NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.012.02.2015
P/15/091

STAROSTWO POWIATOWE
w Sępólnie Krajeńskim
wpł.dn. 0 2 -10- 2015
Il. zał. ....., L. Dz. 10949
Podpis.....

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne w latach 2011-2015 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94705 z dnia 19 czerwca 2015 r. 2. Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94706 z dnia 22 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sępólnie Krajeńskim, ul. Kościuszki 11, 89-400 Sępólno Krajeńskie (dalej: „Starostwo")
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jarosław Tadych, Starosta Sępoleński (dalej: „Starosta").

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[1] działalność Starosty w zbadanym zakresie w latach 2011-2015 (do 30 czerwca)[2].
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższą ocenę uzasadnia przygotowanie organizacyjne Starostwa do realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych w zakresie wydawania m.in. pozwoleń wodnoprawnych określonych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[3] (dalej: Prawo wodne). Szczegółowa analiza dokumentacji 14 postepowań administracyjnych w sprawach związanych z wydawaniem takich pozwoleń wykazała, że pozwolenia te wydawano na wniosek uprawnionego podmiotu w drodze decyzji, które nie naruszały przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W trakcie prowadzonych postepowań zasięgano i uwzględniano opinie zarządcy wód, tj. Kujawsko Pomorskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku[4], a inwestorów zobowiązywano m.in. do wykonania urządzeń wodnych zgodnie z operatem wodnoprawnym, zgłoszenia robót budowlanych lub uzyskania pozwolenia na budowę w organie administracji architektoniczno-budowlanej Starostwa (przed rozpoczęciem wykonania urządzeń).

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

[2] Kontrolą objęto również stan faktyczny i działania podejmowane w okresie wcześniejszym, o ile miały bezpośredni wpływ na zadania będące przedmiotem kontroli lub celem zebrania danych porównawczych.

[3] Dz. U. z 2015 r., poz. 469.

[4] Wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej wynikające z przepisów Prawa wodnego w szczególności w zakresie gospodarowania (w imieniu Marszałka województwa kujawsko-pomorskiego, dalej: „Marszałek województwa") wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz gruntami pokrytymi tymi wodami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania z zakresu ustawy Prawo wodne, w tym m.in. prowadzenie spraw dotyczących ustalania w drodze decyzji linii brzegowych dla jezior, wydawania decyzji legalizujących urządzenia wodne, stwierdzania wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia pozwoleń wodnoprawnych, zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Starostwa[5] w całym okresie objętym kontrolą przypisane były do zadań realizowanych przez Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska[6]. Obowiązki te realizowała Dyrektor WRLiOŚ oraz inspektor ds. ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 7-30)

1.2. W kontrolowanym okresie do Starostwa nie wpłynęły wnioski o wydanie decyzji o ustalenie linii brzegu jezior.

(dowód: akta kontroli str. 56)

1.3. Na terenie Powiatu Sępoleńskiego, znajduje się 38 jezior[7] o łącznej powierzchni 1 836,47 ha, stanowiących śródlądowe wody powierzchniowe płynące (Wp). Spośród ww. jezior, stanowiących własność Skarbu Państwa, 12 o łącznej powierzchni 271,58 ha zarządzała Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa[8], 25 jeziorami o łącznej powierzchni 1 549,12 ha Marszałek województwa i jednym o powierzchni 15,77 ha Państwowe Gospodarstwo Leśne, Lasy Państwowe.

(dowód: akta kontroli str. 52-53, 59)

W latach 2011 – 2015 (30 czerwca) Starosta wydał łącznie 19[9] decyzji udzielających pozwoleń wodnoprawnych dotyczących urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h ustawy Prawo wodne. W tym 14 dotyczyło urządzeń wodnych zlokalizowanych na jeziorze Sępoleńskim[10] i Więcborskim[11] (po 7 pozwoleń).

(dowód: akta kontroli str. 44-51, 54-55)

Analiza 14 spraw (tj. 73,7%), wykazała, że we wszystkich przypadkach zachowano obowiązek poinformowania właściciela wody (Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku) o toczącym się postępowaniu administracyjnym oraz uzyskano zgodę tego organu.
We wszystkich ww. pozwoleniach zobowiązano inwestorów m.in. do wykonania urządzeń wodnych zgodnie z operatem wodnoprawnym, zgłoszenia robót budowlanych lub uzyskania pozwolenia na budowę w organie administracji architektoniczno-budowlanej Starostwa (przed rozpoczęciem wykonania urządzeń).
Podano także warunki uzyskania zgody na budowę pomostu, m.in.: zawarcie

---

[5] Uchwała Rady Powiatu Sępoleńskiego (dalej „RP") w sprawie regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Sępólnie Krajeńskim nr XLIV/230/10 z 30 czerwca 2010 r. oraz nr VI/42/2015 z 27 marca 2015 r.
[6] Dalej: „WRLiOŚ".
[7] Według prowadzonej w starostwie Ewidencji gruntów i budynków.
[8] Dalej „ANR".
[9] W 2011 r. wydano ich 7, w 2012 – 1, w 2013 – 5, w 2014 – 5, a w 2015 (do 30 czerwca) – 1.
[10] Działka ewidencyjna nr 193/5, gmina Sępólno Krajeńskie, obręb Dziechowo.
[11] Działka ewidencyjna nr 277, gmina Więcbork, obręb Śmiłowo.

umowy użytkowania gruntów (art. 20 Prawa wodnego), zapewnienie dostępu do wody (art. 28), nie grodzenia nieruchomości przyległych (art. 27).

(dowód: akta kontroli str. 67-94, 101-105)

1.4. Analiza dokumentacji 14 pozwoleń wodnoprawnych dotyczących urządzeń wodnych zlokalizowanych na jeziorze Sępoleńskim i Więcborskim wykazała, że: 11 dotyczyło budowy pomostów, dwa – remontu pomostów i jedno odbudowy pomostu. W dziewięciu przypadkach dokonano zgłoszenia obiektów zgodnie z wymogiem art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[12], a w trzech przypadkach uzyskano pozwolenia na budowę obiektu (art. 29 ust. 1 ww. ustawy). W pozostałych dwóch przypadkach (dotyczących pozwoleń wodnoprawnych wydanych 26 września i 28 października 2014 r.) nie dokonano zgłoszeń bądź nie uzyskano pozwoleń, o których mowa w ustawie Prawo budowlane[13].

(dowód: akta kontroli str. 54-55)

1.5. Wszystkie analizowane[14] pozwolenia wodnoprawne były wydane w drodze decyzji na wniosek inwestora po złożeniu operatu wodnoprawnego spełniającego wymogi określone w art. 132 ust. 1-3 ustawy Prawo wodne.

W ośmiu przypadkach[15] do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego nie załączono decyzji o warunkach zabudowy o której mowa w art. 131 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego.[16] Dyrektor WRLiOŚ podała, że nie było obowiązku załączania decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ każdy z rozpatrywanych pomostów nie przekraczał długości 25 m i wysokości 2,5 m, liczonej od korony pomostu do dna akwenu, a co za tym idzie, na jego budowę nie jest wymagane stosowne pozwolenie. Zdaniem Dyrektor WRLiOŚ takie pomosty nie powodują zmian zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 60-64, 95)

1.6. W badanym okresie do Starostwa nie wpłynęły wnioski o legalizację urządzeń wodnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h Prawa wodnego oraz nie wydano decyzji o legalizacji urządzeń wodnych wykonanych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Nie wydano także, na podstawie art. 64a ust. 5 Prawa wodnego, żadnych decyzji dotyczących likwidacji urządzeń wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 57)

1.7. W procesie wydawania decyzji administracyjnych dotyczących pozwoleń wodnoprawnych przestrzegano postanowień KPA[17], bowiem zgodnie z art. 61 §§ 1 i 4 tej ustawy wszczęto postępowania administracyjne, zawiadomiono strony biorące udział w postępowaniu, decyzje wydawano terminowo, a ich zawartość była zgodna z wymogami określonymi w art. 107 § 1 KPA.

(dowód: akta kontroli str. 101-105)

1.8. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym z 2010 r. organizację przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków zapewniał Wydział Organizacyjny i Spraw Obywatelskich, który jednocześnie został zobowiązany do prowadzenia rejestru

---

[12] Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., dalej „Prawo budowlane".

[13] Wydane pozwolenia wodnoprawne są ważne przez okres 3 lat (art. 135 pkt 3 ustawy Prawo wodne).

[14] 14 spośród 19 wydanych pozwoleń.

[15] Sprawy nr RO.6341.41.2011; RO.6341.49.2011, RO.6341.1.2012; RO.6341.25.1.2012; RO.6341.10.2013; RO.6341.32.2014; RO.6341.33.2014; RO.6341.1.2015.

[16] Decyzja o warunkach zabudowy nie była wymagana - art. 59 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 2 pkt.2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).

[17] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postepowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

skarg i wniosków. Od 27 marca 2015 r. obowiązek ten przejął Sekretarz Powiatu Sępoleńskiego.

(dowód: akta kontroli str. 106-108)

W rejestrze skarg i wniosków, w latach 2011-2015 (I półrocze) odnotowano wpływ łącznie 20 spraw (sześciu skarg i 14 wniosków), z których żadna nie dotyczyła ograniczania dostępu do jezior stanowiących wody publiczne lub budowy urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 31-43)

1.9. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano modernizacji lub aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w obrębie działek Skarbu Państwa stanowiących jeziora, w tym w zakresie ustalenia rodzaju użytków gruntowych.

2. W ramach oględzin[18] fragmentu linii brzegowej jezior: Sępoleńskiego oraz Więcborskiego, będących w trwałym zarządzie Marszałka województwa, na wysokości nieruchomości przyległych do tych jezior[19], stwierdzono łącznie 13 urządzeń wodnych (10 na jeziorze Sępoleńskim i trzy na jeziorze Więcborskim) wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa. Dla dwóch z nich (jedno na jeziorze Sępoleńskim i jedno na jeziorze Więcborskim[20]), wydano pozwolenia wodnoprawne oraz obiekty te zostały zgłoszone do organu administracji architektoniczno-budowlanej Starostwa. Dla pozostałych 11 Starosta Sępoleński nie wydał takich decyzji, jak i nie wydał pozwoleń na budowę, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy Prawo budowlane bądź nie otrzymał zgłoszeń o zamiarze ich wybudowania (art. 30 ust. 1)[21].

Ponadto w trakcie oględzin stwierdzono, że grunty Skarbu Państwa stanowiące jezioro Sępoleńskie, a nie pokryte wodą, były użytkowane na łącznej powierzchni 726 m^2 na wysokości 11 przylegających nieruchomości, na którym pobudowano dwie altany drewniane (na wysokości dz. nr 195), o powierzchni zabudowy 12 i 5,5 m^2 oraz wybrukowano kostką betonową powierzchnię 10,4 m^2 (na wysokości dz. nr 193)[22].

Część gruntów jeziora Więcborskiego o łącznej powierzchni 34 m^2 znajdowała się w użytkowaniu właścicieli działek sąsiadujących. I tak 30 m^2 było w użytkowaniu właścicieli działek 214-217 oraz 4 m^2 użytkowane przez właściciela działki nr 212.

W 10 miejscach linia brzegowa jeziora Sępoleńskiego była zagrodzona w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegu jeziora[23].

(dowód: akta kontroli str. 54, 65-66, 109-121)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

---

[18] Przeprowadzonych w dniach 12 i 13 sierpnia 2015 r. w toku kontroli NIK w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sępólnie Krajeńskim.

[19] 11 nieruchomości przyległych do jez. Sępoleńskiego i 17 - do jez. Więcborskiego.

[20] Decyzje nr OR 6341.41.2011 i RO.6341.22.2011

[21] Obiekty te usytuowane były:

(1) w przypadku Jeziora Sępoleńskiego – na wysokości 11 nieruchomości przyległych do jeziora, tj. działek o nr 190-198, 199/2, 206/3. I tak: dz. nr 206/3 – pomost drewniany o długości 16,9 m w kształcie litery L, dz. nr 199/2 – pomost drewniany o długości 24,4 m oraz pomost drewniany o długości 8 m, oba w kształcie litery L, dz. nr 196 – pomost drewniany o długości 15,8 m z wybudowanym na nim budynkiem drewnianym o powierzchni zabudowy 22,5 m^2, dz. nr 195 – pomost drewniany o długości 15,7 m, nr 194 – pomost drewniany o dł. 2,2 m, dz. nr 193 - pomost drewniany o dł. 4,1 m, dz. nr 192 – pomost drewniany o dł. 4 m, nr 191 - pomost drewniany o dł. 3,1 m;

(2) w przypadku Jeziora Więcborskiego – na wysokości 16 nieruchomości przyległych do jeziora, tj. działek o nr 203/2, 205-217 oraz części działki nr 224 na wysokości działki nr 222. I tak: dz. nr 203/2 – pomost drewniany o długości 15 m w kształcie litery T, dz. nr 213 – pomost drewniany o długości 2,4 m

[22] Na której stał stół i dwie ławy.

[23] Pomiędzy działkami nr:190 i 189; 192 i 191, 194 i 193; 195 i 194; 196 i 195; 197 i 196; 198 i 197; 199/2 i 198; 260/3 i 199/2 i na działce nr 206/3.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W związku z tym, że w ramach oględzin[24] fragmentu linii brzegowej jezior: Sępoleńskiego oraz Więcborskiego, stwierdzono występowanie 11 urządzeń wodnych, na które Starosta nie udzielił pozwoleń wodnoprawnych, NIK zauważa potrzebę podjęcia przez Starostę działań określonych w art. 64a ust. 5 Prawa wodnego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli właściciel urządzenia wodnego nie wystąpił z wnioskiem o jego legalizację lub nie uzyskał decyzji o legalizacji urządzenia wodnego, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego nakłada na właściciela tego urządzenia, w drodze decyzji, obowiązek likwidacji urządzenia, ustalając warunki i termin wykonania tego obowiązku.

2. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw[25] (dalej: ustawa o zmianie Prawa wodnego), w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego, z dniem wejścia w życie ustawy, stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte wodami przechodzą w trwały zarząd odpowiednio - urzędów morskich, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, parków narodowych i marszałków województw, stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1-4 Prawa wodnego. Przejście tego mienia stwierdza, w drodze decyzji, na wniosek zainteresowanego, właściwy starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

   Według ewidencji gruntów i budynków Starostwa na terenie Powiatu Sępoleńskiego, znajdowało się 12 jezior stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie innych podmiotów niż wymienione w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie Prawa wodnego.

   Dyrektor WRLiOŚ, uzasadnił brak działań mających na celu uregulowanie stanu prawnego tych jezior tym, że decyzje te wydaje się na wniosek właściwego organu lub jednostki o których mowa w art. 11 ust.1 Prawa wodnego.

   (dowód: akta kontroli str. 60-64, 96-98)

   Przyjmując powyższe wyjaśnienia, NIK zauważa potrzebę uwzględnienia w planowanej okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych, o której mowa w § 54 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków[26], obrębów, na których znajdują się stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte wodami. W ocenie NIK istnieją uzasadnione przesłanki wskazujące na występowanie istotnych nieprawidłowości w treści danych ewidencyjnych dotyczących tych nieruchomości (§ 54 ust. 7 ww. rozporządzenia).

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK[27] kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

---

[24] Przeprowadzonych w dniach 12 i 13 sierpnia 2015 r. w toku kontroli NIK w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sępólnie Krajeńskim.

[25] Dz. U. Nr 130, poz. 1087 ze zm.

[26] Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015, poz. 542).

[27] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia 30 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler:
Artur Gackowski
główny specjalista kontroli państwowej

Artur Gackowski
.....
podpis

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy

z up.
.....
Podpis
Olivia Bar
Wicedyrektor