 423 ust. 11 ustawy – Prawo wodne, pomimo że zgodnie z art. 39 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem – co wyjaśniono wysyłaniem zawiadomień listem zwykłym, bez potwierdzenia odbioru.

W okresie objętym kontrolą w 2 z 5 skontrolowanych NW przyjęto łącznie 35 zgłoszeń wodnoprawnych w sprawie wykonania pomostu przed upływem 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 423 ust. 2 ustawy – Prawo wodne<sup>20</sup>.

Zamieszczanie informacji w BIP

W 3 z 5 skontrolowanych NW terminowo zamieszczono w BIP informacje o dokonaniu zgłoszenia i jego zakresie oraz informacje o braku wniesienia sprzeciwu.

W przypadku NW w Augustowie w BIP nie zamieszczono informacji o niezgłoszeniu sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego z 22 listopada 2021 r., a w przypadku NW w Gostyninie – informacji o dokonaniu zgłoszeń

<sup>19</sup> Długość pierwszego elementu liczone do pierwszego załamania linii pomostu, druga część to reszta pomostu.

<sup>20</sup> W NW w Augustowie 27 zgłoszeń, a w NW w Kartuzach 8 zgłoszeń.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz informacji o niezgłoszeniu sprzeciwu w stosunku do zgłoszeń wodnoprawnych złożonych do NW w 2019 r., co było niezgodne z art. 423 ust. 8 pkt 1 i 3 ustawy – Prawo wodne. Jako przyczyny takiego stanu wskazano błąd poczty elektronicznej oraz brak obsady stanowiska kierownika NW.

Ponadto w NW w Gostyninie zamieszczono na stronie podmiotowej BIP informacje o doręczeniu 2 zgłoszeń wodnoprawnych<sup>21</sup> po terminie określonym w art. 423 ust. 8 pkt 1 ustawy – Prawo wodne oraz informację o niezgłoszeniu sprzeciwu do zgłoszenia<sup>22</sup> po terminie określonym w art. 423 ust. 8 pkt 3 ww. ustawy.

Powodem naruszenia terminu zamieszczenia informacji o doręczeniu ww. zgłoszeń wodnoprawnych był brak dostępu w NW do BIP (brak konta oraz brak możliwości zalogowania się w systemie celem zamieszczenia informacji). Stosowne materiały, w formie dokumentów (plik Word), zawierające wszystkie niezbędne informacje na temat zgłoszenia do zamieszczenia w BIP, przesyłano do pracownika ZZ we Włocławku, następnie osoba ta po zalogowaniu się do BIP zamieszczała informację o zgłoszeniu. Z kolei nieterminowe zamieszczenie na stronie BIP zaświadczenia o niezgłoszeniu sprzeciwu spowodowane było niedopatrzeniem.

W badanym okresie do żadnego z 5 skontrolowanych NW nie wpływały wnioski w sprawie legalizacji urządzeń wodnych stanowiących pomosty, w związku z czym nie było konieczności ich przekazywania do jednostek nadrzędnych, tj. ZZ i RZGW, wydających na podstawie art. 190 ust. 2 ustawy – Prawo wodne decyzje o legalizacji tych urządzeń wodnych.

Wnioski w sprawie  
legalizacji urządzeń  
wodnych stanowiących  
pomosty

Zdjęcie nr 1

Pomost na Jeziorze Głuszyńskim



Źródło: materiały własne NIK.

<sup>21</sup> Sprawy: WA.7.1.420.35m.2020.BC oraz WA.7.1.420.36m.2020.BC.

<sup>22</sup> Sprawa: WA.7.1.420.24.2021.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Wiedza z zakresu pomostów zlokalizowanych na terenie skontrolowanych NW

W 4 z 5 NW nie posiadano informacji o położeniu i liczbie pomostów zlokalizowanych na terenie działania NW, jak również nie prowadzono ewidencji i rejestrów dotyczących nielegalnych pomostów.

Kierujący NW wskazywali w trakcie kontroli, że NW nie jest upoważniony do przeprowadzania z własnej inicjatywy kontroli mających na celu zidentyfikowanie nielegalnego pomostu, a sprawy z zakresu nielegalnych pomostów należą do kompetencji ZZ bądź RZGW.

Pracownicy 2 objętych kontrolą NW realizowali na polecenie jednostek nadrzędnych tzw. wizje terenowe, mające na celu zidentyfikowanie nielegalnych pomostów na jeziorach zlokalizowanych na obszarze właściwości tych NW. Jedynie w NW w Kartuzach gromadzono i ewidencjonowano informacje dotyczące nielegalnych pomostów otrzymywane z jednostek PGW WP, które dotyczyły pomostu zlokalizowanego na Jeziorze Ostrzyckim oraz pomostów zlokalizowanych na działce Jeziora Dąbrowskiego.

### Przykład

W przypadku pomostów zlokalizowanych na Jeziorze Dąbrowskim, w 2019 r. nowy dzierżawca jeziora zobowiązany został przez **RZGW w Gdańsku** do przedłożenia inwentaryzacji pomostów zlokalizowanych na terenie jeziora objętego przez niego w użytkowanie. Jednocześnie RZGW w Gdańsku wystąpił do NW w Kartuzach z wnioskiem o przeprowadzenie inwentaryzacji pomostów posadowionych na działce Jeziora Dąbrowskiego, zalecając zweryfikować w trakcie oględzin faktyczną liczbę pomostów posadowionych w wodach jeziora. Pracownicy NW w Kartuzach przeprowadzili 2 inwentaryzacje pomostów w terenie, których wyniki<sup>23</sup> przekazali do ZZ w Gdańsku. Skutkiem przeprowadzonych inwentaryzacji było stwierdzenie na gruntach pod wodami jeziora 30 pomostów. Pracownik NW w Kartuzach wziął również udział w oględzinach Jeziora Dąbrowskiego przeprowadzonych przez pracowników WKGW w RZGW w Gdańsku, w trakcie którego sprawdzono stan faktyczny pomostów na Jeziorze Dąbrowskim.

Ponadto w trakcie kontroli NIK, na polecenie dyrektora RZGW w Poznaniu, w NW w Międzyrzeczu podjęto działania w celu zinwentaryzowania i legalizacji istniejących urządzeń. Dyrektor RZGW, w związku z licznymi problemami i pytaniami dotyczącymi funkcjonowania pomostów (inwentaryzacja, legalizacje istniejących urządzeń, budowa nowych urządzeń, rozróżnienie pomostu i przystani) na jeziorach, w trakcie kontroli NIK polecił podległym NW wyznaczenie po 1 jeziorze / zbiorniku wodnym w każdym NW i przeprowadzenie inwentaryzacji pomostów wraz z pozostawieniem kartek z informacją dotyczącą m.in. obowiązku i konieczności podpisania umów użytkowania lub dzierżawy pomiędzy właścicielem urządzenia wodnego a PGW WP, oznakowania obiektu tabliczką z ewentualnym numerem obowiązującej umowy użytkowania lub dzierżawy, obowiązku złożenia wniosku w przypadku braku legalizacji pomostu.

<sup>23</sup> W postaci map z zaznaczoną lokalizacją pomostów wraz z dokumentacją graficzną (wymiarami obiektów) pomostów oraz dokumentacją zdjęciową.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykład

W lipcu i sierpniu 2022 r., na polecenie dyrektora **RZGW w Poznaniu** pracownicy NW w Międzyrzeczu przeprowadzili inwentaryzację 2 jezior: Lubie<sup>24</sup> (gmina Lubrza, obręb Nowa Wioska) oraz Paklicko Wielkie<sup>25</sup>. W wyniku przedmiotowej inwentaryzacji na pierwszym z ww. jezior stwierdzono 40 pomostów, a w przypadku drugiego z jezior – 60 pomostów. Efektem przeprowadzonych inwentaryzacji było m.in. pismo z 26 lipca 2022 r., w którym wnioskodawca wniósł o niewszczywanie postępowania w sprawie likwidacji urzędnika. Jednocześnie osoba ta poinformowała o zleceniu pracowni projektowo-usługowej wykonania dokumentacji niezbędnej do legalizacji pomostu. Kierownik NW w Międzyrzeczu wyjaśnił m.in. że: „[...] nie mieliśmy wiedzy w tym zakresie. Dopiero przeprowadzona inwentaryzacja w lipcu i sierpniu 2022 r. na 2 jeziorach wykazała istnienie 100 pomostów, na których pozostawiono informację w zakresie możliwości ich legalizacji. Czekamy na efekty tych oględzin”.

Część skontrolowanych NW nie była wyposażona w sprzęt pływający.

### Przykłady

Kierownik **NW w Międzyrzeczu** wyjaśnił m.in., że „[...] w sierpniu 2022 r. dzięki uprzejmości społecznej straży rybackiej, razem z nimi łódką z napędem elektrycznym dokonałem z jeziora oględzin pomostów na jeziorze Paklicko Wielkie. NW w Międzyrzeczu nie dysponuje sprzętem pływającym”.

Kierownik **NW w Gostyninie** wyjaśnił, że „NW nie posiada na stanie jednostki pływającej. Takimi jednostkami dysponuje organ nadrzędny PGW WP, czyli ZZ we Włocławku, które na żądanie NW mogą być udostępnione wraz z przeszkoloną załogą do dyspozycji NW”. Kierownik NW wskazał także, że „[...] dotychczas nie zaistniała potrzeba korzystania z jednostki pływającej w związku z realizacją zadań dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych”.

W 1 przypadku przeprowadzona przez pracowników NW wizja terenowa podjęta była z inicjatywy NW i związana była z prowadzonym przez NW postępowaniem dotyczącym zgłoszenia wodnoprawnego.

### Przykład

Pracownik **NW w Kartuzach** w trakcie prowadzonego postępowania w sprawie zgłoszenia wodnoprawnego przeprowadził również oględziny na terenie działki w miejscowości Stężycza. W trakcie wizji w terenie ustalono, że na wysokości działki wybudowano pomost o konstrukcji drewnianej, którego kształt i parametry są niezgodne z uzyskaną w 2021 r. zgodą na wybudowanie pomostu. Informację o przeprowadzonych oględzinach wraz ze szczegółowym wyjaśnieniem sprawy przekazano do ZZ w Gdańsku w celu podjęcia dalszych działań.

W żadnym ze skontrolowanych NW nie prowadzono kompleksowego monitoringu wydawanych zgód dotyczących wpływających zgłoszeń wodnoprawnych w sprawie wykonania pomostów pod kątem potencjalnego wykrywania nielegalnych urządzeń wodnych. Ustawa – Prawo wodne oraz regulamin organizacyjny PGW WP nie przewidywały wyko-

Brak kompleksowego monitoringu dotyczącego wydawanych zgód wodnoprawnych

<sup>24</sup> Powierzchnia 31,08 ha. Oględziny prowadzone z łądu przez 2 pracowników.

<sup>25</sup> Powierzchnia 193,37 ha. Oględziny prowadzono z łądu przez 2 pracowników i z wody przez kierownika.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nywania przez pracowników NW weryfikacji wykonania zgód na wykonanie pomostów zarówno dla tych, dla których nie wniesiono sprzeciwu, jak i dla tych, dla których taki sprzeciw wniesiono.

### Niepodejmowanie przez NW działań w zakresie nielegalnych pomostów

W NW w Augustowie, w 2 przypadkach, pomimo uzyskania informacji o podejrzeniu wybudowania pomostów niezgodnie z wymogami ustawy – Prawo wodne oraz informacji o wybudowaniu pomostu bez wymaganego zgłoszenia wodnoprawnego nie zawiadomiono dyrektora ZZ w Augustowie, który posiadał kompetencje w zakresie legalizacji lub likwidacji takich urządzeń.

#### Przykład

##### W NW w Augustowie:

- W toku załatwiania sprawy dotyczącej zgłoszenia wodnoprawnego z 1 lutego 2019 r. pozyskano informację o podejrzeniu wybudowania 5 pomostów bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (zgłoszenia wodnoprawnego). Działania w tym zakresie ograniczono jednak do wysłania pisma do właściciela działki, przy której wybudowano te pomosty, o przekazanie informacji o ich stanie prawnym. Odpowiedzi na ww. pismo nie uzyskano.
- W toku załatwiania sprawy dotyczącej zgłoszenia wodnoprawnego z 4 czerwca 2019 r. pozyskano informację o wybudowaniu pomostu na wysokości działki w Augustowie bez wymaganego zgłoszenia wodnoprawnego. Działania NW w tym zakresie ograniczyły się do wysłania pisma do właściciela działki, przy której wybudowano ten pomost, o podanie informacji o jego stanie prawnym.

Takie postępowanie wyjaśniono niewystarczającą liczbą pracowników przy jednoczesnym nadmiarze obowiązków.

### Decyzje zwalniające z zakazu grodzenia

W okresie objętym kontrolą w żadnym z 5 skontrolowanych NW nie wydawano decyzji zwalniających z zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących jeziora.

### Wizje terenowe prowadzone w NW

W 2 z 5 skontrolowanych NW na wnioski wpływające z zewnątrz lub jednostek nadrzędnych PGW WP wykonywano wizje terenowe w celu stwierdzenia stanu faktycznego związanego z nielegalnymi grodzeniami.

#### Przykłady

**ZZ we Włocławku**, na zlecenie RZGW w Warszawie, 10 marca 2022 r. poprosił kierownika NW w Gostyninie o przeprowadzenie wizji na terenie działki nr 227, obręb Lucień, gmina Gostynin, w zakresie możliwości swobodnego przejścia wzdłuż Jeziora Lucieńskiego. Tego samego dnia kierownik NW wraz z pracownikiem NW przeprowadził oględziny, których wyniki – notatka służbowa wraz z dokumentacją fotograficzną – przekazał do ZZ we Włocławku. W odpowiedzi na powyższe, drogą mailową, do wiadomości NW w Gostyninie przekazano zawiadomienie zastępcy dyrektora RZGW w Warszawie<sup>26</sup> skierowane do Komendy Powiatowej Policji we Włocławku o samowolnym użytkowaniu ww. działki, co stanowiło naruszenie art. 232 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.

<sup>26</sup> Pismo z 28 czerwca 2022 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**ZZ we Włocławku**, na zlecenie RZGW w Warszawie, 28 grudnia 2021 r. poprosił kierownika NW o przeprowadzenie wizji na terenie działek nr 121/1 i 125/1 w miejscowości Niemojewo, gmina Choceń w zakresie swobodnego dostępu do Jeziora Ługowskiego. 29 grudnia 2021 r. kierownik wraz z pracownikiem NW przeprowadzili oględziny, których wyniki w postaci notatki służbowej wraz z mapami pogładowymi i dokumentacją fotograficzną przekazano do ZZ we Włocławku. W trakcie przeprowadzonej wizji lokalnej stwierdzono swobodny dostęp do Jeziora Ługowskiego.

**RZGW w Poznaniu**, e-mailem z 16 lipca 2019 r. poinformował NW w Międzyrzeczu o problemach z dostępem do linii brzegowej dla właścicieli działek zlokalizowanych przy Jeziorze Długie oraz poprosił o opinię wraz z notatką z terenu ze zdjęciami<sup>27</sup>. Z przeprowadzonych przez NW w Międzyrzeczu oględzin w terenie wynikało m.in., że właściciele działek sąsiednich, a przylegających do linii brzegowej, wygradzając swoje działki od strony dróg dojazdowych zlikwidowali dostęp do linii brzegowej oraz możliwość przechodzenia wzdłuż linii brzegowej w ramach powszechnego korzystania z wód. Kierownik NW w e-mailu z 17 lipca 2019 r. skierowanym do RZGW stwierdził, m.in. że „[...] niemożliwe jest stwierdzenie, czy istniejące ogrodzenia spełniają warunki art. 232 ust. 1 o zakazie grodzenia w odległości mniejszej niż 1,5 m, gdyż aby dojść do linii brzegowej należy przejść przez tereny prywatne wygradzone. Nie można ustalić przebiegu granic działki jeziornej i działek przylegających, na akwenie nie ma ustalonej decyzją administracyjną linii brzegowej”.

Zdjęcie nr 2

Jezioro Białe – przykład grodzenia bez zachowania wymaganej odległości od linii brzegu



Źródło: materiały własne NIK.

Kierujący NW wskazywali w trakcie kontroli, że sprawy z zakresu nielegalnych ogrodzeń, uniemożliwiających dostęp do linii brzegowej jezior stanowiących wody publiczne, i wizje lokalne w tym zakresie, oraz podejmowane działania względem podmiotów nielegalnie umożliwiających dostęp do jezior, należą do kompetencji ZZ bądź RZGW.

<sup>27</sup> Wójt Gminy Bledzew 8 lipca 2019 r. przesłał do RZGW w Poznaniu pismo wnioskodawców w sprawie problemów z dostępem do linii brzegowej Jeziora Długie.

### Skargi i wnioski dotyczące gospodarowania jeziorami

W okresie objętym kontrolą do żadnego z 5 skontrolowanych NW nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Również w żadnym z 5 objętych kontrolą NW ani jednostki nadrzędne PGW WP, ani inne służby kontroli i inspekcji nie prowadziły kontroli w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

### Zadania związane z gospodarowaniem jeziorami, realizowane przez ZZ

#### 5.1.2. Zarządy zlewni

Do zadań realizowanych przez ZZ należało m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o udzielenie zgód wodnoprawnych oraz w zakresie legalizacji urządzeń wodnych. We wszystkich skontrolowanych ZZ pracownicy, którzy realizowali te zadania, mieli je powierzone w zakresach czynności. W okresie objętym kontrolą zadania te były realizowane przez: w ZZ w Augustowie 5 pracowników, w ZZ w Gdańsku 22 pracowników, w ZZ w Gorzowie Wielkopolskim 7 pracowników, w tym kierownika działu, w ZZ w Szczecinie 6 pracowników, a w ZZ we Włocławku od 1 do 6 osób.

Kontrolą objęto 5 ZZ<sup>28</sup> (10% ogółu ZZ) obejmujących swoim działaniem obszar 3 330 354,8 ha (10,7% powierzchni Polski) na terenie 280 gmin (11,3% wszystkich gmin w Polsce). W okresie objętym kontrolą na obszarze działania kontrolowanych ZZ znajdowało się 765 jezior stanowiących wody publiczne o łącznej powierzchni 66 876,2 ha, z czego 764 jezior posiadało status – wody płynące, a 1 jezioro – wody stojące.

### Wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostów

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do ZZ objętych kontrolą wpłynęło łącznie 86 wniosków o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostów o szerokości powyżej 3 metrów i/lub długości całkowitej powyżej 25 m<sup>29</sup>. Szczegółowa analiza 75 wniosków (87,2% ogółu złożonych wniosków) wykazała, że 40,0% z nich wymagało uzupełnień. W przypadku wniosków niekompletnych, tj. niezawierających wszystkich załączników<sup>30</sup> wymaganych na podstawie art. 407 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, wnioskodawców wzywano do ich uzupełnienia, jednocześnie informując, że nieusunięcie wskazanych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania<sup>31</sup>. Jeden wniosek<sup>32</sup> został wycofany przez wnioskodawcę, a 1<sup>33</sup> – przekazano do organu właściwego miejscowo do jego rozpatrzenia.

<sup>28</sup> W: Augustowie, Szczecinie, Włocławku, Gorzowie Wielkopolskim oraz Gdańsku.

<sup>29</sup> Trzydzieści osiem wniosków do ZZ w Augustowie, 9 – do ZZ w Szczecinie, 8 – do ZZ we Włocławku, 13 – do ZZ w Gorzowie Wielkopolskim, 18 – do ZZ w Gdańsku.

<sup>30</sup> Do wniosku dołącza się m.in.: operat wodnoprawny z oznaczeniem daty jego wykonania, zwany dalej „operatem”, wraz z opisem prowadzenia zamierzonej działalności niezawierającym określeń specjalistycznych; decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jest wymagana; wypis i wyrzys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzję o warunkach zabudowy, jeżeli są wymagane; wypisy z rejestru gruntów lub uproszczone wypisy z rejestru gruntów dla nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych.

<sup>31</sup> Szesnaście wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia.

<sup>32</sup> Wniosek z terenu działania ZZ w Augustowie.

<sup>33</sup> Wniosek z terenu działania ZZ w Szczecinie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku 2 skontrolowanych ZZ<sup>34</sup>, łącznie w 4 postępowaniach o udzielenie pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostów, czynności podejmowano ze zwłoką, która miała wpływ na wydanie pozwoleń po upływie ponad 2 miesięcy od złożenia wniosków, a dodatkowo w 1 z ww. przypadków wezwano do uzupełnienia dokumentacji, która była kompletna.

### Przykłady

W postępowaniu o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostu w **ZZ w Szczecinie**, w odpowiedzi na wniosek, który wpłynął 13 maja 2021 r., wystąpiono do wnioskodawcy o usunięcie braków w złożonym wniosku dopiero 7 grudnia 2021 r., tj. po 208 dniach od otrzymania wniosku, a decyzję kończącą postępowanie w I instancji wydano 1 marca 2022 r., tj. po upływie 292 dni od złożenia wniosku i 50 dni od dnia, w którym wniosek spełniał wymogi formalne.

W postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego na legalizację pomostu na Jeziorze Czarne (wniosek z 13 grudnia 2021 r.) w **ZZ w Gdańsku** przez ponad 2 i pół miesiąca nie podjęto działań polegających na wezwaniu do uzupełnienia wniosku w celu wydania ww. pozwolenia, co uniemożliwiło załatwienie sprawy w terminach określonych w art. 35 k.p.a.

Ponadto w 1 z 5 ZZ<sup>35</sup>, w 5 sprawach nie zastosowano się do obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a., tj. nie zawiadomiono stron postępowania o niezakończonym w terminie, nie podano przyczyny zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Badanie dokumentacji 49 postępowania prowadzonych w skontrolowanych ZZ w sprawie wydania pozwolenia wodnoprawnego na budowę pomostu wykazało, że każdorazowo:

- informację o wszczęciu postępowania w sprawie dotyczącej pozwolenia wodnoprawnego<sup>36</sup> organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych podał do publicznej wiadomości na stronie podmiotowej BIP oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości;
- zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie dotyczącej pozwolenia wodnoprawnego<sup>37</sup> doręczono wnioskodawcy na adres wskazany we wniosku oraz zawiadomiono pozostałe strony w formie obwieszczeń, a także w BIP na stronach podmiotowych urzędów starostwa powiatowego i urzędów gmin, właściwych ze względu na zakres korzystania z wód.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. dyrektorzy skontrolowanych ZZ wydali 57 pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostu na jeziorach<sup>38</sup>, w tym 2 decyzje na podstawie wniosków złożonych

Pozwolenia wodnoprawne  
na wykonanie pomostu

<sup>34</sup> ZZ w Szczecinie i ZZ w Gdańsku

<sup>35</sup> ZZ w Augustowie.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 400 ust. 7 ustawy – Prawo wodne.

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 401 ust. 4 ustawy – Prawo wodne.

<sup>38</sup> Dwadzieścia dwie decyzje w ZZ w Augustowie, 9 – w ZZ w Szczecinie, 8 – w ZZ we Włocławku, 10 – w ZZ w Gorzowie Wielkopolskim, 8 – w ZZ w Gdańsku.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2018 r.<sup>39</sup>. Jednak aż w 25 przypadkach<sup>40</sup> (44%) decyzje na wykonanie urządzenia wodnego – budowę pomostu wydane zostały po terminie. Stosownie do art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W 9 przypadkach wydanie pozwoleń nastąpiło po upływie ponad 2 miesięcy od złożenia wniosków<sup>41</sup>. Tylko w 6 z 25 przypadków zawiadomiono stronę – w trybie art. 36 § 1 k.p.a. – o niezakończonym w terminie i wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy.

### Przykłady

W **ZZ w Gorzowie Wielkopolskim**, w 7 przypadkach (na 10 objętych badaniem) decyzja na wykonanie urządzenia wodnego – pomostu wydana została po terminie określonym w przepisie art. 35 § 3 k.p.a., tj. z opóźnieniem od 3 do 183 dni, przy czym tylko w jednym z ww. przypadków zawiadomiono stronę w trybie art. 36 § 1 k.p.a. o niezakończonym w terminie i wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy (do 15 lipca 2019 r.), którego jednakże nie zachowano z uwagi na to, że decyzja wydana została 9 września 2019 r., tj. po 55 dniach od wyznaczonego w zawiadomieniu terminu.

W 3 sprawach prowadzonych przez **ZZ we Włocławku** wydanie pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie pomostów o szerokości powyżej 3 m i długości całkowitej powyżej 25 m miało miejsce po upływie terminu wskazanego w art. 35 § 3 k.p.a., a opóźnienie wyniosło od 2 do 18 dni.

W 4 postępowaniach prowadzonych przez **ZZ w Szczecinie**, dotyczących udzielenia pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych – pomostów oraz w 1 – dotyczącym legalizacji pomostu, pozwolenia wydano po upływie terminu wskazanego w art. 35 § 3 k.p.a., tj. w terminie od 66 do 216 dni, od dnia złożenia do ZZ kompletnego wniosku.

Powyższe zaniechania dyrektorzy ZZ wyjaśniali m.in. brakami kadrowymi, w tym znaczną rotacją pracowników; dużą liczbą obsługiwanych spraw i wysokim stopniem ich skomplikowania; pracą zdalną oraz absencjami związanymi z pandemią COVID-19.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. nie stwierdzono przypadków, w których wydano by pozwolenia wodnoprawne na wykonanie pomostu na jeziorach, mimo zaistnienia przesłanek do odmowy jego wydania, o których stanowi art. 399 ustawy – Prawo wodne. W wydanych decyzjach dyrektorzy ZZ dokonywali oceny zgodności pozwoleń wodnoprawnych z ustaleniami:

- planów: gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, ochrony i zadań ochronnych dla obszarów chronionych, zarządzania ryzykiem powodziowym, przeciwdziałania skutkom suszy;
- programów: ochrony wód morskich, oczyszczania ścieków komunalnych;
- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

<sup>39</sup> ZZ w Gorzowie Wielkopolskim.

<sup>40</sup> Pięć decyzji w ZZ w Augustowie, 7 – w ZZ w Szczecinie, 3 – w ZZ we Włocławku, 7 – w ZZ w Gorzowie Wielkopolskim, 3 – w ZZ w Gdańsku.

<sup>41</sup> ZZ w Gorzowie Wielkopolskim (5) oraz ZZ w Szczecinie (4).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

– decyzji: o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;

oraz z wymaganiami ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków, wynikającymi z przepisów prawa.

W 1 przypadku<sup>42</sup> dyrektor ZZ wydał decyzję odmawiającą udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostu, uzasadniając to niedostosowaniem stanu faktycznego urządzeń wodnych należących do wnioskodawcy do posiadanego pozwolenia wodnoprawnego.

W przypadku gdy urządzenie wodne zostało wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia właściciel tego urządzenia może na podstawie art. 190 ustawy – Prawo wodne wystąpić z wnioskiem o jego legalizację. W okresie objętym kontrolą do skontrolowanych ZZ wpłynęło łącznie 15 wniosków o legalizację pomostów (o szerokości ponad 3 m lub długości całkowitej ponad 25 m) posadowionych na jeziorach<sup>43</sup> oraz 1 wniosek o legalizację pomostu o mniejszych wymiarach (pomost w kształcie litery „L” o szerokość 1,15 m i 1,98 m oraz o długości całkowitej mostu 19,8 m)<sup>44</sup>. W przypadku wniosków niekompletnych, tj. niezawierających wszystkich załączników wymaganych na podstawie art. 407 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, wnioskodawców wzywano do ich uzupełnienia, jednocześnie informując, że nieusunięcie wskazanych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

### Legalizacja pomostów

W przypadku 3 z 5 skontrolowanych ZZ, w okresie objętym kontrolą, nie podejmowano stosownych działań zmierzających do legalizacji lub likwidacji nielegalnych urządzeń wodnych w postaci pomostów.

#### Przykłady

W **ZZ w Gorzowie Wielkopolskim** nie podjęto, przez okres 602 dni (tj. od dnia wpływu pisma z RZGW w Poznaniu informującego o przeprowadzonej kontroli), żadnych działań dotyczących stwierdzonych m.in. 6 pomostów, na które kontrolowany podmiot nie przedstawił zgłoszeń lub pozwoleń wodnoprawnych na ich wykonanie. Dopiero w wyniku wniosku strony z 30 marca 2021 r. o legalizację ww. pomostów przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, zakończone wydaniem postanowienia z 11 maja 2021 r. o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego z uwagi na fakt, że przedmiotowe pomosty zostały wykonane w 1970 r. (nie wymagały legalizacji).

W okresie marzec 2019 r. – czerwiec 2022 r. w **ZZ w Augustowie** nie podjęto działań zmierzających do legalizacji lub likwidacji 5 urządzeń wodnych (pomostów) zlokalizowanych przy działce w obrębie Kopanica, a w okresie lipiec 2019 r. – czerwiec 2022 r. nie podjęto takich działań w przypadku pomostu zlokalizowanego przy działce w obrębie Augustów, pomimo że zgodnie z art. 190 ust. 13 ustawy – Prawo wodne jeżeli właściciel urządzenia wodnego nie wystąpił z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1, lub nie uzyskał decyzji o legalizacji urządzenia wodnego, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych

<sup>42</sup> ZZ w Augustowie.

<sup>43</sup> Jeden wniosek do ZZ w Augustowie, 4 – do ZZ w Szczecinie, 3 – do ZZ w Gorzowie Wielkopolskim, 7 – do ZZ w Gdańsku.

<sup>44</sup> ZZ we Włocławku.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na wykonywanie urządzeń wodnych nakłada na właściciela tego urządzenia, w drodze decyzji, obowiązek likwidacji urządzenia, ustalając warunki i termin wykonania tego obowiązku.

Dyrektor **ZZ we Włocławku** nie nałożył w drodze decyzji obowiązku likwidacji 2 pomostów na Jeziorze Zdrowskim, wybudowanych bez pozwoleń wodnoprawnych, w wyniku czego nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 190 ust. 13 w związku z art. 397 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne. Dyrektor ZZ po ustaleniu właścicieli pomostów zamiast wydać stosowne decyzje wystąpił 8 grudnia 2021 r. do RZGW w Warszawie o kontrolę gospodarowania wodami. Opóźnienie wszczęcia postępowań w sprawie wydania decyzji do 30 czerwca 2022 r. wyniosło 204 dni, licząc od daty przekazania sprawy do RZGW.

Informacje o wszczęciu postępowania w sprawie legalizacji pomostu zgodnie z art. 190 ust. 12 oraz w zw. z art. 400 ust. 7 ustawy – Prawo wodne podawano do publicznej wiadomości na stronie BIP Wód Polskich oraz na tablicach ogłoszeń miejscowości, na terenie której był położony, i właściwego miejscowo ZZ.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. dyrektorzy skontrolowanych ZZ wydali łącznie 9 decyzji legalizujących pomosty na jeziorach, w których ustalono obowiązek uiszczenia, przewidzianej w art. 190 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo wodne, opłaty legalizacyjnej<sup>45</sup>. Opłaty w łącznej wysokości 41 184,98 zł zostały wniesione w ustalonych, w decyzjach, wysokościach i we właściwych terminach.

ZZ otrzymywały informacje dotyczące potencjalnie nielegalnie wykonanych pomostów m.in. od osób fizycznych, jednostek administracji publicznej oraz pracowników innych jednostek PGW WP.

Zgodnie z art. 190 ust. 13 ustawy – Prawo wodne, jeżeli właściciel urządzenia wodnego nie wystąpił z wnioskiem o legalizację wykonanego pomostu lub nie uzyskał decyzji o legalizacji urządzenia wodnego, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych nakłada na właściciela tego urządzenia, w drodze decyzji, obowiązek likwidacji urządzenia, ustalając warunki i termin wykonania tego obowiązku.

Wszyscy ustaleni w skontrolowanych ZZ właściciele nielegalnych pomostów, od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r., wystąpili z wnioskami o ich legalizację. Wystąpiły także przypadki kierowania do ZZ wniosków o nałożenie obowiązku likwidacji pomostów przez inne podmioty.

### Przykład

Na terenie **ZZ w Szczecinie** w postępowaniach zainicjowanych wnioskiem:

- dyrektora RZGW w Szczecinie o wszczęcie postępowania w celu nałożenia na właściciela pomostów obowiązku ich likwidacji – dyrektor ZZ wydał decyzję, w rozstrzygnięciu której nałożył obowiązek likwidacji 2 pomostów;
- pełnomocnika zarządu powiatu gryfińskiego – dyrektor ZZ wydał decyzję, w rozstrzygnięciu której nałożył obowiązek likwidacji 13 pomostów.

<sup>45</sup> Jedna decyzja w ZZ w Augustowie, 2 – w ZZ w Szczecinie, 1 – w ZZ we Włocławku, 5 – w ZZ w Gdańsku.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą wystąpiły 3 przypadki rezygnacji z dalszej eksploatacji pomostu, dla których wydano 2 decyzje udzielające pozwolenia na likwidację pomostów. Na terenie działania skontrolowanych ZZ nie stwierdzono przypadków likwidacji albo rozbiórki pomostu bez uzyskania stosownej decyzji.

Rezygnacja z dalszej eksploatacji pomostu

### Przykłady

Dyrektor **ZZ w Gdańsku** udzielił pozwolenia na likwidację zniszczonych pomostów na jeziorze Kłodno.

Dyrektor **ZZ we Włocławku** udzielił pozwolenia na likwidację istniejących pomostów, co było związane z zamiarem wykonania przez gminę nowych pomostów na tej samej działce.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do skontrolowanych ZZ wpłynęły 2 skargi w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne<sup>46</sup>.

Skargi z zakresu gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne

### Przykład

W zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne do **ZZ w Szczecinie** wpłynęła 1 skarga, przedmiotem której było działanie NW w Myśluborzu w sprawie wniosku o nałożenie nakazu rozbiórki ogrodzenia przy Jeziorze Sumiackim. Dyrektor ZZ uznała skargę za niezasadną, a w udzielonej odpowiedzi wskazała na czynności podjęte przez NW i ustalenia z wizji terenowej, podczas której stwierdzono usunięcie ogrodzenia.

W latach 2019–2022 r. (I półrocze) ZZ nie były kontrolowane w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

Zgodnie z § 6 ust. 3 statutu PGW WP dyrektorzy ZZ koordynują, w imieniu Prezesa Wód Polskich, działalność NW zlokalizowanych na obszarze ich działania. Dyrektorzy 3 skontrolowanych ZZ<sup>47</sup> wydali koordynowanym NW wytyczne dotyczące gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

### Przykład

Dyrektor **ZZ w Augustowie** przekazywał podległym NW wytyczne dotyczące gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne dotyczące m.in.: przeprowadzania przez NW okresowych kontroli stanu technicznego i bezpiecznego użytkowania urządzeń wodnych na obszarze swojego działania, a także ujawniania w trakcie przeglądów wód urządzeń wodnych (np. pomostów) wykonanych bez wymaganej zgody wodnoprawnej, a następnie ustalania ich właścicieli i przekazania tych danych do ZZ w Augustowie.

W okresie poddanym kontroli pracownicy każdego ze skontrolowanych ZZ dokonywali wizji lokalnych w zakresie grodzienia nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody publiczne w sposób uniemożliwiający dostęp do linii brzegowej oraz nielegalnych pomostów, po otrzymaniu informacji od podmiotów zewnętrznych (osoby fizyczne, gmina, związek

Wizje lokalne w zakresie grodzienia nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody publiczne

<sup>46</sup> ZZ w Szczecinie, ZZ we Włocławku.

<sup>47</sup> Z wyjątkiem ZZ we Włocławku i ZZ w Gorzowie Wielkopolskim.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wędkarski) lub innych jednostek PGW WP, a w części ZZ<sup>48</sup> wizji takich dokonywali również pracownicy podległych im NW. W okresie objętym kontrolą prowadzono 88 spraw dotyczących nielegalnych grodzień<sup>49</sup>. Wyniki przeprowadzonych wizji były udokumentowane, a informacje o poczynionych ustaleniach przekazywano RZGW w celu prowadzenia dalszych działań. W części przypadków ustalono, że ogrodzenia zostały rozebrane i dostosowane do obowiązujących przepisów.

Zdjęcie nr 3

Jezioro Głuszyńskie



Źródło: materiały własne NIK.

### Przykłady

W lutym 2022 r. do ZZ w Gorzowie Wielkopolskim wpłynęło pismo MI dotyczące kwestii ograniczonego dostępu do jezior (wskutek nielegalnych grodzień), w którym poproszono o informacje dotyczące m.in. działań w celu zapewnienia dostępu do jezior (w tym m.in. liczby kontroli i ich efektów). W udzielonej odpowiedzi wskazano na prowadzone działania, które skutkowały usunięciem ogrodzeń oraz umożliwieniem dojścia do wód powierzchniowych. Ponadto ZZ wskazał, że podczas wyjazdów terenowych na bieżąco dokonywana jest ocena dostępu do publicznych wód powierzchniowych i każdorazowo sprawdzana jest kwestia dotrzymywania zakazu grodzienia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych.

Na terenie ZZ w Gdańsku w 14 przypadkach stwierdzono naruszenia prawa w postaci nielegalnych grodzień uniemożliwiających dostęp do linii brzegowej jezior stanowiących wody publiczne. Wizje były wykonywane przez pracowników NW, o czym powiadamiały m.in. RZGW w Gdańsku. Dodatkowo w mailu skierowanym 30 maja 2022 r. do NW podległych terenowo ZZ w Gdańsku przypomnieli m.in. o przepisach karnych za łamanie zakazu grodzień.

### 5.1.3. Regionalne zarządy gospodarki wodnej

Organizacja  
RZGW w zakresie  
gospodarowania  
jeziorami stanowiącymi  
wody publiczne

Do zakresu działania RZGW należały zadania dotyczące m.in. regulowania praw właścicielskich w stosunku do gruntów pokrytych wodami oraz gospodarowanie gruntami pokrytymi wodami, w stosunku do których PGW WP wykonują uprawnienia właścicielskie i reprezentują SP. W okresie

<sup>48</sup> ZZ we Włocławku, ZZ w Gdańsku.

<sup>49</sup> Cztery sprawy w ZZ we Włocławku, 2 – w ZZ w Szczecinie, 64 – w ZZ w Gdańsku, 17 – w ZZ w Augustowie, 1 – w ZZ w Gorzowie Wielkopolskim.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

objętym kontrolą zadania te realizowało: w RZGW w Warszawie 5 pracowników, w RZGW w Białymstoku od 5 do 11 pracowników, w RZGW w Gdańsku od 1 do 3 osób, w RZGW w Poznaniu 14 pracowników oraz kierownik wydziału, a w RZGW w Szczecinie 6 osób<sup>50</sup>. We wszystkich skontrolowanych RZGW pracownicy, którzy realizowali te zadania, mieli je powierzone w zakresach czynności.

Kontrolą objęto 5 RZGW<sup>51</sup> (45,5% ogółu RZGW) obejmujących swoim działaniem obszar 17 374 431 ha (55,7% powierzchni Polski) na terenie 1580 gmin (63,8% wszystkich gmin w Polsce). W okresie objętym kontrolą na obszarze działania skontrolowanych RZGW znajdowało się 2740 jezior stanowiących wody publiczne<sup>52</sup> o łącznej powierzchni 219 390,9 ha.

Infografika nr 2

Granice obszarów działania poszczególnych RZGW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W ramach realizacji postanowień art. 528 ustawy – Prawo wodne poszczególne RZGW otrzymały wykazy nieruchomości gruntowych przygotowane przez byłe wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych, realizujące zadania wynikające z wykonywania przez marszałków województw prawa właścicielskiego w stosunku do wód stanowiących własność SP. 1 stycznia 2018 r., na ww. podstawie, skontrolowane RZGW przejęły od marszałków

**Przejęcie przez RZGW uprawnień właścicielskich w stosunku do wód stanowiących własność SP**

<sup>50</sup> Według stanu na 20 września 2022 r.

<sup>51</sup> W: Białymstoku, Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie oraz Warszawie.

<sup>52</sup> Tysiąc sto jeden jezior na terenie RZGW w Białymstoku, 785 – na terenie RZGW w Gdańsku, 385 – na terenie RZGW w Poznaniu, 407 – na terenie RZGW w Szczecinie oraz 62 – na terenie RZGW w Warszawie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

województw uprawnienia właścicielskie w stosunku do 1771 jezior stanowiących wody publiczne będące własnością SP, położone na obszarze działania skontrolowanych RZGW (64,6% ogółu jezior).

RZGW w Białymstoku przejął uprawnienia właścicielskie w stosunku do 751 jezior (68,2% ogółu jezior) od marszałków województw: podlaskiego (145) i warmińsko-mazurskiego (606); RZGW w Gdańsku – do 686 jezior (87,4%) od marszałków województw: pomorskiego (271), warmińsko-mazurskiego (230) i kujawsko-pomorskiego (185); a RZGW w Poznaniu – do 110 jezior (28,6%) od marszałków województw: wielkopolskiego (75) oraz lubuskiego (35); RZGW w Szczecinie – do 224 jezior (55%) od Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego; a RZGW w Warszawie nie przejął uprawnień właścicielskich do żadnego jeziora.

Uprawnienia właścicielskie w stosunku do jezior przejęto protokołami zdawczo-odbiorczymi<sup>53</sup> wraz z dokumentacją dotyczącą wykonywania praw właścicielskich SP w stosunku do wód stanowiących własność SP, w skład której wchodziły, m.in.:

- wykazy nieruchomości gruntowych SP (grupa nr „0”) zarządzanych przez marszałka województwa;
- decyzje administracyjne dla przekazywanych nieruchomości SP;
- obowiązujące umowy użytkowania, dzierżawy, użyczenia, porozumienia oraz decyzje opłat melioracyjnych;
- wykazy deklaracji podatkowych od gruntów SP w poszczególnych gminach pozostających w trwałym zarządzie marszałka województwa;
- wykazy przekazywanych urządzeń wodnych (budowli piętrzących z możliwością sterowania przepływem) oraz przekazywanych pozostałych urządzeń melioracji wodnych podstawowych (np. budowli regulacyjnych), zarządzanych przez marszałka województwa.

### Przykłady

**RZGW w Białymstoku**, protokołami zdawczo-odbiorczymi z 9 stycznia 2018 r. (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.), przejął od marszałka województwa 145 jezior położonych w województwie podlaskim. Analiza dokumentacji 10 z przejętych jezior wykazała, że wszystkie ww. jeziora zostały ujęte w wykazach mienia, o których mowa w art. 528 ust. 4 ustawy – Prawo wodne. RZGW w Białymstoku otrzymał wykazy, o których mowa w art. 528 ust. 5 ustawy – Prawo wodne, tj.: decyzje wydane dla nieruchomości (dla wszystkich objętych badaniami jezior), umowy dzierżawy, najmu, użyczenia lub użytkowania mienia (dla 5 jezior), deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości (dla wszystkich jezior objętych badaniami).

**RZGW w Poznaniu**, protokołem zdawczo-odbiorczym z 21 maja 2021 r., otrzymał nieruchomości gruntowe wraz z dokumentacją dotyczącą 75 jezior (tj. 26,3% jezior, do których przejęto prawa właścicielskie od Marszałka Województwa Wielkopolskiego) oraz z 22 lipca 2021 r. – dot. 35 jezior (tj. 45,5% jezior, do których przejęto prawa właścicielskie od Marszałka Województwa Lubuskiego). Pozostałe jeziora z tych terenów wymagały uregulowania stanu prawnego. Z Marszałkiem Województwa Kujawsko-Pomorskiego – nie podpisano protokołu zdawczo-odbiorczego dla żadnego z 16 jezior; dla których przejęto prawa właścicielskie, przy czym Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji

<sup>53</sup> Zgodnie z art. 528 ust. 3 ustawy – Prawo wodne.

i Urzędzeń Wodnych we Włocławku 14 grudnia 2017 r. przekazał wykazy, o których mowa w art. 528 ust. 5 ustawy – Prawo wodne, w tym wykaz nieruchomości gruntowych. Dyrektor RZGW w Poznaniu pismem z 19 kwietnia 2021 r. zwrócił się do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego o jak najszybsze przekazanie ww. protokołu dotyczącego nieruchomości gruntowych, jednakże w odpowiedzi marszałek poinformował m.in., że: „[...] ewidencja prowadzona (według wytycznych starej ustawy i rozporządzenia) przez zlikwidowaną jednostkę w formie papierowej pozostała w starych strukturach (oddziałach i biurach terenowych) – obecnych siedzibach ZZ i NW [...] ta prowadzona w formie elektronicznej została wraz ze sprzętem i oprogramowaniem przekazana do KZGW w Warszawie”.

**RZGW w Warszawie** nie podpisał protokołów zdawczo-odbiorczych. Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że żaden protokół zdawczo-odbiorczy nie został podpisany, ponieważ marszałkowie województw nie dostarczyli do PGW WP wykazu składników mienia wraz z dokumentacją, co nakazuje art. 528 ust. 4 ustawy – Prawo wodne.

Zgodnie z art. 213 ust. 3 ustawy – Prawo wodne PGW WP po uzyskaniu zgody Ministra może powierzyć jst. lub ich związkom wykonywanie praw właścicielskich SP w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach jst. lub ich związków. Powierzenie takie następuje w drodze porozumienia, na podstawie wniosku złożonego przez jst. lub jej związek. W okresie objętym kontrolą do żadnego ze skontrolowanych RZGW nie wpłynęły wnioski o zawarcie porozumień w sprawie powierzenia wykonywania praw właścicielskich SP w stosunku do śródlądowych wód płynących (jezior) znajdujących się w granicach jst. lub ich związków czego konsekwencją był brak takich porozumień.

W latach 2019–2022 (I półrocze) dyrektorzy skontrolowanych RZGW, na podstawie art. 261 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy – Prawo wodne, zawarli łącznie 3679 umów użytkowania gruntów SP pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu<sup>54</sup>, z czego: 1945 umów<sup>55</sup> dotyczyło pomostów o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, a 249 umów (12,8%)<sup>56</sup> – większych.

W okresie objętym kontrolą kwota opłat nałożonych z tytułu użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostów<sup>57</sup> wyniosła ogółem 6658,56 tys. zł<sup>58</sup>. Wysokość opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami stanowiących własność SP była naliczana w oparciu o stawkę za użytkownię 1 m<sup>2</sup> pomostu i wynosiła 5,00 zł brutto (§ 2 ust. 1 pkt 8c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

**Porozumienia  
w sprawie wykonywania  
praw właścicielskich  
w stosunku do jezior**

**Umowy użytkowania  
gruntów SP pokrytych  
wodami płynącymi**

<sup>54</sup> Dwa tysiące dwieście pięć umów dotyczących całego terenu RZGW w Białymstoku (1485 dotyczących terenu województwa warmińsko-mazurskiego oraz 720 – województwa podlaskiego), 660 – terenu RZGW w Gdańsku, 374 – terenu RZGW w Poznaniu, 252 – terenu RZGW w Szczecinie oraz 188 – terenu RZGW w Warszawie.

<sup>55</sup> Sześćset dziewięćdziesiąt trzy umowy dotyczące terenu województwa podlaskiego z obszaru działania RZGW w Białymstoku, 587 – terenu RZGW w Gdańsku, 303 – terenu RZGW w Poznaniu, 176 – terenu RZGW w Szczecinie oraz 186 – terenu RZGW w Warszawie.

<sup>56</sup> Bez 1485 umów dotyczących terenu województwa warmińsko-mazurskiego z obszaru działania RZGW w Białymstoku.

<sup>57</sup> Użytkowanych w związku z uprawianiem rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb.

<sup>58</sup> Z tego: 6189,56 tys. zł RZGW w Białymstoku, 150,6 tys. zł RZGW w Gdańsku, 207,3 tys. zł RZGW w Poznaniu, 59,9 tys. zł RZGW w Szczecinie, 51,2 tys. zł RZGW w Warszawie.

28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami). W 10 przypadkach, w których wysokość opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pod wodami jezior w związku z ustawieniem pomostów była wyższa niż 5 tys. zł, stosownie do art. 261 ust. 3 ustawy – Prawo wodne, umowę użytkowania zawarto w formie aktu notarialnego<sup>59</sup>. Pozostałe umowy zawarto w formie pisemnej. W przypadku 61 umów podmioty klasyfikowane jako administracja publiczna bądź osoby prawne zostały zwolnione z wnoszenia opłat rocznych<sup>60</sup>.

Brak pełnej informacji o liczbie nielegalnie użytkowanych urządzeń wodnych

W okresie poddanych kontroli w żadnym z 5 skontrolowanych RZGW nie posiadano pełnej wiedzy zarówno o liczbie nielegalnie użytkowanych urządzeń wodnych (pomostów), jak i o liczbie przypadków braku umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu w przypadku, gdy uzyskano zgodę wodnoprawną. Jeżeli ww. informacje zostały przez RZGW pozyskane, np. w trakcie kontroli gospodarowania wodami, wobec podmiotów, które uzyskały pozwolenie wodnoprawne, a nie zawarły umowy użytkowania, podejmowano działania polegające m.in. na: wydaniu w wyniku kontroli gospodarowania wodami zarządzeń pokontrolnych, w których zobowiązano kontrolowanego do uregulowania stanu formalno-prawnego urządzeń wodnych; wzywaniu do uregulowania stanu formalno-prawnego urządzeń wodnych w wyniku ustaleń po przeprowadzonych przez służby terenowe inwentaryzacjach pomostów i przystani; wzywaniu do zawarcia kolejnej umowy użytkowania w związku z jej zakończeniem. W pismach do ww. podmiotów informowano ponadto, że w przypadku stwierdzenia bezumownego korzystania z gruntów SP konieczne będzie naliczenie opłaty z tego tytułu, którą następnie regulowano w podpisanej umowie użytkowania. Powyższe działania nie były jednak skuteczne, bowiem w przypadku 1 ze skontrolowanych RZGW<sup>61</sup> nie podjęto działań w celu uregulowania stanu formalno-prawnego 14 pomostów zlokalizowanych na jeziorze Brzeżonko, mimo że informacja o ww. nielegalnych pomostach została przekazana do RZGW przez NW, czego skutkiem było niezawarcie z właścicielami ww. pomostów umów użytkowania gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność SP i nieokreślenie opłaty rocznej za ich użytkowanie.

Ponadto w RZGW w Szczecinie pomimo wygaśnięcia 10 umów na użytkowanie gruntów pokrytych wodami (w tym 8 z końcem 2020 r., 2 w październiku i listopadzie 2021 r.), nie obciążono tych użytkowników z tytułu bezumownego korzystania z gruntów pokrytych wodami. Działania zmierzające do zawarcia nowych umów, polegające na wezwaniu użytkowników do złożenia wniosków o zawarcie nowej umowy lub na złożeniu oświadczeń o zakończeniu korzystania z gruntu i protokolarnego przekazania terenu, RZGW podjął ze zwłoką, wynoszącą od 1 miesiąca do ponad 8 miesięcy, dopuszczając tym samym do wielomiesięcznego bezumow-

<sup>59</sup> Trzy umowy w formie aktu notarialnego w RZGW w Białymstoku, z tego 1 zawarta w 2020 r., a 2 – w 2022 r.; 5 umów w RZGW w Gdańsku, z tego 3 zawarte w 2019 r., a 2 – w 2021 r.; 1 – w RZGW w Poznaniu w 2021 r.; 1 – w RZGW w Szczecinie w 2021 r.

<sup>60</sup> RZGW w Szczecinie.

<sup>61</sup> RZGW w Gdańsku.

nego korzystania z gruntów pokrytych wodami. Ponadto RZGW w Szczecinie w 2021 r. obciążył również użytkownika za bezumowne korzystanie z gruntów stanowiących własność SP, niezgodnie z zapisami zawartej z nim umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami (wystawił fakturę na 15 zł brutto, zamiast na kwotę stanowiącą pięciokrotność opłaty rocznej, tj. 75 zł z tytułu bezumownego korzystania gruntu).

Dodatkowo w RZGW w Białymstoku, w 16 przypadkach wnioski o zawarcie umów użytkowania gruntów pod jeziorami położonymi na obszarze województwa podlaskiego rozpatrzono w terminie od 125 do 531 dni, podczas gdy zgodnie z § 4 ust. 1 procedury gospodarowania mieniem termin rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy użytkowania wynosił do 120 dni.

Nieterminowe rozpatrywanie wniosków o zawarcie umów użytkowania gruntów

### Przykłady

**RZGW w Białymstoku** – analiza dokumentacji 72 umów użytkowania gruntów SP stanowiących publiczne wody płynące zlokalizowanych na terenie województwa podlaskiego w związku z posadowieniem pomostów wykazała, że w 71 przypadkach umowy podpisano po rozpatrzeniu wniosków o ich zawarcie, a w 1 – to RZGW zainicjował proces podpisania umowy użytkowania. W 57 przypadkach zawarto umowy w oparciu o kompletne wnioski zawierające załączniki wymagane zapisami obowiązującej procedury gospodarowania mieniem, zaś w 13 przypadkach do wniosków tych nie dołączono wypisu z ewidencji gruntów dotyczących działek SP przewidzianych do oddania w użytkowanie. Dyrektor wyjaśnił, że wypisy te dotyczą działek SP, do których prawa właścicielskie wykonują Wody Polskie, stąd w przypadku braku tego dokumentu RZGW rozpatruje złożony wniosek w oparciu o posiadane w tej sprawie dokumenty własne oraz dane znane z urzędu. Podał także, że nie zawsze i nie we wszystkich starostwach powiatowych można było wziąć wypisy z rejestru gruntów na działkę, której nie jest się właścicielem, a do każdego wniosku załączona była zgoda wodnoprawna dotycząca budowy pomostu we wskazanej lokalizacji, stąd niedostarczenie wypisu, jego zdaniem, nie mogło wstrzymywać rozpoczętej procedury zawarcia umowy.

**RZGW w Poznaniu** – dla 16 jezior położonych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, w okresie objętym kontrolą, zawarł jedynie 2 umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu. Umowy te nie były aneksowane. Dwanaście spośród 37 umów objętych badaniem (10% umów zawartych w okresie poddanym kontroli), dotyczących użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu, sporządzono od 5,5 do 32 miesięcy od daty złożenia kompletnego wniosku, tj. w czasie dłuższym niż wymagany (120 dni) w § 4 ust. 1 obowiązującej procedury gospodarowania mieniem. Dyrektor RZGW w Poznaniu wyjaśnił, że: „Jeziora położone w województwie kujawsko-pomorskim stanowią niewielki odsetek wszystkich jezior administrowanych przez RZGW w Poznaniu, a NW Gniezno, któremu podlegają te jeziora skupił się w głównej mierze na jeziorach położonych w Wielkopolsce, w stosunku do których otrzymywał informacje o nieprawidłowościach/problemach związanych z zagospodarowaniem terenów przybrzeżnych.”. Ponadto dodał, że: „Wydłużony czas przygotowania umów wynikał z dużego obciążenia pracowników odpowiedzialnych za realizację wskazanych zadań oraz wielu problemów związanych między innymi ze stwierdzeniem stanu faktycznego zagospodarowania nieruchomości, w tym uzyskaniem opinii i odpowiedniej dokumentacji z nadzorów wodnych. Wpływ miały na to również zmiany kadrowe osób prowadzących postępowania, a w latach 2020–2021 obostrzenia związane z pandemią i wykonywanie pracy w trybie zdalnym.”.

### Niepełne informacje o braku umów z podmiotami, które uzyskały zgodę wodnoprawną i wykonały pomosty

Zgodnie z procedurą gospodarowania mieniem podmiot zainteresowany zawarciem umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami składa do dyrektora RZGW wnioski oraz dokumenty niezbędne do jego rozpatrzenia i zawarcia umowy. W okresie objętym kontrolą nie wszystkie kontrolowane RZGW posiadały informację o liczbie przypadków niezawarcia umów użytkowania gruntów pokrytych wodami z podmiotami, które uzyskały zgodę wodnoprawną i wykonały pomosty.

#### Przykłady

**W RZGW w Białymstoku** nie posiadano informacji o liczbie przypadków niezawarcia umów użytkowania gruntów pokrytych wodami z podmiotami, które uzyskały zgodę wodnoprawną i wykonały pomosty. Analiza 115 zgód wodnoprawnych na budowę pomostów na jeziorach zlokalizowanych na obszarze działania NW w Augustowie z okresu objętego kontrolą, tj. 3 pozwoleń wodnoprawnych wydanych przez dyrektora ZZ w Augustowie oraz 112 zgłoszeń wodnoprawnych, które wpłynęły do ww. NW (bez sprzeciwu), wykazała, że w 78 przypadkach umowy użytkowania gruntów zostały zawarte, zaś w pozostałych 37 – umów tych do 30 czerwca 2022 r. nie podpisano. Spośród ww. 37 zgłoszeń wodnoprawnych nieobjętych umowami: w 4 przypadkach do RZGW wpłynęły wnioski o ich zawarcie i sprawa była w toku, w 32 – RZGW do 30 czerwca 2022 r. nie otrzymało takich wniosków, a w 1 – nie było potrzeby zmian obowiązującej umowy o użytkowanie.

**RZGW w Szczecinie** nie zawarł 13 umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi pomimo uzyskania przez podmioty zgód wodnoprawnych i wykonania pomostów.

**W RZGW w Warszawie** w okresie objętym kontrolą były 4 przypadki niezawarcia przez podmioty umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi, pomimo uzyskania zgód wodnoprawnych i wykonania pomostów.

Wobec podmiotów, które uzyskały pozwolenie wodnoprawne, a nie zawarły umowy użytkowania, podejmowano działania polegające m.in. na:

- wydaniu w wyniku kontroli gospodarowania wodami zarządzeń pokontrolnych, w których zobowiązano kontrolowanego do uregulowania stanu formalno-prawnego urządzeń wodnych;
- wzywaniu do uregulowania stanu formalno-prawnego urządzeń wodnych w wyniku ustaleń po przeprowadzanych przez służby terenowe inwentaryzacjach pomostów i przystani;
- wzywaniu do zawarcia umowy użytkowania, m.in. z przeznaczeniem pod istniejącą infrastrukturę, w przypadku realizowanej inwestycji;
- wzywaniu do zawarcia kolejnej umowy użytkowania w związku z jej zakończeniem.

W pismach do ww. podmiotów informowano ponadto, w przypadku stwierdzenia bezumownego korzystania z gruntów SP, o konieczności naliczenia opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu, którą następnie regulowano w podpisanej umowie użytkowania.

### Przykłady

Działania **RZGW w Gdańsku** ograniczono do kierowania pism do podmiotów m.in. w związku z zakończeniem umowy użytkowania oraz po przeprowadzonej kontroli czy inwentaryzacji. W celu zawarcia ww. umów nie dokonywano w okresie objętym kontrolą bieżącej analizy systemów informatycznych w zakresie wydanych zgód wodnoprawnych.

Na obszarze działania **RZGW w Poznaniu** pracownicy NW przeprowadzili akcje informacyjne polegające na wywieszeniu kartek informujących o konieczności legalizacji urządzeń wodnych zlokalizowanych nad brzegami jezior wraz z obowiązkiem zawarcia umów użytkowania gruntów. Ponadto na stronach internetowych RZGW w Poznaniu oraz na łamach „Przeglądu Konińskiego” i „Gazety Kościańskiej” zamieszczono artykuły informujące o ww. obowiązkach. W trakcie kontroli NIK WGMiW uzyskał informację, że w wyniku przeprowadzenia przez NW inwentaryzacji urządzeń wodnych wraz z pozostawieniem kartek z informacją na pomostach (po 1 jeziorze w NW) na 21 jeziorach zlokalizowano 1012 pomostów. W konsekwencji ww. działań odnotowano, w porównaniu do okresu poprzedzającego te działania, siedmiokrotny wzrost liczby wniosków składanych miesięcznie o zawarcie umowy użytkownika gruntów pokrytych wodami pod pomost<sup>62</sup>.

W **RZGW w Szczecinie**, w przypadkach stwierdzenia wygaśnięcia umowy o użytkowanie gruntów, wzywano użytkowników do złożenia wniosku o zawarcie nowej umowy lub złożenia oświadczenia o zakończeniu korzystania z gruntu i protokolarnego przekazania terenu. W przypadku 10 spośród 13 niepodpisanych umów użytkowania gruntów pokrytych wodami RZGW nie obciążył użytkownika za bezumowne korzystanie z gruntów, pomimo istniejących zapisów w umowach, które przewidywały, że jeżeli użytkownik po wygaśnięciu takiej umowy nie zwróci przedmiotu umowy, będzie ponosił koszty bezumownego korzystania z przedmiotu umowy; w 1 przypadku kwota obciążenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości była niezgodna z tymi zapisami.

### Przykład dobrej praktyki

Jako dobrą praktykę, zdaniem NIK, należy uznać postępowanie **RZGW w Białymstoku**, gdzie, gdy w trakcie kontroli gospodarowania wodami uzyskiwano informacje m.in. o przypadkach bezumownego korzystania z gruntów pod jeziorami stanowiącymi własność SP (co było odnotowywane w protokołach kontroli oraz w notatkach służbowych przekazywanych zastępcy dyrektora RZGW ds. usług wodnych) to – jak wyjaśnił dyrektor RZGW – w tych przypadkach kopię akt przekazywano do wydziału merytorycznie odpowiedzialnego za zawarcie umów, tj. do WGMiW, który zgodnie z regulaminem organizacyjnym odpowiadał za gospodarowanie gruntami pokrytymi wodami. Po przeprowadzonej wizji terenowej, w trakcie której ujawniono urządzenia wodne bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych i podpisanych umów użytkownika, pracownicy RZGW podjęli działania w celu ustalenia właścicieli ww. urządzeń wodnych, tj. wystąpili do właściwego miejscowo starostwa powiatowego z wnioskiem o wypis z rejestru gruntów dla działek przyległych do linii brzegowej jeziora. Do tak ustalonych potencjalnych właścicieli kierowano pisma z informacją m.in. o obowiązku zawarcia umowy użytkowania. Ponadto prowadzono bieżącą weryfikację umów użytkowania gruntów pokrytych wodami SP, tj. umów którym upłynęły terminy ważności. Analiza 2 przypadków dokumentacji dotyczącej takiej weryfikacji wykazała, że do podmiotów, z którymi była zawarta umowa, wysłano pismo informujące o obowiązku złożenia wniosku o zawarcie nowej umowy wraz ze wzorem takiego wniosku. W wyniku tych działań podpisano stosowne umowy.

<sup>62</sup> W latach poprzednich wpływało od 5 do 10 wniosków miesięcznie, a obecnie od 40 do 70 wniosków miesięcznie.

### Koordinacja jednostek podległych RZGW

Zgodnie z § 6 ust. 2 statutu PGW WP dyrektorzy RZGW koordynują, w imieniu Prezesa Wód Polskich, działalność ZZ zlokalizowanych na obszarze działania RZGW. Sposób postępowania w obszarze gospodarowania wszelkimi nieruchomościami SP administrowanymi przez PGW WP został zawarty w procedurze gospodarowania mieniem. W ramach koordynacji działań jednostek podległych, dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, dyrekcje kontrolowanych RZGW odbywały spotkania z przedstawicielami ZZ i NW, podczas których omawiano m.in. zagadnienia związane z gospodarowaniem jeziorami. W okresie objętym kontrolą dyrektorzy RZGW nie wydawali jednostkom podległym wytycznych i poleceń w obszarze gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

### Przykłady

Dyrektor **RZGW w Białymstoku** poinformował, że gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne polega na ścisłej współpracy WKGW i WGMiW, a w szczególności Działu Współpracy z Użytkownikami Wód w ZZ oraz NW w wykonywaniu zadań statutowych, w tym w zakresie uczestniczenia w oględzinach i kontrolach gospodarowania wodami.

Dyrektor **RZGW w Warszawie** wyjaśnił, że współpraca pomiędzy RZGW a ZZ, jak również NW, prowadzona była na bieżąco w zakresie: zawierania umów (dzierżawy, użytkowania i użyczenia), wydawania pozwoleń wodnoprawnych, prowadzenia kontroli gospodarowania wodami, zarybiania wód. W przypadku, gdy ustalone zostaną nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne jednostka terenowa (NW) przekazuje informacje do ZZ bądź bezpośrednio do RZGW. W zależności od rodzaju stwierdzonej nieprawidłowości sprawa jest kierowana do organów ścigania, do wydziału kontroli RZGW (w celu przeprowadzenia kontroli) lub do wydziału zgód ZZ (w celu cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego).

### 5.1.4. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PGW WP prowadzenie i koordynowanie spraw związanych z gospodarowaniem wodami w KZGW było przypisane do zadań Wydziału Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Współpracy z Użytkownikami Wód oraz Wydziału Koordynacji Kontroli Gospodarowania Wodami, funkcjonujących w strukturze DUW w Pionie Usług Wodnych. Na podstawie regulaminu organizacyjnego PGW WP, wprowadzonego zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 5/2019 z 26 marca 2019 r., kompetencje ww. wydziałów zostały połączone, a jednostką organizacyjną właściwą do prowadzenia i koordynacji spraw związanych z gospodarowaniem wodami został Wydział Gospodarowania Mieniem<sup>63</sup>. Zgodnie z zakresem zadań kierownik tego Wydziału podlegał bezpośrednio zastępcy dyrektora DUW.

### Brak wiedzy w zakresie liczby jezior

W KZGW nie posiadano pełnych informacji o liczbie jezior w Polsce sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, a także nie posiadano kompletnej wiedzy w stosunku do ilu z nich PGW WP wykonywały uprawienia właścicielskie SP.

<sup>63</sup> Od 1 kwietnia 2019 r.



### Przykład

W bazie danych prowadzonej przez DUW znajdowały się 2702 jeziora (przepływowe) o łącznej powierzchni 238 872,91 ha, natomiast w SIGW znajdowało się 6750 jezior (przepływowych) o łącznej powierzchni 271 268,63 ha.

Brak pełnej inwentaryzacji majątku SP, w stosunku do którego prawa właścicielskie powinno wykonywać PGW WP, uniemożliwia prawidłowe zarządzanie tym majątkiem m.in. poprzez zapewnienie odpowiednich zasobów (np. osobowych, organizacyjnych) oraz ustalenie harmonogramu działań zapewniającego inwentaryzację majątku SP (jezior przepływowych). Tym samym nie jest możliwe, adekwatne do potrzeb, wykonywanie w PGW WP zadań wskazanych w ustawie – Prawo wodne w zakresie gospodarowania jeziorami (przepływowymi). Analiza w zakresie liczby i powierzchni jezior przepływowych w Polsce, przekazana przez zastępcę Prezesa PGW WP ds. usług wodnych, wykonana na podstawie „Mapy Podziału Hydrograficznego Polski”, ma – jak wskazał Prezes PGW WP – jedynie charakter poglądowy. Tym samym nie odzwierciedla w pełni stanu faktycznego. Ujawniona w trakcie kontroli rozbieżność pomiędzy bazą „GRUNTY” a analizą jezior przepływowych przeprowadzoną (na potrzeby kontroli NIK) nie powinna mieć miejsca, gdyż wynika z niepełnego wdrożenia procedury gospodarowania mieniem obowiązującej w PGW WP, która wprost wskazuje, że „w pierwszej kolejności podejmowane są działania mające na celu identyfikację nieruchomości gruntowych, które powinny znaleźć się we władaniu PGW WP”.

Prezes PGW WP wprowadził procedurę gospodarowania mieniem, w której określono m.in, że:

- Grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi oddaje się w użytkowanie wyłącznie na cele określone w art. 261 ust. 1 pkt 1–9 ustawy – Prawo wodne. Ustawa nie przewiduje innej niż użytkowanie, formy przekazania praw do dysponowania gruntami pokrytymi wodami (§ 2 pkt 1).
- Podmiot zainteresowany zawarciem umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami składa do dyrektora RZGW wnioski, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 3<sup>64</sup> (§ 2 pkt 2).
- Dokumentami niezbędnymi do rozpatrzenia wniosku i zawarcia umowy są: mapa ewidencyjna lub zasadnicza z zaznaczoną powierzchnią przeznaczoną do użytkowania, oryginał aktualnego (nie starszy niż 6 miesięcy do dnia złożenia wniosku) wypisu z rejestru gruntów na działkę SP przewidzianą do oddania w użytkowanie, prawomocna zgoda wodnoprawna, decyzja legalizacyjna lub zaświadczenie skutecznego dokonania zgłoszenia, jeśli rodzaj prowadzonej na gruncie działalności tego wymaga, aktualny wypis z właściwego rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą KRS (nie starszy niż 3 miesiące przed złożeniem wniosku), pełnomocnictwo lub inny dokument, z którego wynika umocowanie do działania w imieniu wnioskodawcy (§ 2 pkt 3).

<sup>64</sup> Poprzednio załącznik nr 2 (zarządzenie Prezesa PGW WP nr 87/2020 z 22 grudnia 2020 r.) i załącznik nr 1 (zarządzenie Prezesa PGW WP nr 3/2019 z 4 marca 2019 r.).

### Przykład

W przypadku 1 z RZGW do 30 czerwca 2022 r. nie wystąpiono do 3 podmiotów, które bezumownie korzystały z gruntów pod publicznymi wodami płynącymi stanowiącymi własność SP, o zawarcie umowy ich użytkowania, pomimo że wiedzę w ww. zakresie RZGW posiadał w przypadku poszczególnych podmiotów od: 13 marca 2019 r., 25 sierpnia 2020 r., 10 sierpnia 2021 r.

Niepełna wiedza dotycząca liczby i wartości zawartych umów użytkowania gruntów

Zgodnie z ww. procedurą dopiero od 1 stycznia 2021 r. dyrektorzy RZGW zostali zobowiązani do przekazywania KZGW raz na kwartał rejestru umów zawartych na podstawie art. 261 ust. 1 pkt 1–9 ustawy – Prawo wodne. Przed tą datą w KZGW nie posiadano pełnej wiedzy o liczbie i wartości zawartych umów.

Zgodnie z wprowadzonymi przez Prezesa PGW WP regulacjami wewnętrznymi od wnioskodawców żądano obligatoryjnego przedłożenia dokumentów zawierających informacje, które powinny być w posiadaniu PGW WP lub były ogólnodostępne.

### Przykład

Zgodnie z procedurą gospodarowania mieniem do wniosku należało dołączyć m.in.: oryginał aktualnego wypisu z rejestru gruntów (pomimo prowadzenia przez PGW WP bazy „GRUNTY”, która powinna wskazywać, czy w stosunku do danej nieruchomości PGW WP wykonuje prawa właścicielskie), prawomocną zgodę wodnoprawną (pomimo że po 1 stycznia 2018 r. to PGW WP wydawało zgody wodnoprawne oraz decyzje legalizujące pomosty) oraz aktualny wypis z właściwego rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, KRS (mimo że były to informacje dostępne w rejestrach publicznie dostępnych).

W latach 2019–2022<sup>65</sup> PGW WP zawarło 4285 umów z tytułu użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi (jeziorami) w związku z nanieśnieniami (pomostami), łącznie na 5273,7 tys. zł. Z tytułu ww. umów PGW WP uzyskało przychód w wysokości 4813,5 tys. zł, natomiast należności z tytułu ww. opłat, za które nie wystawiono faktur w 2022 r., bądź okres płatności nie minął w 2022 r., wyniosły 384,5 tys. zł. Suma zaległości we wnoszeniu opłat z tytułu ww. umów przekazana do windykacji wyniosła 72,6 tys. zł.

Prezes PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań PGW WP, nie zapewnił ustalenia w RZGW w Gdańsku, w latach 2019–2021, należności z tytułu 17 umów na użytkowanie gruntów pod wodami (jeziorami) w związku z istniejącymi pomostami<sup>66</sup> łącznie na 3,4 tys. zł – poprzez wystawienie przez ww. RZGW wymaganych faktur, jak również nie zapewnił prawidłowej formy dochodzenia należności przez RZGW w Lublinie z tytułu użytkowania w 2 przypadkach gruntów pokrytych wodami, co skutkowało wystawianiem faktur za użytkowanie gruntów pokrytych wodami pomimo braku podstawy do ich wystawienia.

<sup>65</sup> Stan na 20 czerwca 2022 r.

<sup>66</sup> Stan na 10 października 2022 r.

W okresie objętym kontrolą PGW WP prowadziło 618 spraw związanych z bezumownym korzystaniem z gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z naniesieniami (pomostami). Z tego tytułu PGW WP uzyskało przychody w wysokości 1032,6 tys. zł, z naliczonych 1036,5 tys. zł. W stosunku do 3,8 tys. zł wszczęto procedurę windykacji, a w przypadku 0,1 tys. zł postępowania były w toku (wystawiono faktury lub termin płatności nie minął).

W KZGW nie posiadano danych o wszystkich istniejących pomostach na jeziorach sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, co skutkowało brakiem możliwości prowadzenia skutecznego nadzoru nad majątkiem SP w zakresie ustalenia opłat z tytułu bezumownego korzystania z gruntów SP pokrytych wodami.

#### Przykład

W SIGW znajdowały się 2894 pomosty<sup>67</sup>. Powyższe dane różniły się o 1391 pomostów względem liczby pomostów ujętych w umowach na użytkowanie gruntów pokrytych wodami za lata 2019–2022.

Były Prezes PGW WP zeznał: „Nie miałem takiej świadomości, że nie mamy zinwentaryzowanych wszystkich pomostów. Mamy problem nawet z tymi, które są zinwentaryzowane. Nie wiem z czego to wynikało. Być może z małych zasobów kadrowych lub trudności w dostępie do terenu”.

W PGW WP w okresie poddanym kontroli wydano 159 decyzji legalizujących pomosty, łącznie na 983,4 tys. zł<sup>68</sup>. Opłata legalizacyjna została wniesiona w przypadku 157 ww. decyzji łącznie na 825,7 tys. zł, z czego w przypadku 3 prowadzono działania windykacyjne i egzekucyjne (w wyniku podjętych działań PGW WP uzyskało 18,2 tys. zł).

Prezes PGW WP w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań PGW WP nie zapewnił prawidłowego obiegu dokumentów w jednostkach organizacyjnych PGW WP w odniesieniu do 2 decyzji legalizujących pomosty<sup>69</sup> na obszarze działania RZGW w Gdańsku, które nie zostały zaewidencjonowane w systemie finansowo-księgowym PGW WP, co skutkowało brakiem dochodzenia należności z tego tytułu i co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ufp, zobowiązującym jednostki sektora finansów publicznych do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

#### Przykład

**ZZ w Toruniu** wydał w 2020 r. 2 decyzje legalizujące pomosty łącznie na 152,9 tys. zł. Wyżej wymienione nieprawomocne decyzje zostały przekazane za pomocą systemu ePUAP do RZGW w Gdańsku. Dopiero 4 i 13 października 2022 r. dyrektor ZZ w Toruniu zwrócił się do dłużników o uregulowanie należności.

<sup>67</sup> Stan na 9 sierpnia 2022 r.

<sup>68</sup> Stan na 12 października 2022 r.

<sup>69</sup> Stan na 17 października 2022 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Były Prezes PGW WP odnośnie do zapewnienia skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w ww. zakresie zeznał: „Nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie. Były podejmowane działania jednakże dyrektor RZGW nie wyegzekwował wykonania swojego polecenia”.

### Windykacja i egzekucja należności

Sprawy związane z windykacją i egzekucją należności dla Wód Polskich prowadził Wydział Windykacji KZGW.

Nieuiszczone opłaty z tytułu użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z użytkowaniem pomostów oraz z tytułu legalizacji pomostów dochodzone były na podstawie procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW WP wprowadzonej zarządzeniem Prezesa PGW WP<sup>70</sup>.

#### Przykład

W okresie objętym kontrolą w **Wydziale Windykacji KZGW** prowadzono 835 postępowań związanych z pomostami, a kwota główna zgłoszona do windykacji i egzekucji wynosiła 496,2 tys. zł. Skuteczną egzekucją (uzyskano całość kwoty) zakończyło się 666 postępowań. Z tytułu podjętych działań wyegzekwowano 300,7 tys. zł (egzekucja całkowita i częściowa). W przypadku postępowań, w których windykacja była nieskuteczna lub częściowo spłacono należność, Wydział Windykacji podejmował dalsze czynności zgodnie z procedurą dochodzenia, windykacji i egzekucji należności, obowiązującą w PGW WP.

Spośród 835 spraw przekazanych przez jednostki PGW WP do Wydziału Windykacji 537 spraw zostało przekazanych po terminie 30 dni od upływu terminu zapłaty określonego w obowiązującej w PGW WP procedurze dochodzenia, windykacji i egzekucji należności.

### Niekompletne wnioski o ustalenie charakteru jezior

Prezes PGW WP nie zapewnił właściwego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi PGW WP, dopuszczając do kierowania przez nie do Ministra niekompletnych wniosków o ustalenie charakteru wód jezior.

#### Przykłady

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. jednostki organizacyjne PGW WP złożyły do Ministra 14 wniosków o wydanie decyzji ustalającej charakter wód, z czego 5 wniosków pozostało bez rozpoznania z powodów uchybień formalnych, tj. m.in. w przypadku:

- Jeziora Leśnego – wniosek RZGW w Bydgoszczy z 25 maja 2020 r. został pozostawiony bez rozpoznania, ponieważ nie załączono części graficznej wniosku spełniającej wymogi art. 219 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne;
- jeziora Szczekawa – wniosek RZGW w Bydgoszczy z 3 września 2020 r. został pozostawiony bez rozpoznania, ponieważ nie został uzupełniony o część graficzną spełniającą wymóg zawarty w art. 219 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, tj. o mapę sytuacyjno-wysokościową pobraną z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub inną mapę uwierzytelnioną przez organ prowadzący ten zasób, obrazującą przebieg wód od źródeł do ujścia, w skali 1:500, 1:1000 lub 1:2000, oraz uwzględniającą wyniki pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych stanowiące obligatoryjny element części opisowej wniosku;

<sup>70</sup> Zarządzenie nr 24/2018 z 24 czerwca 2018 r., 43/2019 z 2 września 2019 r., 56/2020 z 7 sierpnia 2020 r., zmiany ww. zarządzenia wprowadzonej zarządzeniem 3/2021 r. z 14 stycznia 2021 r., 31/2021 z 1 czerwca 2021 r., 37/2021 z 29 czerwca 2021 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Jeziora Psarskiego – wniosek RZGW w Bydgoszczy z 20 lipca 2021 r. został pozostawiony bez rozpoznania, ponieważ nie został uzupełniony o wykaz właścicieli nieruchomości przyległych do wód;
- Jeziora Zienkowskiego – wniosek RZGW w Lublinie z 3 września 2022 r. oraz Jeziora Nawskiego – wniosek RZGW w Bydgoszczy z 20 lipca 2021 r. – zostały pozostawione bez rozpoznania, ponieważ nie zostały uzupełnione o część opisową zgodnie z art. 219 ust. 3 pkt 1 lit. a–f ustawy – Prawo wodne, w tym zawierającą wykaz właścicieli nieruchomości przyległych do wód, których dotyczy wnioski o ustalenie charakteru wód ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków oraz analizę historyczną przynależności przedmiotowych wód do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych; część graficzną zgodnie z art. 219 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, tj. mapę sytuacyjno-wysokościową pobraną z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub inną mapę uwierzytelnioną przez organ prowadzący ten zasób, obrazującą przebieg wód od źródeł do ujścia, w skali 1:500, 1:1000 lub 1:2000 oraz uwzględniającą wyniki pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych – stanowiące obligatoryjny element części opisowej wniosku.

Prezes PGW WP, po przeprowadzeniu w 2020 r. kontroli wewnętrznej w zakresie weryfikacji poprawności i terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących budowy pomostów w 4 NW na obszarze działania RZGW w Gdańsku nie wydał, do czasu kontroli NIK, zaleceń lub wytycznych dla wszystkich jednostek organizacyjnych PGW WP, mimo że stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości miały systemowy charakter.

Brak wytycznych po kontroli postępowań dotyczących budowy pomostów w NW

### Przykład

W 2020 r. **Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego KZGW** przeprowadził kontrolę wewnętrzną w zakresie weryfikacji poprawności i terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących budowy pomostów w NW w Braniewie, NW w Olsztynku, NW w Orniecie i NW w Ostródzie na obszarze działania RZGW w Gdańsku. Po przeprowadzonych kontrolach do skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne w których wskazano m.in., że zgłoszenia wodnoprawne są analizowane, ale nie są dokumentowane – brak jest dowodów w formie pisemnej, a w przypadku skontrolowanych spraw nie istnieje żadna dokumentacja potwierdzająca przeprowadzenie lustracji. Ponadto w każdym z omawianych wystąpień pokontrolnych zawarto zalecenie dotyczące zasady pisemności obowiązującej w administracji publicznej<sup>71</sup>.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 17 października 2022 r. Prezes PGW WP skierował do wszystkich dyrektorów RZGW oraz ZZ pismo przypominające o konieczności stosowania zasady pisemności, w szczególności przy ustaleniach dokonywanych w ramach toczących się postępowań administracyjnych, analiz, weryfikacji dokumentów oraz dokumentowania prowadzonych wizji lokalnych oraz lustracji.

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) PGW WP corocznie, w terminie do 30 czerwca następnego roku, przekazywało Ministrowi sprawozdania z działalności PGW WP za rok poprzedni. Jednakże w przypadku sprawozdania z działalności PGW WP za 2021 r. Prezes PGW WP nie zapewnił przygotowania i przekazania dokumentu zawierającego rzetelne dane,

Przekazywanie Ministerstwu sprawozdań z działalności PGW WP

<sup>71</sup> Art. 14, 67, 68 i 72 k.p.a.

bez błędów i rozbieżności, a także początkowo nie spowodował pełnego odniesienia się PGW WP do uwag zgłoszonych przez dyrektora DGWiŻŚ na etapie jego analizy.

### Przykład

**Zastępca dyrektora DGWiŻŚ**, pismem z 19 kwietnia 2022 r., poprosił Prezesa PGW WP o przesłanie sprawozdania z działalności PGW WP za 2021 r. do 6 maja 2022 r. dyrektor Biura Prezesa PGW WP uzgodnił z dyrektorem DGWiŻŚ zmianę terminu przekazania ww. sprawozdania do 20 maja 2022 r. i tego dnia Prezes PGW WP przekazał sprawozdanie do MI. Po dokonaniu analizy ww. sprawozdania dyrektor DGWiŻŚ przekazał pismem z 8 czerwca 2022 r. dyrektorowi Biura Prezesa PGW WP uwagi dotyczące poprawienia błędów; ujednoczenia tabel; przeanalizowania poprawności danych liczbowych zawartych w tabelach; poprawienia wyjaśnień i ujednoczenia stosowanych skrótów oraz poprawienia czytelności wykresów.

Wody Polskie, pismem z 21 czerwca 2022 r., przekazały MI poprawione sprawozdanie z działalności PGW WP w 2021 r.

27 czerwca 2022 r. do dyrektora Biura Prezesa PGW WP wpłynęło kolejne pismo dyrektora DGWiŻŚ informujące, że przekazane sprawozdanie nadal zawiera błędy oraz że nie zostały poprawione informacje, do których wcześniej zostały zgłoszone uwagi. Ogółem zostało zgłoszonych 8 uwag, w tym dotycząca zamieszczenia prawidłowej tabeli z wykonanych kontroli gospodarowania wodami oraz informacji o kontrolach gospodarowania wodami przeprowadzonych przez Ministra w PGW WP.

Poprawione sprawozdanie z działalności PGW WP w 2021 r. zostało przekazane 29 czerwca 2022 r. przez dyrektora Biura Prezesa PGW WP.

Były Prezes PGW WP zeznał, że: „Sprawozdanie było wykonywane przez Biuro Prezesa przez około pół roku. Mimo naniesionych poprawek uwagi cały czas spływały. Uważam, że powyższe sprawozdanie jest sprawozdaniem PGW WP i jego treść powinna zależeć od PGW WP. Był duży problem komunikacyjny pomiędzy Biurem Prezesa, a DGWiŻŚ.”

### 5.1.5. Ministerstwo Infrastruktury

Trzech Ministrów kierujących działem gospodarka wodna w okresie objętym kontrolą

Od 1 stycznia 2019 r. zadania związane z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne należały do działu gospodarka wodna, którym kierowało kolejno 3 ministrów.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w okresie objętym kontrolą kierował działem gospodarka wodna do 5 października 2020 r.<sup>72</sup>, tj. do dnia zniesienia MGWiŻŚ na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r.<sup>73</sup>. Według regulaminów organizacyjnych MGWiŻŚ z 22 marca 2018 r. i z 30 stycznia 2019 r. za wykonywanie zadań w zakresie gospodarki wodnej odpowiadały 2 departamenty, tj. DGWiŻŚ oraz DOiKGW.

<sup>72</sup> Od 9 stycznia 2018 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 105).

<sup>73</sup> Dz. U. poz. 1732.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Minister Klimatu i Środowiska w okresie objętym kontrolą kierował działem gospodarka wodna od 6 października do 12 listopada 2020 r. na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska.

Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury<sup>74</sup> od 13 listopada 2020 r. do MI włączono z MKiŚ komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu gospodarka wodna oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu.

W okresie poddanym kontroli zadania związane:

- ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność SP realizowało od 3 do 4 osób;
- z ustalaniem charakteru wód realizowało od 5 do 7 osób;
- z ustaleniem linii brzegu realizowało 12 osób.

W okresie objętym kontrolą, w opisach stanowisk ww. pracowników wyszczególniono przedmiotowe zadania z wyjątkiem zadań związanych ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność SP, które od marca 2022 r. nie zostały wymienione w opisach stanowisk pracowników realizujących te zadania.

Brak wyszczególnienia zadań związanych ze zbywaniem gruntów w opisach stanowisk pracowników Ministerstwa

### Przykład

Od marca 2022 r. żaden z pracowników **Wydziału Nadzoru i Mienia w DGWiŻS** realizujących zadania związane ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność SP nie miał tego zadania w opisie stanowiska. Tym samym nie zachowano standardu określonego w pkt 3 „Struktura organizacyjna” części II. „Standardy kontroli zarządczej” lit. A. „Środowisko wewnętrzne” załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów. Zgodnie z tym standardem zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. W Ministerstwie wyjaśniono, że w opisach stanowisk wpisano tylko główne zadania realizowane przez tych pracowników.

W rocznych planach działalności Ministra na lata 2020–2022 – sporządzonych m.in. dla działu gospodarka wodna – nie uwzględniono celów i zadań w zakresie gospodarowania jeziorami, co Minister wyjaśnił niewielkim wpływem tych zadań na działalność Ministerstwa.

W latach 2019–2022 (I półrocze) do Ministra wpłynęło 8 wniosków starostów w sprawie wyrażenia przez niego zgody na sprzedaż gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi SP stanowiącymi jeziora. Wszystkie wnioski były kompletne. Na podstawie 4 wniosków dokonano zbycia gruntów w drodze umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego, natomiast

Zbywanie gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi SP stanowiącymi jeziora

<sup>74</sup> M.P. z 2020 r. poz. 2014.

1 wniosek był bezprzedmiotowy, gdyż nie dotyczył gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi SP stanowiącymi jeziora. Pozostałe 3 sprawy do 21 września 2022 r. były w trakcie załatwiania.

Powierzchnia gruntów zbytych na podstawie 4 umów sprzedaży zawartych przez starostów wyniosła 26,9854 ha. Wartość rynkowa tych gruntów, ustalona w operatach szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych, wyniosła łącznie 856 231,00 zł, a w wyniku przetargów uzyskano 1 020 641,00 zł. Każdej z transakcji sprzedaży gruntów dokonano po cenie wyższej od ich wartości rynkowej, określonej w operatach szacunkowych<sup>75</sup>.

Każdorazowo w Ministerstwie zasięgano opinii PGW WP, czy przedmiotowa nieruchomość stanowi grunty pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi stojącymi oraz czy zbycie gruntów pod takimi wodami nie zagraża osiągnięciu celów środowiskowych określonych dla jednolitych części wód i ochronie przed powodzią. Po uzyskaniu opinii PGW WP w Ministerstwie sporządzano notatkę służbową dla Ministra – zawierającą opis działań podjętych w związku z otrzymanym wnioskiem starosty oraz rekomendację udzielenia staroście pełnomocnictwa notarialnego do reprezentowania Ministra w czynnościach polegających na wszczęciu i przeprowadzeniu przetargu w celu zbycia wnioskowanej nieruchomości.

O formie przetargu decydował Minister – informacja ta była przekazywana pisemnie do starostów. Wszystkie grunty zostały zbyte w drodze przetargu ustnego, z tego w 3 przypadkach w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, a w 1 sprawie – w drodze przetargu ustnego ograniczonego do właścicieli nieruchomości posiadających dostęp do jeziora i dostęp do drogi publicznej. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zbycia gruntów w trybie bezprzetargowym.

<sup>75</sup> Zbyto następujące grunty:

- <sup>1)</sup> Jezioro Kluka Duża stanowiące działkę o powierzchni 12,2500 ha, położoną w obrębie Dorotowo, w gminie Stawiguda, w powiecie olsztyńskim, w województwie warmińsko-mazurskim. Wartość według operatu szacunkowego z 10 kwietnia 2019 r. wyniosła 300 431,00 zł, a wartość ze sprzedaży 303 441,00 zł. Zbycia dokonano na podstawie pełnomocnictwa Ministra z 13 maja 2021 r. udzielonego staroście olsztyńskiemu i umowy sprzedaży z 31 maja 2021 r.
- <sup>2)</sup> Jezioro Witoszyńskie stanowiące działkę o powierzchni 5,2047 ha, położoną w obrębie Witoszyn, w gminie Choszczno, w powiecie choszczeńskim, w województwie zachodniopomorskim. Wartość według operatu szacunkowego z 19 grudnia 2019 r. z klauzulą z 18 grudnia 2020 r. potwierdzającą jego aktualność wyniosła 117 600,00 zł, a wartość ze sprzedaży 122 000,00 zł. Zbycia dokonano na podstawie pełnomocnictwa Ministra udzielonego staroście choszczeńskiemu z 3 marca 2021 r. i umowy sprzedaży z 9 kwietnia 2021 r.
- <sup>3)</sup> Jezioro Jelonek stanowiące działkę o powierzchni 8,25 ha, położoną w obrębie Jeleńska Huta, w gminie Szemud, w powiecie wejherowskim, w województwie pomorskim. Wartość według operatu szacunkowego z 31 października 2020 r. z klauzulą z 12 października 2021 r. potwierdzającą jego aktualność wyniosła 390 200,00 zł, a wartość ze sprzedaży 394 200,00 zł. Zbycia dokonano na podstawie pełnomocnictwa Ministra z 10 listopada 2021 r. udzielonego staroście wejherowskiemu i umowy sprzedaży z 23 grudnia 2021 r.
- <sup>4)</sup> Jezioro Okrągłe stanowiące działkę o powierzchni 1,2807 ha, położoną w obrębie Okrągłe, w gminie Jeleniewo, w powiecie suwalskim, w województwie podlaskim. Wartość według operatu szacunkowego z 12 kwietnia 2021 r. wyniosła 48 000,00 zł, a wartość ze sprzedaży 201 000,00 zł. Zbycia dokonano na podstawie pełnomocnictwa Ministra z 17 marca 2022 r. udzielonego staroście suwalskiemu i umowy sprzedaży z 28 kwietnia 2022 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W każdej sprawie zakończonej zbyciem, i 1 będącej w trakcie załatwiania, Minister udzielił starostom pełnomocnictwa do wszczęcia i przeprowadzenia procedury przetargowej w formie aktu notarialnego, a następnie, na podstawie art. 217 ust. 12 ustawy – Prawo wodne, udzielił odrębnego pełnomocnictwa do zbycia nieruchomości kupującym, wybranym w drodze przetargu, za najwyższą cenę uzyskaną w przetargu i na warunkach opisanych w protokole z przetargu. W pełnomocnictwach każdorazowo powołano się na wartość rynkową nieruchomości określoną w operatach szacunkowych załączonych do wniosku. Od października 2021 r. (tj. w 2 sprawach zakończonych zbyciem nieruchomości i 1 – zakończonej zawarciem umowy sprzedaży warunkowej) czynność ta była poprzedzona notatką służbową DGWiŻŚ dla Ministra, opisującą m.in. przebieg podjętych działań od momentu udzielenia staroście pełnomocnictwa oraz rekomendację udzielenia przez Ministra zgody na zbycie nieruchomości na rzecz nabywcy wyłonionego w przetargu. W żadnym przypadku czynności związane z przeprowadzeniem przetargu nie zostały zaskarżone do Ministra.

W okresie poddanym kontroli wpływy do budżetu państwa z tytułu zbycia gruntów wyniosły łącznie 673 980,75 zł, a powinny wynieść 765 480,75 zł<sup>76</sup>. Od kwietnia 2021 r. w MI nie podjęto działań w celu wyegzekwowania wpływu na konto MI należności z tytułu zbycia nieruchomości SP stanowiącej działkę o powierzchni 5,2047 ha położonej w miejscowości Witoszyn, gmina Choszczno, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków symbolem Ws – grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi.

Niewyegzekwowanie wpływu na konto MI należności w kwocie 91 500,00 tys. zł z tytułu zbycia gruntów pod wodami

### Przykład

9 kwietnia 2021 r. Starosta Choszczeński, działający w imieniu i na rzecz Ministra, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa z 3 marca 2021 r., dokonał – zgodnie z art. 217 ust. 5 i 12 ustawy – Prawo wodne – zbycia nieruchomości. W akcie notarialnym zaznaczono, że pełna kwota z tytułu sprzedaży nieruchomości wpłynęła na konto starostwa przed podpisaniem aktu notarialnego. Starosta Choszczeński 15 kwietnia 2021 r. przekazał wpływy ze sprzedaży należne MI w wysokości 91 500,00 zł na rachunek bankowy Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie. Pismem z 21 września 2022 r. kierownik Wydziału Budżetowo-Finansowego w Starostwie Powiatowym w Choszcznie poinformował, że ostatecznej płatności dokonano MI 9 kwietnia 2021 r. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 28 września 2022 r., Starostwo skierowało do Wojewody Zachodniopomorskiego pismo wzywające do zwrotu bezpodstawnie pobranych środków z tytułu zbycia przez Starostę Choszczyńskiego, na podstawie ustawy – Prawo wodne, gruntu pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącego własność SP.

W okresie objętym kontrolą Minister nie korzystał z prawa pierwokupu nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi jeziora.

<sup>76</sup> Zgodnie z art. 217 ust. 19 ustawy – Prawo wodne wpływy z tytułu zbywania gruntów stanowią dochód budżetu państwa z tym, że zgodnie z art. 23 ust. 3 ugn od wpływów uzyskiwanych przez powiaty z tytułu sprzedaży nieruchomości SP potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Rozpatrywanie wniosków o ustalenie charakteru wód

W ww. okresie do Ministra jako organu I instancji, wpłynęły 44 wnioski o ustalenie charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>77</sup>. Ponadto wniesiono 2 wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej ustalenia charakteru wód dla jezior. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. 11 wniosków było w trakcie rozpatrywania, z tego 9 przed organem I instancji i 2 – przed organem II instancji. Z 46 wniosków – 15 złożyło PGW WP, z tego 13 przed organem I instancji i 2 wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Bez rozpoznania pozostawiono 23 wnioski, w tym 5 wniosków złożonych przez PGW WP z powodu nieusunięcia braków formalnych w terminie wyznaczonym przez organ.

W Ministerstwie wyjaśniono, że podejmowano szereg działań zmierzających do poprawy jakości materiałów przesyłanych przez PGW WP m.in. poprzez organizowanie spotkań, na których poruszane były problemy niekompletnych wniosków, jak również niekompletnych uzupełnień do wysyłanych wezwań. Pomimo tych działań w dalszym ciągu w znacznej części składanych wniosków konieczne jest kierowanie wezwań do jednostek PGW WP o usunięcie braków formalnych.

Sprawy z 2 wniosków zakończono wydaniem postanowień: o odmowie wszczęcia postępowania oraz utrzymującego w mocy zaskarżone przez wnioskodawcę postanowienie. Nie wydawano decyzji umarzających postępowanie.

### Decyzje ustalające charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne

W okresie objętym kontrolą Minister wydał 10 decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>78</sup>.

#### Przykłady

Analiza wszystkich 10 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne wykazała, że:

- 9 wniosków było niekompletnych;
- w trakcie prowadzonych: 7 postępowań wzywano wnioskodawców do uzupełnienia wniosków, a w 2 przypadkach wnioskodawca sam uzupełnił złożony wniosek przed wysłaniem wezwania;
- wezwania w sprawie uzupełnienia braków formalnych wniosków były wysyłane w terminie od 2 do 70 dni od daty wpływu wniosku – w przypadku 4 wniosków pierwsze wezwanie do uzupełnienia ich kompletności zostało wystosowane po upływie 30 dni, tj. od 42 do 70 dni;
- braki formalne wniosków dotyczyły m.in. braku oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów pełnomocnictw uprawniających do działania w imieniu wnioskodawców, braku wymaganych art. 219 ustawy – Prawo wodne elementów wniosku o ustalenie charakteru wód oraz braku potwierdzeń wniesienia opłat skarbowych za wydanie decyzji.

<sup>77</sup> W okresie objętym kontrolą w I instancji wpłynęło łącznie 157 wniosków dotyczących ustalenia charakteru wód przy czym dla jezior dane te przedstawiają się następująco: w roku 2019 – 13 wniosków (39,4% ogólnej liczby złożonych wniosków); 2020 r. – 11 wniosków (28,9%); 2021 r. – 13 wniosków (20,6%); do 30 czerwca 2022 r. – 7 wniosków (30,4%).

<sup>78</sup> W 2019 r. – 4 decyzje, w 2020 r. – 4 decyzje i w 2021 r. – 2 decyzje.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Osiem z 10 badanych postępowań o wydanie decyzji ustalającej charakter wód prowadzonych było po zmianie art. 219 ustawy – Prawo wodne<sup>79</sup>, w którym dodano ust. 2b, tj. m.in. obowiązek publicznego obwieszczenia w celu zawiadomienia stron postępowania o wydanych decyzjach oraz innych czynnościach podejmowanych w postępowaniu w sprawie ustalenia charakteru wód, zamieszczanego na okres 60 dni na tablicy ogłoszeń urzędu obsługującego Ministra oraz na stronie podmiotowej BIP urzędu obsługującego ten organ. W 2 badanych postępowaniach nie zawiadomiono stron w sposób określony w art. 219 ust. 2b ustawy – Prawo wodne, a w 5 postępowaniach brak było udokumentowania terminu zamieszczenia tych obwieszczeń na tablicy ogłoszeń. Z kolei w przypadku 1 postępowania stwierdzono brak potwierdzeń upublicznienia wydawanych obwieszczeń na tablicach ogłoszeń lub w BIP, w urzędach gmin.

Analiza 10 decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne wykazała, że 1 decyzja została wydana na podstawie wniosku, do którego dołączono w części graficznej mapę w skali niespełniającej wymogów ustawowych, wynikających z art. 219 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, a 2 decyzje zostały wydane – pomimo braku uiszczenia opłaty za ich wydanie.

### Przykład

W 2020 r. w **Ministerstwie** wydano decyzję ustalającą charakter wód na podstawie wniosku, do którego dołączono w części graficznej mapę w skali niespełniającej wymogów wynikających z art. 219 ust. 3 pkt 2 ustawy – Prawo wodne. Załączona do wniosku mapa była w skali 1:5000, a mapa przedłożona przy uzupełnieniu wniosku była w skali 1:10000, podczas gdy zgodnie z ww. art. ustawy – Prawo wodne do wniosku powinna zostać załączona mapa sytuacyjno-wysokościowa pobrana z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub inna mapa uwierzytelniona przez organ prowadzący ten zasób, obrazującą przebieg wód od źródeł do ujścia, w skali 1:500, 1:1000 lub 1:2000 oraz uwzględniającą wyniki pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych. Dyrektor DOiKGW wyjaśnił m.in., że: „Wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód [...] pomimo przedłożenia mapy w nieprawidłowej skali tj. w skali 1:5000, wynikało z błędu byłego pracownika DOK. Jednakże mapa ta była wystarczająco czytelna, zawierała wszystkie pozostałe wymagane elementy i umożliwiła organowi przeprowadzenie postępowania. W niniejszym przypadku fakt innej skali mapy nie miał wpływu na wynik postępowania.”

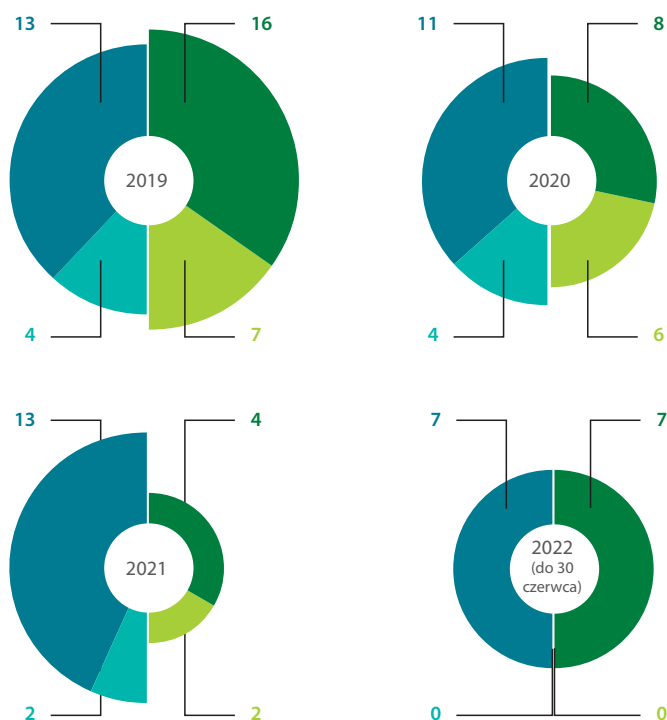
Ponadto analizowane decyzje zostały wydane w okresie od 3 do 103 dni licząc od dnia wpływu kompletnego wniosku, z tego 2 – po upływie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, tj. po terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.

<sup>79</sup> W art. 219 dodano ust. 2a i 2b przez art. 1 pkt 39 lit. b ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2019 r. poz. 2170. Zmiana weszła w życie 23 listopada 2019 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 3

Liczba złożonych do Ministra wniosków i wydanych na ich podstawie decyzji ustalających charakter wód i linię brzegu



- Wnioski o ustalenie charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne złożone do Ministra jako organu I instancji
- Ilość wydanych decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne
- Wnioski o ustalenie linii brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne złożone do Ministerstwa
- Ilość wydanych decyzji ustalających linię brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

### Wnioski o ustalenie linii brzegu dla jezior

W okresie objętym kontrolą do Ministra wpłynęło 35 wniosków o ustalenie linii brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne, z czego 31 postępowań wszczętych zostało przed Ministrem jako organem I instancji, a pozostałe 4 dotyczyły ponownego rozpatrzenia sprawy przed organem II instancji. Na 30 czerwca 2022 r. 7 wniosków było w trakcie rozpatrywania, z tego 6 przed organem I instancji i 1 przed organem II instancji. Żaden wniosek nie dotyczył zmiany decyzji ustalającej linię brzegu i nie był rozpatrywany łącznie z postępowaniem w sprawie zgody wodnoprawnej w związku z wykonaniem urządzeń wodnych lub kształtowaniem nowych koryt cieków naturalnych.

Bez rozpoznania pozostawiono 8 wniosków w związku z nieusunięciem braków formalnych w terminie wyznaczonym przez organ. Jeden wniosek został zwrócony do wnioskodawcy z uwagi na brak uiszczenia opłat i kosztów postępowania administracyjnego<sup>80</sup>, a 1 wniosek nie dotyczył ustalenia linii brzegu. Nie stwierdzono przypadków odmowy wszczęcia postępowania. W 2019 r. wydano 3 decyzje umarzające postępowanie w sprawie usta-

<sup>80</sup> Zwrot podania na podstawie art. 261 § 2 k.p.a.

lenia linii brzegu jezior stanowiących wody publiczne, z tego 2 z powodu wycofania wniosku przez wnoszącego, a w 1 przypadku postępowanie uznano za bezprzedmiotowe.

W okresie poddanym kontroli Minister wydał 15 decyzji ustalających linie brzegu wód dla jezior stanowiących wody publiczne<sup>81</sup>, w tym 3 jako organ II instancji.

Decyzje ustalające linie brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne

Szczegółowym badaniem objęto postępowania zakończone wydaniem 12 decyzji ustalających linię brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne, z tego 10 postępowań w I instancji i 2 w II instancji. Tylko 1 wniosek złożony w postępowaniu prowadzonym w I instancji zawierał wszystkie wymagane dokumenty wymienione w art. 220 ust. 6 ustawy – Prawo wodne<sup>82</sup>, ale do dokumentacji tego wniosku nie załączono potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie decyzji. Z 9 niekompletnych wniosków<sup>83</sup> 1 wnioskodawca sam uzupełnił złożony wniosek przed wysłaniem wezwania. W 8 postępowaniach wezwania w I instancji były wysłane w czasie od 4 do 186 dni od daty wpływu wniosku. W przypadku 2 postępowań odwoławczych przed Ministrem jako organem II instancji 1 wezwanie do usunięcia braków formalnych (o przekazanie pełnomocnictwa) wysłano po 374 dniach od dnia otrzymania postanowienia NSA<sup>84</sup>.

W Ministerstwie wyjaśniono, że przekroczenie 30-dniowego terminu dla wystosowania wezwania o uzupełnienie braków formalnych związane było m.in. ze zmianą urzędów obsługujących Ministra, sytuacją kadrową, epidemiczną oraz liczbą prowadzonych spraw.

Wszystkie wnioski o ustalenie linii brzegu dla jezior zawierały projekty rozgraniczenia gruntów, które zostały sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, o których mowa w art. 220 ust. 7 ustawy – Prawo wodne.

Minister prawidłowo zawiadamiał o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia linii brzegu oraz o podjętych decyzjach.

Szczegółowa analiza 12 decyzji ustalających linię brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne wykazała, że 1 decyzję wydano pomimo braku uiszczenia opłat i kosztów postępowania administracyjnego oraz braku wezwania wnioskodawcy do ich uiszczenia.

<sup>81</sup> W 2019 r. – 7 decyzji (w tym 3 w II instancji), w 2020 r. – 6 decyzji i w 2021 r. – 2 decyzje.

<sup>82</sup> Podstawę ustalenia linii brzegu stanowi dostarczony przez wnioskodawcę projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, który zawiera m.in.: opis uwzględniający oznaczenie wnioskodawcy, przyjęty sposób ustalenia projektowanej linii brzegu, ustalenie stanu prawnego nieruchomości objętych projektem, sposób zagospodarowania gruntów przyległych do projektowanej linii brzegu, zaktualizowaną kopię mapy zasadniczej w skali 1:500, 1:1000, 1:2000 albo 1:5000.

<sup>83</sup> Braki formalne dotyczyły m. in.: niekompletności projektu rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, braku pełnomocnictwa do złożenia wniosku lub nieprawidłowego pełnomocnictwa, braku wypisów z ewidencji gruntów i budynków dla działek stycznych z projektowaną linią brzegu, czy też braku jednoznacznego wskazania przedmiotu wniosku.

<sup>84</sup> Postanowieniem w sprawie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Suwałkach a Ministrem, NSA wskazał Ministra jako organ właściwy w sprawie rozpatrzenia odwołania Marszałka Województwa Podlaskiego od decyzji Starosty Sejneńskiego z 8 grudnia 2015 r. – Sygn. akt II OW 178/18.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W I instancji decyzje zostały wydane w czasie od 14 do 212 dni licząc od daty wpływu kompletnego wniosku, w tym 3 po upływie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w postępowaniach odwoławczych 2 po upływie miesiąca od dnia otrzymania odwołania, tj. po terminach określonych w art. 35 § 3 k.p.a.

Przyczyną opóźnień było, zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi w Ministerstwie, ogłoszenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, co oprócz okresowego zawieszenia biegu terminów spowodowało wprowadzenie pracy zdalnej, a analiza oryginałów akt mogła być prowadzona tylko w siedzibie urzędu.

### 5.2. Nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne

W ocenie NIK sprawowany przez Ministra oraz jednostki organizacyjne PGW WP nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne nie był skuteczny i prawidłowy.

#### 5.2.1. Kontrola gospodarowania wodami

Nieplanowanie kontroli gospodarowania wodami w KZGW

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 356 ust.2 pkt 6 lit. b ustawy – Prawo wodne, w PGW WP sporządzano i przedkładano do zatwierdzenia Ministrowi plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanych przez PGW WP. Jednakże przedkładane do zatwierdzenia Ministrowi plany kontroli gospodarowania wodami na lata 2020–2022 nie zawierały kontroli planowych prowadzonych przez KZGW, mimo że obowiązek przeprowadzania takich kontroli wynika z art. 240 ust. 2 pkt 23 ustawy – Prawo wodne, a zgodnie z art. 11 tej ustawy kontrola gospodarowania wodami stanowi jeden z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi.

#### Przykład

W piśmie, które wpłynęło do **PGW WP** 23 stycznia 2020 r., Minister poprosił Prezesa PGW WP o wyjaśnienie przyczyn nieuwzględnienia w planie kontroli na 2020 r. kontroli gospodarowania wodami wykonywanych przez pracowników KZGW. W odpowiedzi z 24 lutego 2020 r. Prezes PGW WP poinformował Ministra, że: w 2020 roku KZGW nie wyznaczył odrębnie podmiotów do przeprowadzenia kontroli, niemniej pracownicy KZGW będą uczestniczyli w wybranych kontrolach prowadzonych przez RZGW, jak również w razie potrzeby będą przeprowadzać kontrole w trybie doraźnym. Jednakże w 2020 r. pracownicy KZGW nie przeprowadzili żadnej kontroli gospodarowania wodami, uczestnicząc jedynie w 2 kontrolach prowadzonych przez RZGW w Białymstoku. Były Prezes PGW WP zeznał: „Z mojego punktu widzenia KZGW nie jest powołane do przeprowadzania kontroli, a są właściwi w tym zakresie pracownicy RZGW (RUM)”.

Plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanych przez RZGW

Dyrektorzy kontrolowanych RZGW corocznie przedkładali do KZGW projekty planów kontroli gospodarowania wodami. Plany te nie były jednak rzetelnie analizowane zarówno przez KZGW, jak i odpowiednie komórki organizacyjne RZGW.

### Przykład

W **RZGW w Poznaniu** w projekcie planu kontroli gospodarowania wodami na 2020 r., przekazanym do opinii dyrektorowi DUW, przewidziano kontrolę gospodarowania wodami dotyczącą poboru wód powierzchniowych z Jeziora Strykowskiego, w związku z decyzją Starosty Poznańskiego udzielającą pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód w zakresie poboru wód powierzchniowych z 2015 r., pomimo że kolejną decyzją tego Starosty udzielono nowego pozwolenia wodnoprawnego i jednocześnie wygaszono pierwotne pozwolenie wodnoprawne. Ponadto decyzją dyrektora ZZ w Poznaniu pozwolenie wodnoprawne zostało przeniesione na inny podmiot. W konsekwencji powyższego zatwierdzony przez Ministra plan kontroli gospodarowania wodami na rok 2020 r. nie został w pełni zrealizowany, gdyż uznano, że przeprowadzenie kontroli dotyczącej decyzji z 2015 r. stało się bezprzedmiotowe.

W latach 2019–2022 (I półrocze), w skontrolowanych RZGW<sup>85</sup> zaplanowano łącznie 88 kontroli dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne m.in. w zakresie korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych, przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy – Prawo wodne, utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych, w tym wykonania urządzenia wodnego (pomostu bez wymaganej zgody wodnoprawnej) oraz przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu albo zakazywania, lub uniemożliwienia przechodzenia przez ten obszar.

### Przykłady

W **RZGW w Warszawie** nie planowano przeprowadzenia kontroli gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że przy podejmowaniu decyzji w sprawie propozycji do planu kontroli nie brano pod uwagę takich kontroli, ponieważ wytyczne Prezesa PGW WP nie uwzględniały zakresu gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Ponadto dodał, że w badanym okresie nie wpłynęły żadne skargi w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, a wpływające wnioski, po ich analizie, zostały rozpatrzone na bieżąco bez konieczności podjęcia czynności kontrolnych, poza 1 przypadkiem, gdy podjęto decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej. Podniósł również, że przy planowaniu kontroli uwzględniane są lokalne uwarunkowania, a specyfika regionu wodnego obszaru działania RZGW w Warszawie obejmuje tereny, na których zlokalizowanych jest niewiele jezior, natomiast występuje rozwinięta sieć rzeczna obejmująca m.in. Wisłę, Narew i ich dopływy.

Zastępca dyrektora **RZGW w Szczecinie** w sprawie nieplanowania kontroli dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne wyjaśniła m.in., że: „[...] ustalając listę podmiotów do kontroli o charakterze planowym, które przeprowadzane są na podstawie planu rocznego, wyboru obiektów dokonywano w oparciu o zaproponowane przez poszczególne ZZ [...] – obiekty ze wskazanymi nieprawidłowościami w ich funkcjonowaniu [...], jak również podmioty od których problematyczne jest pozyskanie danych na potrzeby ustalenia opłaty zmiennej. Część obiektów typowana jest również bezpośred-

<sup>85</sup> Dwadzieścia sześć kontroli w RZGW w Białymstoku, 44 – w RZGW w Gdańsku, 17 – w RZGW w Poznaniu, 1 – w RZGW w Szczecinie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nio przez Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami [...] w celu sprawdzenia realizacji zaleceń zarządzeń pokontrolnych, czy też w związku z wątpliwościami co do prawidłowości funkcjonowania danego obiektu, które pojawiły się podczas wykonywania kontroli innych obiektów we wcześniejszym okresie”.

### Brak wiedzy w KZGW o przyczynach ujmowania przez RZGW kontroli w planach

W KZGW nie posiadano wiedzy, czy kontrole planowane do realizacji przez RZGW zostały wpisane do planu w wyniku złożonej skargi lub wniosku.

W KZGW wyjaśniono w tej sprawie m.in., że: „plany cząstkowe przygotowują RZGW [...], jeżeli RZGW przedstawił, że jakieś zagadnienie w kontroli jest dla nich ważne, to my tego nie kwestionujemy”.

Ponadto w KZGW nie dokumentowano przebiegu opiniowania planów kontroli gospodarowania wodami za lata 2019–2022, przygotowanych przez RZGW i przedkładanych do akceptacji Prezesowi PGW WP, pomimo że w zarządzeniu nr 80/2019 Prezesa PGW WP z 31 grudnia 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego PGW WP, w § 44 ust. 3 pkt 9 wskazano, że Wydział Gospodarowania Mieniem opiniuje i przedkłada Prezesowi PGW WP plany kontroli przygotowane przez RZGW i przygotowuje do przedłożenia Ministrowi plany kontroli gospodarowania wodami wykonywane przez PGW WP.

W KZGW wyjaśniono, m.in. że: „na etapie tworzenia planów w regionach Wydział współpracował na roboczo (konsultacje telefoniczne, za pośrednictwem aplikacji [...] oraz mailowo) z wydziałami w RZGW (działania te nie mają odzwierciedlenia w dokumentacji), udzielając stosownych wyjaśnień oraz konsultując zakres projektu planu.”.

W okresie objętym kontrolą Minister nie zlecał PGW WP wykonywania planowych ani doraźnych kontroli gospodarowania wodami dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi własność SP.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r., zgodnie z § 61 ust. 7 regulaminu organizacyjnego PGW WP, w strukturze organizacyjnej RZGW zadania związane z nadzorem nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne, w tym w zakresie kontroli gospodarowania wodami, należały do WKGW. Do zakresu działania WKGW należało m.in.: prowadzenie kontroli gospodarowania wodami, przygotowywanie planów kontroli gospodarowania wodami, przygotowywanie zarządzeń pokontrolnych oraz podejmowanie innych działań związanych z kontrolą, sprawdzenie realizacji zarządzeń pokontrolnych oraz współdziałanie z innymi organami kontroli w zakresie kontroli gospodarowania wodami. Zadań polegających na koordynacji przez dyrektora RZGW realizacji takich zadań przez podległe terenowe jednostki organizacyjne PGW WP nie przypisano wprost żadnej z komórek organizacyjnych RZGW. Koordynacja przez dyrektora RZGW realizacji zadań w zakresie kontroli gospodarowania wodami przez podległe terenowe jednostki organizacyjne PGW WP, tj. ZZ i NW, została określona w regulaminie organizacyjnym<sup>86</sup>. Określono

<sup>86</sup> § 64 ust. 8 pkt 7 (ZZ) oraz § 66 ust. 1 pkt 9 (NW).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w nim, że Dział Współpracy z Użytkownikami Wód w ZZ podejmuje działania polegające na współpracy w zakresie przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami, a NW – w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących zwolnienia od zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz brzegu wód morskich i morza terytorialnego.

W okresie objętym kontrolą w przypadku RZGW w Warszawie ww. zadania związane z nadzorem nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne zostały przypisane 8 pracownikom, w RZGW w Gdańsku ww. zagadnieniami zajmowało się od 2 do 3 osób, w RZGW w Białymstoku – od 2 do 4 pracowników, w RZGW w Szczecinie – 9 pracowników, a w RZGW w Poznaniu zadania te zostały przypisane kierownikowi wydziału oraz 3 pracownikom. We wszystkich skontrolowanych RZGW pracownicy, którzy realizowali te zadania mieli je powierzone w zakresach czynności.

### Przykład

W **RZGW w Poznaniu** koordynowanie współpracy z jednostkami organizacyjnymi PGW WP, innymi organami kontroli, właściwymi organami administracji publicznej, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi w celu kompleksowej realizacji prowadzonych kontroli przy uwzględnieniu kompetencji ustawowych dyrektora RZGW należało do głównych zadań powierzonych kierownikowi WKGW.

W poszczególnych latach 2019–2022<sup>87</sup> PGW WP wykonało z zaplanowanej liczby kontroli gospodarowania wodami, odpowiednio: 187 z 250, 210 z 214, 177 z 191 oraz 102 z 178 kontroli, oraz dodatkowo, odpowiednio: 588, 472, 503 i 250 kontroli doraźnych, z czego nielegalnych pomostów i grodzień dotyczyło, odpowiednio: 22, 25, 28 i 9 wykonanych kontroli<sup>88</sup>. KZGW nie wykonało żadnej z ww. kontroli dotyczących pomostów i grodzień, a jedynie w 2020 r. pracownicy KZGW uczestniczyli w 1 kontroli gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne prowadzonej przez RZGW w Białymstoku.

W KZGW wyjaśniono m.in., że „[...] kontrole gospodarowania wodami są przeprowadzane przez dyrektorów RZGW. Przeprowadzanie kontroli przez KZGW nie jest uzasadnione ekonomicznie. Ma to związek z ponoszeniem przez PGW WP dodatkowych kosztów transportu, noclegów i delegacji w przypadkach kontroli przeprowadzanych w odległych rejonach Polski. Pracownicy KZGW uczestniczą w wybranych kontrolach przeprowadzanych przez RZGW w przypadkach kontroli szczególnie skomplikowanych”.

Pismem z 25 czerwca 2020 r. Prezes PGW WP – na podstawie § 2 ust. 5 regulaminu organizacyjnego PGW WP – wydał zastępcy Prezesa PGW WP ds. usług wodnych, za pośrednictwem dyrektora DUW, polecenie przeprowadzenia w trybie pilnym kontroli gospodarowania wodami w zakresie działań RZGW w Białymstoku. Polecenie to zostało wydane na wniosek

### Wykonywanie kontroli gospodarowania wodami

<sup>87</sup> Stan na 30 czerwca 2022 r.

<sup>88</sup> Stan na 30 czerwca 2022 r.

z 15 października 2019 r.<sup>89</sup> dotyczący wszczęcia postępowania kontrolnego wobec RZGW w Białymstoku w zakresie grodzienia nieruchomości przyległych do jeziora Świątajno<sup>90</sup>. Pismem z 1 lipca 2020 r. zastępca dyrektora DUW zmieniła ww. polecenie Prezesa PGW WP, wydając polecenie przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami dyrektorowi RZGW w Białymstoku. Jednocześnie poinformowała, że kontrola odbędzie się przy współudziale przedstawicieli KZGW. Prezes PGW WP nie wyegzekwował od podległych mu pracowników wykonania wydanego im polecenia przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami w zakresie działań RZGW w Białymstoku.

### Kontrola gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w skontrolowanych RZGW przeprowadzono łącznie 106 kontroli gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne<sup>91</sup>, w tym 81<sup>92</sup> z 88 ujętych w planach kontroli. Sześćdziesiąt sześć spośród tych kontroli dotyczyło wykonania urządzenia wodnego (pomostu bez wymaganej zgody wodnoprawnej), zakazu grodzienia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar lub obu tych zakresów. Pozostałe kontrole dotyczyły m.in. naruszenia linii brzegowej jezior, umocnienia brzegu jeziora, ujęć wód powierzchniowych, korzystania z gruntów pod wodami, innych niż pomosty urządzeń wodnych – nabrzeży, slipów, a ponadto kanałów dojazdowych, torów wodnych i basenów portowych.

W efekcie tych kontroli stwierdzono przypadki budowy lub przebudowy urządzeń wodnych bez wymaganych zgód wodnoprawnych (m.in. przekształcenia pomostów kąpieliskowych w żeglugowe, wykonania slipu bez zgody wodnoprawnej, budowy pomostu niezgodnie ze zgłoszeniem), grodzienia przejścia wzdłuż linii jeziora oraz bezumownego zajęcia gruntu pod wodami w związku z ustawieniem urządzeń wodnych.

W wyniku otrzymanych, w okresie objętym kontrolą, skarg i wniosków dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, tj. legalności budowy pomostów i grodzienia brzegu jeziora, na obszarze działania kontrolowanych RZGW podjęto łącznie 17 kontroli.

#### Przykład

W RZGW w Warszawie, w okresie poddanym kontroli, przeprowadzono 1 kontrolę doraźną w 2020 r., w związku z wnioskiem radnej Rady Miejskiej w Łomiankach o wykonanie kontroli gospodarowania wodami na terenie Jeziora Kiełpińskiego z uwagi na wybudowanie ogrodzenia wzdłuż

<sup>89</sup> Wniosek o wszczęcie postępowania kontrolnego wobec RZGW w Białymstoku złożony przez kancelarię radcy prawnego reprezentującego osobę fizyczną – właściciela działki, którego prawo do służebności gruntowej zostało naruszone samowolnym postawieniem ogrodzenia.

<sup>90</sup> Nr ewidencyjny działki: 82/14, obręb Narty, oraz nr ewid. – 24/8, 24/7 i 24/3, obręb Warchały.

<sup>91</sup> Czterdzieści dwie kontrole w RZGW w Białymstoku, 46 – w RZGW w Gdańsku, 14 – w RZGW w Poznaniu, 3 – w RZGW w Szczecinie oraz 1 kontrola w RZGW w Warszawie.

<sup>92</sup> RZGW w Białymstoku zrealizował 22 z 26 planowanych kontroli, RZGW w Poznaniu zrealizował 14 kontroli, a przeprowadzenie 2 kolejnych kontroli zaplanowano na II półrocze 2022 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

całej działki do samego lustra wody tego jeziora. Przeprowadzona kontrola potwierdziła zarzuty stawiane we wniosku. Podmiot kontrolowany odmówił podpisania protokołu kontroli, podnosząc m.in. brak ustalenia charakteru wód (czy są to wody płynące czy stojące) Jeziora Kiełpińskiego. Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że pomimo stwierdzenia nieprawidłowości polegającej na grodzeniu działki do samego lustra wody Jeziora Kiełpińskiego nie wydano zarządzenia pokontrolnego z uwagi na nieustalony charakter wód. Dodał, że zarządzenie pokontrolne wydawane jest w przypadku, gdy kontrolowane wody mają charakter wód publicznych, czyli wód w myśl art. 232 ust. 1 ustawy – Prawo wodne (który zakazuje grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar). W celu stosowania tego przepisu prawnego należy ustalić charakter wód, do których dostęp został zagrodzony. Jeżeli nie są to wody publiczne (wody płynące oraz inne stanowiące własność SP) powyższy artykuł nie ma zastosowania.

W latach 2019–2022 (I półrocze) kontrole gospodarowania wodami prowadzone były przez RZGW na podstawie przepisów art. 334–342 ustawy – Prawo wodne, w których określono zakres takich kontroli, oraz uregulowania dotyczące m.in. uprawnień kontrolujących, upoważnień, protokołów kontroli oraz działań podejmowanych po kontroli. Z zasad przeprowadzania kontroli wynikało m.in., że:

- kontrola planowana lub doraźna gospodarowania wodami, stosownie do art. 334 ustawy – Prawo wodne, dotyczy m.in. korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych, przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy, wykonania urządzeń wodnych, utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych, przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń;
- kontrole przeprowadzają zespoły co najmniej dwuosobowe na podstawie legitymacji oraz upoważnienia stałego lub jednorazowego, z wyjątkiem spraw niecierpiących zwłoki, w których czynności kontrolne mogą być prowadzone przez jednego kontrolującego;
- co do zasady o kontroli zawiadamia się kontrolowanego, wskazując zakres i termin kontroli oraz miejsce rozpoczęcia czynności kontrolnych, a kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, z wyjątkiem uzasadnionych przypadków, w szczególności istotnych zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej w którym można przeprowadzić kontrolę bez zawiadomienia;
- kontrolujący dokonuje ustalenia stanu faktycznego na podstawie dowodów, przeprowadzonych oględzin i badań, sporządza protokół kontroli w 2 egzemplarzach, parafowany i podpisany przez kontrolujących i kontrolowanego;
- komórka odpowiedzialna za kontrole przygotowuje projekty rozstrzygnięć przewidzianych w art. 341 ust. 1 i 3 ustawy – Prawo wodne, tj. m.in.: projekt zarządzenia pokontrolnego, projekt wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego, projekt wystąpienia do właściwego organu o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu na prawach stron;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zarządzenie pokontrolne jest dokumentem niemającym cech aktu administracyjnego w rozumieniu przepisów k.p.a. i nie mogą w nim być zawarte żadne zobowiązania nałożone na kontrolowanego poza wymaganiami określonymi przepisami ustawy – Prawo wodne oraz ostatecznymi decyzjami administracyjnymi wydanymi na jej podstawie;
- przekazanie informacji lub złożenie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego powinno mieć miejsce w szczególności w przypadku rażącego naruszenia obowiązków określonych w decyzji pozwolenia wodnoprawnego, stwierdzenia podczas kontroli braku pozwolenia wodnoprawnego, stwierdzenia nieprawidłowości w gospodarowaniu wodami powstałych ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie obowiązków w decyzji administracyjnej;
- w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia należy niezwłocznie zawiadomić o tym właściwe organy.

Badaniem w zakresie zgodności podejmowanych działań związanych z realizacją kontroli gospodarowania wodami z przepisami ustawy – Prawo wodne oraz z zasadami określonymi w uregulowaniach wewnętrznych objęto dokumentację dotyczącą 24 przeprowadzonych kontroli<sup>93</sup>. W 4 z 5 skontrolowanych RZGW stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

### Przykłady

Analiza dokumentacji 5 kontroli przeprowadzonych przez pracowników **RZGW w Białymstoku** na obszarze województwa podlaskiego wykazała, że w 3 przypadkach akta kontroli nie zawierały pisemnego oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli, o którym mowa w rozdziale VII ust. 1 zasad przeprowadzania kontroli, zaś w upoważnieniach do 2 kontroli przedsiębiorców nie zawarto oznaczenia tych przedsiębiorców, wymaganego przepisami art. 337 ust. 3 ustawy – Prawo wodne.

Analiza dokumentacji 5 kontroli przeprowadzonych przez pracowników **RZGW w Gdańsku** wykazała, że 2 kontrole wszczęto niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi w tym zakresie, określonymi w rozdziale X ust. 2 zasad przeprowadzania kontroli, tj. przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. W przypadku 1 kontroli do przeprowadzenia czynności kontrolnych bez udziału kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, nie zapewniono udziału innego pracownika kontrolowanego lub przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny. Było to niezgodne z art. 337 ust. 6 ustawy – Prawo wodne oraz z uregulowaniami zawartymi w dziale VIII ust. 5 zasad przeprowadzania kontroli.

W **RZGW w Poznaniu** 2 z 8 kontroli gospodarowania wodami (25% kontroli objętych badaniem) przeprowadzono bez udziału funkcjonariusza publicznego. W obu przypadkach, w dniu kontroli, w wyznaczonym miejscu do zbiórki nie zastano kontrolowanych, a czynności kontrolne zostały przeprowadzone przez pracowników RZGW w Poznaniu bez udziału kontrolowanych bądź ich pełnomocników lub innych osób.

W **RZGW w Warszawie**, w 1 przypadku kontrolujący nie złożył pisemnego oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w kontroli przed podjęciem czynności kontrolnych, co stanowiło naruszenie zasad przeprowadzania kontroli.

<sup>93</sup> Pięć kontroli w RZGW w Białymstoku, 5 – w RZGW w Gdańsku, 8 – w RZGW w Poznaniu, 5 – w RZGW w Szczecinie oraz 1 kontrola w RZGW w Warszawie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla 24 kontroli objętych badaniem w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości wydano 12 zarządzeń pokontrolnych na podstawie art. 341 ust. 1 ustawy – Prawo wodne lub sporządzono i przekazano informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli do innych jednostek PGW WP albo, na podstawie art. 342 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, do innych organów administracji publicznej.

### Przykłady

W **RZGW w Poznaniu**, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w trakcie kontroli gospodarowania wodami, w 2 przypadkach wydano zarządzenia pokontrolne, w których zobowiązano kontrolowanych do uzupełnienia brakującego fragmentu poszycia pomostu i do niezwłocznego doprowadzenia do należytego stanu technicznego urządzenia wodnego, którego elementy zagrażały bezpieczeństwu użytkowników. W ww. zarządzeniach zobowiązano kontrolowanych do pisemnego powiadomienia dyrektora RZGW w Poznaniu o realizacji zarządzenia (wraz z dokumentacją fotograficzną), a obaj zobowiązani przedłożyli wymagane dokumenty potwierdzające wykonanie wydanych zaleceń.

Ponadto:

- w 6 przypadkach przekazano informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli dyrektorom ZZ w Poznaniu (4 sprawy) oraz w Gorzowie Wielkopolskim (2 sprawy);
- w 2 przypadkach (w których stwierdzono wycinkę roślinności wodnej) powiadomiono komendę powiatową policji o ustaleniach wskazujących na prawdopodobieństwo popełnienia czynu, o którym mowa w art. 476 ust. 1 ustawy – Prawo wodne; ponadto w 1 z ww. przypadków zawiadomiono PINB;
- w 5 przypadkach (w których stwierdzono m.in. bezumowne użytkowanie gruntów SP) informację o wynikach przeprowadzonej kontroli przekazano do WGMiW, który wzywał użytkowników do złożenia wniosku o zawarcie umowy wraz z niezbędną dokumentacją bądź do likwidacji nielegalnych urządzeń wodnych;
- w 1 przypadku (w którym stwierdzono występowanie kąpieliska) informację o wynikach przeprowadzonej kontroli przekazano do powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej.

W **RZGW w Szczecinie** w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi podczas kontroli doraźnej wysłano 3 pisma wzywające do natychmiastowej likwidacji wykonanego ogrodzenia uniemożliwiającego swobodne przechodzenie wzdłuż brzegu jeziora. Ponadto o wynikach kontroli poinformowano, wnosząc o wszczęcie postępowań w celu ukarania sprawcy, następujące organy: Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Szczecinie, Komendę Powiatową Policji w Kamieniu Pomorskim, Burmistrza Wolina; Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie oraz Prokuraturę Rejonową w Kamieniu Pomorskim.

W okresie objętym kontrolą NW, które nie posiadały uprawnień do egzekwowania likwidacji nielegalnych pomostów, w tym nakładania mandatów, przeprowadziły 2008 wizji terenowych pomostów i grodzień.

W zakresie przesłanek przeprowadzania/zlecenia wizji terenowych przez NW i ZZ Prezes PGW WP wyjaśnił m.in. że: „Przeprowadzanie wizji terenowych przez NW i ZZ w latach 2019–2022, jak również zlecenie rzeczonym jednostkom organizacyjnym ich wykonania, ma na celu ustalenie aktualnego stanu faktycznego w oznaczonych lokalizacjach i realizowane

Wizje terenowe sposobu gospodarowania jeziorami

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jest w szerokim zakresie działań, m.in. poprzez: weryfikowanie podejrzeń zachowania nieprawidłowości w sferze gospodarowania wodami, w zakresie lokalizacji urządzeń wodnych lub korzystania z wód, [...] sprawdzanie właściwego korzystania z gruntów i innego mienia SP, w stosunku do których PGW WP wykonują prawa właścicielskie”.

Zdaniem NIK działalność jednostek organizacyjnych PGW WP nie zapewniła w sposób wystarczający kontroli gospodarowania wodami w zakresie związanym z gospodarowaniem jeziorami. Nieprzeprowadzanie takich kontroli przez pracowników KZGW, a także stosunkowo niewielka liczba zrealizowanych kontroli przez pracowników RZGW skutkowało brakiem wystarczającego nadzoru w omawianym zakresie. Przyczyną tego stanu jest scentralizowanie kompetencji w zakresie kontroli gospodarowania wodami na poziomie krajowym i regionalnym, z pominięciem terenowych jednostek organizacyjnych PGW WP, tj. ZZ i NW. Dotychczasowa praktyka zlecania tym jednostkom przeprowadzania wizji terenowych wskazuje na zasadność wyposażenia ich w kompetencje kontrolne, gdyż i tak wykonują one podstawowe czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie sposobu gospodarowania jeziorami, nie mając przy tym niezbędnych instrumentów prawnych zapewniających skuteczność ich działania, a także kompetencji do podejmowania działań pokontrolnych.

### Niepełny monitoring wydanych zarządzeń pokontrolnych

Nie wszystkie kontrolowane RZGW monitorowały realizację wydanych zarządzeń pokontrolnych po przeprowadzonych kontrolach gospodarowania jeziorami. Monitorowanie zarządzeń i wykorzystania przesłanych informacji odbywało się poprzez kierowanie do kontrolowanych podmiotów pism z zapytaniem o stan realizacji wniosków oraz poprzez oględziny w terenie.

Zdjęcie nr 4

Pozostałości – słupki metalowe – po ogrodzeniu nieruchomości wzdłuż brzegu Jeziora Głuszyńskiego (obszar RZGW w Warszawie)



Źródło: materiały własne NIK.

### Przykłady

**RZGW w Białymstoku**, w ramach sprawdzenia realizacji 5 wydanych zarządzeń pokontrolnych, wystosował 3 pisma oraz przeprowadził oględziny w terenie. W 4 przypadkach nieprawidłowości zostały usunięte zgodnie z ww. zarządzeniami poprzez likwidację nielegalnych pomostów lub ogrodzeń. Natomiast w 1 przypadku, ze względu na brak bezsprzecznego ustalenia właściciela pomostów, postanowienia zarządzenia pokontrolnego nie zostały zrealizowane.

**RZGW w Gdańsku**, w przypadku 4 kontroli, monitorowało realizację zarządzeń pokontrolnych, dokonując m.in. wizji terenowych lub wymieniając pomiędzy komórkami organizacyjnymi RZGW informacje dotyczące prowadzonych postępowań w sprawie pozwoleń wodnoprawnych; w 1 przypadku nie upłynął termin realizacji zobowiązań wskazanych w zarządzeniu pokontrolnym.

Dyrektor **RZGW w Poznaniu** nie monitorował sposobu wykorzystania, w szczególności podjęcia/wykonania działań/obowiązków określonych w przekazywanych dyrektorom ZZ informacjach o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarowania wodami (nie posiadał informacji zwrotnych o sposobie wykorzystania przekazanych informacji – podjętych działaniach).

Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego przez pracowników PGW WP wykonujących kontrolę gospodarowania wodami zostało uregulowane w lipcu 2020 r. rozporządzeniem w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Prezes PGW WP dopiero 13 sierpnia 2021 r., tj. po 378 dniach od wejścia w życie ww. rozporządzenia, wprowadził „Zasady postępowania dotyczącego nakładania przez pracowników PGW WP grzywien w drodze mandatu karnego”<sup>94</sup> oraz wydał pracownikom PGW WP pierwsze upoważnienia.

Nakładanie grzywien  
w drodze mandatu  
karnego

Pomimo otrzymanych kompetencji, wykonujący kontrolę gospodarowania wodami pracownicy kontrolowanych RZGW nie korzystali z przysługującego im uprawnienia określonego w art. 341 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo wodne.

W okresie objętym kontrolą pracownicy PGW WP nie nałożyli żadnej grzywny dotyczącej spraw związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne<sup>95</sup>.

W KZGW wyjaśniono m.in., że: „[...] wystawienie mandatu leży w gestii kontrolującego [...] wskazać należy, że jest to jedna z form reakcji kontrolnych określonych w art. 341 ustawy – Prawo wodne, jest to również relatywnie nowa forma reakcji niestosowana wcześniej przez Wody Polskie oraz RZGW”.

<sup>94</sup> Zarządzenie nr 49/2021. W zarządzeniu wprowadzającym ww. zasady wskazano, że do nakładania grzywien uprawnieni są pracownicy PGW WP na podstawie upoważnienia Prezesa PGW WP. Określono także wzór tego upoważnienia oraz sposób postępowania w przypadku stwierdzenia wykroczenia. W załączniku do ww. zarządzenia wskazano wysokość grzywny za wskazane naruszenia oraz wyciąg z przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124).

<sup>95</sup> Według stanu na 13 września 2022 r. w okresie objętym kontrolą pracownicy PGW WP nałożyli 3 grzywny, łącznie na 1000 zł (RZGW w Lublinie i RZGW w Rzeszowie), jednak żadna z nich nie dotyczyła spraw związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezes PGW WP, w ramach sprawowanego nadzoru nad jednostkami PGW WP, nie zapewnił (do czasu kontroli NIK) posiadania, w przypadku części pracowników RZGW i KZGW uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, niezbędnych do tego bloczków mandatowych.

### Przykład

Uprawnieni, zgodnie z art. 336 ust. 1 pkt 9 ustawy – Prawo wodne, do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 476 ust. 1 i 2, art. 477 pkt 4–8 oraz art. 478 pkt 2, 6 i 12–16 ustawy – Prawo wodne pracownicy (w KZGW – 3 osoby, w RZGW w Szczecinie – 1 osoba oraz w RZGW w Krakowie – 4 osoby) nie zapotrzebowali/odebrali bloczków mandatowych z Izby Administracji Skarbowej w celu realizacji powyższego uprawnienia.

Były Prezes PGW WP zeznał: „Nie miałem takiej wiedzy, że 3 jednostki (RZGW w Szczecinie, RZGW w Krakowie oraz KZGW) nie zapotrzebowały/odebrały bloczków mandatowych”.

Prezes PGW WP nie zapewnił również skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zwrotu do KZGW upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przez pracowników RZGW, którzy rozwiązali stosunek pracy w PGW WP.

### Prowadzenie w Ministerstwie kontroli gospodarowania wodami

Na podstawie regulaminów organizacyjnych MGMiŻŚ prowadzenie spraw z zakresu kontroli gospodarowania wodami w stosunku do PGW WP należało do zadań DOiKGW. Zadania te realizował Wydział Kontroli Gospodarowania Wodami.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. zadania związane z kontrolą gospodarowania wodami, o której mowa w art. 335 ustawy – Prawo wodne, realizowało 12 osób z Wydziału Kontroli Gospodarowania Wodami w DOiKGW. Zadania te były wymienione w opisach stanowisk pracy poszczególnych pracowników.

W okresie objętym kontrolą w DOiKGW sporządzano projekty rocznych planów kontroli gospodarowania wodami w PGW WP, o których mowa w art. 335 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne, zatwierdzane przez Ministra. Łącznie w ww. okresie zaplanowano 63 kontrole<sup>96</sup>, jednak żadna z nich nie dotyczyła gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

Dyrektor DOiKGW wyjaśnił, że projekty rocznych planów kontroli były sporządzane w oparciu o szeroko pojmowaną analizę ryzyka, dla której materiałami źródłowymi były m.in. liczba wniosków kierowanych do Ministerstwa, czy liczba i rodzaj wpływających skarg. Przygotowany przez DOiKGW projekt rocznego planu kontroli był kierowany do opinii, do komórek organizacyjnych Ministerstwa, oraz przekazywany do wiadomości kierownictwa Ministerstwa.

Podczas uzgadniania rocznych planów gospodarowania wodami żaden z departamentów urzędu obsługującego Ministra nie wskazał na konieczność przeprowadzenia kontroli gospodarowania wodami w zakresie gospodarowania jeziorami.

<sup>96</sup> Z tego: 11 – na 2019 r., 13 – na 2020 r., 14 – na 2021 r. i 25 – na 2022 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie poddanym kontroli nie przeprowadzono zarówno kontroli planowych, jak i pozaplanowych (doraźnych) dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne w PGW WP. Nie podjęto również kontroli w wyniku złożonych do Ministerstwa skarg lub wniosków.

Dyrektor DOiKGW wyjaśnił, że nie wpłynęły żadne skargi i wnioski osób fizycznych bądź innych podmiotów dotyczące funkcjonowania jezior.

Ponadto dyrektor DOiKGW oraz Minister wyjaśnili, że PGW WP nigdy nie zwróciło się do Ministra o współdziałanie w przeprowadzeniu takiej kontroli.

Budowa ogrodzeń powyżej 2,20 m nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, tylko zgłoszenia (art. 29 ust. 1 pkt 21 ustawy – Prawo budowlane), a budowa ogrodzenia, które nie przekracza wysokości 2,20 m, nie wymaga także zgłoszenia (art. 29 ust. 2 pkt 20 ustawy – Prawo budowlane). Tym samym budowa ogrodzenia o wysokości do 2,20 m nie stanowi samowoli budowlanej, do likwidacji której uprawnione są organy nadzoru budowlanego. Z kolei zgodnie z art. 232 ustawy – Prawo wodne zakazuje się grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz do brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

**Egzekwowanie  
obowiązku zakazu  
grodzenia nieruchomości  
przyległych do wód**

W sprawie sposobu egzekwowania przez PGW WP obowiązku zakazu grodzenia, o którym stanowi art. 232 ustawy – Prawo wodne, od podmiotów niestojących się do tego przepisu, a w szczególności ogrodzeń o wysokości poniżej 2,20 m Minister wyjaśnił, że PGW WP podejmuje szereg działań mających na celu przestrzeganie przepisu art. 232 ust. 1 ustawy – Prawo wodne. Przepis art. 341 ustawy – Prawo wodne wskazuje zakres reakcji pokontrolnych w tego typu sprawach. Na podstawie ustaleń kontroli, o której mowa w art. 335 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, organ wykonujący kontrolę lub Minister mogą: wydać kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne, wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego przewidzianego przepisami ustawy, wystąpić do właściwego organu o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu na prawach strony i nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w przepisach ustawy. Kontrolowany, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, jest obowiązany powiadomić organ wykonujący kontrolę albo Ministra o realizacji zaleceń wskazanych w tym zarządzeniu. Organ wykonujący kontrolę albo Minister mogą również wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub innego przewidzianego prawem postępowania wobec osób odpowiedzialnych za dopuszczenie do uchybień i powiadomienie, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach. Minister wyjaśnił również, że informacja o posadowieniu ogrodzeń w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu lub w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż linii brzegu powinna być kierowana do organów Policji lub komórek kontroli gospodarowania wodami w PGW WP.

Zdjęcie nr 5

Zagrodzenie przejścia linią brzegu Jeziora Zdwońskiego (obszar RZGW w Warszawie)



Źródło: materiały własne NIK.

W ramach inicjowania, weryfikowania i egzekwowania w KZGW oraz w terenowych jednostkach organizacyjnych PGW WP zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących jeziora Prezes PGW WP polecił w 2020 r. RZGW w Białymstoku przeprowadzenie 2 kontroli w tym zakresie. Ponadto zarządzeniem nr 33/2022 Prezesa PGW WP z 3 czerwca 2022 r.<sup>97</sup> powołano zespół do spraw wypracowania porozumienia w sprawie ochrony mazurskich jezior i rzek przed dewastacją, w skład którego weszli przedstawiciele PGW WP, Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie, Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie oraz Policji. W ramach porozumienia przyjęto załącznik nr 1 zawierający m.in.: propozycje zmian art. 232 ustawy – Prawo wodne określających, że w sprawach spornych związanych z grodzeniem nieruchomości przyległych do wód publicznych ustalenia linii brzegu dokonuje się na koszt właściciela tej nieruchomości.

Egzekwowanie, wynikające z ustawy – Prawo wodne, zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących jeziora<sup>98</sup> wymagało podjęcia współpracy jednostek organizacyjnych PGW WP z organami jst. Zgodnie z posiadanymi kompetencjami to wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji, wyznacza dostęp do wód publicznych na nieruchomościach przyległych do tych wód<sup>99</sup>. Spośród skontrolowanych jednostek tylko RZGW w Gdańsku podjęło taką współpracę. Pozostałe jednostki w latach objętych kontrolą nie prowadziły takiej współpracy z uwagi na brak informacji i wniosków dotyczących grodzenia nieruchomości od jst.

<sup>97</sup> W sprawie powołania zespołu do spraw wypracowania porozumienia w sprawie ochrony mazurskich jezior i rzek przed dewastacją.

<sup>98</sup> Art. 232 ust. 1 ustawy – Prawo wodne.

<sup>99</sup> Art. 233 ust. 2 ustawy – Prawo wodne.

### Przykład

Dyrektor **RZGW w Gdańsku** skierował, na podstawie art. 341 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, wniosek do Wójta Gminy Małdyty o wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji wyznaczającej część nieruchomości umożliwiającej dostęp do powierzchniowych wód publicznych jeziora Kęty. Na podstawie ustaleń pracowników gminy wskazano istniejącą drogę gminną umożliwiającą dostęp do linii brzegowej jeziora oraz pas wokół jeziora umożliwiający korzystanie z wody publicznej.

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. jednostki organizacyjne PGW WP dokonały tylko 20 zgłoszeń nielegalnych urządzeń wodnych (pomostów) do PINB<sup>100</sup>.

Dyrektor DUW wyjaśnił: „W przypadku zasadności zastosowania reakcji pokontrolnej w postaci wystąpienia do PINB w trybie art. 341 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego, przeprowadzający kontrolę gospodarowania wodami formułują wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego”.

### Przykład

**RZGW w Warszawie**, w odniesieniu do jezior stanowiących wody publiczne, nie zgłosił do PINB 4 przypadków nielegalnego użytkowania pomostów (brak pozwolenia wodnoprawnego).

Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że w ustawie – Prawo wodne nie ma przepisów stanowiących o zastosowaniu przekazania takich przypadków do organów PINB. Przed okresem objętym kontrolą ZZ zgłaszały do PINB przypadki nielegalnych pomostów usytuowanych na gruntach SP, pozostających w jego zarządzie. Zgłoszeń tych dokonywano w sytuacji, gdy nie udało się ustalić właściciela oraz nie odnaleziono żadnej dokumentacji wskazującej na legalność pomostu (pozwolenie wodnoprawne). W związku z powyższym podejmowano decyzję o przekazaniu do PINB informacji o nielegalnym pomoście. Zdarzały się przypadki, że w trakcie prowadzonego postępowania przez PINB, które mogło zakończyć się nakazem likwidacji nielegalnego pomostu, do czego zobowiązany jest PGW WP, zgłaszał się potencjalny właściciel, co pozwalało organowi Wód Polskich na podjęcie dalszych czynności zmierzających do zalegalizowania pomostu.

Dodatkowo dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że działania w odniesieniu do nielegalnego użytkowania pomostów są podejmowane na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne. Przypadki nielegalności pomostów obejmują 2 zagadnienia: pierwsze dotyczy braku pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego a drugie braku zawarcia umowy użytkowania gruntów pod wodami, pomimo posiadanego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego. W przypadku braku tych dokumentów RZGW w Warszawie występował do podmiotów posiadających prawdopodobnie nielegalne pomosty z prośbą o wyjaśnienie, czy dany pomost ma pozwolenie wodnoprawne i zwracał się o jego legalizację. Przy braku współpracy z użytkownikiem nielegalnego pomostu RZGW w Warszawie może przeprowadzić kontrolę gospodarowania wodami i nałożyć mandat lub przekazać informację do organów ścigania, w związku z poczynionymi ustaleniami.

<sup>100</sup> Z terenu: RZGW w Białymstoku złożono 7 zgłoszeń, RZGW we Wrocławiu – 5 zgłoszeń, RZGW w Poznaniu – 4 zgłoszenia, RZGW w Gdańsku – 3 zgłoszenia oraz RZGW w Bydgoszczy – 1 zgłoszenie. Z NW w Kwidzynie (RZGW w Gdańsku) do PINB w Kwidzynie wpłynęły informacje dotyczące budowy 3 pomostów. Kontrole przeprowadzone przez PINB oraz weryfikacja dokumentacji nie wykazały nieprawidłowości.

### Skargi i wnioski w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do skontrolowanych RZGW wpłynęło łącznie 16 skarg<sup>101</sup> oraz 45 wniosków dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne<sup>102</sup>. Skargi i wnioski dotyczyły m.in. nielegalnego użytkowania pomostów, grodzienia nieruchomości przyległych do wód jeziora, niszczenia lub zmiany linii brzegowej jeziora oraz nienależytego działania pracowników NW lub ZZ w trakcie prowadzonych spraw.

W poszczególnych RZGW żadnej z zarejestrowanych skarg i wniosków w zakresie gospodarowania jeziorami nie pozostawiono bez rozpatrzenia. Skargi objęte badaniem były ujęte w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków stosownie do przepisu art. 254 k.p.a. Nie wszystkie otrzymane wnioski zostały zarejestrowane, co było niezgodnie ze sposobem postępowania określonym w wewnętrznych procedurach przyjmowania i rozpatrywania skarg.

W związku ze złożonymi skargami i wnioskami podejmowano działania polegające m.in. na przeprowadzeniu kontroli lub oględzin, przekazaniu sprawy do właściwego ZZ lub NW w celu weryfikacji stanu faktycznego w terenie oraz wzywaniu podmiotów do doprowadzenia do zgodności stanu faktycznego z obowiązującym stanem prawnym wynikającym z przepisów ustawy – Prawo wodne.

Z 15 objętych badaniem skarg 8 uznano za niezasadne, a 3 zostały przekazane według właściwości do innych organów. Skargi załatwiano bez zbędnej zwłoki w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 k.p.a., tj. nie później niż w ciągu miesiąca.

Z 22 wniosków objętych badaniem<sup>103</sup> w 6 przypadkach nie poinformowano składającego wniosek o sposobie załatwienia sprawy, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 244 § 2 k.p.a.

### Przykłady

W RZGW w Białymstoku według stanu na 30 czerwca 2022 r. nie zaewidencjonowano w rejestrze skarg i wniosków 13 wniosków o interwencję/kontrolę dotyczących gospodarowania jeziorami zlokalizowanymi na obszarze województwa podlaskiego, które wpłynęły do RZGW w latach 2019–2022 (I półrocze). Było to niezgodne z art. 254 k.p.a. zgodnie z którym wnioski składane i przekazywane m.in. do organów państwowych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Obowiązek ewidencjonowania wniosków w ww. rejestrze wynikał także z § 4 ust. 1 procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, który stanowi, że skargi, wnioski i petycje, wnoszone do jednostek organizacyjnych PGW WP są ewidencjonowane w rejestrach skarg i wniosków. Ponadto w 2 przypadkach nie poinformowano składającego wniosek o sposobie załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 244 § 2 k.p.a. Dyrektor RZGW w Białymstoku wyjaśnił,

<sup>101</sup> Dwie skargi do RZGW w Białymstoku (w tym 1 objęta badaniem z obszaru województwa podlaskiego), 10 – do RZGW w Gdańsku, 3 – do RZGW w Poznaniu oraz 1 – do RZGW w Szczecinie.

<sup>102</sup> Trzydzieści sześć wniosków do RZGW w Białymstoku (w tym 13 objętych badaniem z obszaru województwa podlaskiego), 2 – do RZGW w Szczecinie oraz 7 – do RZGW w Warszawie.

<sup>103</sup> Z czego 7 z 13 wniosków objętych badaniem z obszaru województwa podlaskiego (złożonych do RZGW w Białymstoku) było anonimowych.

że pisma te nie spełniały przesłanek do ich zakwalifikowania jako wnioski, dlatego też ich nie rejestrowano, a RZGW nie widział zasadności zastosowania się do ww. przepisów k.p.a.

Dyrektor **RZGW w Gdańsku** w przypadku 1 skargi zawiadomił stronę o niezałatwieniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, nie wskazał jednak nowego terminu załatwienia i nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 237 § 4 k.p.a. w związku z 36 § 1 k.p.a.

Na 7 wniosków złożonych do RZGW w Warszawie w 4 przypadkach nie poinformowano wnioskodawców o sposobie załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie art. 244 § 2 k.p.a. oraz § 5 pkt 17 i 18 procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg. Dyrektor RZGW w Warszawie wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia, ponadto w trakcie kontroli NIK podmioty te zostały poinformowane o sposobie załatwienia sprawy.

Wpływające do KZGW skargi ewidencjonowane były w rejestrze skarg powszechnych, wniosków i petycji prowadzonym przez Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego<sup>104</sup>, a następnie przekazywane do właściwej komórki lub jednostki organizacyjnej PGW WP. W okresie objętym kontrolą liczba skarg dotycząca gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne wyniosła 13, z czego 9 dotyczyło działania jednostek organizacyjnych PGW WP<sup>105</sup>. Z ww. skarg 6 przekazano do rozpatrzenia właściwym terenowo RZGW, 6 rozpatrzył Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego KZGW oraz 1 DUW.

### Przykłady

- Dziewięć skarg rozpatrzono w terminie wskazanym w § 5 ust. 11 procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, tj. w terminie do 1 miesiąca od daty wpływu, i poinformowano skarżącego o sposobie rozpatrzenia skargi.
- Jedna skarga nie została rozpatrzona w terminie 1 miesiąca z uwagi na fakt przekazania jej do RZGW w Gdańsku z 11 dniową zwłoką, tj. w terminie 18 dni od jej wpływu do KZGW.
- Dwie skargi jako anonimowe nie wymagały odpowiedzi.
- Wysłano 1 zawiadomienie o przedłużeniu terminu i skargę rozpatrzono we wskazanym terminie.

### 5.2.2. Sprawowanie przez Ministra nadzoru nad PGW WP

Sprawowanie nadzoru nad PGW WP było zadaniem przypisanym DGWiŻŚ<sup>106</sup>, którego prowadzenie powierzono Wydziałowi Nadzoru i Miętnia, w którym zadania realizowało 5 osób zgodnie z opisami stanowisk pracy. W okresie objętym kontrolą, w ramach nadzoru, o którym mowa w art. 356 ustawy – Prawo wodne, nie planowano w PGW WP kontroli dotyczących wykonywania przez Wody Polskie zadań w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne i nie przeprowadzano kontroli gospodarowania jeziorami w trybie określonym w ustawie o kontroli w administracji rządowej.

Nadzór Ministra nad PGW WP

<sup>104</sup> Zgodnie z procedurą przyjmowania i rozpatrywania skarg.

<sup>105</sup> Trzy skargi w 2019 r., 2 – w 2020 r. i 4 – w 2021 r.

<sup>106</sup> § 21 ust. 4 pkt 3 regulaminu organizacyjnego MG MiŻŚ z 22 marca 2018 r. i 30 stycznia 2019 r. oraz § 26 ust. 3 pkt 2 regulaminu organizacyjnego MI z 8 stycznia 2021 r.

Departament Kontroli w MI przeprowadził 2 kontrole planowe i 1 doraźną w PGW WP w 2021 r. Ponadto w planie kontroli na rok 2022 zaplanowano kontrolę pt. „Realizacja działalności statutowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.

### Przykład

Kontrole planowe dotyczyły podejmowania przez **PGW WP** działań w zakresie przejmowania i inwentaryzacji mienia SP oraz prawidłowości wydatkowania przez Wody polskie dotacji celowych z budżetu państwa.

W ramach kontroli doraźnej badano prawidłowość szacowania przez PGW WP kosztów realizacji wybranych inwestycji.

Na podstawie art. 356 ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo wodne, w latach 2019–2020 Minister nie wydawał poleceń przeprowadzenia kontroli nieujętych w planie kontroli. W 2021 r. i w 2022 r. polecono Prezesowi PGW WP przeprowadzenie po 2 kontrole nieujęte w planie kontroli na rok 2021<sup>107</sup> i 2022<sup>108</sup>. Kontrole te nie dotyczyły gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

Roczne oceny działalności PGW WP zostały dokonane w następujących terminach: za 2019 r. – 30 czerwca 2020 r., za 2020 r. – 30 czerwca 2021 r. i za 2021 r. – 7 lipca 2022 r. Opóźnienie dokonania oceny działalności PGW WP za 2021 r. spowodowane było przekazaniem sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych przy piśmie z 2 lipca 2021 r. – (PGW WP nie sygnalizowało możliwych problemów z przekazaniem tego dokumentu). Działalność PGW WP w latach 2019–2021 została oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami. W ocenach nie zostały wyodrębnione zagadnienia dotyczące jezior stanowiących wody publiczne.

W części ocen działalności PGW WP za lata 2019–2021, dotyczących oceny przyjmowania i załatwiania skarg, nie wyodrębniono zagadnień dotyczących jezior. W latach 2019–2021 realizację zadania oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami (dotyczyły terminowości załatwiania skarg), a w 2020 r. – pozytywnie.

Dyrektor Biura Prezesa PGW WP do oceny działalności za 2019 r. złożył wyjaśnienia odnoszące się do zastrzeżeń zawartych w ocenie, a w przypadku oceny działalności za 2020 r. PGW WP złożyło informację o realizacji poleceń zawartych w ocenie. Ponadto pismem z 5 sierpnia 2022 r.

<sup>107</sup> Pismem z 1 lutego 2021 r. polecono wykonanie 2 kontroli: 1) kontrolę prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie utrzymania urządzeń melioracji wodnych na podstawie art. 206 ustawy – Prawo wodne we wszystkich RZGW i 2) kontrolę sposobu wydawania przez jednostki PGW WP pozwoleń wodnoprawnych pod kątem zgodności z ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza oraz planu zarządzania ryzykiem powodziowym w wybranych RZGW oraz wybranych ZZ.

<sup>108</sup> Pismami z 17 stycznia 2022 r. i 5 maja 2022 r. polecono wykonanie 2 kontroli: 1) kontrolę realizacji zadań w zakresie ewidencji urządzeń melioracji wodnych w zakresie etapu zaawansowania wprowadzenia danych do systemów teleinformatycznych ewidencji melioracji wodnych przejętych od poszczególnych marszałków województw zbiorów danych (ewidencji) i uzupełniania oraz porządkowania tych danych w co najmniej 4 jednostkach PGW WP i 2) kontrolę dotyczącą udzielenia Urzędowi Morskiemu w Gdyni pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych w ramach przedsięwzięcia „Budowa falochronu osłonowego w porcie rybackim w Pucku” w kontekście terminowości jego wydawania.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prezes PGW WP złożył zastrzeżenia i uwagi do rocznej oceny działalności za rok 2021. W odpowiedzi na powyższe Minister poinformował PGW WP, że przedmiotowe zastrzeżenia, uwagi i wyjaśnienia nie mają wpływu na ocenę roczną działalności za 2021 r. oraz że roczna ocena działalności PGW WP nie uległa zmianie.

Działalność PGW WP w latach 2019–2022 została oceniona przez Ministra pozytywnie z zastrzeżeniami. W ocenie działalności PGW WP za 2019 r. Minister wskazał m.in., że PGW WP nie wyjaśniło przyczyn zmniejszenia liczby kontroli w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. (z 3200 kontroli do 588 kontroli). Ponadto w ocenie działalności PGW WP za 2020 r. Minister polecił Prezesowi PGW WP uregulowanie stanu prawnego jeziora Szczekawa oraz przedkładanie co kwartał sprawozdań z wykonania planu kontroli gospodarowania wodami w 2021 r. Powyższe sprawozdania PGW WP przekazywało w zakresie i w terminie wskazanym przez Ministra.

Do zakończenia kontroli NIK, tj. do 21 października 2022 r., nie ustalono stanu prawnego ww. jeziora, ponieważ złożenie wniosku o wydanie decyzji stwierdzającej przejście do zasobu nieruchomości SP gruntu pokrytego śródlądowymi wodami płynącymi jeziora Szczekawa uzależnione było od ustalenia linii brzegu jeziora Szczekawa.

W okresie objętym kontrolą Prezes PGW WP nie wносił zastrzeżeń do rocznych ocen działalności PGW WP w zakresie gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

Minister zaakceptował lub zatwierdził plany kontroli wewnętrznej w PGW WP na lata 2020–2022. Jedynie plan kontroli wewnętrznej na 2019 r. nie był przedmiotem zatwierdzenia przez Ministra, ponieważ nie został przekazany przez PGW WP, co opisano w wystąpieniu pokontrolnym NIK sformułowanym do Ministra po kontroli P/19/051 – „Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.

Plany kontroli wewnętrznej na 2020 r. i 2021 r. zostały zrealizowane w całości (na 2020 r. planowano 4 kontrole, a na 2021 r. – 7 kontroli). Poza planem kontroli, w 2020 r. podjęto także 3 kontrole doraźne, 9 postępowań wyjaśniających i 3 zadania monitorujące, a w 2021 r. przeprowadzono także 5 kontroli doraźnych i 9 postępowań wyjaśniających. W I półroczu 2022 r. wykonano 2 kontrole planowe (na 6 zaplanowanych) i 3 kontrole doraźne. Czynności kontrolne nieujęte w rocznym planie podejmowano na polecenie Prezesa PGW WP, w tym 2 kontrole doraźne w 2021 r. i 1 w I półroczu 2022 r., przeprowadzone na podstawie art. 356 ust. 2 pkt 7 ustawy – Prawo wodne. Realizowane zadania kontrolne nie obejmowały kontroli związanych z gospodarowaniem jeziorami.

Plany kontroli gospodarowania wodami, opracowane w PGW WP, były corocznie zatwierdzane przez Ministra.

Zatwierdzenie przez Ministra planów kontroli w jednostkach organizacyjnych PGW WP

Zatwierdzanie planów kontroli przez Ministra

### Przykład

W planie na 2019 r. ujęto 250 kontroli, w tym 21 (tj. 8,4%) dotyczących jezior, w planie na 2020 r. – 214 kontroli, w tym 27 (tj. 12,6%) dotyczących jezior, w planie na 2021 r. – 191 kontroli, w tym 15 (tj. 7,9%) dotyczących jezior, a w planie na 2022 r. – 178 kontroli, w tym 11 (tj. 6,2%) dotyczących jezior.

### Zatwierdzenie planów kontroli PGW WP pomimo braku zaplanowania kontroli realizowanych przez KZGW

W planie kontroli na 2019 r. ujęto 11 kontroli do przeprowadzenia przez KZGW, ale żadna z nich nie dotyczyła jezior. W planach kontroli gospodarowania wodami wykonywanych przez PGW WP na lata 2020–2022 nie ujęto kontroli planowanych do realizacji przez KZGW. Minister zatwierdził plany kontroli gospodarowania wodami wykonywanymi przez PGW WP na lata 2020–2022, w których nie ujęto ich wykonywania przez KZGW, co było niezgodne z art. 240 ust. 2 pkt 23 ustawy – Prawo wodne.

Minister wyjaśnił, że kontrole gospodarowania wodami prowadzone były w imieniu Prezesa PGW WP przez upoważnionych pracowników RZGW i pracowników KZGW. Stwierdził, że przepisy ustawy – Prawo wodne nie nakazują przeprowadzania kontroli tylko i wyłącznie przez pracowników KZGW, w związku z tym nie ma obowiązku, aby w planie kontroli gospodarowania wodami wyodrębniać kontrole KZGW w osobnej tabeli. Ponadto Minister wyjaśnił, że PGW WP pismem z 17 grudnia 2019 r. przedłożyło Ministrowi, celem zatwierdzenia, „Plan kontroli gospodarowania wodami na rok 2020”. W związku z faktem, że w planie nie ujęto kontroli gospodarowania wodami wykonywanymi przez KZGW, ówczesny Minister zwrócił się do Prezesa PGW WP o wyjaśnienia w tej sprawie. PGW WP poinformowało, że ze względów organizacyjnych nie wytypowano podmiotów do kontroli przeprowadzanych przez KZGW, a pracownicy KZGW będą uczestniczyli w wybranych kontrolach prowadzonych przez RZGW oraz, w razie potrzeby, będą przeprowadzać kontrole w trybie doraźnym.

Analiza sprawozdań z wykonania planów kontroli wykazała, że KZGW przeprowadził w ww. okresie tylko 1 kontrolę doraźną – w 2021 r.

Zdaniem NIK Minister nie zapewnił w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP właściwego planowania kontroli w zakresie gospodarowania wodami, co zgodnie z art. 11 ustawy – Prawo wodne stanowiło 1 z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Minister nie egzekwował od Prezesa PGW WP realizacji obowiązku wykonywania przez KZGW kontroli gospodarowania wodami. Zadanie to może być realizowane przede wszystkim poprzez włączenie do planu kontroli gospodarowania wodami PGW WP kontroli wykonywanych przez KZGW, analogicznie jak w planie tych kontroli na rok 2019. Nadzór nad wykonywaniem ustawowych zadań KZGW jest elementem nadzoru nad PGW WP. W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne.

Według sprawozdania rocznego PGW WP za 2019 r. z realizacji planu kontroli gospodarowania wodami, przeprowadzonych przez PGW WP, z 250 zaplanowanych kontroli wykonano 188. Ogólna liczba kontroli wyniosła 588, co stanowiło 235,2% planu. W 2020 r. z 214 zaplanowanych kontroli wykonano 207, a poza planem – w wyniku m.in. interwencji i wniosków – 262 kontrole. W 2021 r. wykonano 177 kontroli ze 191 zaplanowanych i 326 kontroli doraźnych. W sprawozdaniach ze zrealizowanych kontroli gospodarowania wodami w I półroczu 2022 r. podano, że wykonano łącznie 250 kontroli, z tego 102 kontrole ze 178 zaplanowanych i 148 kontroli doraźnych. Jako główny powód niewykonania założeń planów wskazano



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

konieczność przeprowadzenia kontroli wynikających m.in. z interwencji i wniosków oraz podjęcie działań kontrolnych w stosunku do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W sprawozdaniach brak było informacji ile zrealizowanych kontroli dotyczyło jezior.

W okresie objętym kontrolą Departament Kontroli w Ministerstwie nie przeprowadzał ani kontroli, ani audytu komórek organizacyjnych Ministerstwa w zakresie spraw związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne.

W okresie objętym kontrolą do MGMiŻŚ i MI wpłynęło 17 spraw (12 wniosków, 3 skargi i 2 petycje) związanych z gospodarowaniem jeziorami<sup>109</sup>, z tego 2 rozpatrywano w MGMiŻŚ, 9 – w MI, a pozostałe 6 przekazano odpowiednim organom według właściwości.

Sprawy załatwiane w MGMiŻŚ i MI rozpatrywane były w czasie od 7 do 39 dni, a przekazywane w terminie od 2 do 151 dni. Jedna sprawa została przekazana dopiero po jej ponownym zgłoszeniu. Trzy wnioski związane z gospodarowaniem jeziorami zostały przekazane organowi właściwemu do ich rozpatrzenia po upływie 7 dni od daty ich wniesienia do MGMiŻŚ lub MI, a w przypadku 2 wniosków strony nie zostały poinformowane o ich przekazaniu. Było to niezgodne z art. 243 k.p.a., który stanowi, że organ który otrzymał wniosek, a nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu 7 dni przekazać go właściwemu organowi oraz poinformować o tym fakcie wnioskodawcę. Powyższe stanowiło również naruszenie § 11 pkt 2 zarządzenia nr 10 dyrektora generalnego MGMiŻŚ z 29 listopada 2017 r. w sprawie procedury przyjmowania skarg, wniosków i petycji składanych do MGMiŻŚ oraz § 14 ust. 4 pkt 2a zarządzenia nr 3 dyrektora generalnego MI z 13 lutego 2019 r. w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami i petycjami.

Zastępca dyrektora DGWiŻŚ jako przyczyny opóźnień w przekazywaniu wniosków wskazał dużą liczbą spraw będących w realizacji byłego DGWiŻŚ, przy jednocześnie ograniczonych zasobach kadrowych, oraz konieczność szczegółowego przeanalizowania i wyznaczenia właściwych organów. Brak poinformowania wnioskodawcy o przekazaniu jego wniosku zgodnie z właściwością do kompetentnych organów tłumaczył dotychczasową współpracą z PGW WP, która w jego ocenie wskazuje, że przekazywane sprawy są rozpatrywane na bieżąco, a odpowiedzi są udzielane niezwłocznie po wyjaśnieniu sprawy.

W ramach sprawowanego nadzoru nad PGW WP Minister nie wyegzekwował od Prezesa PGW WP przeprowadzenia kontroli w RZGW w Białymstoku, pomimo że był poinformowany przez Prezesa PGW WP o wydanym poleceniu przeprowadzenia kontroli w tej jednostce, w związku z zarzutami zawartymi we wniosku kancelarii radcy prawnego.

Załatwianie  
w Ministerstwie skarg  
i wniosków związanych  
z gospodarowaniem  
jeziorami

Niewyegzekwowanie  
od Prezesa PGW WP  
wykonania przez KZGW  
polecenia przeprowadzenia  
kontroli

<sup>109</sup> 2019 r. – 5 spraw (1 skarga i 4 wnioski), 2021 r. – 3 wnioski, w 2022 r. (I półrocze) – 9 spraw (2 skargi, 5 wniosków i 2 petycje).

### Przykład

17 czerwca 2020 r. do **MGMiŻŚ** wpłynął wniosek z kancelarii radcy prawnego o objęcie nadzorem postępowania kontrolnego prowadzonego przez PGW WP wobec RZGW w Białymstoku. Wniosek dotyczył bezprawnych działań RZGW w Białymstoku polegających na porozumiewaniu się z użytkownikiem gruntu przyległego do jeziora stanowiącego własność SP co do naruszenia zakazu stawiania grodzienia w obszarze pasa wodnego na obszarze gruntów stanowiących wody publiczne i aprobowania przez RZGW w Białymstoku zakazywania korzystania z pasa wodnego. Minister zaakceptował fakt przeprowadzenia kontroli przez pracowników KZGW i RZGW w Białymstoku u użytkownika gruntu, pomimo że zarzuty skarżącego dotyczyły działalności i sposobu postępowania RZGW w Białymstoku.

W wyniku ww. kontroli PGW WP wydało zarządzenie pokontrolne, w którym nałożono na prowadzącą działalność gospodarczą zalecenia dotyczące m.in. umożliwienia stałego, swobodnego przejścia wzdłuż jeziora w odległości 1,5 m od linii brzegu poprzez likwidację ogrodzenia, w terminie do 10 września 2020 r. W odpowiedzi RZGW w Białymstoku został poinformowany o wykonaniu zalecenia pokontrolnego dotyczącego likwidacji ogrodzenia.

Minister wyjaśnił m.in., że: „W ocenie Ministerstwa, przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami w RZGW w Białymstoku przez delegowanych pracowników KZGW wspólnie z RZGW w Białymstoku było wystarczające, [...]. Ponadto nadmieniam, że zalecenia pokontrolne sformułowane w zarządzeniu pokontrolnym [...] odnoszą się do tożsamyh zarzutów podnoszonych we wniosku Kancelarii. W związku z powyższym przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami przez KZGW we współpracy z RZGW było właściwą i adekwatną reakcją na wniosek Skarżącego, a dodatkowe czynności kontrolne nie były konieczne”.

W sprawie przyczyn dopuszczenia do prowadzenia kontroli przez pracowników RZGW w Białymstoku, którego dotyczyły zarzuty, i który z użytkownikiem gruntu zawarł porozumienie, Minister wyjaśnił m.in., że „[...] Prezes PGW WP polecił, aby kontrola gospodarowania wodami została przeprowadzona przez KZGW, przy współudziale przedstawicieli RZGW”.

Brak wyegzekwowania od Prezesa PGW WP przeprowadzenia przedmiotowej kontroli w RZGW w Białymstoku uniemożliwił rzetelną ocenę zasadności wniosku złożonego przez kancelarię radcy prawnego. Zaakceptowanie przez Ministra sposobu postępowania PGW WP w tej sprawie nie zapewniło pełnej, obiektywnej i niezależnej kontroli, a w konsekwencji oceny prawidłowości postępowania RZGW w Białymstoku.

Niezarejestrowanie wniosku o przeprowadzenie kontroli w jednostce organizacyjnej PGW WP w rejestrze skarg i wniosków

Ponadto ww. wniosek w sprawie o objęcie nadzorem postępowania kontrolnego prowadzonego przez PGW WP wobec RZGW w Białymstoku nie został zarejestrowany w centralnym rejestrze skarg i wniosków, co było działaniem nierzetelnym i było niezgodne z § 9 i § 10 zarządzenia nr 10 dyrektora generalnego MGMiŻŚ z 29 listopada 2017 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji składanych do MGMiŻŚ.

Minister wyjaśnił m.in., że „Zgodnie z § 9 i § 10 zarządzenia nr 10 [...] przedmiotowy wniosek został zakwalifikowany jako sprawa dotycząca nadzoru nad PGW WP i dlatego nie został zarejestrowany w centralnym rejestrze skarg i wniosków. Koordynatorem prowadzenia sprawy był ówczesny Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej”.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Cel główny kontroli

Czy gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne było prawidłowe?

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami zapewniły gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne zgodne z zasadami ustalonymi w przepisach prawa?
2. Czy nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne był prawidłowy?

Kontrolą objęto 17 jednostek, w tym: MI, KZGW, 5 RZGW w: Gdańsku, Białymstoku, Szczecinie, Poznaniu i Warszawie, 5 ZZ w: Gdańsku, Augustowie, Szczecinie, Włocławku i Gorzowie Wielkopolskim oraz 5 NW w: Kartuzach, Augustowie, Myśliborzu, Międzyrzeczu i Gostyninie.

Zakres podmiotowy

Kontrolę we wszystkich jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Kryteria kontroli

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie. Czynności kontrolne prowadzono od 31 maja 2022 r. do 25 października 2022 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 29 listopada 2022 r.

Okres objęty kontrolą

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w trakcie kontroli zasięgnięto informacji od 155 PINB, działających na obszarze kontrolowanych RZGW (Białystok, Gdańsk, Szczecin, Warszawa) oraz ZZ w Gorzowie Wielkopolskim i NW w Kartuzach w sprawie postępowań związanych z nielegalnymi pomostami.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Wyniki kontroli przedstawiono w 17 wystąpieniach pokontrolnych, do których w 2 przypadkach zgłoszono zastrzeżenia. Z 6 zgłoszonych zastrzeżeń uchwałami zespołów orzekających Komisji Rozstrzygającej w NIK z 22 listopada 2022 r. oraz z 2 lutego 2023 r. 3 zastrzeżenia uwzględniono w całości, 2 zastrzeżenia uwzględniono w części, 1 zastrzeżenie oddalono.

Pozostałe informacje

W 17 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 60 wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne skierowano do:

- Ministra Infrastruktury o:

- 1) Prawidłowe prowadzenie postępowań i wydawanie decyzji w sprawie ustalenia charakteru wód oraz ustalenia linii brzegu dla jezior stanowiących wody publiczne poprzez zapewnienie:
  - prowadzenia postępowań bez zbędnej zwłoki;
  - zawiadamiania stron postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód dla jezior stanowiących wody publiczne o wszczęciu postępowania, o innych czynnościach w postępowaniu oraz o wydanych decyzjach, zgodnie z wymogami wynikającymi z ustawy – Prawo wodne;

- wyznaczania stronom terminu do wniesienia opłaty skarbowej za wydanie decyzji, w przypadkach gdy strona postępowania nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania;
  - dokumentowania w aktach prowadzonych postępowań w sprawie wydawania decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne terminów upublicznienia obwieszczeń zawiadamiających strony postępowania o wydanych decyzjach oraz innych czynnościach podejmowanych w tych sprawach;
  - terminowego wydawania decyzji;
  - wydawania decyzji ustalających charakter wód dla jezior stanowiących wody publiczne na podstawie wniosków spełniających wszystkie wymogi wynikające z ustawy – Prawo wodne.
- 2) Prawidłowe postępowanie ze skargami i wnioskami dotyczącymi gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne poprzez zapewnienie:
- prawidłowej kwalifikacji wpływających spraw, dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne, jako skargi, wnioski lub petycje i każdorazowe dokonywanie ich wpisu do prowadzonego rejestru;
  - terminowego załatwiania wniosków/skarg oraz informowania wnioskodawców o fakcie ich przekazania do innego organu.
- 3) Przypisanie pracownikom realizującym zadania związane ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi tego zadania w opisie stanowiska.
- 4) Doprowadzenie w ramach sprawowanego nadzoru do ujmowania przez PGW WP w planach kontroli gospodarowania wodami kontroli przewidzianych do wykonania przez KZGW.
- 5) Dostosowanie informacji na stronie BIP prowadzonej w MI w zakładce „Kontrola zarządcza” do wymagań określonych w art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
- Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej o:
    - 1) Zinwentaryzowanie wszystkich jezior w Polsce, sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące stanowiące własność SP, w stosunku do których PGW WP wykonuje prawa właścicielskie.
    - 2) Zinwentaryzowanie wszystkich istniejących pomostów na jeziorach sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące, a w przypadku ich bezumownego użytkowania zapewnienie ustalania należnych opłat z tego tytułu.
    - 3) Zapewnienie adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej – po dokonaniu ponownej identyfikacji ryzyk odnoszących się do zadań skontrolowanych przez NIK – w celu:
      - ujmowania kontroli przewidzianych do realizacji przez KZGW w przesyłanych do Ministra, w celu zatwierdzenia, projektach planów kontroli gospodarowania wodami oraz zapewnienia wykonania kontroli ujętych w zatwierdzonych planach;
      - dokumentowania przebiegu opiniowania w KZGW projektów planów kontroli gospodarowania wodami przygotowanych przez RZGW i przedkładanych do akceptacji Prezesowi PGW WP;

- każdorazowego egzekwowania przez Prezesa PGW WP poleceń wydanych pracownikom, dotyczących kontroli jednostek organizacyjnych PGW WP;
  - zapewnienia kierowania do Ministra przez jednostki organizacyjne PGW WP kompletnych wniosków o ustalenie charakteru wód jezior;
  - rzetelnego sporządzania sprawozdań z działalności PGW WP;
  - zapewnienia zwrotu do Departamentu Prawnego KZGW upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przez pracowników RZGW, którzy zakończyli stosunek pracy w PGW WP;
  - zapewnienia posiadania przez wszystkich uprawnionych pracowników jednostek organizacyjnych PGW WP bloczków mandatowych niezbędnych dla korzystania z uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego;
  - terminowego przekazywania skarg do rozpatrzenia właściwej komórce lub jednostce organizacyjnej PGW WP przez Wydział ds. Koordynacji Skarg i Wniosków w KZGW;
  - wyeliminowania żądania od posiadaczy pomostów przedłożenia dokumentów, które są w posiadaniu PGW WP, a także informacji powszechnie dostępnych dla każdego podmiotu, w tym PGW WP;
  - zapewnienia prawidłowej formy dochodzenia należności z tytułu użytkowania gruntów pokrytych wodami;
  - zapewnienia prawidłowego obiegu dokumentów w jednostkach organizacyjnych PGW WP w odniesieniu do decyzji legalizujących pomosty i każdorazowego ewidencjonowania ich w systemie finansowo-księgowym PGW WP.
- 4) Zapewnienie ustalenia należności z tytułu 17 umów na użytkowanie gruntów pod wodami (jeziorami) w związku z istniejącymi pomostami na obszarze działania RZGW w Gdańsku.
- Regionalnych zarządów gospodarki wodnej o:
    - 1) Podjęcie działań w celu aktualizacji/zawarcia umów użytkowania gruntów pokrytych wodami.
    - 2) Rzetelne przygotowywanie projektów planów kontroli gospodarowania wodami.
    - 3) Przeprowadzanie czynności kontrolnych zgodnie z wewnętrznymi zasadami obowiązującymi w PGW WP.
    - 4) Podjęcie działań mających na celu terminowe rozpatrywanie wniosków o zawarcie umów użytkowania gruntów pod wodami zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi.
    - 5) Doprowadzenie do zgodności uregulowań wewnętrznych w zakresie zawierania umów użytkowania gruntów pokrytych wodami z przepisami ustawy – Prawo wodne.
    - 6) Rozpatrywanie otrzymanych skarg i wniosków oraz prowadzenie rejestru skarg i wniosków zgodnie z k.p.a. oraz z wewnętrznymi uregulowaniami.
    - 7) Inicjowanie i kontynuowanie działań w zakresie uregulowania stanu formalno-prawnego pomostów.

## ZAŁĄCZNIKI

- 8) Naliczanie i egzekwowanie opłat za bezumowne użytkowanie gruntów pod wodami stanowiącymi własność SP.
  - 9) Wzmocnienie nadzoru nad podejmowaniem działań w zakresie gospodarowania mieniem SP.
  - 10) Monitorowanie sposobu wykorzystania, w tym podjęcia/wykonania działań/obowiązków określonych w przekazywanych dyrektorom ZZ informacjach o wynikach przeprowadzonych kontroli gospodarowania wodami.
- Zarządów zlewni o:
    - 1) Terminowe rozpatrywanie spraw o wydanie pozwolenia wodnoprawnego i legalizację urządzeń wodnych.
    - 2) Niezwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie nałożenia na właścicieli nielegalnych pomostów obowiązku ich likwidacji.
    - 3) Podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania przypadków nieterminowego załatwiania wniosków/skarg oraz niezawiadamiania stron o przedłużeniu postępowania.
    - 4) Podejmowanie wymaganych działań po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach na obszarze działania ZZ w celu ich wyjaśnienia i usunięcia.
  - Nadzorów wodnych o:
    - 1) Informowanie właściwych jednostek organizacyjnych PGW WP o przypadkach wybudowania urządzeń wodnych (pomostów) niezgodnie z wymogami.
    - 2) Rzetelne realizowanie czynności w sprawach dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych.
    - 3) Terminowe zamieszczanie na stronie podmiotowej BIP PGW WP wymaganych informacji.

Stan realizacji  
wniosków  
pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że według stanu na 13 lutego 2023 r. zrealizowano 26 wniosków, 17 jest w trakcie realizacji natomiast 17 wniosków nie zostało zrealizowanych.

Wykaz jednostek  
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury od 13 listopada 2020 r. Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska od 6 października do 12 listopada 2020 r. Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 9 stycznia 2018 r. do 5 października 2020 r.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
2.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
4.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Gdańsku	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
5.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Kartuzach	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
6.	Delegatura NIK w Olsztynie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
7.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Augustowie	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
8.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Augustowie	Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r.
9.	Delegatura NIK w Szczecinie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
10.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Szczecinie	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
11.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Myśliborzu	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
12.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni we Włocławku	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
13.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.



## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
14.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Gorzowie Wielkopolskim	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
15.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Międzyrzeczu	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
16.	Delegatura NIK w Warszawie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
17.		Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Gostyninie	Krzysztof Woś Prezes PGW WP od 31 sierpnia 2022 r., a wcześniej od 17 sierpnia 2022 r. p.o. Prezes PGW WP Przemysław Daca Prezes PGW WP od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej	<p>W MI zapewniono organizacyjne przygotowanie do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne w tym nadzór nad gospodarowaniem tymi jeziorami.</p> <p>W Ministerstwie prawidłowo dokonywano zbycia gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność SP.</p>	<p>Brak wyszczególnienia w opisach stanowisk pracy pracowników zadań związanych ze zbywaniem gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi (od marca 2022 r.).</p> <p>Nie dochodzone wpływu należności z tytułu zbycia jednej nieruchomości SP.</p> <p>Nie zapewniono w dostateczny sposób prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z ustalaniem charakteru wód oraz linii brzegu wód dla jezior stanowiących wody publiczne.</p> <p>W zatwierdzonych planach kontroli gospodarowania wodami nie uwzględniono kontroli wykonywanych przez KZGW.</p> <p>Prowadzono postępowania dotyczące skarg i wniosków niezgodnie z przepisami określonymi w k.p.a. i regulacjach wewnętrznych.</p>
2.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	negatywna	<p>Prawidłowo przepisano jednostkom organizacyjnym oraz ich pracownikom zadania związane z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne.</p>	<p>Brak pełnych informacji w zakresie liczby jezior w Polsce sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące.</p> <p>Brak kompletnej wiedzy dotyczącej liczby jezior w stosunku do których PGW WP wykonywało uprawnienia właścicielskie SP.</p> <p>Brak danych o wszystkich istniejących pomostach na jeziorach sklasyfikowanych jako wody powierzchniowe płynące.</p> <p>Przekazywano Ministrowi plany kontroli gospodarowania wodami, które nie zawierały kontroli prowadzonych przez KZGW.</p> <p>Nie wydano zaleceń lub wytycznych dotyczących dokumentowania przeprowadzanych wizji lokalnych dla wszystkich jednostek organizacyjnych PGW WP.</p> <p>Nie zapewniono posiadania przez wszystkich pracowników PGW WP bloczków mandatowych, a upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego pracownikom PGW WP wydano dopiero po roku od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.</p> <p>Żądano, na potrzeby zawieranych umów na korzystanie z pomostu, przedłożenia dokumentów zawierających informacje, które powinny być w posiadaniu PGW WP lub były dostępne w rejestrach publicznych.</p>

3.	Państwo Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	w formie opisowej	Zapewniono organizacyjne przygotowanie do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu zawierano zgodnie z przepisami. Sprawowano nadzór nad gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Planowano i realizowano kontrole m.in. pod kątem grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych, jak i korzystania z gruntów pod wodami płynącymi. Nawiązano współpracę z jednym organem jst. w zakresie umożliwienia dostępu do wody.	Nie podejmowano czynności w celu uregulowania stanu formalnoprawnego 14 nielegalnych pomostów. Przeprowadzono czynności kontrolne niezgodnie z wewnętrznymi zasadami obowiązującymi w PGW WP. Nie kierowano zgłoszeń o nielegalnie użytkowanych urządzeniach wodnych (pomostach) do PINB na obszarze działania RZGW.
4.	Państwo Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku	w formie opisowej	Prawidłowo wykonywano prawa właścicielskie wobec wód SP zlokalizowanymi na obszarze województwa podlaskiego. Prawidłowo planowano i realizowano kontrole dotyczące gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.	Brak podejmowania działań w stosunku do podmiotów bezumownie wykorzystujących grunty pod wodami jezior. Nieterminowe rozpatrywanie wniosków o zawarcie umów dotyczących użytkowania gruntów pod wodami jezior (22,9% ogółu wniosków). Przeprowadzono czynności kontrolne niezgodnie z wewnętrznymi zasadami obowiązującymi w PGW WP (40% badanych kontroli). Nie wydawano decyzji administracyjnych dotyczących likwidacji lub legalizacji urządzeń wodnych wybudowanych bez wymaganego pozwolenia/zgłoszenia wodnoprawnego. Brak w rejestrze skarg i wniosków spraw dotyczących gospodarowania jeziorami na terenie województwa podlaskiego (100% badanych wniosków).
5.	Państwo Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	w formie opisowej	Zapewniono organizacyjne przygotowanie do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Umowy użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi w związku z ustawieniem pomostu zawierano zgodnie z przepisami. Prawidłowo przeprowadzono kontrole dotyczące gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne.	Działania wobec podmiotów, które nie zawarły umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi, w związku z ustawieniem pomostu oraz nieobciążania z tytułu bezumownego korzystania z gruntów, po wygaśnięciu umów na użytkowanie gruntów pokrytych wodami, podejmowano ze zwinnością.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	w formie opisowej	Zapewniono organizacyjne przygotowanie do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Podjęmowano działania w zakresie użytkowania nielegalnych pomostów bądź uniemożliwienia dostępu do wód. Współpracowano na bieżąco z ZZ zlokalizowanymi na obszarze RZGW.	Nie planowano kontroli dotyczących gospodarowania jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Brak zgodności uregulowań wewnętrznych (procedury gospodarowania mieniem) w zakresie zawierania umów użytkowania gruntów pokrytych wodami z przepisami ustawy – Prawo wodne. Przeprowadzono czynności kontrolne niezgodnie z wewnętrznymi zasadami obowiązującymi w PGW WP. Prowadzono postępowania dotyczące skarg i wniosków niezgodnie z przepisami k.p.a. (57,1% badanych spraw).
7.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	w formie opisowej	Prawidłowo gospodarowano jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Koordynowano akcje informacyjne o konieczności legalizacji urządzeń wodnych zlokalizowanych nad brzegami jezior i obowiązku zawarcia umów użytkowania gruntów pokrytych wodami płynącymi. Opracowane, na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości w ramach kontroli gospodarowania jeziorami, wytyczne i zalecenia przekazywano jednostkom podległym, oraz koordynowano działania tych jednostek w zakresie gospodarowania jeziorami. W prawie pełnym zakresie (93,3%) zrealizowano plany kontroli na lata 2019–2021 dotyczące gospodarowania jeziorami.	Nie podejmowano działań i nie zawierano / aneksowano umów, które dotyczyły użytkowania gruntów pod wodami jezior, dla których przejęto uprawnienia właścicielskie od Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego (4,2% wszystkich jezior będących w administrowaniu RZGW, tj. dla 100% przejętych jezior od tego marszałka). Nieterminowe rozpatrywanie wniosków o zawarcie umów dotyczących użytkowania gruntów pod wodami jezior (32,4% ogółu wniosków). Przeprowadzono czynności kontrolne bez wymaganego udziału funkcjonariusza publicznego.
8.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Gdańsku	w formie opisowej	Prawidłowo prowadzono postępowania dotyczące pozwoleń wodnoprawnych dla pomostów na jeziorach. Ustalano obowiązki uiszczenia opłaty legalizacyjnej w prawidłowej wysokości. Terminowo zamieszczano na stronie BIP PGW WP informacje dotyczące postępowania legalizacyjnego. Pozyskiwano informacje o nielegalnie posadowionych pomostach. Koordynowano działalność NW zlokalizowanych na obszarze ZZ.	Prowadzono postępowanie administracyjne dotyczące legalizacji pomostu niezgodnie z przepisami k.p.a. z uwagi na niedochowanie terminów i niezawiadomienie stron o przedłużeniu postępowania.

9.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni we Włocławku	w formie opisowej	Zapewniono organizacyjne przygotowanie do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych. Terminowo rozpatrzone skargę i petycję dotyczące gospodarowania jeziorami.	Prowadzono postępowania oraz wydawano decyzje z przekroczeniem terminów określonych w k.p.a. Nie nałożono na właścicieli nielegalnych pomostów obowiązku ich likwidacji. Brak usunięcia z wód jeziora przeskody stanowiącej zagrożenie dla jego użytkowników bezpośrednio po jej zlokalizowaniu.
10.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Augustowie	w formie opisowej	Zapewniono organizacyjne przygotowanie do realizacji zadań związanych z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych. Podjęmowano działania dotyczące urządzeń wodnych (pomostów) i przestrzegania zakazu groźden nieruchomości przylegających do wód publicznych, mające na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem.	Prowadzono postępowania administracyjne niezgodnie z przepisami k.p.a. (22,7% badanych spraw). Brak działań zmierzających do legalizacji lub likwidacji 5 urządzeń wodnych (pomostów).
11.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Szczecinie	w formie opisowej	Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych. Prawidłowo prowadzono koordynację spraw dotyczących ogrodzeń uniemożliwiających dostęp do linii brzegowej jezior.	Prowadzono postępowania oraz wydawano decyzje z przekroczeniem terminów określonych w k.p.a.
12.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Zarząd Zlewni w Gorzowie	w formie opisowej	Prawidłowo przypisano pracownikom zadania związane z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych. Zawiadomiono właściwe organy ścigania o potencjalnie nielegalnych urządzeniach wodnych (pomostach). Podjęto działania w celu zinventaryzowania istniejących pomostów na obszarze działania ZZ.	Wydawano decyzje z przekroczeniem terminów określonych w k.p.a.
13.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Kartuzach	w formie opisowej	Zapewniono gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne zgodnie z zasadami ustalonymi w przepisach prawa. Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych.	Brak umocowania pracowników do wydawania decyzji w sprawie wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego. Wydano zaświadczenia o braku sprzeciwu pomimo przesłanek do wydania postanowień odmownych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
14.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Augustowie	w formie opisowej	Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych. Terminowo wydawano zaświadczenia lub decyzje dotyczące sprzeciwu do zgłoszeń wodnoprawnych.	Brak rzetelności w analizie kompletności dokumentacji załączonej do zgłoszenia (30% badanych spraw). Wydawano zaświadczenia, których treść była niezgodna z danymi ze zgłoszenia wodnoprawnego (25% badanych spraw). Brak podejmowania działań pomimo podejrzeń o wybudowaniu urządzeń wodnych niezgodnie z wymogami ustawy – Prawo wodne.
15.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Mysłiborzu	pozytywna	Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w zakresie zgłoszeń wodnoprawnych. Terminowo wydawano zaświadczenia lub decyzje dotyczące sprzeciwu do zgłoszeń wodnoprawnych. Terminowo zamieszczano na stronie BIP PGW WP informacje dotyczące zgłoszeń wodnoprawnych.	nd
16.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Gostyninie	w formie opisowej	Prawidłowo przepisano pracownikom zadania związane z gospodarowaniem jeziorami stanowiącymi wody publiczne. Zapewniono prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych oraz spraw związanych z podejrzaniem nielegalnego grodzenia brzegów jezior publicznych.	Brak wezwań do uzupełnień złożonych dokumentów i informacji. Brak sprzeciwu do zgłoszenia (wykonanie pomostu), objętego obowiązkiem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Nieprecyzyjne zapisy w wydanych postanowieniach. Niezamieszczanie lub nieterminowe zamieszczanie na stronie BIP PGW WP informacji dotyczących zgłoszeń wodnoprawnych.
17.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Nadzór Wodny w Międzyrzeczu	pozytywna	Terminowo prowadzono sprawy w zakresie wykonania pomostu. Terminowo zamieszczano na stronie BIP PGW WP informacje dotyczące zgłoszeń wodnoprawnych.	nd

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Jezióra stanowią zasoby wodne o szczególnie istotnych funkcjach ekologicznych, rekreacyjnych i krajobrazowych. Utrzymanie i rozwój wielofunkcyjnego charakteru jezior przy zachowaniu wysokiej jakości ich wód powinien stanowić główny cel gospodarowania tymi zasobami. Podstawowym aktem prawnym normującym zasady zagospodarowania i użytkowania wód w Polsce jest ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, w której określono w art. 9 zasady gospodarowania wodami. Gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych z uwzględnieniem ich ilości i jakości. Ponadto w gospodarowaniu wodami uwzględnia się zasadę wspólnych interesów i wymaga się współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne. Gospodarowanie wodami opiera się na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną. Przede wszystkim prowadzi się je w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczając do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód. Natomiast art. 10 ustawy – Prawo wodne stanowi co rozumiemy pod pojęciem zarządzania zasobami wodnymi. Zgodnie z tym przepisem zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności m.in. w zakresie zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności; ochrony przed powodzią oraz suszą; ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją; utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód oraz zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją. W art. 11 ustawy – Prawo wodne wskazano instrumenty zarządzania zasobami wodnymi, które obejmują m.in.: zgody wodnoprawne, opłaty za usługi wodne oraz inne należności, czy też kontrolę gospodarowania wodami. W odróżnieniu od ramowej dyrektywy wodnej, tj. Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>110</sup>, która jednoznacznie definiuje jeziora jako część wód powierzchniowych stojących, w polskim prawie wodnym wyróżnia się jeziora stojące i płynące. Do śródlądowych wód płynących zalicza się jeziora oraz inne naturalne zbiorniki wodne o ciągłym lub okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych – art. 22 pkt 2 ustawy – Prawo wodne – natomiast do śródlądowych wód stojących zalicza się wody śródlądowe w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi – art. 23 ust. 1 ww. ustawy. Jeziora sklasyfikowane do śródlądowych wód płynących stanowią własność SP zgodnie z art. 211 ust. 2–4 ustawy – Prawo wodne. Są one

Podstawy prawne gospodarowania jeziorami stanowiącymi własność publiczną

<sup>110</sup> Dz. U. UE L 327 z 22.12.2000, s.1.

własnością publiczną i nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu (art. 214 ustawy – Prawo wodne), natomiast jeziora sklasyfikowane jako wody stojące, należą do właścicieli nieruchomości w granicach których się znajdują i podlegają obrotowi cywilnoprawnemu. Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność SP wykonują PGW WP w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych, a minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych – art. 212 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo wodne. Nadleśniczy może wykonywać prawa właścicielskie SP w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach nadleśnictwa, po wystąpieniu z wnioskiem do Wód Polskich, a Wody Polskie uzyskają zgodę ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. W zawierającym w tej sprawie porozumieniu określa się zakres praw właścicielskich SP powierzonych nadleśniczemu (art. 213 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne). Dotyczy to także jst. lub ich związków w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach jst. lub ich związków – art. 213 ust. 3 ustawy – Prawo wodne. W porozumieniu z jst. zawiera się postanowienia dotyczące: przekazywania środków finansowych na realizację powierzonego zadania, w tym zasad i terminów ich przekazywania oraz środków przeznaczanych przez jst. lub ich związki na realizację powierzonego zadania (art. 213 ust. 4 ustawy – Prawo wodne).

### Nadzór nad PGW WP

Zgodnie z art. 353 ustawy – Prawo wodne minister właściwy do spraw gospodarki wodnej jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami, który nadzoruje państwową osobę prawną PGW WP. Nadzór ten ustawodawca określił w art. 356 ustawy – Prawo wodne.

### Prawo do zbycia gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, będącymi jeziorami stanowiącymi własność publiczną

Na podstawie art. 217 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne minister właściwy do spraw gospodarki wodnej ma prawo do zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność SP, za wyjątkiem gruntów znajdujących się w granicach parku narodowego.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej zbywa grunty, o których mowa wyżej, po cenie nie niższej niż ich wartość rynkowa, określona przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Zbycie może nastąpić z inicjatywy ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej albo na wniosek właściwego starosty. Ww. grunty są zbywane w drodze przetargu ustnego albo pisemnego. O formie przetargu decyduje Minister. Przetarg przeprowadza komisja przetargowa powoływana odpowiednio przez Ministra albo starostę. Uczestnik przetargu może w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku przetargu ustnego albo doręczenia zawiadomienia o wyniku przetargu pisemnego zaskarżyć czynności związane z przeprowadzeniem przetargu odpowiednio do Ministra albo do starosty (art. 217 ust. 3–7 ustawy – Prawo wodne).

Jeżeli osoba, której ofertę wybrano w przetargu, nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i terminie podanych w zawiadomieniu o treści umowy, można odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o tym uprawnieniu (art. 217 ust. 8 ustawy – Prawo wodne).



Ponadto Minister może zbyć grunty, pod śródlądowymi wodami stojącymi, w trybie bezprzetargowym na rzecz jst. lub w przypadku wystąpienia przesłanki, o której stanowi art. 37 ust. 2 pkt 6 ugn, tj. gdy przedmiotem zbycia jest nieruchomości lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. Wniosek właściwego starosty, który chce zbyć ww. grunt, zgodnie z art. 217 ust. 10 – Prawo wodne powinien zawierać podstawę prawną wystąpienia, przedmiot zbycia z wyszczególnieniem danych ewidencyjnych, sposób zbycia obejmujący proponowaną formę przetargu, uzasadnienie gospodarcze zamierzonej czynności prawnej z punktu widzenia interesu SP oraz wartość rynkową przedmiotu zbycia. Wówczas Minister udziela staroście pełnomocnictwa do jego reprezentowania w czynnościach polegających na wszczęciu i przeprowadzeniu procedury przetargowej (art. 217 ust. 9–11 ustawy – Prawo wodne). Minister może udzielić staroście odrębnego pełnomocnictwa do zbycia ww. gruntów (art. 217 ust. 12 ustawy – Prawo wodne). Na podstawie art. 217 ust. 13 ustawy – Prawo wodne SP przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Prawo pierwokupu wykonuje starosta w porozumieniu z Ministrem. Należy podkreślić, że wpływy z tytułu zbywania ww. gruntów, stanowią dochód budżetu państwa (art. 217 ust. 19 ustawy – Prawo wodne). Dla zapewnienia jawności i jednolitości postępowania przetargowego przy wyżej opisanych transakcjach, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 19 października 2018 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przetargów na zbycie gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi własność SP<sup>111</sup>. Rozporządzenie to określa sposób przeprowadzania przetargów, sposób określania wysokości wadium oraz terminy i formy jego wnoszenia i zwrotu; terminy ogłaszania przetargu oraz treść ogłoszenia; powoływania i działania komisji przetargowej; sporządzania oraz treść protokołu z przeprowadzonego przetargu oraz postępowania w przypadku zaskarżenia przetargu.

Grunty pokryte wodami stanowiące własność SP, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć m.in. związanych z uprawianiem rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb czy transportem wodnym oddaje się w użytkowanie za opłatą roczną, zgodnie z art. 261 ust. 1 pkt 2 i 6 ustawy – Prawo wodne. Opłaty roczne stanowią przychód Wód Polskich, jeśli to one zawierają umowę użytkowania, a jeśli umowę zawiera Minister wówczas opłaty stanowią dochód budżetu państwa – art. 261 ust. 9 ustawy – Prawo wodne. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami<sup>112</sup> określa wysokość jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie 1 m<sup>2</sup> gruntu pokrytego wodami stanowiącymi własność SP, niezbędnego do prowadzenia ww. przedsięwzięć.

W kontekście ww. przepisów najistotniejsze jest ustalenie charakteru wód. Reguluje to art. 219 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, który wskazuje Ministra jako organ, który w drodze decyzji ustala charakter wód. Taką decyzję

Opłaty za użytkowanie  
gruntu pod wodą

Ustalenie charakteru wód

<sup>111</sup> Dz. U. poz. 2119.

<sup>112</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2496.

wydaje się na wniosek Wód Polskich, właściciela nieruchomości przyległej do wód lub właściciela nieruchomości znajdującej się pod wodą, której dotyczy wniosek o ustalenie charakteru wód – ust. 2 ww. przepisu. Zawiadomienia o wydanych decyzjach ustalających charakter wód oraz innych czynnościach podejmowanych w postępowaniu w sprawie ustalenia charakteru wód doręcza się wnioskodawcy oraz Wodom Polskim, a w przypadku, gdy wnioskodawcą są Wody Polskie – wyłącznie Wodom Polskim (art. 219 ust. 2a ustawy – Prawo wodne). Dokumenty, które powinny być dołączone do wniosku o ustalenie charakteru wód określa art. 219 ust. 3 ustawy – Prawo wodne. Decyzja o ustaleniu charakteru wód stanowi podstawę do dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków (art. 219 ust. 4 ustawy – Prawo wodne).

Nieuregulowany stan prawny nieruchomości lub brak danych w ewidencji gruntów i budynków pozwalających na ustalenie właściciela nieruchomości nie stanowi przeszkody do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód, wydania i doręczenia decyzji ustalającej charakter wód oraz zawiadomienia o jej wydaniu. Do zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia charakteru wód, o innych czynnościach organu lub o wydaniu decyzji ustalającej charakter wód, stosuje się przepisy art. 49 k.p.a. (art. 219 ust. 6 ustawy – Prawo wodne). Natomiast pod pojęciem nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe – art. 113 ust. 6 ugn.

Zgodnie z art. 220 ust. 1 ustawy – Prawo wodne 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. Sposób postępowania w sprawie ustalenia linii brzegu oraz organy do tego uprawnione wskazane zostały w art. 220 ust. 5-18 ustawy – Prawo wodne. W myśl art. 220 ust. 5 tej ustawy linię brzegu ustala Minister w drodze decyzji, dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych o ciągłym lub okresowym naturalnym odpływie wód powierzchniowych, na wniosek podmiotu mającego interes prawny lub faktyczny. Interes prawny wiąże się z prawem własności, użytkownictwem lub użytkownictwem wieczystym, a więc występuje po stronie podmiotów mających prawnorzeczowe uprawnienia do gruntu. Interes faktyczny ma zawsze ten, kto jest czymś zainteresowany.

### Ustalenie linii brzegu

Podstawę ustalenia linii brzegu stanowi dostarczony przez wnioskodawcę projekt rozgraniczenia gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, który zawiera 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 sposób zagospodarowania gruntów przyległych do projektowanej linii brzegu. Ponadto projekt zawiera zaktualizowaną kopię mapy zasadniczej w skali 1:500, 1:1000, 1:2000 albo 1:5000 oraz mapę inwentaryzacji

powykonawczej budowli regulacyjnych w skali, w jakiej jest sporządzony projekt regulacji budowli śródlądowych, a w przypadku jej braku – inne dostępne materiały, z wykazaniem projektowanej linii brzegu oraz elementów istotnych dla przyjętego sposobu ustalenia tej linii (art. 220 ust. 6 ustawy – Prawo wodne). Decyzja o ustaleniu linii brzegu stanowi podstawę do dokonania wpisu w ewidencji gruntów i budynków – art. 220 ust. 20 ustawy – Prawo wodne. 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 wchodzi grunty. Sposób prowadzenia tej ewidencji określało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>113</sup>. Zgodnie z § 68 ust. 4 grunty pod wodami dzielą się na grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi, oznaczone symbolem – Wm; grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, oznaczone symbolem – Wp oraz grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi, oznaczone symbolem – Ws<sup>114</sup>.

Prawo do powszechnego korzystania z wód przysługuje każdemu na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne. Służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb. Aby móc realizować w praktyce prawo do powszechnego korzystania z wód, ustawodawca w art. 232 ust. 1 ustawy – Prawo wodne wprowadził zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz do brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Ustawodawca przewidział sankcje karne za złamanie omawianych zakazów. Przepis art. 478 pkt 2 ustawy – Prawo wodne stanowi, że kto wbrew przepisowi art. 232 ust. 1 grodzi nieruchomości przyległe do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych lub do brzegu wód morskich lub morza terytorialnego, w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, lub zakazuje lub uniemożliwia przechodzenie przez ten obszar, podlega karze grzywny. Ustawodawca nałożył również obowiązek umożliwienia dostępu do wody, na mocy art. 233 ustawy – Prawo wodne. Właściciel nieruchomości przyległej do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych jest obowiązany umożliwić dostęp do wód na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych. Ponadto właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem ma obowiązek zapewnić dostęp do wód w sposób umożliwiający to korzystanie.

**Prawo do powszechnego korzystania z wód, obowiązek zapewnienia dostępu do wód umożliwiający to korzystanie**

<sup>113</sup> Dz. U z 2019 r. poz. 393 (tj. z dnia 3 stycznia 2019 r.) – uchylone 31 lipca 2021 r., od tego dnia weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków – Dz. U. z 2021 r. poz. 1390.

<sup>114</sup> Obecnie jest to zawarte w § 9 ust. 4 rozporządzenia z dnia 27 lipca 2021 r.

### Regulacje prawne dotyczące realizacji i legalizacji urządzeń wodnych

Zgodnie z art. 16 pkt 65 lit. i) ustawy – Prawo wodne mury oporowe, bulwary, nabrzeża, mola, pomosty i przystanie są urządzeniami wodnymi, a więc urządzeniami lub budowlami służącymi do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów. Na wykonanie urządzeń wodnych wymagane jest pozwolenie/zgłoszenie wodnoprawne. Zgłoszenia wodnoprawnego wymaga m.in. wykonanie pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, stanowiącej sumę długości jego poszczególnych elementów – art. 394 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo wodne. Na wykonanie ww. urządzenia wodnego wymagane jest również zgłoszenie budowlane, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 8 ustawy – Prawo budowlane. Jeżeli urządzenie wodne zostało wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia, właściciel tego urządzenia, na podstawie art. 190 ust. 1 ustawy – Prawo wodne, może wystąpić z wnioskiem o jego legalizację, do którego dołącza odpowiednie dokumenty, o których mowa w art. 407 ust. 2 oraz w art. 422 ustawy – Prawo wodne. Organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych może wydać decyzję o legalizacji urządzenia wodnego, jeżeli lokalizacja tego urządzenia nie narusza m.in. ustaleń planu: gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, zarządzania ryzykiem powodziowym, przeciwdziałania skutkom suszy czy też ustaleń krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych oraz jest zgodna z art. 187 ustawy – Prawo wodne, a więc z zasadami obowiązującymi przy projektowaniu, wykonywaniu oraz utrzymywaniu urządzeń wodnych. Jednocześnie organ ten ustala obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej (art. 190 ust. 2 pkt 1–3 i 5 ustawy – Prawo wodne), której wysokość została określona w art. 190 ust. 3 ustawy – Prawo wodne.

### Kontrola gospodarowania wodami

Kontrola gospodarowania wodami, zgodnie z art. 334 ustawy – Prawo wodne, dotyczy m.in.: korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych; przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy oraz w pozwoleniach zintegrowanych; wykonywania urządzeń wodnych; utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych oraz przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń. Natomiast art. 335 ustawy – Prawo wodne wskazuje podmioty, które ww. kontrole wykonują. Zgodnie z tym przepisem kontrolę gospodarowania wodami wykonują Wody Polskie – w zakresie określonym w art. 334 pkt 1–7 oraz 9–13, tj.: przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy, przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach zintegrowanych, wykonywania urządzeń wodnych, utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych, przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń, przestrzegania warunków obowiązujących w strefach ochronnych i obszarach ochronnych. Ponadto kontrole dotyczą przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią; stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód oraz urządzeń wodnych; ustawiania i utrzymywania stałych urządzeń pomiarowych na brzegach i w wodach; wykonywania w pobliżu urządzeń wodnych robót lub czynności, które mogą zagrażać tym urządzeniom lub spowodować ich uszkodze-

## ZAŁĄCZNIKI

nie; usuwania szkód związanych z ruchem zakładu górniczego w zakresie gospodarki wodnej. Kontrolę w stosunku do Wód Polskich w ww. zakresie sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej – art. 335 ust. 2 ww. ustawy – Prawo wodne. Kolejnym podmiotem/organem wykonującym kontrolę gospodarowania wodami są dyrektorzy urzędów morskich – w zakresie określonym w art. 334 pkt 6 ww. ustawy, tj. przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń, w odniesieniu do pasa technicznego.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 poz. 2000, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 2170).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz. U. poz. 2506).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie wykroczeń, za które pracownicy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wykonujący kontrolę gospodarowania wodami są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, oraz warunków i sposobu wydawania upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1285; rozporządzenie weszło w życie z dniem 31 lipca 2020 r.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 1732; rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 6 października 2020 r.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734, rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia z mocą od dnia 6 października 2020 r.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. poz. 2014, rozporządzenie weszło w życie z dniem 13 listopada 2020 r.).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. poz. 2006, rozporządzenie weszło w życie z dniem 13 listopada 2020 r.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek opłaty rocznej za użytkowanie gruntów pokrytych wodami (Dz. U. poz. 2496).

## ZAŁĄCZNIKI

15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 października 2018 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przetargów na zbycie gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 2119).
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, ze zm.) – do 31 lipca 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).
17. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje 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
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
15. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie



## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



### Minister Infrastruktury

Znak pisma: DK-3.0810.11.2022

Warszawa, 17 kwietnia 2023

Pani  
**Małgorzata Motylow**  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowna Pani Prezes,*

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej stanowisko do informacji o wynikach kontroli pn. „*Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne*”.

Odnosząc się do wniosku Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego *podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia w ustawie – Prawo wodne przepisów umożliwiających ZZ i NW wykonywanie kontroli gospodarowania wodami* nadmieniam, że aktualnie procedowany projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry zakłada utworzenie w ramach PGW WP wyspecjalizowanej jednostki kontrolnej – Inspekcji Wodnej, która będzie wykonywać zadania związane m.in. z kontrolą gospodarowania wodami. Po uchwaleniu przywołanej wyżej ustawy PGW WP będzie zobligowane do utworzenia struktur krajowych oraz regionalnych Inspekcji Wodnej oraz zapewnienia intensyfikacji działań kontrolnych w terenie. Projekt ustawy o rewitalizacji rzeki Odry został już wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (pod numerem UD488).

Podkreślenia wymaga również fakt, że w nadzorach wodnych zatrudnionych jest zazwyczaj od 1 do 3 pracowników (co zawarto również w informacji o wynikach kontroli NIK), a to znacząco utrudnia, a w wielu przypadkach uniemożliwia oddelegowanie pracowników do przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami w terenie, przy zachowaniu terminowości i rzetelności dotychczas wykonywanych zadań. Wprowadzenie nowych obowiązków dla ZZ i NW wiązałoby się również z koniecznością zapewnienia dodatkowego finansowania celem zwiększenia zatrudnienia kolejnych pracowników, czy wyposażenia ich w sprzęt niezbędny do realizacji kontroli w terenie (w tym zakup samochodów przystosowanych do trudnych warunków terenowych).

Mając na uwadze powyższe ustalenia, wprowadzenie w ustawie Prawo wodne przepisów umożliwiających ZZ i NW wykonywanie kontroli gospodarowania wodami, bez zapewnienia stosownego finansowania, oraz z uwagi na tworzenie w ramach PGW WP nowej służby – Inspekcji Wodnej, nie znajduje uzasadnienia.

Natomiast w odniesieniu do wniosku dot. *zapewnienia skutecznego nadzoru nad prawidłowością gospodarowania przez PGW WP jeziorami stanowiącymi wody publiczne, m.in. poprzez zwiększenie liczby wykonywanych kontroli dotyczących nielegalnych pomostów oraz przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości, w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu informuję, że zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy Prawo wodne, nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej polega m.in. na zatwierdzaniu planu kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez PGW WP. Plan*

kontroli gospodarowania wodami na 2023 r., zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury dnia 3 lutego 2023 r., zakłada przeprowadzenie 190 kontroli planowych, z czego 47 kontroli (25 % wszystkich kontroli) ma w zakresie m.in. zweryfikowanie stosowania się do zakazów określonych w art. 232 ustawy Prawo wodne, a 45 kontroli (24 % wszystkich kontroli) zweryfikowanie, czy urządzenia wodne (w tym pomosty, przystanie, slipy) zostały wykonane na podstawie zgody wodnoprawnej. W toku zatwierdzania Planu kontroli gospodarowania wodami na 2023 r. PGW WP wyjaśniało, że przedmiotowy plan sporządzony został w oparciu o potrzeby opracowane na podstawie informacji przekazanych przez jednostki PGW WP, inne jednostki i organy, uwarunkowań i specyfikacji gospodarowania w poszczególnych regionach wodnych oraz wytycznych KZGW. Przedmiotowe wytyczne obejmowały m.in. naruszenia zakazu grodzenia, o którym mowa w art. 232 ust. 1 ustawy Prawo wodne oraz kontrole legalności wykonania urządzeń wodnych – pomostów/przystani.

Należy również zauważyć, że oprócz kontroli planowych, PGW WP przeprowadza również kontrole doraźne. W 2022 r. PGW WP przeprowadziło łącznie 604 kontrole gospodarowania wodami, z czego kontrole planowe (178) stanowiły zaledwie 30 % wszystkich przeprowadzonych kontroli gospodarowania wodami. Ponadto, zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji przez PGW WP zadań w zakresie wydawania zgód wodnoprawnych, przychód PGW WP z tytułu legalizacji urządzeń wodnych lub likwidacji tych urządzeń oraz obowiązku wykonania urządzeń zapobiegających szkodom wyniósł 2 524 609,10 zł, co stanowi 132,35 % kwoty założonej w Planie finansowym PGW WP na 2022 r. Co więcej, w projekcie ustawy o rewitalizacji rzeki Odry zawarto przepisy umożliwiające czasowe blokowanie użytkowania pomostów do czasu zakończenia procedury legalizacyjnej lub do czasu wydania decyzji o ich likwidacji. Podkreślenia wymaga również fakt, że art. 334 ustawy Prawo wodne przewiduje bardzo szeroki zakres tematów kontroli, a dodatkowe zwiększenie procentowego udziału kontroli dotyczących nielegalnych pomostów oraz przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości mógłby skutkować niemożliwością przeprowadzenia wystarczającej liczby kontroli w pozostałym zakresie wskazanym w ww. przepisie.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, fakt, że co najmniej 25 % przeprowadzanych przez PGW WP kontroli planowanych dotyczy zakresu wskazanego przez NIK, a także perspektywę dodatkowych zadań kontrolnych dla PGW WP po wejściu w życie ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, w opinii Ministerstwa Infrastruktury nie zachodzi potrzeba zwiększenia liczby wykonywanych kontroli dotyczących nielegalnych pomostów oraz przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości.

Ponadto, na stronie 50 przedmiotowej Informacji o wynikach kontroli wskazano, że „W 2 badanych postępowaniach nie zawiadomiono stron w sposób określony w art. 219 ust. 2b ustawy – Prawo wodne”.

W opinii Ministerstwa działanie to było prawidłowe. Te dwie sprawy były prowadzone w okresie, w którym nastąpiła nowelizacja ustawy Prawo wodne ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.

z 2019 r. poz. 2170). Na mocy art. 8 tej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się co do zasady przepisy dotychczasowe. Obydwie te sprawy wszczęte zostały pod rządem dawnej ustawy i kontynuowane były już po wejściu w życie nowelizacji, tj. po 23 listopada 2019 r. Nowelizacja ta dodała do art. 219 min. nowy ustęp 2b.

Z uwagi na powyższe w obydwu sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji prawidłowo nie stosowano nowego ustępu 2b artykułu 219 Prawa wodnego. Odnosząc się do stwierdzenia zawartego także na stronie 50 Informacji o wynikach kontroli o treści: „w 5 postępowaniach brak było udokumentowania terminu zamieszczenia tych obwieszczeń na tablicy ogłoszeń” wyjaśniam, co następuje. Część ta dotyczy kwestii potwierdzenia publicznego obwieszczenia lub udostępnienia obwieszczeń w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) na stronie podmiotowej właściwych organów administracji publicznej. Wysyłając do właściwych gmin obwieszczenia, każdorazowo organ zwracał się z prośbą o zwrot do Ministerstwa obwieszczenia wraz z informacją o 14-dniowym okresie wywieszenia, a także o zgłoszonych w sprawie uwagach i wnioskach. W przypadkach, w których gminy nie wywiązywały się ze skierowanej do nich pisemnie prośby, pracownik ministerstwa, ustalał telefonicznie, czy i w jakim czasie dane obwieszczenie zostało upublicznione. Niemniej jednak, tut. organ nie ma możliwości podjęcia innego działania w celu wyegzekwowania prawidłowego publikowania i zwracania obwieszczeń po ich publikacji, poza kierowaniem próśb do właściwych gmin.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Marek Gróbarczyk

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ**

KSI.430.7.2022  
P/22/040

Warszawa, 28 czerwca 2023 r.

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowiska Ministra Infrastruktury z 17 kwietnia 2023 r. do informacji o wynikach kontroli  
„Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne”**

Na podstawie art. 64 ust. 22 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> (NIK) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury, wyrażonego w piśmie z 17 kwietnia 2023 r., nr DK-3.0810.11.2022.

Z zadowoleniem przyjmuję informację Ministra Infrastruktury o procedowaniu projektu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry, która obejmie rewitalizację rzeki Odry i jej dorzecza, ale w której także zakłada się utworzenie, w ramach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP), wyspecjalizowanej służby kontrolnej - Inspekcji Wodnej, która będzie wykonywać zadania związane z kontrolą gospodarowania wodami.

Natomiast w dalszym ciągu podtrzymuję wniosek o zwiększenie kontroli pozwalających na ustalenie nielegalnych urządzeń (pomosty) występujących na terenie wód publicznych oraz ocenę przestrzegania zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych wód śródlądowych. Zaplanowane przez PGW WP kontrole wypełniają wprawdzie częściowo realizację wniosku NIK, jednak są dalece niewystarczające. Zwiększenie kontroli w tym zakresie pozwoli na uzupełnienie inwentaryzacji istniejących budowli oraz likwidację nielegalnych ogrodzeń nieruchomości w sąsiedztwie publicznych wód śródlądowych.

Doprowadzenie do legalizacji pomostów wybudowanych bez zgody właściwych organów pozwoli także na zwiększenie przychodów z tytułu opłat legalizacyjnych oraz rocznych opłat z tytułu użytkowania gruntów znajdujących się pod wodą, stanowiących własność Skarbu Państwa.

**WICEPREZES**  
Najwyższej Izby Kontroli  
*Małgorzata Motylow*  
**Małgorzata Motylow**

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.