



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.002.01.2023

Pani Iwona Brzozowska
Starosta Powiatu Nowosolskiego
Starostwo Powiatowe w Nowej Soli
ul. St. Moniuszki 3, 67-100 Nowa Sól

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/089 – Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowej Soli, ul. S. Moniuszki 2B, 67-100 Nowa Sól (dalej: <i>urząd</i> lub <i>starostwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Brzozowska, Starosta Powiatu Nowosolskiego od 21 listopada 2018 r. (dalej: <i>starosta</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	Sprawowanie nadzoru nad działalnością spółek wodnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 14 kwietnia 2023 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Anna Nowakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/12/2023 z 19 stycznia 2023 r. 2. Anna Tronowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/13/2023 z 19 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie przez starostę nadzoru i kontroli nad spółkami wodnymi.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Nadzór i kontrola nad spółkami wodnymi sprawowano w sposób nieprawidłowy i nierzetelny, o czym świadczy: <ul style="list-style-type: none">• zatwierdzenie statutu spółki, pomimo jego niezgodności z przepisami prawa i uchwalenia bez wymaganego kworum;• podjęcie pierwszej czynności w ramach prowadzonego postępowania w sprawie zmiany statutu dopiero po upływie 23 miesięcy od dnia wpływu uchwały do starostwa;• niestwierdzanie nieważności uchwał lub naruszenia przez nie prawa w sytuacjach, gdy istniały podstawy do podjęcia takich rozstrzygnięć, co wystąpiło w przypadku 38% zbadanych spraw;• brak zastrzeżeń do uchwały, mimo iż nie dysponowano dokumentacją pozwalającą na dokonanie oceny prawidłowości procedury podjęcia uchwały.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości – na co wskazał również wicestarosta odpowiedzialny za nadzór nad komórką organizacyjną urzędu realizującą zadania objęte kontrolą – było nieaktualizowanie wiedzy dotyczącej działalności spółek wodnych przez pracownika, któremu powierzono te zadania. Świadczy to o niewystarczającym przygotowaniu urzędu do prawidłowej realizacji zadań z zakresu nadzoru i kontroli nad spółkami wodnymi.

Zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami udzielano spółkom wodnym dotacji oraz je rzetelnie rozliczano, a także dysponowano pełną informacją o liczbie spółek funkcjonujących na terenie powiatu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Realizacja zadań związanych z nadzorem nad spółkami wodnymi należała do wydziału ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa³ (dalej *wydział*).

Zadania z tego zakresu powierzone zostały jednemu pracownikowi wydziału. Osoba ta nie uczestniczyła w szkoleniach dotyczących tematyki spółek wodnych ani w inny sposób nie aktualizowała wiedzy w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 5-55, 235)

W starostwie obowiązywał regulamin podnoszenia kwalifikacji pracowników, zgodnie z którym przyjęto zasadę równego dostępu do szkoleń. Oferty szkoleń i kursów, które wpłynęły do starostwa przekazywano pracownikom, do których należała ostateczna decyzja dotycząca uczestnictwa w szkoleniu/kursie.

(akta kontroli str. 203-212)

W starostwie nie ustanowiono wewnętrznych regulacji dotyczących załatwiania spraw związanych ze spółkami wodnymi.

(akta kontroli str. 58, 235)

2. Na terenie powiatu zarejestrowanych było siedem spółek wodnych⁴, z czego „aktywne”, tj. realizujące zadania z ustawy Prawo wodne⁵ były cztery (gminne spółki wodne: Nowa Sól, Otyń, Kolsko, Koźuchów). Pozostałe trzy spółki, według informacji uzyskanej przez starostę od przedstawicieli lokalnej społeczności, nie prowadziły działalności. Starosta posiadał informację o wszystkich siedmiu spółkach zarejestrowanych na terenie powiatu.

Zakres działalności „aktywnych” spółek wodnych (dalej: *spółki wodne*) obejmował:

- 3,9 tys. ha⁶ powierzchni zmeliorowanych gruntów, co stanowiło 29,6% ogółu takich gruntów w powiecie (13,9 tys. ha⁷);
- 282,1 km rowów melioracyjnych.

W latach 2019-2022 prace melioracyjne wykonano odpowiednio na: 21,8 km (7,7%); 36,9 km (13,1%); 24,8 km (8,8%); 20,1 km (7,1%) rowów melioracyjnych.

(akta kontroli str. 57, 235)

3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały statuty zatwierdzone decyzją starosty: z 22 kwietnia 2003 r. (spółka wodna Kolsko); z dnia 10 maja 2013 r. (spółka wodna

³ Od 3 sierpnia 2022 r. (wcześniej do referatu ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa).

⁴ Według informacji uzyskanej z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 29 grudnia 2022 r. i 15 lutego 2023 r.

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.)

⁶ W każdym roku objętym kontrolą.

⁷ W każdym roku objętym kontrolą.

Kożuchów); 27 maja 2015 r. (spółka wodna Otyń); 22 kwietnia 2019 r.⁸ (spółka wodna Nowa Sól).

(akta kontroli str. 63, 111-170)

Analiza treści statutu, zatwierdzonego decyzją starosty w okresie objętym kontrolą (tj. w 2019 r.) oraz sposobu jego uchwalenia, wykazała, iż znajdowały się w nim zapisy niezgodne z obowiązującą ustawą Prawo wodne, a uchwała w sprawie przyjęcia tego statutu nie została podjęta przy wymaganym kworum. Kwestię tą opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 114-115, 159-167)

Opis stanu
problematycznego

W pozostałych obowiązujących trzech statutach również znajdowały się zapisy niezgodne z obowiązującą ustawą Prawo wodne. Dotyczyły one m.in.:

- *uzależnienia rezygnacji z członkostwa w spółce od złożenia stosownego wniosku w odpowiednim czasie (np. do końca lutego danego roku) i/lub od podjęcia uchwały w tym zakresie przez zarząd spółki⁹. Ustawa Prawo wodne (art. 441 ust. 1) określa, iż członkostwo w spółce wodnej jest dobrowolne, natomiast powyższy zapis ogranicza możliwość swobodnego wystąpienia ze spółki uzależniając je od dokonania czynności w określonym terminie i od decyzji organu spółki;*
- *wskazania, że przyjęcie nowych członków następuje m.in. w oparciu o decyzję starosty o włączeniu zakładu do spółki¹⁰, podczas gdy ustawa Prawo wodne nie przewiduje kompetencji starostów w ww. zakresie;*
- *określenia, że nieuiszczone składki podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie przepisów o egzekucji należności podatkowych¹¹, podczas gdy składki jako świadczenie cywilnoprawne podlegają dochodzeniu na drodze cywilnoprawnej;*
- *wskazania, że w stosunku do osób, które nie są członkami spółki, a korzystają z urządzeń melioracyjnych, i które nie wykonały świadczeń, do których zostały zobowiązane - zarząd może wykonać te świadczenia na ich koszt¹². Stosownie natomiast do art. 454 ust. 1-3 ustawy Prawo wodne, wysokość i rodzaj świadczeń na rzecz spółki, oraz terminy ich spełnienia ustala, w drodze decyzji, starosta. W razie niespełnienia świadczeń w terminie określonym w decyzji, podlegają one egzekucji w trybie określonym w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 454 ust. 4 i 7 ustawy Prawo wodne).*

(akta kontroli str. 111-113, 116-153, 235-236)

W toku kontroli NIK starosta zwrócił się do spółek o wyeliminowanie ze statutowych stwierdzonych niezgodności.

(akta kontroli str. 215-219)

4. W okresie objętym kontrolą starosta otrzymał od spółek wodnych 51 uchwał (odpowiednio: 17, 9, 14, 11¹³) spośród łącznej liczby 59 uchwał podjętych¹⁴.

⁸ Poprzednio: na podstawie decyzji z dnia 25 maja 2012 r., nr BŚ.6343.03.2012.EP.

⁹ Spółka wodna: Kolsko, Otyń, Kożuchów.

¹⁰ Spółka wodna Kożuchów.

¹¹ Spółka wodna: Otyń, Kolsko.

¹² Spółka wodna: Otyń, Kolsko.

¹³ W 2023 r., według stanu na dzień 17 marca 2023 r. do Starostwa nie wpłynęła żadna uchwała.

¹⁴ Uchwały nieprzekazane staroście dotyczyły: wyłączenia członków ze spółki (1), powołania nowych członków spółki (6), upoważnienia członków zarządu do zarządzania finansami (1).

W żadnym przypadku starosta:

- nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności podjętej uchwały ani nie wydał decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności lub wydania uchwały z naruszeniem prawa;
- nie zaskarżył uchwały do sądu administracyjnego;
- nie zgłosił zastrzeżeń do otrzymanej uchwały.

(akta kontroli str. 56, 171-182, 236)

W celu wyeliminowania w przyszłości zaniechań w zakresie przekazywania organowi nadzoru i kontroli podjętych przez organy spółki uchwał, starosta zadeklarował, że skieruje do spółek pisma przypominające o tym obowiązku.

(akta kontroli str. 233-234)

Badanie w zakresie prawidłowości sprawowanego nadzoru, przeprowadzone na próbie 16 uchwał (31,4%), wykazało że:

- osiem podjęto przy zachowaniu wymaganego kworum, a treść uchwały była zgodna ze statutem spółki i ustawą Prawo wodne;
- w siedmiu przypadkach stwierdzono, że nie zgłoszono zastrzeżeń (nie stwierdzono nieważności/naruszenia prawa), mimo że:
 - starosta nie dysponował wystarczającą dokumentacją pozwalającą na sprawdzenie czy uchwała została podjęta wymaganą większością głosów (jeden przypadek);
 - dotyczyły one przyjęcia rezygnacji z członkostwa w spółce (trzy);
 - dotyczyły one wykluczenia członków spółki z powodu nieopłacania składek członkowskich, w sytuacji gdy obowiązujący statut spółki nie przewidywał takiej podstawy wykluczenia (dwa przypadki);
 - walne zgromadzenie spółki uchwaliło wysokość kwoty za odnoszenie korzyści z urządzeń melioracyjnych od podmiotów niebędących członkami spółki, co było niezgodne z art. 454 ust. 1-3 ustawy Prawo wodne (jeden przypadek);

co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- w jednym przypadku (uchwała w sprawie zmian w statucie) starosta nie wydał decyzji w sprawie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia statutu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 183-200, 236)

5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek rozwiązania przez starostę spółki wodnej ani jej zarządu (nie wystąpiły podstawy do rozwiązania).

(akta kontroli str. 58-59, 237)

6. Zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym z terenu powiatu nowosolskiego, w tym tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczenia zostały określone w uchwale rady powiatu nowosolskiego z dnia 28 września 2018 r.¹⁵ (dalej *uchwała*). W uchwale m.in.:

¹⁵ Uchwała Nr L.II/260/2018 Rady Powiatu Nowosolskiego z dnia 18 września 2018 r. w sprawie udzielania spółkom wodnym dotacji celowej z budżetu Powiatu Nowosolskiego, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 2309).

- zobowiązano zarząd powiatu do podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania dotacji, w tym m.in. wskazania terminu składania wniosków o udzielenie dotacji celowej;
- określono sposób udzielania dotacji (na wniosek spółki wodnej - sporządzany według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały oraz umowy zawartej przez powiat ze spółką) oraz jej rozliczenia (w formie sprawozdania z realizacji zadania, protokołu odbioru prac oraz dokumentacji potwierdzającej poniesione wydatki).

(akta kontroli str. 64-68)

Umowy dotacji m.in. zobowiązywały spółkę wodną do złożenia sprawozdania według wzoru stanowiącego załącznik do umowy¹⁶ oraz powiadamiania starostwa o terminie przeprowadzania odbioru prac, w celu umożliwienia uczestnictwa przedstawiciela starostwa w ich odbiorze.

(akta kontroli str. 69-72, 237)

W okresie objętym kontrolą powiat udzielił spółkom wodnym 13 dotacji na łączną kwotę 365,2 tys. zł (100 tys. zł w 2019 r., 80,2 tys. zł w 2020 r., 90 tys. zł w 2021 r. i 95 tys. zł w 2022 r.). Dotacje przyznano wszystkim spółkom, które złożyły wniosek o udzielenie dotacji, z czego czterem w 2019 r.¹⁷ i trzem w pozostałych latach¹⁸ (2020 r. 2021 r. i 2022 r.). Udzielono je z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych. Wysokość jednostkowej dotacji przyznanej spółce wahała się między 20 tys. zł, a 35 tys. zł.

(akta kontroli str. 76-87, 237)

Kwoty dotacji były prawidłowo ujmowane w ewidencji księgowej. W całym okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek zwrotu dotacji.

(akta kontroli str. 95-110)

Badanie pięciu największych kwotowo dotacji celowych¹⁹ o łącznej wartości 167 tys. zł (tj. 45,7% ogółu przyznanych) wykazało, że ich udzielenie i rozliczenie nastąpiło zgodnie z ustalonymi w tym zakresie zasadami. I tak, m.in.:

- informacja o możliwości uzyskania dotacji podana została do publicznej wiadomości (BIP);
- wszystkie wnioski o dotację zawierały wymagane uchwałą elementy;
- udzielone dotacje dotyczyły prac na rowach melioracyjnych (m.in. odmulenie, koszenie) objęte zasięgiem działania spółki;
- w każdym przypadku prace zostały terminowo wykonane, a w ich odbiorze uczestniczył przedstawiciel starostwa;
- zgodnie z postanowieniami umowy oraz uchwały spółki złożyły rozliczenia otrzymanej dotacji, w tym m.in: sprawozdanie z realizacji zadania, protokół(óły) odbioru prac, kserokopie rachunków/faktur dokumentujących wydatków poniesionych w ramach realizacji zadania;

¹⁶ Zgodnie ze wzorem sprawozdania oprócz informacji dotyczących zrealizowanego zadania (m.in. zakres, data rozpoczęcia i zakończenia prac, całkowita wartość zrealizowanych prac) beneficjent zobowiązywał się do przedłożenia faktur/rachunków dokumentujących poniesione wydatki oraz protokołu odbioru prac.

¹⁷ Spółka wodna: Kolsko, Otyń, Koźuchów, Nowa Sól.

¹⁸ Spółka wodna Otyń złożyła wniosek i otrzymała dotację w 2019 r. - w pozostałych latach nie ubiegała się o dotację celową z budżetu powiatu.

¹⁹ Spółce wodnej Kolsko na kwotę 32, 30 i 35 tys. zł odpowiednio w 2019 r., 2021 r. i 2022 r. Spółce wodnej Nowa Sól na kwotę 35 tys. zł udzielonych w 2021 r. i 2022 r.

- w żadnym przypadku nie wystąpiła konieczność zwrotu dotacji.

(akta kontroli str. 77-78, 88-92)

W każdej z badanych pięciu umów dotacji celowej²⁰ zawarto zapisy dotyczące obowiązku stosowania przez spółkę, przy wykorzystaniu dotacji, przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych²¹. Spółki, przy wydatkowaniu środków dotacji, stosowały zasadę konkurencyjności poprzez kierowanie zapytań ofertowych do potencjalnych wykonawców.²²

(akta kontroli str. 69, 93-94, 226-227, 231, 238)

7. W okresie objętym kontrolą:

- starosta nie wydał decyzji nakładającej na osoby nienależące do spółki wodnej obowiązków ponoszenia świadczeń na rzecz spółki (do starostwa nie wpłynęły informacje dotyczące korzystania przez osoby trzecie z urządzeń wodnych oraz/lub przyczynienia się przez te osoby do zanieczyszczenia wody);
- do starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące działalności spółek wodnych.

(akta kontroli str. 58, 238)

8. Starosta odnosząc się do ewentualnych trudności, które wystąpiły w związku ze sprawowanym przez niego nadzorem i kontrolą nad działalnością spółek wodnych wyjaśnił, że takich trudności nie napotkano. Dodał jednak, że: (...) *kompetencje starosty w zakresie nadzorowania spółek wodnych powinny zostać przekazane do Wód Polskich, które z mocy prawa sprawują nadzór nad gospodarką wodną w tym rowami melioracyjnymi. Starosta w swoich zasobach nie posiada map obszarów zmeliorowanych, które są niezbędne do rzetelnego sprawowania nadzoru nad spółkami. Wszelkie dane jak i dokumenty melioracyjne niezbędne do sprawowania kontroli nad spółkami wodnymi, posiadają Wody Polskie. W związku z powyższym należy zmienić ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne i przekazać Wodom Polskim kompetencje starosty w zakresie spółek wodnych.*

(akta kontroli str. 226, 231)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starosta zatwierdził²³ statut spółki wodnej Nowa Sól mimo, iż:

a) uchwała w sprawie zmiany statutu nie zapadła przy quorum wymaganym art. 459 ust. 2 ustawy Prawo wodne, tj. w obecności co najmniej połowy liczby członków spółki (w walnym zgromadzeniu udział wzięło siedmiu ze 101 członków spółki²⁴);

b) treść statutu nie spełniała wymogów określonych w ustawie Prawo wodne, bowiem:

- wskazano, że każdy członek jest zobowiązany do uiszczania składek w wysokości ustalonej przez zarząd. Zgodnie natomiast z art. 457 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, uchwalanie wysokości składek członkowskich, stanowi kompetencję walnego zgromadzenia;

²⁰ Nr: BŚ.164.2019, RŚ.100.2021, RŚ.99.2021, RŚ.249.2022, RŚ.247.2022.

²¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.), wcześniej ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).

²² Żadna z udzielonych dotacji nie przekraczała progu obligującego do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.

²³ Decyzją z 2 kwietnia 2019 r.

²⁴ Uchwała podjęta jednogłośnie.

- w zakresie przyjęcia nowych członków określono m.in., że nowych członków przyjmuje się w oparciu o decyzję starosty o włączeniu zakładu (osoby) do spółki, podczas gdy ustawa Prawo wodne nie przewiduje kompetencji starostów w ww. zakresie;
- w przypadku rezygnacji z członkostwa określono, że członkostwo wygasa na mocy uchwały zarządu spółki w przypadku złożenia wniosku na co najmniej trzy miesiące przed zakończeniem roku (w takim przypadku członkostwo ustaje z dniem 31 grudnia danego roku). Ustawa Prawo wodne (art. 441 ust. 1) określa natomiast, iż członkostwo w spółce wodnej jest dobrowolne, natomiast powyższy zapis ogranicza możliwość swobodnego wystąpienia ze spółki uzależniając to wystąpienie od dokonania czynności w określonym terminie i od decyzji organu spółki;
- wskazano, że do egzekucji m.in. składek stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Natomiast składki członkowskie podlegają dochodzeniu na drodze cywilnoprawnej;
- wskazano, że wysokość opłaty dla osób fizycznych i prawnych niebędących członkami spółki oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, a odnoszących korzyści z urządzeń melioracyjnych, ustalona zostanie uchwałą walnego zgromadzenia. Zgodnie natomiast z art. 454 ust. 1-3 ustawy Prawo wodne, kompetencje ustalenia dla tych osób wysokości i rodzaju świadczeń na rzecz spółki przyznano starostom;
- wskazano, że spółka może zwrócić się do starosty o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją ostateczną stwierdzającą nieważność uchwały organów spółki w całości lub w części, w sytuacji gdy ustawa Prawo wodne nie przewiduje ww. trybu;
- nie określono w statucie, wbrew wymogom art. 448 ust. 1 pkt. 6 ustawy Prawo wodne, ograniczenia praw członków dotyczące ich obiektów niezbędnych do wykonywania zadań tej spółki.

Skutkiem zatwierdzenia statutu spółki wodnej Nowa Sól w opisanym wyżej brzmieniu było podjęcie przez walne zgromadzenie uchwały w sprawie ustalenia wysokości kwoty za odnoszenie korzyści z urządzeń melioracyjnych dla podmiotów niebędących członkami spółki (nie wystąpił przypadek nałożenia przez spółkę takiej opłaty²⁵).

(akta kontroli str. 114-115, 157-170, 196, 239)

Wicestarosta, odpowiedzialny za realizację zadań związanych z nadzorem i kontrolą nad spółkami wodnymi, odnośnie do zatwierdzenia powyższego statutu wyjaśnił: *Niewychwycenie błędów w statucie spowodowane było brakiem kierunkowej wiedzy w tematyce spółek wodnych, które były skutkiem niepodnoszenia kwalifikacji zawodowych, gdyż pracownik sprawujący nadzór nad gminnymi spółkami wodnymi nie uczęszczał na szkolenia w tym zakresie. Szkolenia organizowane w tematyce spółek wodnych w większości dedykowane są dla spółek, a nie dla pracowników starostw.* Dodał, że do spółki wodnej wysłano pismo, w którym wskazano na potrzebę dostosowania statutu do obowiązującej ustawy Prawo wodne w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w tym zakresie.

Kontrolerom przedłożono pismo, o którym mowa w wyjaśnieniu.

Kwestię zorganizowania w starostwie spraw związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników opisano w punkcie pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 213, 220-223)

²⁵ Stan na dzień 14 kwietnia 2023 r.

2. W ośmiu przypadkach (spośród 16 zbadanych) postępowanie starosty w związku z otrzymanymi uchwałami organów spółek wodnych prowadzone było nieprawidłowo lub nierzetelnie. I tak:

a) w siedmiu przypadkach starosta nie zgłosił zastrzeżeń do badanych uchwał (w tym nie stwierdził nieważności uchwał bądź wydania uchwał z naruszeniem prawa) pomimo, iż:

- trzy uchwały dotyczyły przyjęcia rezygnacji z członkostwa w spółce²⁶. Ustawodawca zagwarantował natomiast dobrowolność członkostwa (art. 441 ust. 1 ustawy Prawo wodne), co wyklucza uzależnienie możliwości wystąpienia ze spółki od zgody jakiegokolwiek organu²⁷;
- uchwały²⁸ były niezgodne z treścią statutu – dotyczyły one wykluczenia członków spółki z powodu nieopłacania składek członkowskich, mimo że statut spółki nie przewidywał takiej podstawy wykluczenia (dwa przypadki);
- walne zgromadzenie ustaliło²⁹ wysokość kwoty za odnoszenie korzyści z urządzeń melioracyjnych od podmiotów niebędących członkami spółki, co stanowiło naruszenie art. 454 ust. 1-3 ustawy Prawo wodne, który kompetencje ustalenia dla tych osób wysokości i rodzaju świadczeń na rzecz spółki przyznaje starostom (jeden przypadek);
- nie dysponował wystarczającą dokumentacją pozwalającą na sprawdzenie czy uchwała organu (walnego zgromadzenia delegatów³⁰) została podjęta większością głosów wymaganą § 25 ust. 1 i § 26 statutu spółki w związku z art. 459 ust. 1 ustawy Prawo wodne.

Treść protokołu z walnego zgromadzenia, na którym podjęta została uchwała nie pozwalała ustalić: ilu było delegatów, jaką liczbę członków reprezentują, czy uchwała została przegłosowana i jaki był wynik głosowania, podczas gdy zgodnie z ww. regulacjami statutowymi, do ważności uchwał walnego zgromadzenia delegatów konieczna jest obecność co najmniej takiej liczby delegatów spółki i przedstawicieli osób prawnych, którym przysługuje co najmniej połowa głosów i podjęcie tej uchwały zwykłą większością głosów. Skutkiem powyższego był brak możliwości dokonania rzetelnej weryfikacji czy uchwała została podjęta w sposób zgodny z prawem i statutem.

(akta kontroli str. 120-130, 148-153, 183-196)

Wicestarosta, wyjaśniając przyczyny nieprawidłowości, które wystąpiły w trakcie badania przez niego uchwał spółek wodnych wskazał na brak (...) *kierunkowej wiedzy w tematyce spółek wodnych, które były skutkiem niepodnoszenia kwalifikacji zawodowych, gdyż pracownik sprawujący nadzór nad gminnymi spółkami wodnymi nie uczęszczał na szkolenia w tym zakresie. Szkolenia organizowane w tematyce spółek wodnych w większości dedykowane są dla spółek, a nie dla pracowników starostw. (...)*

(akta kontroli str. 214, 225)

b) w przypadku postępowania w sprawie zmiany statutu³¹, pierwszą czynność (polegającą na wezwaniu spółki do usunięcia niezgodności i dostosowania zapisów

²⁶ Uchwały zarządu spółki wodnej Koźuchów: dwie z 28 kwietnia 2020 r., jedna z 7 marca 2022 r.

²⁷ Kwestia swobodnego wystąpienia ze spółki była przedmiotem m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt III CZP 46/10.

²⁸ Uchwały zarządu spółki Koźuchów z 26 maja 2021 r.

²⁹ Uchwała z 28 lutego 2019 r. (dot. spółki wodnej Nowa Sól).

³⁰ Uchwała z 30 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia budżetu oraz planu robót na 2022 r. dla spółki wodnej Kolsko.

³¹ Uchwała walnego zgromadzenia z 9 marca 2021 r. (dot. spółki wodnej Koźuchów).

statutu do obowiązującego prawa) podjęto po upływie 23 miesięcy od dnia wpływu uchwały do starostwa (dopiero w trakcie kontroli NIK). Powyższe stanowiło naruszenie art. 35 § 1 Kpa³², zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. O każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie, stosownie do art. 36 § 1 Kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Powyższych czynności nie dokonano.

Wicestarosta wyjaśnił: (...) *pracownik merytoryczny zajmujący się nadzorowaniem spółek wodnych błędnie przyjął, iż zmiany określone w uchwale zostaną wpisane w tekst jednolity i przedstawione Staroście w celu jego zatwierdzenia zgodnie z art. 446 ust. 7 ustawy prawo wodne.*

(akta kontroli str. 197-202, 214, 225)

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, wicestarosta zadeklarował: (...) *dla pracownika zajmującego się nadzorowaniem gminnych spółek wodnych będą wyszukiwane szkolenia, które pogłębią jego wiedzę niezbędną do weryfikacji uchwał i statutów.*

(akta kontroli str. 214)

IV. Wnioski i uwaga

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zatwierdzanie statutów spółek wodnych wyłącznie w sytuacji, gdy ich treść i sposób uchwalenia odpowiada przepisom prawa.
2. Przeprowadzanie prawidłowej i rzetelnej analizy uchwał podejmowanych przez organy spółki, tj. pod kątem ich zgodności z przepisami prawa oraz zapisami statutowymi, a także na podstawie wszystkich niezbędnych do tego celu dokumentów.
3. Terminowe załatwianie spraw, a w przypadku niezakończania sprawy w terminie, każdorazowe zawiadamianie o tym strony wraz z podaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Uwaga Z uwagi na ustalenie, że przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości jest brak aktualizowania wiedzy z zakresu działalności spółek wodnych, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niezbędne jest uzupełnienie tej wiedzy przez pracowników realizujących zadania z zakresu nadzoru i kontroli nad spółkami wodnymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 2000, ze zm.)

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 27 kwietnia 2023 r.

kontrolerzy

Anna Nowakowska
doradca ekonomiczny

.....

Anna Tronowicz
główny specjalista k.p.

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. dyrektor

Andrzej Aleksandrowicz

.....