



LZG.430.2.2023
Nr ewid. 83/2023/P/23/089/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA PRZEZ SPÓŁKI WODNE
ZADAŃ FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH**

DELEGATURA
W ZIELONEJ GÓRZE

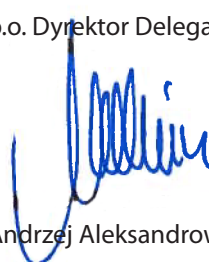
MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze



Andrzej Aleksandrowicz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

14.09.2023r

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Wykorzystanie przez spółki wodne środków publicznych	17
5.2. Sprawowanie przez starostów nadzoru nad działalnością spółek wodnych	23
6. ZAŁĄCZNIKI	32
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	32
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	37
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	44
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	45
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	46
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	49

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

jst	jednostka samorządu terytorialnego;
K.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.);
PGW Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
Prawo wodne	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.);
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020;
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich;
spółka wodna	niepubliczna forma organizacyjna, zrzeszająca (na zasadzie dobrowolności) co najmniej trzy osoby fizyczne lub prawne, mająca na celu zaspokajanie wskazanych przepisami Prawa wodnego potrzeb w zakresie gospodarowania wodami (art. 441 ust. 1 Prawa wodnego);
starosta	właściwy miejscowo dla spółki wodnej organ sprawujący nadzór i kontrolę nad tą spółką (w tym prezydent miasta na prawach powiatu);
SIGW	system informacyjny gospodarowania wodami ¹ , prowadzony przez PGW Wody Polskie, w którym gromadzi się m.in. informacje o spółkach wodnych (obejmujące: nazwę, siedzibę, adres i przedmiot działania spółki wodnej; imiona i nazwiska członków zarządu oraz sposób reprezentowania spółki wodnej; czas trwania spółki wodnej; dane dotyczące decyzji starosty o zatwierdzeniu statutu);
ufp	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.);
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
ustawa o rachunkowości	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.);
ustawa Prawo wodne z 2001 r	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121) – uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.

¹ Do 23 sierpnia 2017 r. kataster wodny. Z dniem 24 sierpnia 2017 r. kataster wodny stał się systemem informacyjnym gospodarowania wodami.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy spółki wodne prawidłowo i gospodarnie wykorzystają otrzymane środki publiczne, a starostowie zapewnią skuteczny nadzór nad ich działalnością?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy spółki wodne prawidłowo i gospodarnie wykorzystają otrzymane środki publiczne?

2. Czy starostowie sprawowali nadzór nad działalnością spółek wodnych skutecznie, w tym w sposób zgodny z przepisami prawa?

Jednostki kontrolowane

Wybrane spółki wodne (10 spółek) i sprawujące nad nimi nadzór i kontrolę starostwa powiatowe (10 starostw) w woj. kujawsko-pomorskim, lubuskim, podkarpackim, pomorskim i zachodniopomorskim.

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2023 (do czasu zakończenia kontroli, tj. do 4 maja 2023 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

W ostatnich latach coraz częściej obserwuje się zwiększenie częstości występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych. Długotrwałe okresy bezopadowe przyczyniają się do występowania susz, natomiast nagłe, intensywne opady atmosferyczne sprzyjają podtopieniom, a także powodziom.

Dlatego też tak istotne znaczenie, szczególnie dla rolnictwa, ma właściwe gospodarowanie wodą. W sektorze tym, jak w żadnym innym, efektywność produkcji jest zależna od sprzyjających warunków pogodowych, a już teraz trwale zagrożonych niedoborem wody jest 37,8 % gruntów ornych, a blisko 70 % powierzchni użytków zielonych znajduje się na obszarach z jej deficytem².

Pierwszym ze sposobów gospodarowania wodą jest retencjonowanie, czyli zdolność do zatrzymywania i magazynowania nadmiaru wody, drugim – melioracje, mające na celu odprowadzenie z gleby nadmiaru wody lub doprowadzenie jej w okresach niedoborów.

W systemach melioracyjnych zarówno odwadniających, jak i nawadniających podstawowe zadania pełnią kanały i rowy, a stan techniczny warunkuje niezawodność ich funkcjonowania. W procesie eksploatacji urządzenia te powinny być poddawane zabiegom konserwacyjnym, w odpowiednim zakresie i z odpowiednią częstością.

W świetle ustawy Prawo wodne, utrzymanie urządzeń melioracyjnych należy do właścicieli gruntów. Urządzenia melioracyjne stanowią złożone systemy, które oddziałują na grunty najczęściej należące do wielu osób. Ze względu na różny stopień zainteresowania utrzymaniem dobrego stanu urządzeń melioracji wodnych przez poszczególnych właścicieli, koordynacja terminów i zakresów wykonywanych prac jest bardzo trudna. W takiej sytuacji ułatwieniem wykonywania prac może być współpraca w formie zorganizowanej, jaką dają spółki wodne.

O spółkach wodnych traktowała już pierwsza regulacja wodna po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, tj. ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.³

Według stanu na 15 lutego 2023 r. w SIGW zarejestrowanych było 3141 spółek wodnych⁴. Liczbę spółek wodnych w poszczególnych województwach prezentuje infografika nr 1.

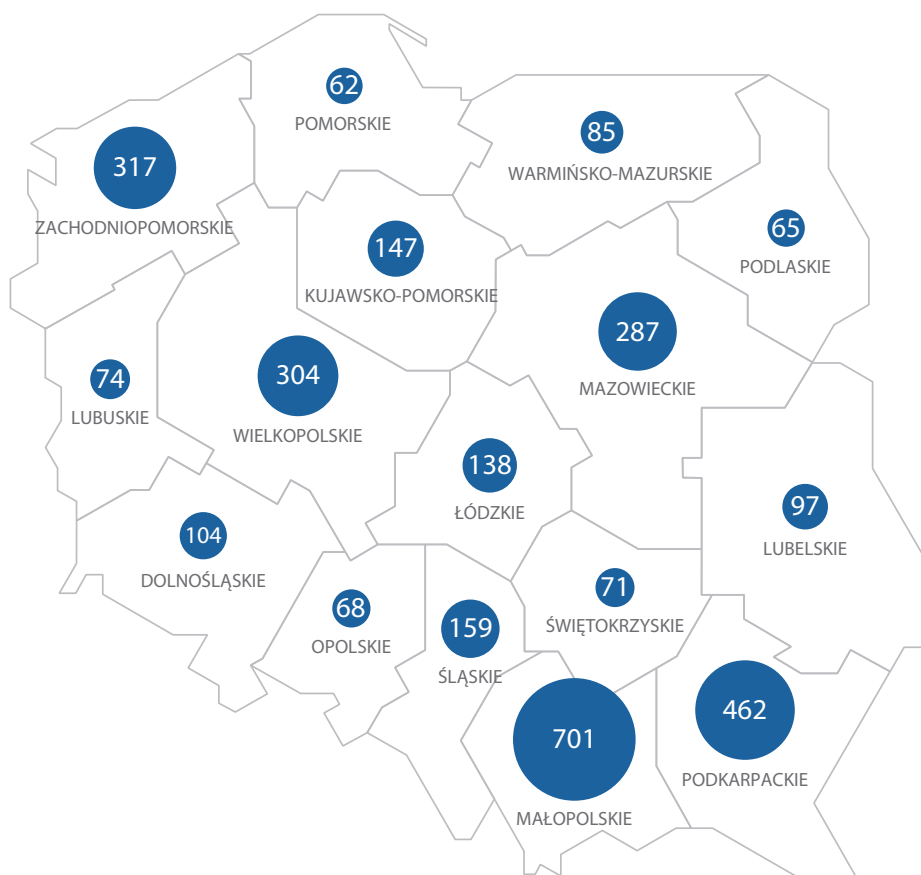
² Zieliński M., Sobierajewska J. *Rolnictwo w obliczu suszy a bezpieczeństwo żywnościowe*. Zakład Ekonomiki Gospodarstw Rolnych, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2019, str. 7.

³ Dz. U. Nr 102, poz. 936, ze zm. – ustawa uchylona z dniem 12 grudnia 1962 r.

⁴ Na podstawie informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK z PGW Wody Polskie.

Infografika nr 1

Liczba spółek wodnych w poszczególnych województwach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z SIGW stan na dzień 15 lutego 2023 r.

Warunkiem niezbędnym do utworzenia spółki wodnej jest porozumienie się co najmniej trzech osób fizycznych lub prawnych, uchwalenie statutu oraz dokonanie wyboru organów spółki.

Statut wymaga zatwierdzenia przez starostę właściwego miejscowo dla siedziby spółki (sprawującego następnie nadzór i kontrolę nad działalnością spółki). Z chwilą uprawomocnienia się decyzji starosty o zatwierdzeniu statutu spółki nabywa ona osobowość prawną.

Członkostwo w spółce wodnej jest dobrowolne, co nie zawsze jest respektowane. Rzecznik Praw Obywatelskich, kierując sugestią do planu pracy NIK na 2023 r., wskazał na przypadki uniemożliwiania lub utrudniania – poprzez zapisy statutowe – swobodnego wystąpienia członka ze spółki (np. uzależniając rezygnację od zgody spółki). Taka sytuacja jest sprzeczna z 441 ust. 1 Prawa wodnego, z którego wynika zasada dobrowolności członkostwa w spółce.

Spółki wodne, w odróżnieniu od osób indywidualnie utrzymujących urządzenia melioracyjne, mogą korzystać z pomocy państwa w formie dotacji podmiotowych na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych. W latach 2019–2022 na ten cel przeznaczono z budżetu 178 978,0 tys. zł.

Mogą one korzystać również z pomocy finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Pomoc taka polega na udzieleniu dotacji celowej w rozumieniu ufp, a zasady jej udzielania i sposób rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Spółki wodne mogły również ubiegać się o pomoc z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 w ramach poddziałania 5.1. Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem było ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, z przeznaczeniem na:

- zaopatrzenie w sprzęt do utrzymania urządzeń wodnych służących zabezpieczeniu gospodarstw rolnych przed zalaniem, podtopieniem lub nadmiernym uwilgoceniem spowodowanym przez powódź lub deszcz nawalny;
- wykonanie robót⁵ na urządzeniach melioracji wodnych służących zabezpieczeniu gospodarstw rolnych przed skutkami suszy, zalaniem, podtopieniem lub nadmiernym uwilgoceniem, spowodowanym przez powódź lub deszcz nawalny.

Komisja Europejska 31 sierpnia 2021 r. zaakceptowała strategiczną zmianę PROW wprowadzającą m.in. wydłużenie realizacji programu o kolejne dwa lata (do 2022 r.). Początkowy budżet programu to 13,6 mld euro, w tym: 8,7 mld euro z budżetu UE (EFRROW) i 4,9 mld euro wkładu krajowego. Na realizację PROW Polska otrzymała dodatkowe środki na lata 2021 oraz 2022 – wynoszące blisko 4,6 mld euro, w tym 3,6 mld euro środków publicznych w związku z wprowadzeniem okresu przejściowego (z czego ok. 2,3 mld euro stanowią środki EFRROW, a ok. 1,3 mld euro środki współfinansowania krajowego).

Pozyskanie środków publicznych wymaga aktywności ze strony spółek, polegającej na przygotowaniu i złożeniu wniosków do odpowiednich organów. Uzyskanie maksymalnych korzyści społecznych w gospodarowaniu wodami stanowi wspólny interes i wymaga współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności (art. 9 ust. 2 Prawa wodnego).

Spółki wodne zobowiązane są m.in. do prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości (art. 441 ust. 4 Prawa wodnego).

Problematyka nadzoru starostów nad spółkami wodnymi oraz prawidłowości wydatkowania przez te spółki dotacji była przedmiotem kontroli NIK:

- *P/11/154 Realizacja zadań melioracji wodnych w dorzeczu rzeki Odry na terenie województwa opolskiego ze szczegółowym uwzględnieniem zabezpieczenia przeciwpowodziowego;*
- *P/09/122 Utrzymanie melioracji wodnych szczegółowych w województwie podlaskim w latach 2007–2009 (I półrocze).*

⁵ Polegających na: 1) przebudowie lub remoncie rowu melioracyjnego, w tym darniowania skarpy i dna rowu melioracyjnego oraz wykonywanie na nim umocnień, lub: 2) budowie, przebudowie lub remoncie przepustu, progu piętrzącego, zastawki lub przepustu z piętrzeniem, lub: 3) oczyszczeniu rurociągu drenarskiego, przebudowie sieci drenarskiej, przełożeniu rurociągu drenarskiego, przebudowie lub remoncie studzienki drenarskiej, przebudowie lub remoncie wylotu drenarskiego, przystosowaniu studzienki drenarskiej lub wylotu drenarskiego do funkcji retencyjnej.

W obydwu ww. kontrolach stwierdzono nieprawidłowości w nadzorze starostów nad spółkami wodnymi, polegające m.in. na: braku działań w stosunku do zarządów spółek niewykonujących obowiązków dotyczących przedkładania uchwał organów spółki lub realizacji tych obowiązków nie-terminowo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również niewystępowania przez starostów o podwyższenie składek członkowskich i innych świadczeń na rzecz spółek wodnych do poziomu zapewniającego realizację ich zadań statutowych. Wskazać jednakże należy, iż w obowiązującym aktualnie stanie prawnym starostwie nie posiadają już kompetencji do interwencji w kwestii wysokości składek.

Zagadnienia związane z udzielaniem spółkom wodnym pomocy finansowej ze środków publicznych (z budżetu państwa w formie dotacji podmiotowych oraz ze środków PROW) i jej efektami były przedmiotem kontroli *P/20/043 Przeciwdziałanie niedoborom wody w rolnictwie*. Stwierdzono, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa prawidłowo udzieliła wsparcia finansowego dla spółek wodnych na zakup sprzętu do utrzymania urządzeń wodnych.

2. OCENA OGÓLNA

Skontrolowane spółki wodne na ogół prawidłowo i gospodarnie wykorzystywały środki publiczne, natomiast nadzór starostów nad spółkami wodnymi był nieskuteczny.

Aktualnie obowiązujący model finansowania i nadzorowania działalności spółek wodnych nie sprzyjał skutecznej i racjonalnej realizacji przypisanych tym podmiotom zadań, a także eliminowaniu nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu.

Brak obowiązku opracowywania lokalnych/regionalnych planów utrzymania urządzeń wodnych, przy jednoczesnym niedostatecznym i rozproszonym finansowaniu tych zadań oraz nieefektywnym mechanizmie dochodzenia należnych spółkom składek członkowskich i świadczeń za korzystanie z ich infrastruktury, nie pozwalała spółkom na prowadzenie długofalowych, kompleksowych i skoordynowanych działań.

Otrzymane środki publiczne spółki wodne przeznaczały na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych (69,6 %) oraz na dofinansowanie zakupu sprzętu do prowadzenia robót melioracyjnych (30,4 %). Nieprawidłowości związane z ich wykorzystaniem wystąpiły w przypadku dwóch z 10 skontrolowanych spółek. Polegały one na braku zwrotu części niewykorzystanej dotacji (jedna spółka) oraz na wydatkowaniu środków publicznych z pominięciem jakiejkolwiek procedury zapewniającej konkurencyjność ofert, co nie gwarantowało ich gospodarnego wykorzystania (druga spółka).

Dodatkowo brak obowiązku uzgadniania zakresu i rodzaju prac z organem wyspecjalizowanym w zakresie melioracji (PGW Wody Polskie) oraz pozostawienie spółkom dużej dowolności w sposobie wydatkowania otrzymanych środków nie gwarantowało wykorzystania ich w sposób efektywny. Ponadto część spółek (20 %) w sposób nieprawidłowy wywiązywała się z obowiązków związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych.

Nieskuteczność nadzoru starostów nad spółkami wodnymi była wynikiem nie tylko braku właściwego przygotowania starostw i nierzetelnej realizacji obowiązków nadzorczych, ale także braku właściwych instrumentów prawnych oddziaływania na nadzorowane podmioty w zakresie dostosowania postanowień statutów do aktualnie obowiązujących przepisów prawa.

W konsekwencji wszystkie zbadane przez NIK statuty spółek (51), w skrajnych przypadkach nieaktualizowanych od ponad 50 lat, zawierały niezgodne z prawem postanowienia, a ponad połowa z nich (51 %) zawierała postanowienia, które utrudniały członkom spółek rezygnację z członkostwa, co stało w sprzeczności z ustawową zasadą dobrowolnego udziału w tego typu podmiotach.

Znaczna skala nieprawidłowości dotyczyła również nadzoru starostów nad zgodnością z prawem i statutami uchwał organów spółek w sprawach innych niż zmiany statutu. Wystąpiły one w przypadku prawie połowy skontrolowanych starostów (40 %) i dotyczyły od 26,7 % do aż 70 % zbadanych uchwał. Najczęściej (72,7 % ogółu stwierdzonych) polegały one na nieweryfikowaniu spełnienia obowiązku podejmowania uchwał wymaganą większością głosów. Podjęcie uchwały bez wymaganej większości głosów stanowi istotne naruszenie prawa obligujące organ nadzoru do stwierdzenia nieważności takiej uchwały.

Istotnym utrudnieniem w sprawowaniu skutecznego nadzoru był również brak prawnej możliwości rozwiązywania i wyrejestrowania spółek nieprowadzących jakiejkolwiek działalności (w skrajnych przypadkach przez okres kilkadziesiąt lat), co dotyczyło 32,2 % ogółu spółek z terenu skontrolowanych powiatów. W konsekwencji spółki te nadal figurowały w SIGW jako podmioty

Spółki wodne na ogół (8 na 10 skontrolowanych) prawidłowo i gospodarnie wykorzystywały środki publiczne

Nadzór starostów nad spółkami wodnymi był nieskuteczny

OCENA OGÓLNA

realizujące zadania określone w Prawie wodnym, co niewątpliwie utrudniało egzekwowanie wykonania obowiązków związanych z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych – bowiem w sytuacji, gdy dany teren jest objęty działalnością spółki, to na spółce właśnie, a nie na właścicielu gruntu, ciąży ten obowiązek.

Powiaty w ograniczonym zakresie dotowały działalność nadzorowanych spółek. Jedynie połowa skontrolowanych powiatów udzieliła im dotacji, przy czym w większości z nich (60 %) wystąpiły nieprawidłowości polegające w szczególności na nierzetelnym dokumentowaniu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz na nieprzestrzeganiu uchwalonych zasad. Ich rozliczenie następowało natomiast każdorazowo w sposób prawidłowy i rzetelny.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Analiza wykorzystania przez skontrolowane spółki wodne środków publicznych w wysokości 3337,4 tys. zł (70,3 % ogółu pozyskanych) wykazała, że na ogół (82,6 %) środki wydatkowano prawidłowo i gospodarnie.

Wykorzystane dotacje:

- z budżetu państwa – dotacje podmiotowe każdorazowo przeznaczono na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urzędzeń wodnych;
- z pozostałych źródeł (budżety jst, fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz fundusze unijne) – przeznaczono na zakup sprzętu do prowadzenia robót melioracyjnych oraz na bieżące utrzymanie wód i urzędzeń wodnych. [str. 17–19]

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedokonania zwrotu niewykorzystanej dotacji (114,6 tys. zł) oraz wydatkowania kwoty 465,8 tys. zł z pominięciem jakiejkolwiek procedury zapewniającej konkurencyjność ofert, co nie gwarantowało ich gospodarnego wykorzystania. [str. 19–20]

Zapewnienie efektywnej realizacji zadań w zakresie utrzymania urzędzeń melioracji wodnych, a także racjonalnego wydatkowania środków publicznych na te cele, wymaga objęcia skoordynowanymi pracami całego systemu urzędzeń melioracji wodnych na danym terenie.

Brak obowiązku opracowywania lokalnych/regionalnych planów utrzymania urzędzeń wodnych powodował, że spółki wodne najczęściej samodzielnie decydowały o zakresie, rodzaju i częstotliwości realizowanych prac.

Tylko cztery spółki (40 %) dokonywały uzgodnień zakresu realizacji prac i/lub sposobu ich wykonania z innymi podmiotami, co należy ocenić jako przykład dobrej praktyki. Przykładowo, jedna ze spółek zwróciła się do PGW Wody Polskie o opinię w sprawie zasadności wykonania robót melioracyjnych na określonym terenie. Inna spółka zwróciła się do PGW Wody Polskie o przeprowadzenie prac na cieku wodnym administrowanym przez ten organ, stanowiącym odpływ dla konserwowanych przez spółkę rowów. [str. 21–22]

Wystąpił również przypadek wystąpienia przez podmiot udzielający dotacji do PGW Wody Polskie o wydanie opinii w zakresie zasadności wykonania prac planowanych przez spółkę wodną. Wydana opinia skutkowała korektą pierwotnego wniosku spółki polegającą na zmniejszeniu zakresu rzeczowego zadania oraz przewidywanych kosztów. [str. 22]

Dwie spółki wodne nie wywiązały się z ustawowego i umownego obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z ustawą o rachunkowości. Jedna ze spółek nie prowadziła ksiąg w ogóle, natomiast w przypadku drugiej sposób prowadzenia ewidencji nie spełniał wymogów określonych w ww. ustawie. [str. 22–23]

Najczęściej wymieniane przez spółki trudności związane z ich funkcjonowaniem dotyczyły: niewystarczających środków finansowych, problemów ze ściągalnością składek członkowskich oraz trudności z dostępem do ewidencyjnych baz danych (z uwagi m.in. na odpłatność) celem ustalenia m.in. właścicieli działek objętych działalnością spółki (następców prawnych członków spółki).

Wykorzystanie środków publicznych nastąpiło na ogół prawidłowo i gospodarnie

Nieprawidłowości związane z wykorzystaniem środków publicznych wystąpiły w 2 z 10 skontrolowanych spółek

Większość spółek nie współdziałała z innymi podmiotami celem uzgodnienia zakresu i sposobu wykonania prac

W dwóch spółkach stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych

Zidentyfikowane trudności w funkcjonowaniu spółek wodnych

W art. 446 Prawa wodnego, ustawodawca wskazał, iż następca prawny członka spółki wstępuje w jego prawa i obowiązki. Zatem każdorazowy nabywca nieruchomości, której właściciel był członkiem spółki wodnej, bądź każdorazowy spadkobierca członka spółki, z mocy prawa stają się podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia obciążeń swego poprzednika (np. składek członkowskich), jak również uprawnionymi do korzystania z praw członka spółki. Brak aktualnych informacji dotyczących właścicieli działek objętych działalnością spółek utrudnia również, a często wręcz uniemożliwia podjęcie uchwały przez walne zgromadzenie w sprawie np. zmiany statutu spółki. [str. 23]

Nieskuteczny nadzór starostów nad spółkami wodnymi

Nieskuteczność nadzoru starostów nad spółkami wodnymi była wynikiem nie tylko braku właściwego przygotowania pracowników starostw i nierzetelnej realizacji obowiązków nadzorczych, ale także braku właściwych instrumentów prawnych oddziaływania na nadzorowane podmioty w zakresie dostosowania postanowień statutów do aktualnie obowiązujących przepisów prawa oraz brak możliwości likwidacji przez starostów spółki wodnej z powodu nierealizowania zadań statutowych.

Znaczna liczba spółek nieaktywnych

Spółki nieaktywne na terenie skontrolowanych powiatów stanowiły 32,2 % ogółu spółek zarejestrowanych w SIGW na tym obszarze. Nierealizowanie przez te spółki zadań z zakresu Prawa wodnego sięga nawet kilkudziesięciu lat. [str. 23, 26–27, 30]

Nieprawidłowości związane z zatwierdzeniem przez starostę statutu nowopowstałej spółki wodnej

W latach 2019–2022, na terenie powiatów objętych kontrolą, powstała jedna spółka wodna. Mimo, iż statut tej spółki zawierał zapisy ograniczające możliwość swobodnego wystąpienia członka ze spółki, to starosta właściwy miejscowo dla jej siedziby zatwierdził go w drodze decyzji, wprowadzając tym samym do obiegu prawnego regulacje naruszające art. 58 ust. 1 Konstytucji RP gwarantujące swobodę zrzeszania się. Działanie takie naruszało art. 446 ust. 4 Prawa wodnego, zgodnie z którym w przypadku niezgodności statutu z prawem starosta wzywa do usunięcia tych niezgodności w określonym terminie, a jeżeli nie zostaną one usunięte – odmawia, w drodze decyzji, zatwierdzenia statutu. [str. 26]

Brak instrumentów prawnych umożliwiających starostom wyegzekwowanie od spółek wodnych dostosowania treści zatwierdzonych statutów do obowiązującego prawa

Na terenie skontrolowanych powiatów 50 spółek wodnych (84,7 % ogółu aktywnych) prowadziło działalność w oparciu o statuty uchwalone w latach poprzedzających wprowadzenie obowiązującego Prawa wodnego (nawet w 1967 r., a więc ponad 50 lat temu – bez dokonania jakichkolwiek zmian od czasu uchwalenia).

Analiza 43 z nich wykazała, że żaden statut nie został dostosowany do wymogów obowiązującego Prawa wodnego. Przykładowe zapisy jakie się w nich znajdowały, dotyczyły konieczności uzyskania zgody naczelnika gminy na wystąpienie członka ze spółki wodnej. [str. 26]

Zmiana treści zatwierdzonych statutów stanowi wyłączną kompetencję walnego zgromadzenia spółki wodnej. Narzędziami dostępnymi dla organu sprawującego nadzór i kontrolę nad spółkami wodnymi w zakresie potrzeby dostosowania statutów do obowiązujących przepisów są wyłącznie działania informacyjne. Podjęło je zaledwie 30 % skontrolowanych starostów, a były one skuteczne w przypadku tylko jednej spółki (na 19 spółek do których je skierowano) i to tylko częściowo. [str. 26–27]

Walne zgromadzenia spółek wodnych z terenu sześciu z 10 skontrolowanych powiatów, podejmowały uchwały dotyczące zmian statutów.

Większość starostów prowadzących postępowania w sprawie zatwierdzenia zmian statutów spółek wodnych (66,7 %) nie realizowała prawidłowo swoich obowiązków w tym zakresie.

Najczęstsze nieprawidłowości (71,4 % ogółu stwierdzonych) polegały na zatwierdzeniu zapisów naruszających przepisy prawa, z uwagi m.in. na ograniczenie możliwości swobodnego wystąpienia członka ze spółki wodnej. Pozostałe dotyczyły akceptowania zmian statutów dokonanych bez wymaganego kworum do podjęcia uchwały w tej sprawie⁶ (bądź niedokonywanie analizy w tym zakresie) oraz brak jakichkolwiek czynności związanych z zatwierdzeniem bądź odmową zatwierdzenia zmian – pomimo upływu nawet czterech lat od dnia otrzymania przez starostę uchwały. [str. 28]

Nadzór starostów nad zgodnością z prawem i statutami uchwał organów spółek w sprawach innych niż zmiany statutu również realizowany był nie w pełni prawidłowo.

Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w przypadku prawie połowy skontrolowanych starostów (40 %) i dotyczyły od 26,7 % do aż 70 % zbadanych uchwał.

Najczęściej (72,7 % ogółu stwierdzonych) polegały one na nieweryfikowaniu, czy uchwały zostały podjęte wymaganą większością głosów. Obowiązkiem starostów, oprócz merytorycznego badania treści przedkładanych uchwał, jest także ocena kwestii dochowania wymogów formalnych, w tym sposobu głosowania nad tymi aktami. Wszystkie uchwały podjęte niezgodnie z przepisami prawa lub statutami spółek powinny być bowiem uznane za nieważne, z uwagi na istotne naruszenie prawa⁷.

Ponadto ujawniono nieprawidłowości dotyczące braku działań mających na celu wyeliminowanie z obiegu prawnego uchwał istotnie⁸ naruszających przepisy prawa i/lub statutu (starostowie nie stwierdzali nieważności takich uchwał), jak również stwierdzenie nieważności uchwał po upływie terminu, w którym starosta był uprawniony do dokonania tej czynności. Wystąpiły również przypadki wstrzymania przez starostę wykonania uchwał, mimo braku podstaw prawnych takich decyzji. [str. 28–29]

Zarządy komisaryczne ustanowił jeden ze skontrolowanych starostów – jednakże bez uprzedniego rozwiązania zarządów w drodze decyzji oraz bez umożliwienia wybrania nowego zarządu przez walne zgromadzenia tych spółek, co stanowiło naruszenie art. 463 Prawa wodnego. [str. 29]

Połowa skontrolowanych powiatów udzieliła spółkom wodnym dotacji przedmiotowych w łącznej wysokości 622,3 tys. zł.

Nieprawidłowe postępowanie starostów dotyczące zmian statutów spółek

Nieprawidłowości w nadzorze nad zgodnością z prawem i statutami uchwał organów spółek

Nieprawidłowości związane z ustanowieniem zarządu komisarycznego

Nieprawidłowości związane z udzieleniem dotacji

⁶ Zgodnie z art. 459 ust. 2 Prawa wodnego, uchwały walnego zgromadzenia w sprawie zmiany statutu zapadają większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy liczby członków spółki wodnej.

⁷ Naruszenie przepisów regulujących procedury podjęcia uchwał stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt: II SA/OI 177/19).

⁸ W przypadku nieistotnego naruszenia prawa starosta nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż wydano ją z naruszeniem prawa (art. 462 ust. 6 Prawa wodnego).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W przypadku większości powiatów (60 %) wystąpiły nieprawidłowości związane z ich udzieleniem, polegające m.in. na nierzetelnym dokumentowaniu postępowań w sprawie udzielenia dotacji oraz nieprzestrzeganiu uchwalonych zasad.

Rozliczenie udzielonych dotacji następowało natomiast każdorazowo w sposób prawidłowy i rzetelny. [str. 29-30]

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek, dostrzega potrzebę:

1) rozważenia podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia obowiązku sporządzania przez wyspecjalizowany organ (PGW Wody Polskie), we współpracy z zainteresowanymi podmiotami, lokalnych/regionalnych planów utrzymania urządzeń melioracji wodnych zawierających w szczególności określenie minimalnych wymogów utrzymania urządzeń melioracji wodnych oraz rodzaj prac utrzymaniowych i częstotliwość ich wykonywania.

Wnioski do Ministra
Infrastruktury

Urządzenia melioracyjne nie zamykają się funkcjonalnie w obrębie objętym działalnością danej spółki wodnej – tworzą systemy, które oddziałują na grunty należące do wielu właścicieli.

Opracowanie planów utrzymania systemu urządzeń melioracji wodnych, obejmujących cały obszar, na którym dany system jest zlokalizowany oraz określających zakres, rodzaj i częstotliwość prac niezbędnych do utrzymania tych urządzeń we właściwym stanie technicznym, umożliwiłoby kompleksową i efektywniejszą realizację zadań oraz racjonalne wydatkowanie środków publicznych na te cele.

Opracowanie takich planów umożliwi ocenę aktualnej sytuacji w zakresie funkcjonowania urządzeń melioracji wodnych i skuteczniejszą realizację zadań w zakresie ich utrzymania (systemowe prowadzenie prac utrzymaniowych na danym terenie z uwzględnieniem zasad gospodarowania zasobami wodnymi).

2) rozważenia podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wyposażenia starostów w instrumenty prawnego oddziaływania na spółki wodne w celu dostosowania niezgodnych z prawem statutów do obowiązujących przepisów, a także rozszerzenia katalogu przyczyn umożliwiających rozwiązanie spółki wodnej przez organ sprawujący nadzór nad tą spółką w sytuacji trwałego zaprzestania przez spółkę działalności.

W odniesieniu do funkcjonujących już spółek wodnych, uchwalenie zmiany treści zatwierdzonych statutów stanowi wyłączną kompetencję walnego zgromadzenia spółki. Starostowie mają jedynie uprawnienie do badania aktualnie podejmowanych w tej sprawie uchwał, a w przypadku braku takich uchwał, narzędziami dostępnymi dla starostów w zakresie potrzeby dostosowania dotychczasowych statutów do obowiązujących przepisów są wyłącznie działania informacyjne. Brak prawnych instrumentów uprawniających organy nadzoru do skutecznego wyegzekwowania od właściwych organów spółki wprowadzenia wymaganych zmian w statucie skutkuje pozostawaniem w obrocie prawnym statutów niezgodnych z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa.

Część spółek zarejestrowanych w SIGW, jako funkcjonujące na terenie skontrolowanych powiatów, nie prowadzi swojej działalności (nawet od kilkudziesięciu lat). Rozwiązanie spółki wodnej, a następnie jej wyrejestrowanie

WNIOSKI

z SIGW z uwagi na nieprowadzenie działalności, niezależnie od kompletności i wiarygodności danych w oficjalnych rejestrach (systemach informacyjnych), powinien sprzyjać usprawnieniu nadzoru nad właściwym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych. W sytuacji bowiem, gdy dany obszar jest objęty działalnością spółki wodnej, to na spółce właśnie, a nie na właścicielu gruntu ciąży ten obowiązek.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wykorzystanie przez spółki wodne środków publicznych

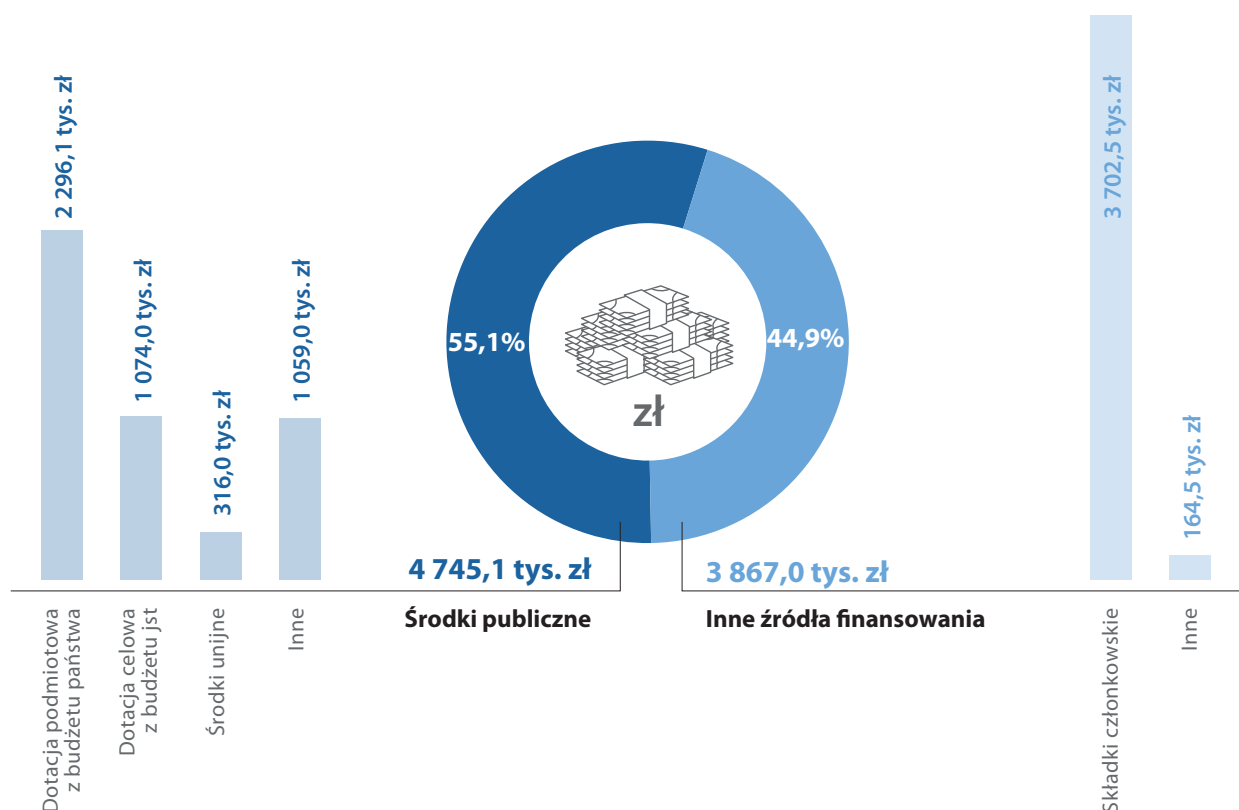
Skontrolowane spółki wodne wykorzystały otrzymane w latach 2019–2022 środki publiczne na ogół prawidłowo i gospodarnie.

Łączna kwota pozyskanych środków publicznych wyniosła 4745,1 tys. zł, co stanowiło 55,1 % ogółu przychodów tych spółek. Szczegółową strukturę źródeł finansowania działalności spółek przedstawia infografika 2.

Wykorzystanie środków publicznych nastąpiło na ogół prawidłowo i gospodarnie

Infografika nr 2

Źródła finansowania działalności skontrolowanych spółek wodnych w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK.

Inne środki publiczne (łącznie 1059,0 tys. zł) stanowiły środki pozyskane przez spółki z:

- budżetu jst otrzymane w formie pożyczki na zakup sprzętu – 801,9 tys. zł;
- powiatowego urzędu pracy na zatrudnienie pracowników w ramach robót publicznych przy konserwacji rowów melioracyjnych – 223,4 tys. zł;
- Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych – 33,7 tys. zł.

Analizie poddano wykorzystanie środków publicznych w łącznej wysokości 3342,9 tys. zł (co stanowiło 70,4 % ogółu otrzymanych środków publicznych), w tym pochodzących z:

- dotacji podmiotowych – 2200,3 tys. zł;
- dotacji celowych z budżetów jst – 807,9 tys. zł;
- dotacji z WFOŚiGW – 18,7 tys. zł;
- funduszy unijnych – 316,0 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prawidłowe i gospodarne wykorzystanie środków dotyczyło kwoty 2762,5 tys. zł (82,6 % zbadanych), pochodzących z:

- dotacji podmiotowych – 1699,9 tys. zł (77,3 % zbadanych) – które każdorazowo przeznaczono na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych⁹;
- dotacji z budżetów jst – 727,9 tys. zł (90,1 %). Jedna ze spółek¹⁰ wykorzystywała otrzymane środki na dofinansowanie zakupu sprzętu do prowadzenia robót melioracyjnych: ciągnika rolniczego, przyczepy ciężarowej rolniczej, koparko-ładowarki, minikoparki, rębaka do cięcia gałęzi drzew i krzaków, mulczera koszącego, pogłębiarki do rowów oraz pilarek i kos spalinowych (wartość zakupionego sprzętu wyniosła 1130,5 tys. zł, z czego 325,5 tys. zł dofinansowano środkami dotacji z budżetu jst). W pozostałych przypadkach otrzymane dotacje przeznaczono na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych¹¹;

Zdjęcia nr 1–4

Sprzęt do prowadzenia robót melioracyjnych zakupiony przez Spółkę Wodną Nowa Sól z dotacji celowej budżetu jst



Źródło: materiały kontrolne NIK.

⁹ Gminna Spółka Wodna w Jarocinie – 171,4 tys. zł; Gminna Spółka Wodno-Melioracyjna w Osiecinach – 256,9 tys. zł; Gminna Spółka Wodna w Brześciu Kujawskim – 177,2 tys. zł; Gminna Spółka Wodna Dębno – 303,5 tys. zł; Spółka Wodna Przejazdowo – 548,3 tys. zł; Spółka Wodna Tyłowskie Błota – 17,6 tys. zł; Gminna Spółka Wodna Trzebiatów – 82,0 tys. zł; Spółka Wodna Gminy Wadowice Górne – 143,0 zł.

¹⁰ Gminna Spółka Wodna Nowa Sól.

¹¹ Gminna Spółka Wodna w Jarocinie – 155,0 tys. zł; Gminna Spółka Wodno-Melioracyjna w Osiecinach – 19,0 tys. zł; Gminna Spółka Wodna w Brześciu Kujawskim – 22,0 tys. zł; Spółka Wodna Tyłowskie Błota – 28,3 tys. zł; Gminna Spółka Wodna Trzebiatów – 24,2 tys. zł; Spółka Wodna Gminy Wadowice Górne – 11,0 zł; Gminna Spółka Wodna Nowa Sól – 142,9 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- WFOŚiGW – 18,7 tys. zł (100 %), którą przeznaczono¹² na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych;
- funduszy unijnych – 316,0 tys. zł (100 %) – otrzymane przez spółkę¹³ w ramach PROW, na podstawie umowy zawartej z Agencją Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa. Otrzymane wsparcie przeznaczono na dofinansowanie zakupu koparko-ładowarki za kwotę 537,5 tys. zł.

Zdjęcie nr 2

Koparko-ładowarka zakupiona przez Spółkę Wodną Trzebiatów w ramach PROW



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Gospodarne wydatkowanie otrzymanych środków publicznych stwierdzono w przypadku dziewięciu z 10 skontrolowanych spółek wodnych.

Przykłady

Gminna Spółka Wodna Nowa Sól przed zawarciem umów z wykonawcami, w każdym przypadku dokonywała rozeznania rynku, rozsyłając zapytania ofertowe do co najmniej trzech wykonawców. W przypadku robót melioracyjnych wybierano oferty najkorzystniejsze cenowo, w przypadku zakupu sprzętu – przyjęto oferty zakupu sprzętu o parametrach nie gorszych niż w zapytaniu ofertowym i najniższej cenie.

Gminna Spółka Wodno-Melioracyjna w Osiecinach zlecała prace konserwacyjne przedsiębiorcy, z którym współpracowano od wielu lat. Był to jedyny przedsiębiorca świadczący usługi koparko-ładowarko-spycharką w okolicy. Podejmowano przy tym regularne działania związane z rozeznaniem rynku usług, niemniej podmioty z innych miejscowości do kosztu usług doliczały dojazd na miejsce pracy, co podrażało ich koszty.

Nieprawidłowości związane z wykorzystaniem otrzymanych środków publicznych wystąpiły w dwóch spółkach wodnych i dotyczyły łącznej kwoty 580,4 tys. zł (17,4 % zbadanych).

Przykłady

Gminna Spółka Wodna Niegosławice wydatkując otrzymane środki publiczne w łącznej kwocie 465,8 tys. zł (w tym: 385,8 tys. zł z dotacji podmiotowych i 80,0 tys. zł z dotacji z budżetów jst) dokonała wyboru prac

Przypadki
nieprawidłowego
postępowania
z otrzymanymi środkami
publicznymi

¹² Spółka Wodna Trzebiatów.

¹³ Spółka Wodna Trzebiatów.

konserwacyjnych z pominięciem jakiejkolwiek procedury zapewniającej konkurencyjność ofert. Powyższe zaniechanie nie gwarantowało wykorzystania tych środków w sposób gospodarny. Przewodniczący spółki zaniechanie ww. czynności uzasadniał dobrą współpracą z dotychczasowym wykonawcą.

Spółka Wodna Tyłowskie Błota, pomimo otrzymania w 2020 r. dotacji podmiotowej z budżetu państwa w wysokości wyższej niż niezbędna do realizacji zadań określonych w art. 443 ust. 1 ustawy Prawo wodne, nie dokonała w wymaganym terminie (tj. do 31 stycznia 2021 r.) zwrotu części tej dotacji, która nie została wykorzystana do końca ww. roku budżetowego (114,6 tys. zł). Powyższe stanowiło naruszenie art. 168 ust. 1 ufp, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku. Zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji nie dokonano również do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. do 24 kwietnia 2023 r.).

Spółka złożyła w listopadzie 2020 r. do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (PUW) wniosek o wypłatę dotacji na dofinansowanie kosztów zrealizowanych zadań melioracyjnych w 2020 r., wskazując w tym wniosku wykonane roboty konserwacyjne o wartości **12,9 tys. zł**. Kwota wypłaconej¹⁴ przez PUW dotacji na podstawie ww. wniosku wyniosła **120,0 tys. zł**.

Łączna wartość prac wykonanych przez spółkę w 2020 r. wyniosła 13,9 tys. zł, w tym prace o wartości 8,5 tys. zł sfinansowano środkami z dotacji z budżetów jst, a 5,4 tys. zł z dotacji podmiotowej z budżetu państwa. Zatem niewykorzystana w 2020 r. część dotacji podmiotowej (114,6 tys. zł) podlegała zwrotowi w terminie do 31 stycznia 2021 r. na podstawie art. 168 ust. 1 ufp.

Przewodniczący zarządu spółki wyjaśnił, że nie miał wiedzy o konieczności wykorzystania dotacji podmiotowej w danym roku. Wskazał, że data jej otrzymania (21 grudnia 2020 r.) uniemożliwiła pełne jej wykorzystanie. Gdyby spółka otrzymała dotację wcześniej, wykonałaby prace w większym zakresie.

Zastępca dyrektora wydziału bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego PUW poinformował NIK (z upoważnienia Wojewody Pomorskiego), iż PUW uznał sposób ustalenia dotacji za właściwy i nie podejmował czynności związanych z ewentualną koniecznością zwrotu niewykorzystanej kwoty.

Podmioty przekazujące spółkom wodnym dotacje w różny sposób określały zasady ich wykorzystania.

Przykładowo czterech wojewodów (na pięć województw, w których realizowano kontrolę) zawierało ze spółkami wodnymi umowy dotacji (Wojewodowie: Lubuski, Kujawsko-Pomorski, Podkarpacki i Zachodniopomorski), w których zawierały się jedynie ogólne zapisy, iż w sprawach nieuregulowanych umową zastosowanie ma m.in. ufp (Wojewoda Lubuski nakazał dodatkowo przestrzegania ustawy Prawo zamówień publicznych). Wojewoda Pomorski przekazywał spółkom dotacje na podstawie wniosków o ich wypłatę, a określone zasady udzielania spółkom wodnym dotacji podmiotowych oraz kryteria ich podziału nie zawierały żadnych postanowień w tym zakresie.

¹⁴ Wpływ na rachunek bankowy spółki: 21 grudnia 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

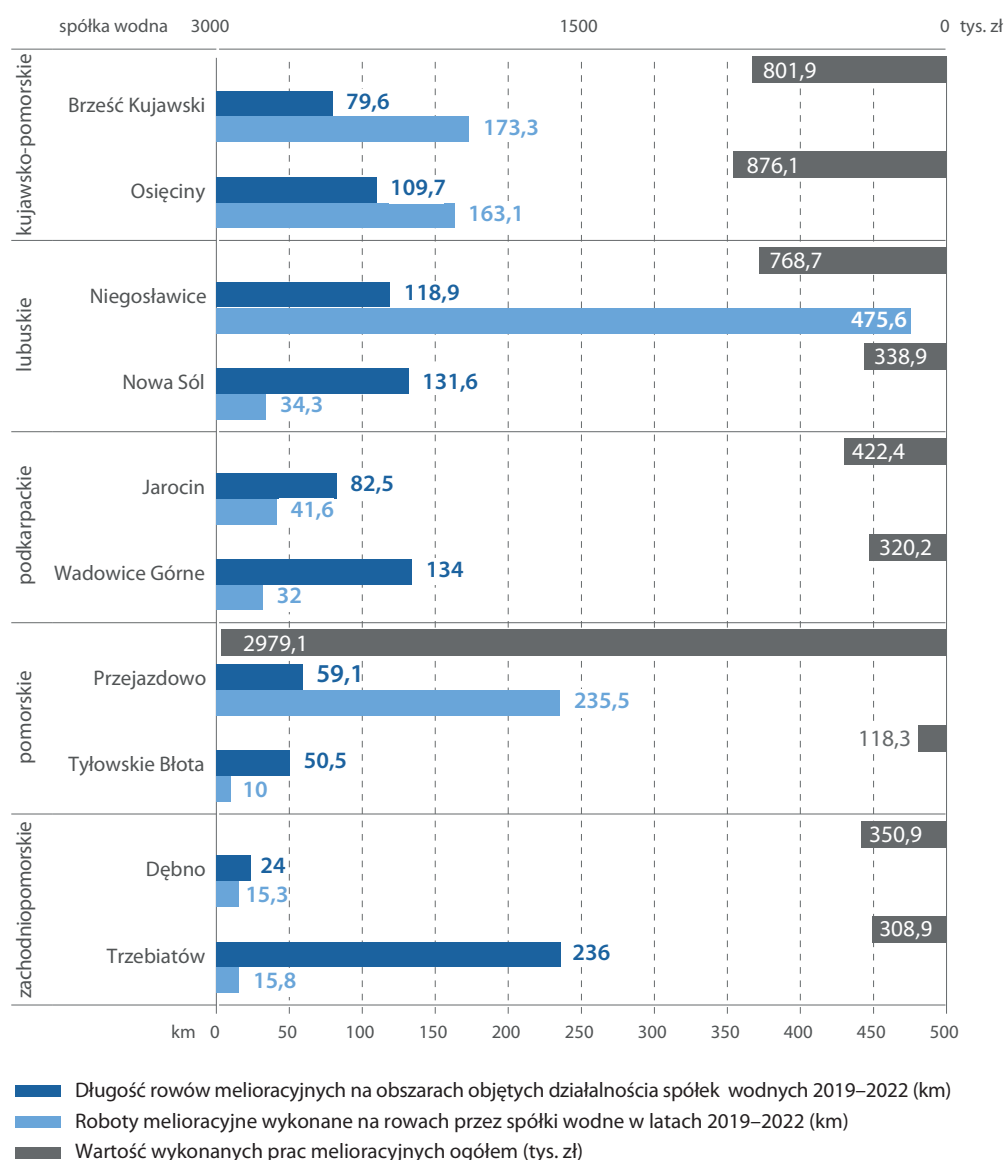
Spółki wodne w różnym zakresie wykonywały prace melioracyjne. Dwie spółki¹⁵ pracami tymi corocznie obejmowały całą długość rowów, kolejne na poziomie ok. 49,2–62,0 %¹⁶ i 34,1–38,5 %¹⁷. Najmniejszy zakres zrealizowanych prac, w odniesieniu do długości rowów objętych działalnością spółki, wyniósł od 1,1 do 2,4 %¹⁸.

**Zakres
zrealizowanych prac**

Długość rowów objęta działalnością poszczególnych spółek wodnych, liczba kilometrów rowów objętych pracami melioracyjnymi oraz wartość wykonanych prac melioracyjnych ogółem w latach 2019–2022 przedstawia infografika nr 3.

Infografika nr 3

Zakres prac melioracyjnych na rowach wykonanych przez skontrolowane spółki wodne oraz wartość wykonanych prac ogółem w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹⁵ Gminna Spółka Wodna Niegosławice i Spółka Wodna Przejazdowo.

¹⁶ Gminna Spółka Wodna w Brześciu Kujawskim.

¹⁷ Gminna Spółka Wodno-Melioracyjna w Osiężcinach.

¹⁸ Gminna Spółka Wodna Trzebiatów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Współpraca z innymi podmiotami celem kompleksowego wykonania prac melioracyjnych była incydentalna

Tylko cztery spółki wodne podejmowały współpracę z innymi podmiotami celem zapewnienia efektywności realizowanych prac. I tak:

- Gminna Spółka Wodna Trzebiatów zwróciła się w 2021 r. do Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie o opinię w sprawie zasadności wykonania robót melioracyjnych na określonym terenie (uzyskano opinię pozytywną);
- Gminna Spółka Wodna Niegosławice prowadziła uzgodnienia, a następnie wносиła o dofinansowanie części zadań z budżetu gminy bądź refundację wydatków, gdy część urządzeń (przylegających do urządzeń objętych działalnością spółki) stanowiła własność gminy. Ponadto spółka kierowała prośby o wykonanie prac konserwacyjnych na cieku wodnym administrowanym przez PGW Wody Polskie;
- Gminna Spółka Wodna Nowa Sól przy planowaniu zakresu robót brała pod uwagę zaplanowane do przeprowadzenia prace przez gminę wiejską Nowa Sól, jak również treść pisma PGW Wody Polskie przypominającego o konieczności systematycznej konserwacji rowów w miejscowości Przyborów, w związku ze znajdującą się tam przepompownią melioracyjną. Ponadto w przypadku odbudowy rowu w Jodłowie, którego część znajduje się na terenie gruntów gospodarowanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo w Sławie, spółka porozumiała się z nadleśnictwem, że dokona ono na swój koszt odbudowy rowu na odcinku mu przynależnym;
- Przewodniczący Spółki Wodnej Gminy Wadowice Górne wskazał, że zakres planowanych robót był konsultowany ustnie z innymi jst oraz spółkami wodnymi.

Weryfikacja zasadności realizacji prac przez podmiot udzielający dotacji

Stwierdzono również, iż w jednym przypadku o opinię w sprawie zasadności wykonania prac melioracyjnych, o dofinansowanie których ubiegała się spółka wodna, zwrócił się podmiot udzielający dotacji.

Przykład

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego zwrócił się do PGW Wody Polskie o opinię w sprawie zasadności wykonania robót (konserwacja rowów melioracyjnych na określonym terenie), zgłoszonych we wniosku o przyznanie dotacji przez Gminną Spółkę Wodną Trzebiatów. PGW Wody Polskie pozytywnie zaopiniowało zasadność zaplanowanych prac na dziesięciu spośród 14 wskazanych działek (na pozostałych czterech, według ewidencji urządzeń melioracji wodnej prowadzonej przez PGW Wody Polskie, brak było rowów melioracyjnych). Wobec powyższego, spółka skorygowała wniosek pomniejszając zakres rzeczowy zadania i przewidywane koszty o 9,8 tys. zł.

Nieprawidłowości dotyczące ksiąg rachunkowych

Nieprawidłowości związane z obowiązkiem prowadzenia ksiąg rachunkowych ujawniono w dwóch spółkach wodnych.

Przykłady

Gminna Spółka Wodna Dębno nie prowadziła ksiąg rachunkowych przez okres ponad 15 miesięcy¹⁹. Przewodniczący zarządu spółki wyjaśnił, iż spowodowane to było brakiem środków finansowych na zatrudnienie księgowej.

¹⁹ Od 1 stycznia 2022 r. do 11 kwietnia 2023 r. Poprzednio księgi rachunkowe spółki prowadził Rejonowy Zarząd Spółek Wodnych w Myśliborzu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Księgi rachunkowe **Spółki Wodnej Tyłowskie Błota** nie obejmowały zbiorów zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 1–4 ustawy o rachunkowości winny tworzyć: dziennik, księga główna, księgi pomocnicze oraz zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych.

Najczęściej wymieniane przez spółki trudności związane z ich funkcjonowaniem dotyczyły:

- niewystarczających środków finansowych;
- problemów ze ściągalnością składek członkowskich;
- trudności z dostępem do ewidencyjnych baz danych (z uwagi m.in. na odpłatność) celem ustalenia m.in. właścicieli działek objętych działalnością spółki (następców prawnych członków spółki).

Trudności
w funkcjonowaniu
spółek wodnych

Przykłady

Przewodniczący zarządu Spółki Wodnej Gminy Wadowice Górne: niski poziom środków, jakimi dysponuje spółka uniemożliwia pozyskanie dotacji, które wymagają zabezpieczenia wkładu własnego.

Przewodniczący zarządu Spółki Wodnej Tyłowskie Błota: wysokość przyznawanych dotacji jest zbyt niska; spółka ma trudności z pozyskiwaniem informacji o nowych właścicielach działek, w tym rolnych, leżących w obszarze działalności spółki, co wpływa negatywnie na jej możliwości finansowe w wyniku ograniczania wpływów ze składek członkowskich.

5.2. Sprawowanie przez starostów nadzoru nad działalnością spółek wodnych

Wszyscy skontrolowani starostowie mieli pełną wiedzę o liczbie spółek wodnych zarejestrowanych w SIGW na terenie właściwego powiatu.

Dane statystyczne
dotyczące spółek
wodnych

Łączna liczba spółek ujęta w SIGW zarejestrowanych na terenie powiatów objętych kontrolą wyniosła 87. W toku kontroli ustalono natomiast, że jedna ze spółek²⁰ zajmowała się działalnością w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków (nie realizowała zadań wymienionych w art. 441 ust. 3 Prawa wodnego), a 28 (32,2 %) nie prowadziło żadnej działalności. Sytuacja ta dotyczyła powiatów: żagańskiego (21 nieaktywnych spółek), gryfickiego (cztery) oraz nowosolskiego (trzy).

Przykłady

Starosta Powiatu Żagańskiego: *wiedzę o nieaktywności 21 spółek posiadamy od lokalnych władarzy, radnych, pracowników gmin. Ponadto od początku istnienia Starostwa Powiatowego w Żaganiu, tj. od 1999 r. nie zostały przekazane żadne statuty ani uchwały podejmowane przez te spółki wodne.*

Starosta Powiatu Gryfickiego wyjaśnił, że posiada wiedzę, iż nieaktywne spółki ujęte w SIGW powstały przed 1 stycznia 1999 r., tj. przed utworzeniem powiatu. W celu weryfikacji faktycznej działalności starosta zwrócił się w 2003 r. do wójtów/burmistrzów z terenu powiatu o podanie informacji o prowadzonej działalności przez spółki wodne oraz ich zarządach. W zakresie czterech, nieaktywnych spółek uzyskano informacje, iż spółki te nie prowadzą działalności od wielu lat.

²⁰ Z terenu powiatu puckiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

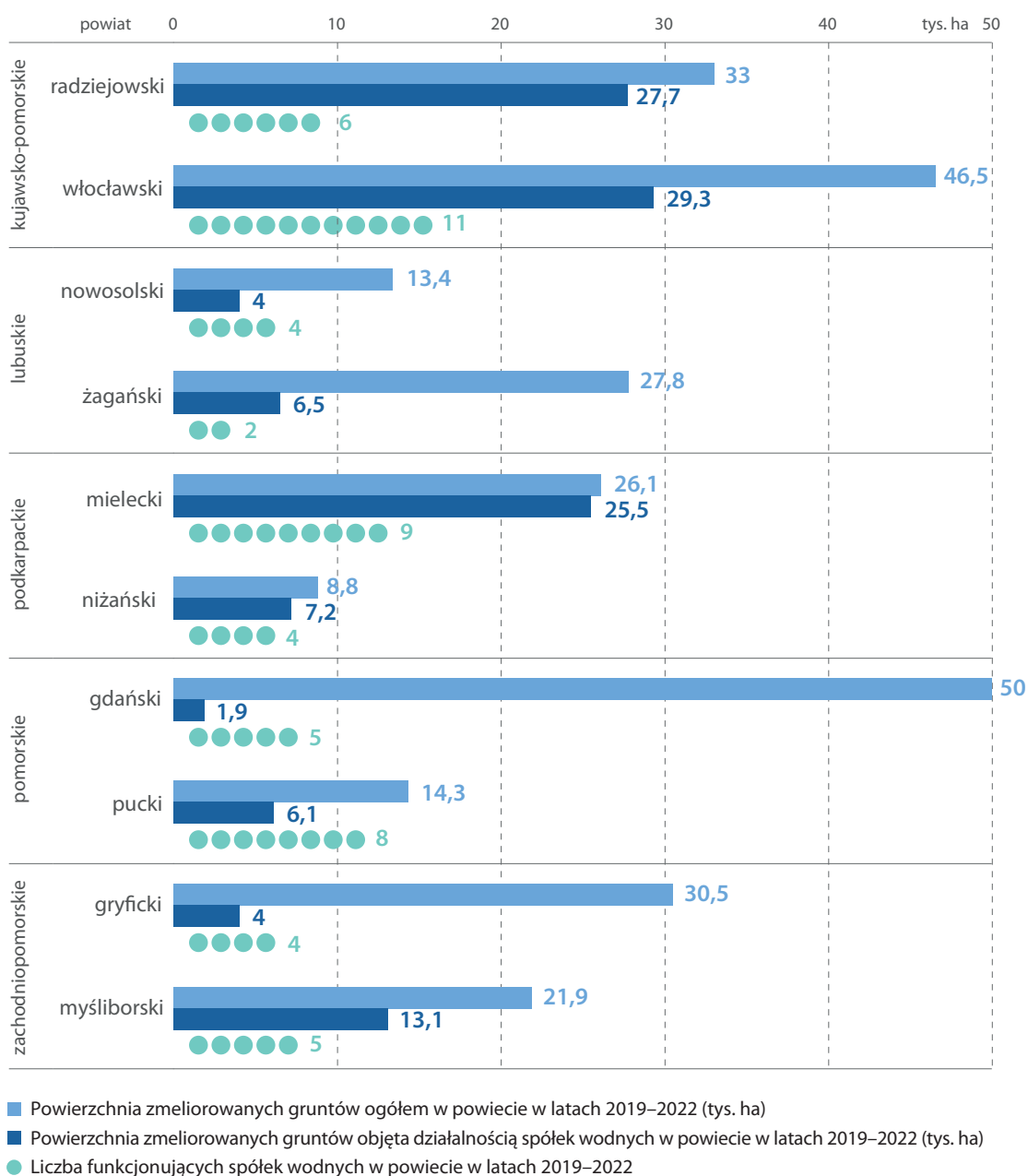
Na terenie skontrolowanych powiatów najwięcej spółek wodnych funkcjonowało w powiecie włocławskim (11) – obejmowały swoją działalnością 63 % całej zmeliorowanej powierzchni powiatu.

Prawie cały zmeliorowany obszar powiatu (97,7 %) obejmowały swoją działalnością spółki z powiatu mieleckiego (dziewięć spółek).

Liczba spółek działających na terenie skontrolowanych powiatów oraz zakres ich działalności w latach 2019–2022 prezentuje infografika nr 4.

Infografika nr 4

Liczba spółek wodnych działających na terenie skontrolowanych powiatów oraz zakres ich działalności w latach 2019–2022



Źródło: opracowanie własne NIK.

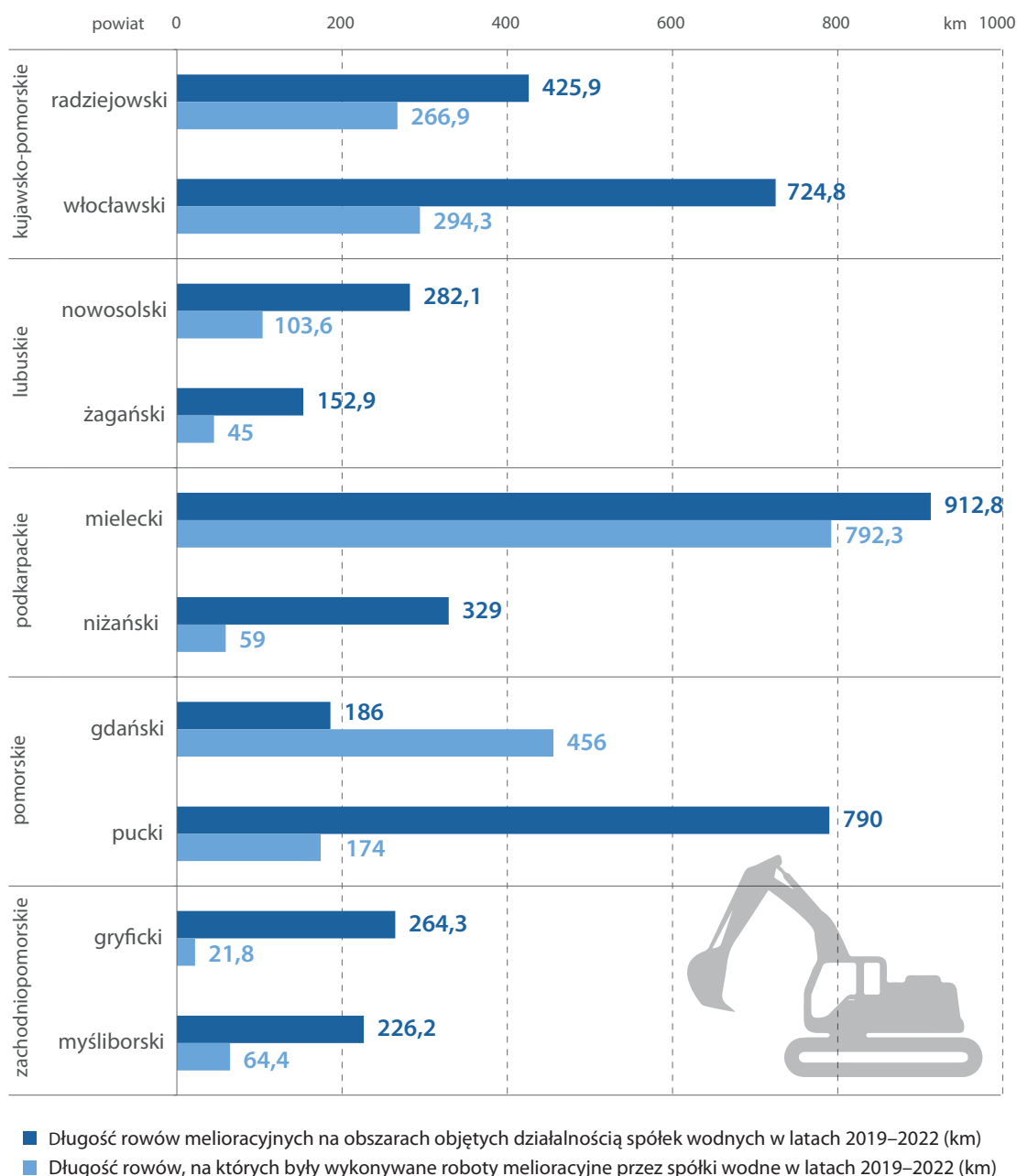
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spółki wodne z poszczególnych powiatów realizowały prace na rowach melioracyjnych w różnym zakresie. Przykładowo w powiecie gdańskim łączna liczba km rowów objęta pracami wykonanymi w latach 2019–2022 ponad dwukrotnie przekroczyła liczbę zarządzanych km (245,2 %). W powiecie gryfickim wykonano je łącznie na 8,2 % zarządzanej długości rowów.

Długość rowów objęta działalnością spółek wodnych w poszczególnych powiatach oraz zakres zrealizowanych na nich prac melioracyjnych w latach 2019–2022 przedstawia infografika nr 5.

Infografika nr 5

Zakres prac melioracyjnych zrealizowanych przez spółki wodne w latach 2019–2022 na terenie skontrolowanych powiatów



Źródło: opracowanie własne NIK.

Nieprawidłowości związane z zatwierdzeniem przez starostę statutu nowopowstałej spółki wodnej

W latach 2019–2022 na terenie powiatów objętych kontrolą powstała jedna spółka wodna. Mimo że treść statutu nowotworzonej spółki zawierała zapisy niezgodne z przepisami prawa (wygaśnięcie członkostwa uzależniano od podjęcia uchwały w tej sprawie przez zarząd spółki – tym samym ograniczono możliwość swobodnego wystąpienia ze spółki), to starosta właściwy dla jej siedziby (Starosta Powiatu Gdańskiego) zatwierdził ten statut w drodze decyzji.

Brak instrumentów prawnych umożliwiających starostom wyegzekwowanie od spółek wodnych dostosowania treści zatwierdzonych statutów do obowiązującego prawa

Aż 50, spośród 58 spółek wodnych funkcjonujących na terenie skontrolowanych powiatów prowadziło działalność w oparciu o statuty uchwalone w latach poprzedzających wprowadzenie obowiązującego Prawa wodnego. W skrajnym przypadku statut uchwalony został w 1967 r. i od tego czasu nie wprowadzono do jego treści jakichkolwiek zmian²¹. Analiza treści 43 takich statutów wykazała, że żaden z nich²² nie spełniał wymogów obowiązującego prawa wodnego, z czego w 20 przypadkach z uwagi na m.in. zapisy ograniczające możliwość swobodnego wystąpienia członka ze spółki.

Przykład

Poddane badaniu statuty pięciu spółek wodnych (z 1967 r. i 1984 r.): „**Karwieńskie Błota**”, „**Żarnowieckie Błota**”, „**Wierzchucińskie Błota**”, „**Tyłowskie Błota**” i „**Kanał Czarny Górny**”, nie określały sposobu rozwiązania lub likwidacji spółki wodnej oraz przeznaczenia mienia pozostałego po jej rozwiązaniu lub likwidacji, tj. wymogu, o którym mowa w art. 448 ust. 1 pkt 12 i 14 ustawy Prawo wodne. Ponadto statuty spółek wodnych (z 1967 r.): „**Tyłowskie Błota**” i „**Kanał Czarny Górny**” nie wymieniały przypadków wymagających zwołania walnego zgromadzenia, tj. wymogu, o którym mowa w art. 448 ust. 1 pkt 11 ustawy Prawo wodne. Trzy ze zbadanych statutów spółek wodnych uchwalonych w 1984 r. („**Karwieńskie Błota**”, „**Żarnowieckie Błota**”, „**Wierzchucińskie Błota**”) przewidywały możliwość wystąpienia członka ze spółki wodnej za zgodą naczelnika gminy.

Działania mające na celu dostosowanie treści statutów do obowiązujących przepisów prawa podjęło, przed wszczęciem kontroli NIK, zaledwie trzech starostów²³. Trzech starostów podjęło takie działania w toku kontroli²⁴, trzech zadeklarowało ich podjęcie²⁵, a jeden je ponowił²⁶. Z uwagi na fakt, iż możliwość zmiany treści zatwierdzonych statutów stanowi wyłączną kompetencję walnego zgromadzenia spółki wodnej, starostowie jedynie informowali spółki wodne o potrzebie wprowadzenia zmian do statutów spółek celem ich dostosowania do wymogów obowiązującego prawa. Działania te, do czasu zakończenia kontroli NIK, odniosły skutek tylko w przypadku jednej spółki (i to tylko częściowo) – walne zgromadzenie spółki z terenu powiatu radziejowskiego, w wyniku pism skierowanych przez

²¹ Spółka Wodna Tyłowskie Błota.

²² Z terenu powiatu: gdańskiego i nowosolskiego – po trzy statuty spółek; niżańskiego – cztery; żagańskiego i gryfickiego – po dwa; mieleckiego – dziewięć; myśliborskiego, puckiego, radziejowskiego i włocławskiego – po pięć.

²³ Starostowie Powiatów: Puckiego, Myśliborskiego, Radziejowskiego.

²⁴ Starostowie Powiatów: Żagańskiego, Nowosolskiego i Niżańskiego.

²⁵ Starostwie Powiatów: Gdańskiego, Włocławskiego, Gryfickiego.

²⁶ Starosta Powiatu Myśliborskiego.

starostwo w 2020 r., informujących o konieczności dostosowania statutów do wymogów Prawa wodnego, wprowadziło zmiany w statucie usuwające część niezgodności.

Jako przyczynę niedostosowania treści statutów do obowiązującego prawa wskazywano przede wszystkim brak instrumentów prawnych umożliwiających wyegzekwowanie od spółek dokonanie tej czynności. Przeszkodą był również brak wiedzy o następcach prawnych członków spółek (wchodzących z mocy ustawy zarówno w obowiązki jak i prawa członków), co uniemożliwiało zwołanie spółkom walnego zgromadzenia z kworum wymaganym do dokonania zmian w treści statutu.

Przykłady

Starosta Powiatu Myśliborskiego: *Kompetencje starosty w odniesieniu do spółek wodnych są enumeratywnie wyliczone (katalog zamknięty) w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne i podejmowanie innych działań byłoby niezgodne z uprawnieniami, jakie staroście daje ustawa (...) Wśród tych uprawnień (...) nie wskazano możliwości dokonywania zmian w statucie spółki wodnej na wniosek lub z urzędu. (...) Przepisy ustawy Prawo wodne wprost wskazują na możliwość zmiany statutu spółki wodnej przez jedyny właściwy organ, którym jest walne zgromadzenie spółki wodnej (...) W kontrolowanym okresie pracownik uczestniczył: w roku 2020 w walnym zgromadzeniu Gminnej Spółki Wodnej Myślibórz, w roku 2021 – w walnym zgromadzeniu: Gminnej Spółki Wodnej Barlinek, Gminnej Spółki Wodnej Dębno, Gminnej Spółki Wodnej Boleszkowice i Gminnej Spółki Myślibórz. Na zebraniach tych, w miarę możliwości i zainteresowania (...) instruowano/informowano zebranych o aktualnie obowiązujących przepisach ustawy Prawo wodne w zakresie Działu X. Tym samym spółki wodne na terenie powiatu myśliborskiego miały wiedzę o możliwościach i trybie zmian swoich statutów pod kątem obowiązującej ustawy Prawo wodne.(...).*

Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska w Starostwie Powiatowym w Pucku: *w 2021 r. odbyło się spotkanie Starosty Puckiego z przedstawicielami spółek wodnych działających na terenie powiatu, które dotyczyło możliwości ustanowienia nowych statutów spółek, dostosowanych do obowiązujących przepisów prawa. Przedstawiono wzór statutu i omówiono procedurę jego ustanawiania. Jednakże z uwagi na zapis art. 459 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (j. t. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.), mówiący, że: „uchwały walnego zgromadzenia w sprawie zmiany statutu (...) zapadają większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy liczby członków spółki wodnej”, przeprowadzenie tych procedur w spółkach wodnych działających na terenie powiatu puckiego okazało się niemożliwe. W Walnych Zgromadzeniach spółek wodnych, które rokrocznie się odbywały, uczestniczyło od kilku do kilkunastu (11–12) członków. Spółki nie miały bieżących i aktualnych informacji na temat kupna i sprzedaży działek objętych ich działalnością. Nie miały ustawowego prawa wglądu w dane osób prywatnych, co znacznie utrudniało ich działalność, zwłaszcza w rejonach atrakcyjnych turystycznie (np. Karwieńskie Błota), gdzie właściciele nieruchomości zmieniają się bardzo często, niejednokrotnie udział w działce ma kilka do kilkudziesięciu osób. Osoby te w wielu wypadkach nie były mieszkańcami powiatu; zamieszkiwały na stałe na terenie całej Polski, a także poza granicami naszego kraju. Dodatkowo, Przewodniczący spółek rzadko kiedy byli powiadamiani o sprzedaży nieruchomości, co rodziło kolejne trudności w dotarciu do właściwych właścicieli działek, a co za tym idzie członków spółki wodnej. (...)*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Większość starostów nieprawidłowo postępowała w sprawach dotyczących zmian statutów spółek

Walne zgromadzenia spółek wodnych z terenu sześciu powiatów (nowosolskiego, gdańskiego, mieleckiego, radziejowskiego, włocławskiego oraz gryfickiego) podejmowały uchwały dotyczące zmian statutów (łącznie 15).

Postępowanie starostów z czterech powiatów, związane z zatwierdzeniem tych zmian, było nieprawidłowe i dotyczyło 66,7 % spraw realizowanych w powiecie włocławskim, 75 % – gdańskim oraz 100 % spraw w powiecie nowosolskim i radziejowskim. Stwierdzono: zatwierdzenie zmian statutu, pomimo ich uchwalenia bez wymaganego kworum²⁷ bądź bez analizy dotyczącego zachowania kworum²⁸; zatwierdzenie zapisów naruszających przepisy prawa²⁹ (m.in. ograniczających możliwość swobodnego wystąpienia członka ze spółki wodnej, co stwierdzono w przypadku pięciu uchwał); podjęcie pierwszej czynności w postępowaniu w sprawie zmiany statutu po upływie 23 miesięcy od dnia wpływu uchwały do starostwa³⁰ oraz bezczynność organu w sprawie zmiany statutu przez ponad cztery lata³¹.

Przykłady

Starosta Powiatu Nowosolskiego zatwierdził zmiany statutu, mimo iż:

- uchwała walnego zgromadzenia spółki nie zapadła przy kworum wymaganym art. 459 ust. 2 Prawa wodnego, tj. w obecności co najmniej połowy liczby członków spółki (w walnym zgromadzeniu udział wzięło siedmiu ze 101 członków);
- uchwalone zmiany zawierały zapisy niezgodne z przepisami prawa. Dotyczyły one m.in.: określenia, że członkostwo wygasa na mocy uchwały zarządu spółki. Ograniczono zatem możliwość swobodnego wystąpienia ze spółki uzależniając to wystąpienie od dokonania czynności przez organ spółki – podjęcia uchwały przez zarząd.

Starosta Powiatu Gdańskiego, do dnia zakończenia kontroli NIK (25 kwietnia 2023 r.) nie wydał decyzji w sprawie zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia zmiany statutu spółki, podjętej uchwałą walnego zgromadzenia i przekazanej do starostwa 17 kwietnia 2019 r.

Nadzór nad zgodnością z prawem i statutem uchwał podejmowanych przez organy spółki nie zawsze prawidłowy i rzetelny

Do starostw w latach 2019–2023 (do czasu zakończenia kontroli) wpłynęło łącznie 916 uchwał organów spółek wodnych dotyczących spraw innych niż zmiana treści statutu. W wyniku analizy ich zgodności z prawem i statutem, właściwi starostowie wydali decyzje stwierdzające nieważność łącznie 11 uchwał³² oraz wstrzymano wykonanie jednej³³. W pozostałych przypadkach nie wniesiono zastrzeżeń do treści ani sposobu podjęcia uchwał.

Analiza prawidłowości nadzoru i kontroli nad zgodnością otrzymanych uchwał z przepisami prawa oraz statutami spółek wykazała, że czterech starostów (40 %) realizowało swoje obowiązki w tym zakresie nieprawi-

²⁷ Starosta Powiatu Nowosolskiego.

²⁸ Starosta Powiatu Gdański.

²⁹ Starostowie Powiatów: Włocławskiego, Radziejowskiego, Nowosolskiego i Gdańskiego.

³⁰ Starosta Powiatu Nowosolskiego.

³¹ Starosta Powiatu Gdańskiego.

³² Starosta Powiatu Radziejowskiego – dziewięć uchwał; Starostowie Powiatów: Gdańskiego i Mieleckiego – po jednej.

³³ Starosta Powiatu Radziejowskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dłowo i/lub nierzetelnie, co stwierdzono w przypadku 26,7 % zbadanych spraw z powiatu gryfickiego, 46,7 % – nowosolskiego, 55,6 % – wrocławskiego i 70 % – radziejowskiego. Nieprawidłowości polegały na: nieweryfikowaniu czy uchwały zostały podjęte wymaganą większością głosów³⁴, braku działań mających na celu wyeliminowanie z obiegu prawnego uchwał naruszających przepisy prawa i/lub statutu³⁵, stwierdzeniu nieważności uchwał po upływie terminu, w którym starosta był uprawniony do dokonania tej czynności oraz wstrzymaniu wykonania uchwały, mimo braku podstaw do powyższego³⁶.

Przykłady

Starosta Powiatu Nowosolskiego nie stwierdził nieważności uchwał, którymi m.in.: wykluczono ze spółki członków z powodu nieopłacania składek członkowskich, w sytuacji gdy statut spółki nie przewidywał takiej podstawy wykluczenia.

Starosta Powiatu Radziejowskiego wydał decyzję o stwierdzeniu nieważności trzech uchwał jednej ze spółek wodnych po upływie terminu, w którym był uprawniony do dokonania tej czynności. Termin na wydanie decyzji stwierdzającej nieważność uchwał, obliczony zgodnie z art. 462 ust. 4 Prawa wodnego, upłynął 13 stycznia 2020 r. Pomimo, iż po tej dacie starosta nie mógł we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwał – co wynika z art. 462 ust. 8 Prawa wodnego – to w dniu 27 lutego 2020 r. (45 dni później), wydał decyzję w ww. sprawie.

Ustanowienie przez starostę zarządu komisarycznego może nastąpić wyłącznie w sytuacji gdy starosta rozwiązał (w drodze decyzji) zarząd spółki z przyczyn wielokrotnego naruszania przepisów prawa lub statutu, a walne zgromadzenie nie wybrało nowego zarządu w terminie wskazanym w ustawie³⁷ (art. 463 Prawa wodnego).

Nieprawidłowości związane z ustanowieniem zarządu komisarycznego

Przykład

Zarządy komisaryczne dla dwóch spółek wodnych ustanowił **Starosta Powiatu Myśliborskiego** – jednakże bez uprzedniego rozwiązania zarządów w drodze decyzji oraz bez umożliwienia wybrania nowego zarządu przez walne zgromadzenia tych spółek. Ustanowienie zarządów komisarycznych uzasadnił, w przypadku jednej spółki – brakiem wpływu uchwał do starostwa od prawie trzech lat, a w przypadku kolejnej spółki – upływem kadencji zarządu oraz niewybraniem nowego na dwóch kolejnych walnych zgromadzeniach delegatów.

Połowa skontrolowanych powiatów (gryficki, nowosolski, pucki, mielecki i żagański) udzieliła spółkom wodnym dotacji celowych w łącznej wysokości 622,3 tys. zł.

Nieprawidłowości związane z udzieleniem dotacji

³⁴ Starostowie Powiatów: Gryfickiego, Wrocławskiego, Radziejowskiego i Nowosolskiego.

³⁵ Starosta Powiatu Nowosolskiego.

³⁶ Starosta Powiatu Radziejowskiego.

³⁷ Zgodnie z art. 463 ust. 2 Prawa wodnego, w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym decyzja starosty o rozwiązaniu zarządu i wyznaczeniu osoby pełniącej obowiązki zarządu, stała się ostateczna, osoba wyznaczona do pełnienia obowiązków zarządu jest obowiązana zwołać walne zgromadzenie w celu wybrania nowego zarządu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku większości powiatów (60 %) wystąpiły nieprawidłowości związane z ich udzieleniem. Polegały na nieprzestrzeganiu uchwalonych zasad³⁸, nierzetelnym dokumentowaniu postępowań w sprawie udzielenia dotacji³⁹ oraz na przyjęciu niedopuszczalnego kryterium⁴⁰.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Pucku nie dysponowało kompletem obligatoryjnych dokumentów spółek wodnych, które – wraz z wnioskiem – stanowiły podstawę przyznania im dotacji. W efekcie brak było możliwości rzetelnej weryfikacji prawidłowości dokonania merytorycznej i formalnej oceny złożonych wniosków, a w konsekwencji zasadności przyznania dotacji. Proces udzielania dotacji ze środków publicznych winien być transparentny, szczególnie w przypadku gdy beneficjentami tych środków są podmioty prywatne.

Prawidłowe i rzetelne rozliczenie udzielonych dotacji

Wszystkie powiaty, które udzieliły spółkom wodnym dotacji, dokonały ich rozliczeń w sposób prawidłowy i rzetelny.

W jednym przypadku⁴¹, w wyniku przeprowadzonej przez pracowników starostwa kontroli realizacji dotowanego zadania, stwierdzono wykonanie prac melioracyjnych w zakresie mniejszym niż określono w umowie. Wobec powyższego zobowiązano spółkę do zwrotu części otrzymanej dotacji (1,4 tys. zł – zwrotu dokonano).

Brak właściwego przygotowania starostw do skutecznego i rzetelnego sprawowania nadzoru nad działalnością spółek wodnych

Nieskuteczna i nierzetelna realizacja obowiązków nadzorczych wynikała najczęściej z braku właściwego przygotowania starostw do realizacji powierzonych im zadań.

W jednym starostwie⁴² sprawy związane z nadzorem nad działalnością spółek wodnych należały do obowiązków dwóch pracowników, a w pozostałych dziewięciu starostwach zadania w tym zakresie powierzono jednej osobie⁴³. Żaden pracownik ze skontrolowanych starostw nie uczestniczył w szkoleniu, którego tematyka obejmowałaby zagadnienia związane z funkcjonowaniem spółek wodnych. Narzędzia umożliwiające pracownikom aktualizowanie niezbędnej wiedzy, wskazywane przez starostów, stanowiły dostęp do bazy LEX bądź konsultacji z obsługą prawną urzędów.

Przykłady

Wicestarosta Powiatu Nowosolskiego, odpowiedzialny za realizację zadań związanych z nadzorem i kontrolą nad spółkami wodnymi, jako przyczynę stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, wskazał brak kierunkowej wiedzy pracownika wykonującego te zadania.

³⁸ Dotyczy dotacji udzielonych przez powiat gryficki w 2019 r. Zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. 2021 r. poz. 289, ze zm.), przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazania dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ww. ustawy, karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły trzy lata.

³⁹ Powiat pucki.

⁴⁰ Powiat mielecki.

⁴¹ Powiat gryficki.

⁴² Starostwo Powiatowe w Nisku.

⁴³ W Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim zatrudnionej na 2/5 etatu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Starosta Powiatu Radziejowskiego, jako przyczynę stwierdzonych nieprawidłowości wskazał duże obciążenie pracownika innymi obowiązkami. Poza sprawami związanymi z działalnością sześciu spółek wodnych (w okresie objętym kontrolą do starostwa wpłynęło łącznie m.in. 125 uchwał wydanych przez organy nadzorowanych spółek wodnych), do obowiązków tej osoby należało również: wydawanie pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza; przyjmowanie zgłoszeń instalacji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, z których emisja nie wymaga pozwolenia; wydawanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu; wydawanie zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych; wydawanie decyzji zobowiązującej podmiot korzystający ze środowiska prowadzący instalację do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego; wydawanie decyzji nakładających na podmioty negatywnie oddziaływujące na środowisko obowiązek ograniczania oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego; sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska; opracowywanie Powiatowego Programu Ochrony Środowiska oraz sprawozdania z jego realizacji; wydawanie pozwoleń na wytwarzanie odpadów; wydawanie zezwoleń na zbieranie odpadów; wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy spółki wodne prawidłowo i gospodarnie wykorzystały otrzymane środki publiczne, a starostwie zapewnili skuteczny nadzór nad ich działalnością?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy spółki wodne prawidłowo i gospodarnie wykorzystały otrzymane środki publiczne?2. Czy starostowie sprawowali nadzór nad działalnością spółek wodnych skutecznie, w tym w sposób zgodny z przepisami prawa?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto: <ul style="list-style-type: none">– 10 spółek wodnych: Gminna Spółka Wodno-Melioracyjna w Osiecinach, Gminna Spółka Wodna w Brześciu Kujawskim, Spółka Wodna Przejazdowo, Spółka Wodna Tyłowskie Błota, Spółka Wodna Gminy Wadowice Górne, Gminna Spółka Wodna w Jarocinie, Gminna Spółka Wodna Trzebiatów, Gminna Spółka Wodna Dębno, Gminna Spółka Wodna Nowa Sól i Gminna Spółka Wodna Niegosławice;– 10 Starostw Powiatowych: w Radziejowie, Pruszczu Gdańskim, Pucku, Mielcu, Nisku, Gryficach, Myśliborzu, Nowej Soli, Żaganiu oraz we Włocławku.
Kryteria kontroli	Kontrolę w: <ul style="list-style-type: none">– spółkach wodnych przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 tej ustawy, tj. legalności i gospodarności;– starostwach powiatowych przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2023 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Termin realizacji kontroli	Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 20 stycznia do 4 maja 2023 r.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	W 20 wystąpieniach pokontrolnych do spółek wodnych oraz starostw powiatowych sformułowano łącznie 27 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 18 wniosków, a dziewięć było w toku realizacji.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z sugestią Rzecznika Praw Obywatelskich. Finansowe skutki nieprawidłowości wyniosły 580,5 tys. zł. Stanowiły one kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami publicznymi (465,8 tys. zł) oraz kwoty nienależnie uzyskane (114,7 tys. zł). W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami skierowano do prokuratury dwa zawiadomienia w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na nieprowadzeniu ksiąg rachunkowych (jedno zawiadomienie) oraz na prowadzeniu ksiąg w sposób niezgodny z wymogami ustawy o rachunkowości (drugie zawiadomienie).

ZAŁĄCZNIKI

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK uzyskano informacje o liczbie spółek wodnych ujętych w SIGW oraz o kwotach dotacji udzielonych przez wojewodów i marszałków województw, w których prowadzono kontrolę. Doboru jednostek do kontroli dokonano z uwzględnieniem kwot otrzymanych dotacji przez spółki wodne oraz liczby spółek wodnych ujętych w SIGW w poszczególnych powiatach.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Starostwo Powiatowe w Radziejowie	Jarosław Kołtuniak
		Starostwo Powiatowe we Włocławku	Roman Gołębiowski
		Gminna Spółka Wodno-Melioracyjna w Osiecinach	Marian Piernik
		Gminna Spółka Wodna w Brześciu Kujawskim	Janusz Pawlak
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim	Marian Cichoń
		Starostwo Powiatowe w Pucku	Jarosław Białk
		Spółka Wodna Przejazdowo	Mateusz Smoleń
		Spółka Wodna Tyłowskie Błota	Mirosław Thiel
3.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Starostwo Powiatowe w Mielcu	Stanisław Lonczak
		Starostwo Powiatowe w Nisku	Robert Bednarz
		Spółka Wodna Gminy Wadowice Górne	Andrzej Masajada
		Gminna Spółka Wodna w Jarocinie	Józef Walczak
4.	Delegatura NIK w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Gryficach	Ryszard Chmielowicz
		Starostwo Powiatowe w Myśliborzu	Andrzej Potyra
		Gminna Spółka Wodna Trzebiatów	Wojciech Buczkowski
		Gminna Spółka Wodna Dębno	Janusz Fabiańczyk
5.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	Iwona Brzozowska
		Starostwo Powiatowe w Żaganiu	Henryk Janowicz
		Gminna Spółka Wodna Nowa Sól	Jacek Bednarek
		Gminna Spółka Wodna Niegosławice	Edward Hołowko

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Starostwo Powiatowe w Radziejowie	negatywna	-	<ul style="list-style-type: none"> - zatwierdzenie zmian statutu pomimo zapisów niezgodnych z przepisami prawa; - niestwierdzenie nieważności uchwał lub naruszenia przez nie prawa, w sytuacji gdy istniały podstawy do podjęcia takich rozstrzygnięć; - nierzetelna analiza uchwał podjętych przez organy spółek wodnych; - przekroczenie kompetencji dotyczących możliwości stwierdzenia nieważności uchwał; - nieprawidłowe wydawanie decyzji w sprawie obowiązku poniesienia przez osobę trzecią świadczeń na rzecz spółki wodnej; - brak zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi; - niewystarczające przygotowanie urzędu do prawidłowej realizacji zadań z zakresu nadzoru i kontroli nad spółkami wodnymi.
2.	Starostwo Powiatowe we Włocławku	negatywna	-	<ul style="list-style-type: none"> - zatwierdzenie zmian statutów pomimo zapisów niezgodnych z przepisami prawa; - nierzetelna analiza uchwał organów spółek.
3.	Starostwo Powiatowe w Pruszczu Gdańskim	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo i rzetelnie weryfikowano otrzymane uchwały podjęte przez organy spółek wodnych (w sprawach innych niż zmiana statutu). 	<ul style="list-style-type: none"> - zatwierdzenie statutu oraz zmiany statutu, pomimo iż znajdowały się w nich zapisy niezgodne z przepisami prawa; - niewydanie decyzji ws. zmian w statucie spółki wodnej, pomimo upływu ponad czterech lat od otrzymania uchwały walnego zgromadzenia w tej sprawie; - nierzetelne weryfikowanie uchwały ws. zmiany statutu spółki; - niewydanie decyzji w sprawie obowiązku poniesienia przez osobę trzecią świadczeń na rzecz spółki wodnej.
4.	Starostwo Powiatowe w Pucku	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo i rzetelnie weryfikowano otrzymane uchwały podjęte przez organy spółek wodnych; - prawidłowo i rzetelnie rozliczanie udzielonych spółkom wodnym dotacji. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieprzestrzeżenie niektórych zasad i warunków udzielania dotacji; - nierzetelne dokumentowanie postępowań w sprawie udzielenia spółkom wodnym dotacji; - nieegzekwowanie od organów spółek przekazywania uchwał.

5.	Starostwo Powiatowe w Mielcu	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe postępowanie ws. zmian statutów spółek wodnych; - prawidłowa analiza uchwał podjętych przez organy spółek; - prawidłowe postępowanie dotyczące likwidacji spółki; - prawidłowe postępowanie ws. nałożenia obowiązków poniesienia świadczeń przez osoby trzecie na rzecz spółki; - prawidłowe i rzetelne rozliczenie udzielonych spółkom wodnym dotacji. 	<ul style="list-style-type: none"> - przyjęcie niedopuszczalnego kryterium do udzielenia dotacji spółkom wodnym.
6.	Starostwo Powiatowe w Nisku	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowa analiza uchwał podjętych przez organy spółek; - prawidłowe postępowanie dotyczące likwidacji spółki. 	<ul style="list-style-type: none"> -
7.	Starostwo Powiatowe w Gryficach	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe postępowanie ws. zmian statutów spółek wodnych; - prawidłowe i rzetelne rozliczenie udzielonych dotacji dla spółek wodnych. 	<ul style="list-style-type: none"> - nierzetelna analiza uchwał podjętych przez organy spółek wodnych; - udzielenie dotacji spółkom wodnym bez podjęcia wymaganej w tym zakresie uchwały.
8.	Starostwo Powiatowe w Myśliborzu	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowa analiza uchwał podjętych przez organy spółek. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieprawidłowości związane z ustanowieniem zarządów komisarycznych spółek wodnych.
9.	Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - zatwierdzenie statutu spółki wodnej, pomimo jego niezgodności z przepisami prawa i uchwalenia bez wymaganego kworum; - podjęcie pierwszej czynności w ramach prowadzonego postępowania w sprawie zmiany statutu po upływie 23 miesięcy od dnia wpływu uchwały do starostwa; - niestwierdzenie nieważności uchwał lub naruszenia przez nie prawa w sytuacji, gdy istniały podstawy do podjęcia takich rozstrzygnięć; - nierzetelna weryfikacja podjętych uchwał; - niewystarczające przygotowanie urzędu do prawidłowej realizacji zadań z zakresu nadzoru i kontroli nad spółkami wodnymi.
10.	Starostwo Powiatowe w Żaganach	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowa analiza uchwał podjętych przez organy spółek; - prawidłowe udzielenie i rozliczenie dotacji dla spółek wodnych. 	<ul style="list-style-type: none"> -
11.	Gmina Spółka Wodno-Melioracyjna w Osiecinach	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - środki publiczne wydatkowane prawidłowo i gospodarnie; - rozliczenie dotacji nastąpiło terminowo i zgodnie z wymogami. 	<ul style="list-style-type: none"> - rozliczenia dotacji dokonano bez właściwej reprezentacji spółki.
12.	Gmina Spółka Wodna w Brześciu Kujawskim	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - środki publiczne wydatkowane prawidłowo i gospodarnie. 	<ul style="list-style-type: none"> - jedną z dotacji rozliczono nierzetelnie.
13.	Spółka Wodna Przejazdowo	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - środki publiczne wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem; - wydatki dokonano w sposób oszczędny, a nakłady były proporcjonalne do uzyskanych efektów. 	<ul style="list-style-type: none"> -

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Spółka Wodna Tyłowskie Błota	negatywna	-	- brak zwrotu niewykorzystanej części dotacji; - prowadzenie ksiąg w sposób niezgodny z ustawą o rachunkowości.
15.	Gminna Spółka Wodna w Wadowicach Górnych	pozytywna	- otrzymane środki publiczne wykorzystano prawidłowo i gospodarnie; - dotacje rozliczono zgodnie z wymogami określonymi przez dotujących.	-
16.	Gminna Spółka Wodna w Jarośnie	pozytywna	- otrzymane środki publiczne wykorzystano prawidłowo i gospodarnie; - dotacje rozliczono zgodnie z wymogami określonymi przez dotujących.	-
17.	Gminna Spółka Wodna Trzebiatów	pozytywna	- środki publiczne wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i na warunkach określonych w umowach; - rozliczenia otrzymanego wsparcia dokonano terminowo i zgodnie z określonymi zasadami.	-
18.	Gminna Spółka Wodna Dębno	w formie opisowej	- otrzymane środki publiczne wykorzystano prawidłowo i gospodarnie; - dotacje rozliczono zgodnie z wymogami określonymi przez dotującego.	- nieprowadzenie ksiąg rachunkowych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 11 kwietnia 2023 r.
19.	Gminna Spółka Wodna Nowa Sól	pozytywna	- otrzymane środki publiczne wykorzystano prawidłowo i gospodarnie.	- opóźnienie w złożeniu jednego ze sprawozdań.
20.	Gminna Spółka Wodna Niegostawice	w formie opisowej	- środki publiczne wykorzystano prawidłowo i terminowo dokonano ich rozliczenia.	- sposób wyboru wykonawcy prac konserwacyjnych (zaniechanie rozeznania rynku lub przeprowadzenia jakiegokolwiek procedury zapewnijającej konkurencyjność ofert) nie gwarantował wydatkowania środków publicznych w sposób gospodarny.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Postępujące zmiany klimatyczne i związane z nimi ekstremalne zjawiska hydrologiczne, takie jak susze i powodzie, będą w kolejnych latach jednymi z najpoważniejszych zagrożeń dla rolnictwa i obszarów wiejskich.

Już teraz w Polsce trwale zagrożonych niedoborem wody jest 37,8 % gruntów ornych, a blisko 70 % powierzchni użytków zielonych znajduje się na obszarach z jej deficytem.

Ważną rolę w zabezpieczeniu terenów wiejskich przed niedoborem wody odgrywa poprawa stanu technicznego i inwestycje w melioracje wodne, które oprócz wsparcia produkcji rolniczej chronią przed powodzią oraz są istotnym elementem ochrony środowiska i ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

W systemach melioracyjnych zarówno odwadniających jak i nawadniających podstawowe zadania pełnią kanały i rowy, a stan techniczny warunkuje niezawodność funkcjonowania. W procesie eksploatacji urządzenia te powinny być poddawane zabiegom konserwacyjnym, w odpowiednim zakresie i odpowiednio często.

Utrzymanie urządzeń melioracji wodnych należy do zainteresowanych właścicieli gruntów, a jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej działającej na terenie gminy lub związku spółek wodnych, w którym zrzeszona jest spółka wodna działająca na terenie gminy – do tej spółki lub tego związku spółek wodnych (art. 205 Prawa wodnego).

Spółki wodne (dalej również: *spółki*), stosownie do art. 441 Prawa wodnego:

- są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, **zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokojenie** wskazanych przepisami ustawy **potrzeb w zakresie gospodarowania wodami**;
- zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznaczają się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej;
- mogą być tworzone w szczególności do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń, w tym urządzeń wodnych, służących do: 1) zapewnienia wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody⁴⁴; 2) ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków; 3) melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na zmeliorowanych gruntach; 4) ochrony przed powodzią; 5) odwadniania gruntów zabudowanych lub zurbanizowanych.

Forma organizacyjna
i zadania spółek wodnych

⁴⁴ Zgodnie z art. 442 ustawy Prawo wodne, do prowadzenia działalności służącej zapewnieniu wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody oraz ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków stosuje się odpowiednio przepisy art. 8-10 i art. 12 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz przepisy wydane na podstawie art. 11 i art. 13 tej ustawy.

Utworzenie spółki wodnej

Utworzenie spółki wodnej, zgodnie z art. 446 ust. 1 i 2 Prawa wodnego:

- następuje w drodze porozumienia co najmniej trzech osób fizycznych lub prawnych, zawartego w formie pisemnej;
- wymaga uchwalenia statutu spółki wodnej przez osoby zainteresowane utworzeniem tej spółki oraz dokonania wyboru organów spółki wodnej.

Statut spółki wodnej

Statut spółki :

- **określa w szczególności:** 1) nazwę i siedzibę spółki wodnej oraz teren jej działalności; 2) cel działania spółki wodnej oraz sposób i środki służące do osiągnięcia tego celu; 3) zasady ustalania wysokości składek członkowskich oraz innych świadczeń adekwatnych do celów spółki wodnej; 4) zasady ustalania należności za dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków w przypadku prowadzenia działalności, o której mowa w art. 441 ust. 2, polegającej na realizacji działań określonych w art. 441 ust. 3 pkt 1 i 2; 5) prawa i obowiązki członków spółki wodnej; 6) ograniczenia praw członków spółki wodnej dotyczące ich gruntów i obiektów niezbędnych do wykonywania zadań tej spółki; 7) warunki przyjmowania nowych członków spółki wodnej, wykluczania członków ze spółki wodnej, ustania członkostwa w spółce wodnej oraz rezygnacji z członkostwa w tej spółce; 8) warunki następstwa prawnego członków spółki wodnej; 9) organy spółki wodnej, ich skład, zasady powoływania i odwoływania oraz zakres działania; 10) zasady nawiązywania stosunku pracy w ramach spółki wodnej; 11) przypadki wymagające zwołania walnego zgromadzenia; 12) czas trwania spółki wodnej oraz sposób jej rozwiązania lub likwidacji; 13) warunki zaciągania zobowiązań i udzielania pełnomocnictw do reprezentowania spółki wodnej; 14) przeznaczenie mienia pozostałego po rozwiązaniu lub likwidacji spółki wodnej. Do statutu **załącza się** listę członków spółki wodnej, zawierającą ich oznaczenie, wskazanie siedzib i adresów (art. 448 ust. 1–2);
- **zatwierdza** w drodze decyzji **starosta** właściwy miejscowo dla siedziby spółki wodnej, a w przypadku niezgodności statutu z prawem starosta wzywa do usunięcia tych niezgodności w określonym terminie, a jeżeli niezgodności nie zostaną usunięte – odmawia w drodze decyzji zatwierdzenia statutu. Przepisy te stosuje się odpowiednio do zmian statutu. Z chwilą uprawomocnienia się decyzji starosty o zatwierdzeniu statutu, **spółka wodna nabywa osobowość prawną** (art. 446 ust. 3–5 i 7).

Następca prawny członka spółki wodnej wstępuje w jego prawa i obowiązki (art. 447).

Wpis spółki wodnej i zgłaszanie zmian danych

Utworzenie spółki wodnej **podlega wpisowi do systemu informacyjnego gospodarowania wodami**⁴⁵ (SIGW) prowadzonego przez Wody Polskie. Wpis ten obejmuje: 1) nazwę, siedzibę, adres i przedmiot działania spółki wodnej; 2) imiona i nazwiska członków zarządu oraz sposób reprezentowania spółki wodnej; 3) czas trwania spółki wodnej; 4) dane dotyczące decyzji starosty o zatwierdzeniu statutu.

⁴⁵ Do 23 sierpnia 2017 r. – wpis do katastru wodnego. Z dniem 24 sierpnia 2017 r. kataster wodny stał się systemem informacyjnym gospodarowania wodami.

Obowiązek w zakresie zgłoszenia Wodom Polskim utworzenia spółki, bądź zmian w zakresie danych podlegających wpisowi ciąży na zarządzie spółki wodnej. Termin na realizację tego obowiązku wynosi 30 dni od dnia nabycia przez spółkę osobowości prawnej bądź od dnia zaistnienia zmian objętych wpisem (art. 449 i 450 Prawa wodnego).

Członek spółki wodnej jest obowiązany do wnoszenia **składek członkowskich** i ponoszenia na jej rzecz **innych** określonych w statucie **świadczeń**, adekwatnych do celów tej spółki. Wysokość tych składek i świadczeń powinna być proporcjonalna do odnoszonych korzyści (art. 452 i 453 Prawa wodnego).

Obowiązki członków spółki wodnej

Inne niż członkowie **osoby** (fizyczne lub prawne) oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej **odnoszące korzyści** z urządzeń spółki wodnej **lub przyczyniające się do zanieczyszczenia wody**, dla której ochrony spółka wodna została utworzona, **są obowiązane do** ponoszenia **świadczeń** na rzecz tej spółki (art. 454 ust. 1 Prawa wodnego).

Obowiązki innych osób wobec spółki wodnej oraz sposób postępowania w sprawie tych obowiązków

W kolejnych ustępach art. 454 Prawa wodnego, odnośnie do ww. świadczeń, określono:

- charakter, jaki mogą mieć te świadczenia (należności pieniężne lub obowiązki niepieniężne);
- organ uprawniony i tryb do ich ustalania (starosta w drodze decyzji);
- sposób dochodzenia niespełnionych świadczeń (świadczenie mające charakter należności pieniężnej niespełnione w terminie określonym w decyzji podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁶; świadczenie będące obowiązkiem niepieniężnym – podlega egzekucji w trybie określonym w ww. ustawie);
- terminy ich przedawnień (świadczenie pieniężne – z upływem pięciu lat od dnia, w którym stało się wymagalne; świadczenie niepieniężne – z upływem pięciu lat od dnia, w którym powinno zostać spełnione).

Organy spółki określone są w art. 456 Prawa wodnego. Są **to: walne zgromadzenie, zarząd oraz komisja rewizyjna**⁴⁷.

Organy spółki i ich kompetencje

Statut może określać organy spółki inne niż wyżej wymienione oraz określać warunki, przy których walne zgromadzenie złożone z członków spółki wodnej zostaje zastąpione przez walne zgromadzenie delegatów (art. 456 ust. 2).

Do walnego zgromadzenia, zwoływanego przez zarząd co najmniej raz w roku, **należy**: 1) uchwalanie planu prac spółki wodnej oraz jej budżetu; 2) upoważnienie zarządu do zaciągania pożyczek lub kredytów w imieniu spółki wodnej do ustalonej wysokości; 3) ustalanie wysokości należności za dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków w przypadku prowadzenia działalności, o której mowa w art. 441 ust. 2; 4) uchwalanie wysokości składek członkowskich i innych świadczeń adekwatnych do celów spółki wodnej; 5) wybór oraz odwołanie członków zarządu i członków komisji rewizyjnej; 6) rozpatrywanie i zatwierdzanie

⁴⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

⁴⁷ Komisja rewizyjna – o ile spółka wodna liczy więcej niż dziesięciu członków.

rocznych sprawozdań z działalności oraz udzielanie zarządowi absolutorium; 7) podejmowanie uchwał w sprawie nabycia nieruchomości albo zbycia lub obciążenia nieruchomości spółki wodnej; 8) uchwalanie zmian statutu spółki wodnej; 9) podejmowanie uchwał w sprawie przystąpienia spółki wodnej do związku spółek wodnych; 10) podejmowanie uchwał w sprawie połączenia spółki wodnej z inną spółką wodną albo podziału spółki wodnej na dwie lub więcej spółek wodnych; 11) podjęcie uchwały w sprawie rozwiązania spółki wodnej oraz powołania likwidatorów; 12) zatwierdzanie ostatecznych rachunków i sprawozdań likwidatora spółki wodnej; 13) podejmowanie uchwał w sprawach przedstawionych przez zarząd lub komisję rewizyjną (art. 457–458).

Kwestie podejmowania **uchwał walnego zgromadzenia** i walnego zgromadzenia delegatów uregulowano w art. 459. I tak, m.in. – jeżeli statut nie stanowi inaczej – uchwały zapadają zwykłą większością głosów. Dla podjęcia uchwał **w sprawie** zmiany statutu, rozwiązania spółki, połączenia z inną spółką wodną lub podziału spółki **wymagana jest większość** dwóch trzecich głosów **w obecności co najmniej** połowy liczby członków spółki.

Zarząd (jednoosobowy lub wieloosobowy – wybierany na pięć lat, o ile statut spółki nie stanowi inaczej) **wykonuje uchwały** walnego zgromadzenia, **kieruje działalnością** spółki wodnej, **zarządza majątkiem** spółki wodnej, **prowadzi gospodarkę finansową** spółki wodnej i **reprezentuje spółkę** wodną na zewnątrz. Do właściwości zarządu należą sprawy niezastrzeżone dla innych organów spółki wodnej. Do składania oświadczeń w imieniu spółki wodnej, jeżeli statut spółki wodnej nie stanowi inaczej, są uprawnieni: jeden członek zarządu – gdy w skład zarządu wchodzi nie więcej niż dwie osoby (w pozostałych przypadkach – dwóch członków zarządu). Zarząd ma prawo obciążania członków spółki wodnej kosztami świadczeń lub prac niewykonanych w terminie (art. 460).

Komisja rewizyjna (co najmniej trzech członków; wybierana na pięć lat, jeżeli statut spółki wodnej nie stanowi inaczej): **kontroluje działalność spółki**; jest obowiązana do przeprowadzenia kontroli gospodarki finansowej spółki wodnej co najmniej raz w roku, przed walnym zgromadzeniem, i przedstawienia wyników tej kontroli walnemu zgromadzeniu w formie sprawozdania. Członek komisji rewizyjnej nie może wchodzić w skład zarządu (art. 461).

Formy i zasady udzielania
spółkom wodnym
pomocy finansowej ze
środków publicznych

Spółki wodne, stosownie do art. 443 ust. 1 i 2 Prawa wodnego, **mogą korzystać z pomocy finansowej**:

- państwa udzielanej w formie **dotacji podmiotowej z budżetu państwa** przeznaczonej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych, z wyłączeniem zadań, na realizację których została udzielona inna dotacja;
- budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

W przypadku pomocy finansowej z **budżetów jednostek samorządu terytorialnego**:

- pomoc ta polega na udzielaniu **dotacji celowej** w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 443 ust. 3 Prawa wodnego);
- zasady jej udzielania tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego (art. 443 ust. 4);
- udzielenie dotacji celowej następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną (art. 443 ust. 5);
- w przypadku, gdy dotacja celowa stanowi pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*, jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej (art. 443 ust. 6).

Spółki wodne, stosownie do art. 441 ust. 4 Prawa wodnego, obowiązane są do prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań finansowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Obowiązki ewidencyjne i sprawozdawcze

Do końca 2017 r. nadzór nad działalnością spółki wodnej należał do wyłącznej kompetencji starosty właściwego miejscowo dla siedziby spółki.

Nadzór i kontrola nad działalnością spółek wodnych

Nadzór ten obejmował zarówno sferę prawno-organizacyjną (zatwierdzanie statutów i ich zmian; nadzór nad zgodnością z prawem i ze statutami uchwał organów spółek; nadzór nad adekwatnością wysokości składek członkowskich i innych świadczeń⁴⁸), **jak i realizację obowiązków z zakresu utrzymywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych**⁴⁹ (w sytuacji, gdy obowiązek ten nie był wykonywany, starosta mógł ustalić w drodze decyzji szczegółowe zakresy i terminy jego wykonania).

Z dniem 1 stycznia 2018 r., tj. z dniem wejścia w życie obowiązującego Prawa wodnego, w kompetencji starostów pozostawiono uprawnienie do badania postanowień statutu formującej się spółki wodnej oraz nadzór nad zgodnością uchwał organów spółek z przepisami prawa i statutem. Kontrolę nad realizacją zadań związanych z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych⁵⁰ oraz kompetencje w zakresie wydania decyzji

⁴⁸ Jeżeli uchwalone przez spółkę wodną zajmującą się utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych składki i inne świadczenia nie wystarczały na wykonanie przewidzianych na dany rok zadań statutowych, starosta mógł wystąpić do organów spółki o podwyższenie wysokości tych składek i innych świadczeń. Jeżeli spółka wodna zajmująca się utrzymaniem urządzeń wykonanych przy udziale środków publicznych, mimo wystąpienia starosty, nie podjęła odpowiedniej uchwały, starosta mógł, w drodze decyzji, podwyższyć wysokość tych składek i innych świadczeń.

⁴⁹ Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy Prawo wodne z 2001 r., do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych zaliczano: rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie; drenowania; rurociągi o średnicy poniżej 0,6 m; stacje pomp do nawodnień ciśnieniowych; ziemne stawy rybne; groble na obszarach nawadnianych; systemy nawodnień grawitacyjnych i ciśnieniowych – jeżeli służyły regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią.

⁵⁰ Obowiązujące Prawo wodne nie dokonuje podziału na urządzenie melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych.

ustalającej zakres i terminy wykonania obowiązków w zakresie tego utrzymania (w sytuacji jego niewykonania przez zobowiązanego) **powierzono PGW Wodom Polskim** (art. 206 i art. 335 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego).

Uchwały organów spółki wodnej sprzeczne z prawem lub statutem są nieważne. (art. 462 ust. 3).

Zarząd przedkłada staroście uchwały organów spółki wodnej w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia (art. 462 ust. 2). **Starosta** sprawuje kontrolę pod kątem zgodności uchwał z prawem i statutem, a **w przypadku stwierdzenia**:

- **nieistotnego** naruszenia prawa **wskazuje**, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (**nie stwierdza jej nieważności**) – art. 462 ust. 6;
- **w pozostałych przypadkach** wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały (z możliwością jednoczesnego wstrzymania jej wykonania). **Stwierdzenie nieważności** uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia decyzji (art. 462 ust. 5 i 7).

Za **istotne naruszenie prawa** uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Nie jest zaś konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji czy postanowienia, o jakim mowa w art. 156 § 1 Kpa. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia, nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa⁵¹.

Termin nadania⁵² **decyzji** (lub wprowadzenia jej do systemu teleinformatycznego⁵³) **w sprawie** stwierdzenia **nieważności** (w całości lub w części) **uchwał** organów spółki wodnej, **podjętych w związku z działalnością o której mowa w art. 441 ust. 1 i 3** Prawa wodnego, wynosi **nie dłużej niż 30 dni** od dnia doręczenia uchwały.

Po upływie tego terminu starosta nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności ww. uchwał (**może je zaskarżyć do sądu** administracyjnego – w takim przypadku postanowienie o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy do sądu) – art. 462 ust. 4, 8 i 9 Prawa wodnego.

Rozwiązanie zarządu,
przyczyny i skutki

Jeżeli **zarząd** dopuszcza się **wielokrotnego naruszania** przepisów **prawa** lub postanowień **statutu**, **starosta** w drodze decyzji **rozwiązuje zarząd**, wyznaczając osobę pełniącą obowiązki zarządu. W terminie trzech mie-

⁵¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2019, sygn. akt: II SA/Ol 177/19.

⁵² W placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe.

⁵³ W przypadku, o którym mowa w art. 39¹ Kpa.

sięcy od dnia, w którym ww. decyzja stała się ostateczna, osoba wyznaczona do pełnienia obowiązków zarządu jest obowiązana zwołać walne zgromadzenie w celu wybrania nowego zarządu. Jeżeli walne zgromadzenie nie dokona wyboru nowego zarządu, starosta ustanawia w drodze decyzji, na koszt spółki wodnej, zarząd komisaryczny na czas oznaczony, nie dłuższy niż rok (art. 463).

Decyzję w sprawie **rozwiązania spółki wodnej**, stosownie do art. 464, może podjąć:

Rozwiązanie
spółki wodnej

- walne zgromadzenie, lub
- starosta, jeżeli: 1) działalność spółki wodnej narusza przepisy prawa lub postanowienia statutu; 2) upłynął termin, na jaki został ustanowiony zarząd komisaryczny a walne zgromadzenie nie dokonało wyboru nowego zarządu; 3) liczba członków jest mniejsza niż trzech.

Rozwiązanie spółki wodnej następuje po przeprowadzeniu postępowania likwidacyjnego. Kwestie postępowania likwidacyjnego, regulowania zobowiązań spółki w likwidacji oraz wykreślenia jej z systemu informacyjnego gospodarki wodnej określają art. 465–467 Prawa wodnego.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, 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 2022 r. poz. 2625, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121) – uchylona z dniem 1 stycznia 2018 r.
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 10 września 2020 r. w sprawie systemu informacyjnego gospodarowania wodami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1656).
8. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Minister Infrastruktury
13. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DK-3.0813.14.2023
Warszawa, 09 października 2023

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

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 P/23/089 „*Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych*”.

Uprzejmie informuję, że wnioski pokontrolne zawarte w pkt 1 i pkt 2 przedmiotowego dokumentu w zakresie rozważenia podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do rozszerzenia katalogu przyczyn umożliwiających rozwiązanie spółki wodnej przez organ sprawujący nadzór nad tą spółką w sytuacji trwałego zaprzestania przez spółkę działalności należy uznać za zasadne, natomiast w odniesieniu do części pierwszej wniosku nr 2 przedstawiam następujące stanowisko.

Odnosząc się do zawartego we wniosku dot. postulatu rozważenia podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wyposażenia starostów w instrumenty prawnego oddziaływania na spółki wodne w celu dostosowania niezgodnych z prawem statutów do obowiązujących przepisów, przedmiotowe propozycje należy uznać jedynie za częściowo zasadne z następujących względów.

W zakresie w/w wniosku Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że dotyczy on problemu pozostawiania w obrocie prawnym statutów niezgodnych z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa. Z Informacji o wynikach kontroli P/23/089 wynika, że przedmiotowy problem jest związany z faktem, że statuty uchwalane od lat 70-tych XX wieku, pomimo zmiany przepisów, nie były aktualizowane. W niektórych przypadkach brak zmiany statutów doprowadził do pozostawienia w nich przepisów, które są niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi, a które to przepisy, np. ograniczają wystąpienie członka ze spółki wodnej. Ponadto przedmiotowy problem wynikał z zatwierdzania przez organy postanowień statutów niezgodnych z przepisami prawa (por. str. 11 Informacji o wynikach kontroli NIK). Dodatkowo, w dokumencie wskazano, że „*Narzędziami dostępnymi dla organu sprawującego nadzór i kontrolę nad spółkami wodnymi w zakresie potrzeby dostosowania statutów do obowiązujących przepisów są wyłącznie działania informacyjne.*” Z przedstawionego opisu wynika, że, w ocenie NIK, starostowie nie posiadają uprawnień do wyeliminowania ww. nieprawidłowości a działania informacyjne starostów w tym zakresie są niewystarczające, dlatego we wnioskach pokontrolnych wskazuje się na potrzebę wyposażenia starostów w instrumenty prawne oddziaływania na spółki wodne.

W ocenie Ministerstwa Infrastruktury instrumenty prawne eliminowania z obrotu prawnego niezgodnych z prawem statutów już obecnie występują w przepisach powszechnie obowiązujących i należą do nich:

- 1) Po stronie starostów – uprawnienia do kontroli następczej uchwał przyjmowanych przez spółkę wodną, prowadzonej na podstawie art. 462 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą Pw”;
- 2) Po stronie podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą organu spółki wodnej – możliwość złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 462 ust. 10 ustawy Pw, po bezskutecznym wezwaniu spółki wodnej do usunięcia naruszenia.

W ocenie Ministerstwa Infrastruktury przedstawione instrumenty należy uznać, w znacznym stopniu, za wystarczające.

Warto dodać, że analogiczny system nadzoru i kontroli występuje w przypadku aktów prawa miejscowego ustanawianych przez administrację rządową w województwie. Ten system nadzoru ustanowiony jest na podstawie art. 61 i art. 63 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190). Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym przez wojewodę lub organ niezespółonej administracji rządowej, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Dodatkowo akty prawa miejscowego na podstawie ww. przepisów podlegają kontroli następczej – niezwłocznie po wydaniu takiego aktu.

Nieprawidłowe wykonywanie zadań starostów, na co wskazano w wynikach kontroli NIK, nie przesądza, że starostowie nie posiadają odpowiednich kompetencji nadzorczych w tym zakresie. W konsekwencji nieprawidłowy nadzór nie przesądza o potrzebie przyznania nowych uprawnień starostom w zakresie uchwalonych i skontrolowanych już uchwał spółek wodnych.

Proponowane przez NIK „Oddziaływanie na spółki wodne w celu dostosowania niezgodnych z prawem statutów” w potencjalnej postaci podważania przyjętych statutów, po ich wstępnej kontroli dokonanej przez starostów, powinno mieć miejsce wyjątkowo, z uwagi na potrzebę zapewnienia pewności prawa.

Ponadto uprawnienia, o których mowa w art. 462 ust. 10 Pw są przypisane podmiotom, na które oddziałują postanowienia statutów. W związku z powyższym w zidentyfikowanych przez NIK problemach to poszczególni członkowie spółek wodnych mają uprawnienia do kwestionowania przyjętych już statutów przed sądem administracyjnym i w ten sposób występuje już obecnie możliwość wyeliminowania nieprawidłowości przyjętych statutów.

Wprowadzenie alternatywnego środka kontroli statutów spółek wodnych w postaci dodatkowej kontroli następczej statutów przez starostów w celu dostosowania niezgodnych z prawem statutów do obowiązujących przepisów nie wydaje się zasadne. Taki środek zaskarżenia mógłby przyczynić się do nieuzasadnionego, znacznego obciążenia starostów, stanowiąc bezkosztową (bez konieczności ponoszenia opłat sądowych) alternatywę dla członków spółki wodnej wobec trybu zawartego

w art. 462 ust. 10 ustawy. Ponadto w przypadku zidentyfikowanych naruszeń postanowień statutów powstałaby konkurencyjność środków zaskarżenia – tryb administracyjny prowadzony przez starostę i tryb sądowy.

Warto dodać, że nie jest także celowe wprowadzanie dodatkowej kontroli przyjętych już statutów, które zostały już poddane kontroli przez starostów, gdyż takie działanie doprowadziłoby także do znacznego, w wielu przypadkach zbytecznego (z uwagi na bezzasadne wnioski członków spółki wodnej), obciążenia starostów.

W związku z powyższym, w ocenie Ministerstwa Infrastruktury, zasadnym rozwiązaniem jest, przy nowelizacji przepisów dotyczących funkcjonowania spółek wodnych, nałożenie na starostów obowiązku, wpisującego się częściowo w ich uprawnienia (związane z rozpatrywaniem wniosków, skarg i petycji), w przypadku zidentyfikowania naruszeń prawa w uchwalonych statutach, do obowiązkowego poinformowania o tym fakcie zarządu spółki wodnej ze wskazaniem praw związanych z wyeliminowaniem takiego naruszenia przysługujących na podstawie art. 462 ust. 10 ustawy Pw. Takie rozwiązanie nie doprowadzi do znacznego obciążenia starostów, a pozwoli w przypadku istotnych naruszeń prawa do eliminowania nieprawidłowych uchwał z obrotu prawnego przez zainteresowanych członków spółek wodnych.

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 BANAS

LZG.430.2.2023

Warszawa, dnia 06 listopada 2023 r.

Opinia

do stanowiska Ministra Infrastruktury z dnia 9 października 2023 r. w sprawie informacji o wynikach kontroli P/23/089 Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury z dnia 9 października 2023 r. (dalej: *stanowisko*), do informacji o wynikach kontroli P/23/089 Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych (dalej: *informacja*).

Z satysfakcją przyjmuję do wiadomości stanowisko Pana Ministra o uznaniu za zasadne sformułowanych w informacji o wynikach kontroli wniosków *de lege ferenda* w części dotyczącej podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do rozszerzenia katalogu przyczyn umożliwiających rozwiązanie spółki wodnej przez organ sprawujący nadzór nad tą spółką, w sytuacji trwałego zaprzestania przez spółkę działalności. Wprowadzanie proponowanych zmian legislacyjnych powinno wpłynąć na ograniczenie nieprawidłowości wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Nie podzielam natomiast stanowiska Pana Ministra w części dotyczącej występowania w obecnie powszechnie obowiązujących przepisach wystarczających instrumentów umożliwiających starostom eliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem statutów spółek wodnych.

Uzasadniając to stanowisko Minister Infrastruktury wskazał następujące instrumenty:

- 1) Po stronie starostów – uprawnienia do kontroli następczej uchwał przyjmowanych przez spółkę wodną, prowadzonej na podstawie art. 462 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne², dalej: *Prawo wodne*;
- 2) Po stronie podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą organu spółki wodnej – możliwość złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 462 ust. 10 Prawa wodnego, po bezskutecznym wezwaniu spółki wodnej do usunięcia naruszenia.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż treść wniosku *de lege ferenda* zawarta w informacji, dotyczyła rozważenia podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do wyposażenia starostów w instrumenty prawnego oddziaływania na spółki wodne w celu dostosowania niezgodnych z prawem statutów do obowiązujących przepisów. Wskazane natomiast przez Ministra Infrastruktury instrumenty prawne umożliwiają eliminowanie niezgodnych z prawem (lub z treścią statutów) uchwał, z czego jeden ze wskazanych instrumentów przysługuje nie starostom, a podmiotom, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą organu spółki wodnej.

W obecnym stanie prawnym, w odniesieniu do funkcjonujących już spółek wodnych, uchwalenie zmiany treści zatwierdzonych statutów (np. w celu dostosowania ich treści do obowiązujących przepisów prawa) stanowi wyłączną kompetencję walnego zgromadzenia spółki. W przypadku podjęcia przez ten organ uchwały w sprawie zmiany statutu spółki wodnej, starostowie posiadają oczywiście kompetencje do kontroli treści tych statutów pod

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623

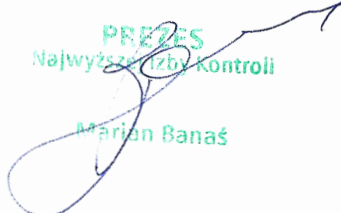
² Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.

kątem zgodności z przepisami prawa i oddziaływania w sytuacji wystąpienia takiej niezgodności³. W przypadku natomiast bezczynności walnego zgromadzenia spółki związanej z uchwaleniem zmian statutów, starostowie nie posiadają żadnych instrumentów prawnych uprawniających ich do wyegzekwowania od tego organu wprowadzenia zmian w statutach, celem dostosowania ich treści do obowiązujących przepisów prawa.

W informacji Najwyższa Izba Kontroli zaprezentowała skalę funkcjonujących w obrocie prawnym statutów uchwalonych w latach poprzedzających wprowadzenie obowiązującego Prawa wodnego, których treść jest niezgodna z obowiązującymi przepisami (86 % zbadanych) oraz fakt, iż to starostowie, w toku prowadzonych czynności kontrolnych, wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazywali przede wszystkim brak instrumentów prawnych umożliwiających im wyegzekwowanie od spółek uaktualnienia tych aktów.

Biorąc pod uwagę powyższe, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko – wyrażone w przedmiotowym wniosku *de lege ferenda* – o potrzebie rozszerzenia kompetencji przysługujących starostom w zakresie nadzoru i kontroli nad spółkami wodnymi o instrumenty umożliwiające im wyegzekwowanie od właściwych organów spółek dostosowania treści statutów do obowiązujących przepisów prawa

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marion Banaś



³ Zgodnie z art. 446 ust. 4 i 6 Prawa wodnego, w przypadku niezgodności statutu z prawem starosta wzywa do usunięcia tych niezgodności w określonym terminie, a jeżeli niezgodności nie zostaną usunięte - odmawia, w drodze decyzji, zatwierdzenia statutu.