

## PROTOKÓŁ KONTROLI

problemowej przeprowadzonej w Wydziale Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego we Wrześni, zwanym dalej „Starostwem Powiatowym”.

Stanowisko Starosty Wrzesińskiego zajmuje Pan Dionizy Jaśniewicz (uchwała Nr 2/I/10 Rady Powiatu Wrzesińskiego z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru starosty wrzesińskiego) [Załącznik 1]. Stanowisko Wicestarosty <sup>Wrzesińskiego</sup> ~~Leszczyńskiego~~ zajmuje Pan Waldemar Grzegorek (uchwała Nr 3/I/10 Rady Powiatu Wrzesińskiego z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru wicestarosty wrzesińskiego) [Załącznik 2]. Stanowisko Naczelnika Wydziału Środowiska i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym zajmuje Pani Małgorzata Lisiecka posiadająca upoważnienie z dnia 1 grudnia 2008 r. znak: SO-0114/8/08 do załatwiania i wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń wyszczególnionych w upoważnieniu [Załącznik 3].

Kontrolę przeprowadzili:

- Małgorzata Warchał – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Infrastruktury i Rolnictwa Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu (pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolującego),
- Filip Korbas – referent prawny w Wydziale Infrastruktury i Rolnictwa Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu,

na podstawie upoważnienia nr KN.II.0939-625/10 z dnia 24 listopada 2010 r. [Załącznik 4].

Kontrola została zaplanowana od 13 grudnia 2010 r. do 17 grudnia 2010 r., jednak była prowadzona w dniach od 14 do 16 grudnia 2010 r.

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi kontroli pod poz. nr 18.

Przedmiotem kontroli była: *Gospodarka wodna i ochrona wód - zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez starostę w 2009 r.*

Zakres kontroli obejmował:

1. wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, zmianę ich warunków, stwierdzenie wygaśnięcia, cofnięcie lub ograniczenie tych pozwoleń oraz orzeczenie o przeniesieniu prawa własności urządzenia wodnego na własność właściciela wody,
2. wydawanie decyzji ustalających linię brzegu dla cieków naturalnych, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych,

3. wydawanie decyzji rozgraniczających grunty, które były pokryte wodami przed wykonaniem urządzenia wodnego,
4. dokonywanie raz na cztery lata przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych i realizacji tych pozwoleń,
5. wydawanie decyzji stwierdzających przejście gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi do zasobu własności Skarbu Państwa lub ich wykreślenie z zasobu.

Kontrolą objęto realizację zadań Starosty wymienionych w punkcie 1 i 4. W odniesieniu do pozostałych zadań nie zarejestrowano w Wydziale Środowiska i Rolnictwa Starostwa Powiatowego żadnej sprawy, gdyż w okresie objętym kontrolą nie wpłynął żaden wniosek dotyczący spraw wymienionych w powyższych punktach: 2, 3, i 5.

Okres objęty kontrolą: 2009 r.

W trakcie kontroli wyjaśnień udzielali :

1. Pan Małgorzata Lisiecka - Naczelnik Wydziału Środowiska i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym we Wrześni,
2. Pani Małgorzata Piasecka-Drożdżyńska – inspektor w Wydziale Środowiska i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym we Wrześni.

I. Wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, zmiana ich warunków, stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia tych pozwoleń oraz orzeczenia o przeniesieniu prawa własności urządzenia wodnego na własność właściciela wody

W trakcie kontroli skontrolowano prawidłowość prowadzonych postępowań administracyjnych w odniesieniu do wymagań prawnych i proceduralnych określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.), ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.), ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), z uwzględnieniem zmian w ww. ustawach, które nastąpiły w okresie, który objęty był kontrolą. Skontrolowano również sposób poboru i należną wysokość opłaty skarbowej zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.).

Postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia wodnoprawnego prowadzi się w oparciu o przepisy: kpa, ustawy Prawo wodne, która obok kpa określa niezbędne elementy wniosku o wydania pozwolenia wodnoprawnego oraz decyzji udzielającej takiego pozwolenia, zarówno na szczególne korzystanie z wód, jak i na wykonanie urządzenia wodnego oraz ustawy Prawo ochrony środowiska. Prawo wodne dodatkowo określa krąg stron postępowania (art. 127 ust. 7), jak również wskazuje, iż informację o wszczęciu postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego organ podaje do publicznej wiadomości (art. 127 ust. 6). Ponadto, wydane pozwolenie nie może naruszać ustaleń i wymagań określonych w art. 125 Prawa wodnego. Termin na wydanie pozwolenia wodnoprawnego określa art. 35 § 3 kpa.

W toku kontroli ustalono, co następuje:

Ilość spraw zarejestrowanych w 2009 r. pod nr 6223 - pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód (wg. jednolitego rzeczowego wykazu akt dla organów powiatu - rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu Dz.U. Nr 160 poz. 1074 ze zm.) wynosiła 60 spraw. Pod nr 6224 z jrwa - pozwolenia wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych, nie zarejestrowano żadnej sprawy.

Ww. sprawy dotyczyły wydania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód lub wykonanie urządzenia wodnego, zmiany terminu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego oraz udzielenia wyjaśnień w związku z obowiązującymi przepisami w zakresie konieczności posiadania pozwolenia wodnoprawnego. Wśród kontrolowanych spraw żadna nie dotyczyła: zmiany warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym, stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia pozwolenia, czy orzeczenia o przeniesieniu prawa własności urządzenia wodnego na własność właściciela wody.

Kontrolą objęto zgodnie z zakresem upoważnienia i zakresem kontroli sprawy zarejestrowane w spisie spraw w 2009 r. i zakończone decyzją w tym też roku.

Skontrolowano postępowanie administracyjne dotyczące wydania 19 decyzji wybierając co trzecią sprawę z pominięciem spraw niezakończonych w 2009 r.

Wykaz skontrolowanych spraw [Załącznik 5].

W toku kontroli stwierdzono, iż sprawy, z zastrzeżeniem poniższych uwag, prowadzone były zgodnie z instrukcją kancelaryjną, załatwiane terminowo, bez zbędnej zwłoki, zgodnie z procedurą administracyjną i przepisami Prawa wodnego. Opłata skarbową za wydanie

pozwolenia była pobierana zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o opłacie skarbowej i w należnej wysokości.

W poniższych postępowaniach stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. W postępowaniach o znakach: WR-6223-1/09, WR-6223-15/09, WR-6223-18/09, WR-6223-21/09, WR-6223-24/09, WR-6223-36/09, WR-6223-45/09, WR-6223-54/09, WR-6223-57/09 nie podano do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, co stanowi naruszenie art. 127 ust. 6 Prawa wodnego. W aktach ww. postępowań brak potwierdzenia o podaniu do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania, możliwości zapoznania się z dokumentami oraz złożenia wniosków i zastrzeżeń (np. kopia ogłoszenia; potwierdzenie, że odpowiednia informacja została zamieszczona na stronie internetowej w *Biuletynie Informacji Publicznej Powiatu Wrzesińskiego* w zakładce *Ogłoszenia i Komunikaty*).
2. W postępowaniach o znakach: WR-6223-1/09, WR-6223-15/09, WR-6223-18/09, WR-6223-21/09, WR-6223-24/09, WR-6223-54/09, WR-6223-57/09 określając krąg stron postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego nie zbadano przesłanek wynikających z art. 127 ust. 7 Prawa wodnego decydujących o tym, kto jest stroną postępowania. Zgodnie z ww. artykułem Prawa wodnego stroną postępowania jest ubiegający się pozwolenie wnioskodawca, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, a także właściciel urządzenia wodnego, władający powierzchnią ziemi znajdujący się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych. Nie ma znaczenia przy rozważaniu zasięgu oddziaływania, czy jest to oddziaływanie pozytywne, czy też negatywne. Mając na uwadze powyższe, organ prowadzący postępowanie winien dokonać ustalenia wszystkich stron w toczącym się postępowaniu w oparciu o zakres oddziaływania zamierzonego przedsięwzięcia przedstawiony w części opisowej oraz graficznej operatu wodnoprawnego (art. 132 ust. 2 lit c oraz art. 132 ust.3 pkt 1 Prawa wodnego) załączonego do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Przeprowadzenie postępowania bez udziału wszystkich stron postępowania stanowi naruszenie art. 127 ust. 7 Prawa wodnego.
3. W postępowaniach o znakach: WR-6223-3/09, WR-6223-9/09, WR-6223-30/09, WR-6223-39/09 pozwolenie wodnoprawne wydano kilka dni przed datą, w której upływał termin zapoznania się z dokumentami oraz składania pisemnie wniosków i zastrzeżeń w trybie podania do publicznej wiadomości informacji o wszczętym

postępowaniu na podstawie art. 127 ust. 6 Prawa wodnego. Z uwagi na możliwość zgłoszenia w ostatnim dniu terminu, uwag pisemnie np. nadanie pisma w urzędzie pocztowym oraz z uwagi na obieg kancelaryjny dokumentów w Starostwie Powiatowym, zgłoszone w terminie uwagi nie byłyby rozważone w toku postępowania przed wydaniem decyzji. W ww. kontrolowanych postępowaniach nie stwierdzono, aby inne osoby niż strony postępowania wypowiedziały się w sprawie, a ewentualne pisma wpłynęłyby do Starostwa Powiatowego już po wydaniu decyzji.

4. W postępowaniach o znakach: WR-6223-15/09, WR-6223-18/09, WR-6223-21/09, WR-6223-24/09 organ przed wydaniem decyzji, zgodnie z art. 125 pkt 2 Prawa wodnego nie dokonał ustaleń odnośnie zgodności planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzją o warunkach zabudowy. W toku postępowania organ winien wyjaśnić tą kwestię, gdyż zgodnie z art. 125 Prawa wodnego pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać ustaleń mpzp oraz decyzji o warunkach zabudowy.
5. W postępowaniu znak: WR-6223-6/09 wydano decyzję zmieniającą pozwolenie wodnoprawne z dnia 8.01.2009 r. znak: WR-6223-41/08. W aktach sprawy brak wniosku strony o zmianę ww. decyzji. Starosta Wrzesiński wydając w dniu 8.01.2009 r. decyzję znak: WR-6223-41/08 udzielił stronie - Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. we Wrześni pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód podziemnych z komunalnego ujęcia wody i odprowadzanie oczyszczonych wód popłucznych ze stacji uzdatniania wody. W decyzji tej określił termin obowiązywania decyzji do dnia 7 stycznia 2029 r. tj. zgodnie z art. 127 ust. 1 i 2 Prawa wodnego – na okres nie dłuższy niż 20 lat. Następnie Starosta decyzją z dnia 23 lutego 2009 r. znak: WR-6223/6/09 zmienił przedmiotową decyzję ustalając nowy termin jej obowiązywania tj. od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2028 r. czyli termin obowiązywania decyzji jeszcze z przed daty jej wydania – 8 stycznia 2009 r. W uzasadnieniu decyzji zmieniającej organ stwierdził, iż termin obowiązywania ww. pozwolenia wodnoprawnego ustalono bez terminu początkowego ważności pozwolenia. Należy zwrócić uwagę, iż powyższe twierdzenie nie jest zgodne z zapisem ww. pozwolenia wodnoprawnego, w którym organ określając termin obowiązywania pozwolenia wskazał datę do dnia 7 stycznia 2029 r. tj. dokonał określenia terminu ważności decyzji na 20 lat od dnia 8 stycznia 2009 r. Jednocześnie powyższa zamiana z punktu widzenia prawa jest niedopuszczalna, ponieważ decyzja wiąże organ i strony od momentu jej doręczenia lub ogłoszenia (art. 110 kpa). Decyzja nie może ustalać wymagań, czy obowiązków w czasie, kiedy decyzja ta jeszcze nie

została wydania i nie funkcjonowała w obrocie prawnym. Ponadto, należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 154 §1 § 1 kpa decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Natomiast zgodnie z art. 155 kpa decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W niniejszym przypadku decyzja z dnia 8.01.2009 r. znak: WR-6223-41/08 była decyzją ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo. Jednocześnie, wypływająca z przepisu art. 110 k.p.a. zasada związania organu administracji publicznej wydaną przez siebie decyzją oznacza w aspekcie proceduralnym to, że decyzja, która została doręczona (ogłoszona) stronie, nie może być zmieniona lub uchylona przez organ, który ją wydał, inaczej jak tylko w postępowaniu administracyjnym przewidzianym w kodeksie i z udziałem stron tego postępowania. Z punktu widzenia konstrukcji przyjętej w tym przepisie jest bez znaczenia, czy decyzja jest decyzją ostateczną, czy też decyzją nieostateczną, jak również to, czy jest to decyzja, na mocy której strona nabyła prawo, czy też decyzja, na mocy której strona nie nabyła prawa. W każdym bowiem wypadku związania chodzi jedynie o to, aby organ administracji publicznej po dacie doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie nie dokonywał samowolnie i bez wiedzy stron zmian w decyzji należycie doręczonej, ani też nie uchylał takiej decyzji i zastępował ją innym rozstrzygnięciem (Wyrok z dnia 22 maja 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie VI SA/Wa 696/06). Decyzji nie można zmieniać z urzędu bez wcześniejszego poinformowania stron postępowania o tym zamiarze.

6. W postępowaniach o znakach: WR-6223-3/09, WR-6223-9/09, WR-6223-30/09, WR-6223-33/09, WR-6223-39/09, WR-6223-42/09 niewystarczająco zweryfikowano:
- zakres przedłożonego pełnomocnictwa (pełnomocnictwo posiadało odmienny zakres upoważnienia niż zakres prowadzonego postępowania),
  - umocowanie pełnomocników lub innych osób podpisujących i składających wnioski o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego do dokonania tej czynności (brak dokumentu pozwalającego na potwierdzenie, iż osoba składająca wniosek lub udzielająca pełnomocnictwa posiadała umocowanie do reprezentowania podmiotu),
  - akta sprawy nie zawierały oryginału pełnomocnictwa zgodnie z art. 33 § 3 kpa.

Ponadto, w sprawie znak: WR-6223-30/09 zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz decyzję skierowano do firmy, w której osoba posiadająca pełnomocnictwo była zatrudniona, zamiast imiennie do pełnomocnika strony.

7. W postępowaniach o znakach: WR-6223-18/09, WR-6223-42/09, WR-6223-51/09 przedłożone w toku postępowania wyjaśnienia i uzupełnienia były składane przez autora dokumentacji operatu wodnoprawnego i nieautoryzowane przez wnioskodawcę, bądź pełnomocnika.
8. Wszystkie wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, które wpłynęły w 2009 r. do Starostwa Powiatowego były rejestrowane pod nr 6223 tj. pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód (jednolity rzeczowy wykaz akt dla organów powiatu – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu), podczas gdy część z nich dotyczyła wydania pozwolenia wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych, i powinna być zarejestrowana i prowadzona pod nr 6224 zgodnie z jrwa.

## II. Dokonywanie raz na cztery lata przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych i realizacji tych pozwoleń.

Art. 136 ust. 2 Prawa wodnego nakłada na organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego obowiązek wykonywania co najmniej raz na 4 lata przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód, do ziemi lub urządzeń kanalizacyjnych, a także realizacji tych pozwoleń.

W toku kontroli ustalono, iż w 2009 r. Starosta Wrzesiński nie realizował tego obowiązku ustawowego. Protokół z dnia 16 grudnia 2010 r. z wyjaśnień przedstawionych przez Panią Małgorzatę Lisiecką - Naczelnik Wydziału Środowiska i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym w trakcie prowadzonej kontroli w odniesieniu do realizacji obowiązku Starosty wynikającego z art. 136 ust. 2 Prawa wodnego stanowi [Zał. 6].

Starosta Wrzesiński zapoznał się z treścią niniejszego protokołu oraz został poinformowany o przysługującym mu prawie:

- zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole w ciągu 7 dni od daty otrzymania protokołu,

- odmowy podpisania protokołu i złożenia pisemnych wyjaśnień przyczyn tej odmowy w ciągu 7 dni od daty jego otrzymania.

Spis załączników :

Zał. 1	Uchwała Nr 2/I/10 Rady Powiatu we Wrześni z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru starosty wrzesińskiego
Zał. 2	Uchwała Nr 3/I/10 Rady Powiatu we Wrześni z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru wicestarosty wrzesińskiego
Zał. 3	Upoważnienie z dnia 1 grudnia 2008 r. znak: SO-0114/8/08
Zał. 4	Upoważnienie z dnia 24 listopada 2010 r. nr KN.II.0939-625/10
Zał. 5	Wykaz skontrolowanych spraw
Zał. 6	Protokół z dnia 16 grudnia 2010 r. z wyjaśnień przedstawionych przez Panią Małgorzatę Lisiecką - Naczelnik Wydziału Środowiska i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym w czasie kontroli w odniesieniu do realizacji obowiązku Starosty wynikającego z art. 136 ust. 2 Prawa wodnego

Na tym protokół zakończono.

Poznań, 10.01.2011.....  
(miejsowość, data)

Wnoszka, 13.01.2011.....  
(miejsowość, data)

Starszy Inspektor Wojewódzki

*Małgorzata Warchał*  
Małgorzata Warchał

(podpis kontrolera)

Referent Prawny

*Filip Korbas*  
Filip Korbas

STAROSTA

*Dionizy Jaśniewicz*  
Dionizy Jaśniewicz

(podpis kierownika podmiotu kontrolowanego)

Protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden doręczono Staroście Wrzesińskiemu.