



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.006.02.2023

Pan
Andrzej Potyra
Starosta Myśliborski

Starostwo Powiatowe
w Myśliborzu
ul. Północna 15,
74-300 Myślibórz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Myśliborzu, ul. Północna 15, 74-300 Myślibórz. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Andrzej Potyra, Starosta Myśliborski od 17 listopada 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Sprawowanie nadzoru nad działalnością spółek wodnych. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ , 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 ² |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie |
| Kontroler | Aneta Kolečka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/41/2023 z 8 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-2) |

¹ Czynności kontrolne zakończono 27 kwietnia 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta myśliborski⁴ realizował zadania związane z nadzorem nad działalnością spółek wodnych, jednakże nie zawsze w sposób prawidłowy.

W strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Myśliborzu⁵ wyodrębniono wydział, któremu przypisano zadania związane z nadzorem nad spółkami wodnymi. Pracownik odpowiedzialny za ich wykonywanie posiadał odpowiednie kwalifikacje zawodowe do realizacji przypisanych mu obowiązków, jednakże w okresie objętym kontrolą nie uczestniczył w szkoleniach dedykowanych spółkom wodnym. Starosta posiadał rzetelną wiedzę na temat liczby spółek, które podlegały jego nadzorowi i kontroli. Dane te dotyczyły pięciu spółek wodnych i jako takie były zgodne z informacjami zawartymi w Systemie Informacyjnym Gospodarowania Wodami⁶ prowadzonym przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie⁷.

W latach 2019-2023 (do 26 kwietnia) do Starostwa nie wpłynęły uchwały organów spółek wodnych dotyczące zmian statutu, nie wystąpiła także konieczność zatwierdzenia statutu. Wszystkie spółki wodne objęte nadzorem Starosty działały w oparciu o statuty, których zatwierdzenie miało miejsce przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁸. Żaden z ww. statutów nie został dostosowany do wymogów zawartych w ww. ustawie. Starosta podjął działania mające na celu zwrócenie uwagi organów spółek na powyższą kwestię, jednakże w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą, a następnie dopiero w trakcie trwania kontroli NIK. Badanie 10 (z 39) uchwał organów spółek wodnych nadesłanych do Starostwa w okresie objętym kontrolą wykazało, że Starosta weryfikował ich zgodność z przepisami prawa i postanowieniami statutu w sposób prawidłowy.

Działania Starosty związane z ustanowieniem zarządu komisarycznego dla dwóch spółek wodnych nie były realizowane w sposób prawidłowy.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Starosta.

⁵ Dalej: Starostwo.

⁶ Dalej: SIGW.

⁷ Dalej: PGW WP.

⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 2625, ze zm.; dalej: ustawa Prawo wodne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Sprawowanie nadzoru nad działalnością spółek wodnych.

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Myśliborzu⁹ zadania związane z nadzorem nad działalnością spółek wodnych realizował Wydział Ochrony Środowiska¹⁰.

(akta kontroli str. 16-18)

Wykonywaniem przedmiotowych zadań zajmował się jeden pracownik, tj. Inspektor w Wydziale Ochrony Środowiska. Przydzielone mu obowiązki zawarte zostały w zakresach czynności i odpowiadały zadaniom przypisanym ww. wydziałowi. Pracownik ukończył studia podyplomowe w zakresie administracji ochrony środowiska. W okresie objętym kontrolą nie uczestniczył on w szkoleniach dotyczących spółek wodnych lub prawa wodnego.

(akta kontroli str. 6, 19-20, 278)

W sprawie umożliwienia podnoszenia kwalifikacji pracownikom wykonującym zadania z zakresu nadzoru nad spółkami wodnymi Starosta wyjaśnił: *Naczelnik Wydziału w miarę potrzeb podnosił swoje kwalifikacje w sprawach związanych z ustawą Prawo wodne, w tym w szczególności w zakresie spółek wodnych, uregulowanym w tej ustawie. Naczelnik Wydziału brał udział w szkoleniach, kursie, a przed awansem na stanowisko Zastępcy Naczelnika Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska od 2007 r. sprawy związane z nadzorem i kontrolą nad działalnością spółek wodnych były mu przypisane w zakresie czynności. (...) W okresie objętym kontrolą Naczelnik Wydziału przekazywał podległemu pracownikowi, który w kontrolowanym okresie realizował zadania związane z nadzorem i kontrolą nad działalnością spółek wodnych, wiedzę zdobytą na ww. szkoleniach, kursie. Ponadto w prowadzeniu spraw związanych z nadzorem i kontrolą nad działalnością spółek wodnych, pracownik ten na bieżąco korzystał z bazy danych w serwisie LEX, w którą wyposażone jest jego stanowisko pracy (...). Korzystał również w szczególności z ogólnodostępnej internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, czy posiłkował się informacjami z zasobów witryny internetowej Hydroportal.*

(akta kontroli: str. 6, 278)

W Starostwie nie ustanowiono wewnętrznych regulacji, które ustalałyby zasady prowadzenia postępowań związanych ze spółkami wodnymi.

(akta kontroli: str. 6)

Starosta wyjaśnił: *Każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Przy załatwianiu postępowań w sprawach związanych ze spółkami wodnymi przestrzegano przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹, w szczególności dotyczących wszczęcia postępowania administracyjnego, terminów załatwienia sprawy,*

⁹ Z 28 grudnia 2022 r., wprowadzonym uchwałą Zarządu Powiatu w Myśliborzu nr 308/1084/2022 w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Myśliborzu; w okresie poprzedzającym obowiązywały Regulaminy Organizacyjne Starostwa Powiatowego w Myśliborzu wprowadzone uchwałami Zarządu Powiatu w Myśliborzu nr: nr 168/557/2021 z 8 lutego 2021 r.; nr 125/442/2020 z 10 sierpnia 2020 r.; nr 36/127/2019 z 22 maja 2019 r.; nr 10/45/2019 z 9 stycznia 2019 r.

¹⁰ Do 31 grudnia 2022 r. Wydział Budownictwa i Ochrony Środowiska; do zadań ww. wydziału należało m.in. przyjmowanie uchwał walnego zgromadzenia członków (delegatów) spółki wodnej; orzekanie o nieważności uchwał w całości lub części w przypadku ich sprzeczności z prawem lub statutem; ustalanie wielkości świadczeń na rzecz spółki wodnej dla osób korzystających z jej urządzeń; rozwiązanie zarządu spółki; wyznaczenie osoby pełniącej jego obowiązki; ustanowienie zarządu komisarycznego; rozwiązanie spółki wodnej; wyznaczenie likwidatora spółki wodnej; ustalenie wysokości likwidatora spółki wodnej oraz występowanie z wnioskiem o wykreślenie spółki wodnej z systemu informacyjnego gospodarowani wodami.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: Kpa.

prowadzenia postępowania oraz zbierania dowodów, wydania decyzji. Ponadto przestrzegano przepisów ustawy Prawo wodne (...).

(akta kontroli: str. 7)

1.2 Z informacji uzyskanej¹² od Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej PGW WP wynikało, że w SIGW na koniec 2022 r. zarejestrowanych pozostawało pięć gminnych spółek wodnych¹³, tj. GSW Dębno, GSW Boleszkowice, GSW Myślibórz, GSW Barlinek oraz GSW Nowogródek Pomorski. Powyższe dane odpowiadały liczbie i nazwie spółek objętych nadzorem przez Starostę.

(akta kontroli: str. 13-15)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki utworzenia spółki wodnej lub likwidacji takiej spółki.

(akta kontroli: str. 8, 11)

Powierzchnia zmeliorowanych gruntów na terenie powiatu myśliborskiego wynosiła łącznie 21,93 tys. ha. Powierzchnia zmeliorowanych gruntów objętych działalnością spółek wodnych wynosiła łącznie 13,12 tys. ha (tj. 59,8 %). Średnia powierzchnia zmeliorowanych gruntów objętych działalnością jednej spółki wodnej to 2,6 tys. ha. Działalnością spółek wodnych objętych pozostawało łącznie 211,6 km rowów melioracyjnych w 2019 r., a od 2020 r. niezmiennie 226,2 km. Roboty melioracyjne wykonane przez spółki wodne na rowach melioracyjnych wynosiły łącznie 65,4 km, w tym w 2019 r. 20,1 km, w 2020 r. 25,9 km, w 2021 r. 13,8 km oraz w 2022 r. 5,6 km.

(akta kontroli str. 12, 209)

Opis stanu
problematycznego

1.3 Wszystkie spółki wodne objęte nadzorem Starosty działały w oparciu o statuty, których zatwierdzenie miało miejsce przed 1 stycznia 2018 r.¹⁴ tj. przed datą wejścia w życie ustawy Prawo wodne.

Badanie treści ww. statutów wykazało, że nie zostały one dostosowane do wymogów zawartych w ww. ustawie m.in. z następujących względów:

1) statuty nie zawierały obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 448 ust. 1 ustawy Prawo wodne dotyczących: ustania członkostwa w spółce wodnej oraz rezygnacji z członkostwa w tej spółce (cztery przypadki); warunków następstwa prawnego członków spółki wodnej (cztery przypadki); zasad nawiązywania stosunku pracy w ramach spółki wodnej (pięć przypadków); warunków zaciągania zobowiązań i udzielania pełnomocnictw do reprezentowania spółki wodnej (pięć przypadków); przeznaczenia mienia pozostałego po rozwiązaniu lub likwidacji spółki wodnej (cztery przypadki);

2) w jednym z badanych statutów, w którym odniesiono się do kwestii rezygnacji z członkostwa w spółce wodnej, zawarto następujące postanowienie: „członkostwo w Spółce wygasa na mocy uchwały zarządu w przypadku: rezygnacji z członkostwa (...); powyższy zapis utrudniał swobodne wystąpienie członka ze spółki wodnej i nie odpowiadał treści art. 441 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w myśl którego spółki wodne zraszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności;

3) w czterech badanych przypadkach, w zakresie trybu uchwalania wysokości składek członkowskich zawarto następujący zapis: „wysokość składek i świadczeń należnych w danym roku od poszczególnych członków spółki ustala zarząd spółki na podstawie rozmiaru prac i uchwalonych przez walne zgromadzenie członków zasad określania korzyści odnoszonych z urządzeń spółki”; przedmiotowy zapis był niezgodny z art. 457 ust. 1 ustawy Prawo wodne, według którego uchwalanie wysokości składek

¹² W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹³ Dalej: GSW.

¹⁴ Statuty GSW Dębno, GSW Boleszkowice, GSW Barlinek, GSW Myślibórz i GSW Nowogródek Pomorski zatwierdzono odpowiednio: 27 maja 1978 r.; 12 lipca 1977 r.; 17 grudnia 1979 r.; 16 grudnia 1978 r. oraz 5 października 1978 r.

członkowskich i innych świadczeń adekwatnych do celów spółki wodnej należy do wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia;

5) jeden statut – w zakresie egzekucji świadczeń i składek – zawierał postanowienie, zgodnie z którym „do egzekucji składek, świadczeń o których mowa w statucie na rzecz Spółki stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji należności podatkowych”; przedmiotowy zapis, odnośnie świadczeń, był niezgodny z przepisami art. 454 ust. 4 i 7 ustawy Prawo wodne, według których egzekucja tych świadczeń (zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym) następuje w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵. Składki członkowskie natomiast, jako świadczenie cywilnoprawne podlegają dochodzeniu na drodze cywilnoprawnej;

6) w czterech badanych przypadkach - w zakresie egzekucji składek członkowskich - statuty zawierały następujący zapis: „należność spółki z tytułu składek i świadczeń nie uiszczonych w terminie oznaczonym w wezwaniu lub w sposób w nim określony podlegają przymusowemu ściągnięciu wraz z odsetkami za zwłokę i kosztami egzekucyjnymi w trybie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych”; w jednym przypadku ww. kwestia została uregulowana poprzez postanowienie, zgodnie z którym „do egzekucji składek, świadczeń o których mowa w statucie na rzecz Spółki stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji należności podatkowych”. Składki członkowskie, jak wyżej wskazano, jako świadczenie cywilnoprawne podlegają dochodzeniu na drodze cywilnoprawnej;

7) w przypadku czterech statutów, zawarty w nich § 25 stanowił, że „uchwały walnego zgromadzenia zapadają zwykłą większością głosów z wyjątkiem uchwały o rozwiązaniu spółki, która wymaga trzech czwartych głosów przy obecności co najmniej połowy liczby członków spółki”. Jednocześnie zgodnie z § 27 ust. 3 ww. statutów uchwały walnego zgromadzenia zapadają zwykłą większością głosów bez względu na liczbę obecnych delegatów, z wyjątkiem uchwał dotyczących uchwalenia zmian statutu spółki i powzięcia uchwały w sprawie rozwiązania spółki i powołania likwidatorów, które zapadają większością dwóch trzecich głosów przy obecności co najmniej połowy liczby delegatów. Powyższe zapisy nie odpowiadały treści art. 459 ust. 2 ustawy Prawo wodne, w myśl którego uchwały walnego zgromadzenia w sprawie zmiany statutu, rozwiązania spółki wodnej, połączenia z inną spółką wodną lub podziału spółki wodnej zapadają większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy liczby członków spółki wodnej;

8) w czterech badanych statutach zawarto postanowienie zgodnie z którym „w skład zarządu spółki wchodzi: przewodniczący, z-ca przewodniczącego, sekretarz,członków zarządu i tyluż ich zastępców”; powyższy zapis nie spełnia wymogu z art. 448 ust. 1 pkt 9 według którego statut spółki wodnej określa w szczególności organy spółki wodnej, w tym ich skład.

(akta kontroli str. 23-35)

W sprawie działań podjętych w celu dostosowania treści ww. statutów do obowiązujących przepisów prawa Starosta wyjaśnił: *Kompetencje starosty w odniesieniu do spółek wodnych są enumeratywnie wyliczone (katalog zamknięty) w ustawie 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 (...). W ocenie Starosty Myśliborskiego, organ jakim jest starosta nie dysponuje żadnym narzędziem umożliwiającym mu dokonanie z urzędu (ani na wniosek np. członków spółki) zmian w statucie spółki wodnej. Jest on uprawniony do*

¹⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 479, ze zm.

kontroli uchwał organów spółki, podjętej w zakresie działalności, o której mowa w art. 441 ust. 1 i 3, przedkładanych mu przez zarząd spółki oraz do nadzoru określonego w dziale X rozdziale 3 ustawy Prawo wodne. 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 (...) instruwano / 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.(...).

(akta kontroli str. 39-40)

W trakcie kontroli NIK, tj. 19 kwietnia 2023 r. do nadzorowanych spółek wodnych wystosowano pisma, w treści których wskazano m.in. na potrzebę rozważenia tego, czy obowiązujące w spółkach statuty wymagają zmian i dostosowania do wymogów zawartych w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności art. 448 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Pisma wskazujące na niektóre zmiany wynikające z ustawy Prawo wodne wystosowane zostały także w okresie, który nie był objęty kontrolą, tj. w roku 2018 r.

(akta kontroli: str. 48-63)

W latach 2019-2023 (stan na 16 marca), zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, nie wystąpiły przypadki wpływu uchwał walnych zgromadzeń spółek wodnych dotyczących zmian postanowień zawartych w ww. statutach ani wpływu statutów w celu ich zatwierdzenia przez Starostę.

(akta kontroli: str. 7)

1.4 Do Starostwa wpłynęło łącznie 39 uchwał organów spółek wodnych, w tym: w 2019 r. czternaście; w 2020 r. osiem; w 2021 r. trzynaście oraz w 2022 r. cztery.

(akta kontroli: str. 85-88, 316)

Z informacji uzyskanych¹⁶ od spółek wodnych wynikało, że Starosta nie posiadał wiedzy co do dwóch podjętych uchwał¹⁷.

(akta kontroli str. 238-277)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wszczynał postępowań administracyjnych dotyczących stwierdzenia nieważności uchwał organów spółek wodnych. Nie wystąpiły także przypadki stwierdzenia przez Starostę wydania uchwał z naruszeniem prawa ani zaskarżenia przez niego uchwał do sądu administracyjnego wobec upływu terminu, o którym mowa w art. 462 ust. 4 ustawy Prawo wodne. W okresie objętym kontrolą – zgodnie z wyjaśnieniami Starosty - nie wystąpiły także przypadki związane z zaskarżeniem uchwał organów spółek wodnych do sądu administracyjnego przez podmiot wskazany w art. 462 ust. 10 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 7, 316)

¹⁶ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

¹⁷ Tj. uchwały nr 1/2022 członków Komisji Rewizyjnej GSW Boleszkowice z dnia 1 lipca 2022 r. oraz nr 1/2023 Zarządu GSW Boleszkowice z 1 lutego 2023 r. w sprawie należności spółek z tytułu składek członkowskich nie uiszczonych w oznaczonych terminach, podlegających przymusowemu ściągnięciu wraz z odsetkami za zwłokę i kosztami prowizji od należności i odsetek – obciążać dłużnika przez firmy windykacyjne.

Badanie 10 losowo wybranych uchwał organów spółek wodnych¹⁸ pod względem ich zgodności z przepisami prawa i postanowieniami statutów wykazało, że:

- w każdym badanym przypadku przesyłano spółkom wodnym informacje o tym, że przedłożone uchwały były zgodne z obowiązującym prawem i statutem danej spółki; w dwóch przypadkach ww. informacje zawierały dodatkowo przypomnienie o terminie, w jakim uchwały winy być przekazywane do Starostwa¹⁹;
- wszystkie uchwały podjęto jednogłośnie i przez właściwy organ (tj. walne zgromadzenie delegatów bądź walne zgromadzenie członków);
- żadna z badanych uchwał nie dotyczyła kwestii wskazanych w art. 459 ust. 2 ustawy Prawo wodne, stąd nie wymagała badania w zakresie wymaganego ww. regulacją kworum.

(akta kontroli: str. 89-187)

Żadna spośród 39 uchwał nadesłanych do Starostwa nie dotyczyła zmian składu osobowego w spółkach wodnych.

(akta kontroli: str. 8, 85-88)

1.5 W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji, których przedmiotem byłoby rozwiązanie zarządu spółki wodnej bądź rozwiązanie spółki wodnej.

(akta kontroli str. 8, 188-204)

W dwóch przypadkach Starosta wydał decyzję o ustanowieniu, na koszt spółki, zarządu komisarycznego, tj.

- decyzją z 10 marca 2021 r. odnoszącą się do GSW Nowogródek Pomorski – w uzasadnieniu decyzji wskazano, że od 29 maja 2018 r. Starosta nie otrzymał ani zawiadomienia o zwołaniu walnego zgromadzenia, ani uchwał organów tej spółki. Jako podstawę ww. decyzji wskazano art. 463 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w myśl którego jeżeli zarząd dopuszcza się wielokrotnego naruszenia przepisów prawa lub postanowień statutu, starosta, w drodze decyzji, rozwiązuje zarząd, wyznaczając osobę pełniącą obowiązki zarządu. Wbrew brzmieniu ww. przepisu decyzja o ustanowieniu zarządu komisarycznego została wydana bez uprzedniego wydania decyzji o rozwiązaniu zarządu, którego kadencja jeszcze nie upłynęła i wyznaczeniu osoby pełniącej obowiązki zarządu, co zostało szerzej opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości;
- decyzją z 8 grudnia 2021 r. odnoszącą się do GSW Boleszkowice – w uzasadnieniu decyzji wskazano, że na walnych zgromadzeniach delegatów ww. spółki, które odbyły się 14 października i 5 listopada 2021 r. nie dokonano wyboru nowego zarządu ani innych organów spółki z uwagi na zbyt małą frekwencję (kadencja zarządu ww. spółki upłynęła 13 lutego 2020 r.). Jako podstawę ustanowienia zarządu komisarycznego wskazano art. 463 ust. 3 ustawy Prawo wodne, według którego jeżeli walnego zgromadzenie nie dokona wyboru nowego zarządu, starosta ustanawia, w drodze decyzji, na koszt spółki wodnej, zarząd komisaryczny na czas oznaczony, nie dłuższy niż rok.

¹⁸ Dotyczy uchwał: nr 2/2019 Walnego Zgromadzenia Delegatów GSW Myślibórz z 20 marca 2019 r.; nr 2/2022 Walnego Zgromadzenia GSW Boleszkowice z 1 lipca 2022 r.; nr 5/2021 Walnego Zgromadzenia Delegatów GSW Barlinek z 15 grudnia 2021 r.; nr 1/2020 Walnego Zgromadzenia Delegatów GSW Dębno z 21 października 2020 r.; 2/2020 Walnego Zgromadzenia Delegatów GSW Myślibórz z 1 października 2020 r.; nr 2/2021 i nr 3/2021 Walnego Zgromadzenia Delegatów GSW Myślibórz z 30 czerwca 2021 r.; nr 1/21 Walnego Zgromadzenia Delegatów GSW Dębno z 14 grudnia 2021 r.; nr 1/2021 Walnego Zgromadzenia Delegatów GSW Dębno z 31 sierpnia 2021 r. oraz nr 4/2021 Walnego Zgromadzenia Delegatów GSW Dębno z 10 września 2021 r.

¹⁹ W ośmiu przypadkach uchwały przekazane zostały do Starostwa w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia, co było zgodne z art. 462 ust. 2 ustawy Prawo wodne; w dwóch przypadkach ww. termin został przekroczony.

Ustanowienie przez starostę w drodze decyzji zarządu komisarycznego jest możliwe wyłącznie w przypadku uprzedniego rozwiązania przez starostę zarządu, z uwagi na wielokrotne naruszenie przepisów prawa lub postanowień statutu (art. 463 ust. 1 ustawy Prawo wodne) oraz niedokonania wyboru nowego zarządu²⁰ w terminie wskazanym w art. 463 ust. 2 ustawy. Wskazany przepis nie znajduje zastosowania w sytuacji, w której upłynęła kadencja zarządu, a spółka nie wyłoniła nowego składu organu. Powyższe zostało szerzej opisanej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

Na Walnym Zgromadzeniu Delegatów, które odbyło się 1 lipca 2022 r. dokonano wyboru nowego zarządu²¹ oraz komisji rewizyjnej. Z informacji posiadanych przez Starostę wynika, że ww. spółka wykonała w roku 2021 6,2 km, a w 2022 r. 0,2 km prac melioracyjnych na rowach.

(akta kontroli: str. 85-88, 99, 188-204, 209)

W okresie objętym kontrolą²², w jednym przypadku Starosta wszczął postępowanie (z urzędu) w sprawie rozwiązania spółki²³. Podstawą powyższego był brak aktywności spółki w realizacji zadań statutowych od 2019 r. Postępowanie to, według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, było w toku.

(akta kontroli: str. 285-294)

1.6 W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki udzielania dotacji spółkom wodnym z budżetu powiatu.

Starosta wyjaśnił: (...) *do Starostwa Powiatowego w Myśliborzu nie wpływały żadne informacje, które choćby sygnalizowały zainteresowanie spółek wodnych uzyskaniem dotacji celowej od Powiatu Myśliborskiego.*

(akta kontroli str. 8, 215-222)

1.7 Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły informacje dotyczące korzystania przez osoby trzecie z urządzeń wodnych.

(akta kontroli str. 8)

Wystąpił jeden przypadek zgłoszenia zanieczyszczenia wód, tj. w wiadomości e-mail z 18 listopada 2021 r. nadesłanej od osoby fizycznej wskazano, że co najmniej od 6 miesięcy następuje wprowadzanie ścieków przemysłowych do rowu melioracyjnego wylotem kanalizacyjnym. Przedmiotowe zawiadomienie zostało przekazane według właściwości do Dyrektora Zarządu Zlewni PGW WP w Szczecinie. W piśmie Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z 18 marca 2022 r. wskazano, że w wyniku kontroli przeprowadzanej od 3 grudnia 2021 r. do 19 stycznia 2022 r. w (...) sp. z o.o. w Myśliborzu ustalono, że w dniach 19-21 listopada 2021 r. z powodu rozszczelnienia pojemników ze ściekami przemysłowymi nastąpił ich wyciek w ilości ok 1 m³ do kanalizacji deszczowej znajdującej się na terenie prowadzonej przez ww. spółkę działalności i dalej wylotem do rowu melioracyjnego na dz. nr 39 obręb 3 w Myśliborzu. Dodano nadto, że oczyszczono cały teren, na którym nastąpił wyciek ścieków przemysłowych oraz rów melioracyjny, a także że 30 listopada 2021 r. obok hali produkcyjnej posadowiono w gruncie szczelny zbiornik betonowy o pojemności 9,9 m³, do którego są odprowadzane ścieki przemysłowe z produkcji i następnie przekazywane do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Myśliborzu.

(akta kontroli: str. 8-9, 223-227)

²⁰ W terminie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o rozwiązaniu zarządu stała się ostateczna, osoba wyznaczona przez starostę, jako pełniąca obowiązki zarządu, obowiązana jest zwołać walne zgromadzenie w celu wybrania nowego zarządu.

²¹ Uchwałą nr 2/2022 Walnego Zgromadzenia GSW Boleszkowice z 1 lipca 2022 r. w sprawie wyboru przewodniczącego i pozostałych członków zarządu GSW Boleszkowice oraz członków komisji rewizyjnej.

²² 31 stycznia 2023 r.

²³ GSW Nowogródek Pomorski.

W sprawie przyczyn, dla których Starosta nie zdecydował się na nałożenie na ww. podmiot świadczeń na rzecz spółki wodnej, o których mowa w art. 454 ust. 1 ustawy Prawo wodne Starosta wyjaśnił: (...) skoro zakład ten gromadzi ścieki przemysłowe w zbiorniku bezodpływowym, w swojej działalności nie korzysta z urządzenia melioracji wodnych – rowu melioracyjnego – nie odnosi korzyści z urządzeń spółki wodnej i nie przyczynia się do zanieczyszczenia wody.

(akta kontroli str. 9)

1.8 W latach 2019-2023 (stan na 21 kwietnia) do Starostwa nie wpłynęły skargi w rozumieniu art. 227 Kpa dotyczące działalności spółek wodnych w zakresie objętym nadzorem Starosty.

(akta kontroli str. 9, 214)

1.9. W sprawie występujących trudności w związku ze sprawowanym nadzorem i kontrolą nad działalnością spółek wodnych Starosta wyjaśnił: *Obecny stan prawny dotyczący spółek wodnych wiąże się z szeregiem niejasności, regulacje są co najwyżej ogólne (...). Wśród trudności w związku ze sprawowanym przez Starostę nadzorem i kontrolą nad działalnością spółek wodnych w pierwszej kolejności należy wskazać na: brak określonych metod, sposobów określania „odnoszonych korzyści” w przepisach prawa powszechnie obowiązującego; kłopoty z likwidacją spółek wodnych, w szczególności „spółek-duchów” – ustawa wymaga bowiem do wykreślenia spółki wodnej z systemu informatycznego gospodarowania wodami uchwały walnego zgromadzenia tej spółki, która zaakceptuje ostateczne sprawozdania likwidatora; w przypadku, kiedy rolnicy nie są zupełnie zainteresowani dalszym działaniem spółki, nie biorą udziału w zebraniach jej organów, co uniemożliwia podjęcie uchwały i dalej wystąpienie starosty o wykreślenie spółki; spółka wodna nadal egzystuje „na papierze”, a starosta zostanie rozliczony za brak nadzoru nad taką spółką, która teoretycznie funkcjonuje w obszarze jego właściwości; konieczność zapewnienia środków na opłacenie likwidatora spółki wodnej przy braku majątku spółki wodnej; brak bieżącego dostępu do danych dotyczących urządzeń melioracji wodnych, znajdujących się w Państwowym Gospodarstwie Wodnym „Wody Polskie”; brak możliwości bezpłatnego dostępu spółki wodnej do ewidencji użytków rolnych i ich właścicieli (członków spółki wodnej), prowadzonej przez starostę jako ewidencja gruntów i budynków (...).*

W ocenie Starosty Myśliborskiego koniecznym jest w szczególności dookreślenie zakresu nadzoru i kontroli starosty nad działalnością spółek wodnych – obecnie instytucje te należy odczytywać w kierunku jedynie zainteresowania stroną formalną, natomiast lokalna społeczność może interpretować te postanowienia jako szeroką właściwość starosty. Jednakże do czegoś więcej niż nadzoru ze strony starosty, potrzebne są dodatkowe środki np. uregulowanie na poziomie ustawowym okresu braku aktywności spółki (...). Ustawodawca powinien zawrzeć metody, sposoby określania „odnoszonych korzyści” w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub jednoznacznie dopuścić pełną dowolność w ustalaniu „odniesionych korzyści” – przy jednoczesnym podjęciu działań szkoleniowych.

Problemem (...) jest więc wyliczenie wysokości świadczenia należnego spółce wodnej – gdyż brak w tym zakresie jakichkolwiek wytycznych, w tym ustalanie faktycznych kosztów poniesionych przez spółki wodne, odliczanie uzyskanych dotacji ze środków zewnętrznych od wysokości kwot proponowanych przez spółki wodne, uwzględnianie w wysokości świadczenia prac wykonywanych na rzecz spółki przez osobę fizyczną, która ma zostać zobowiązana do świadczenia, konieczność ponoszenia kosztów na opinie biegłych, bez których w obecnym stanie prawnym mogą rodzić się wątpliwości co do oszacowania wysokości odnoszonych korzyści – albowiem ustalone są one często w oparciu o dokumenty przedłożone przez spółkę wodną, która jest

bezpośrednio zainteresowana uzyskaniem świadczenia w określonej wysokości, poddawanie w wątpliwość zasadności prac wykonanych przez spółkę przez potencjalnych zobowiązanych do świadczenia na rzecz spółki, podział spłaty świadczeń na raty, szczegółowe określenie kształtu wniosku spółki wodnej o określenie świadczenia. (...). Trudnością jest też udokumentowanie przez spółkę (weryfikacja przez starostę) obszaru korzystnego oddziaływania urządzeń - brak posiadania dokumentacji przez spółki wodne, brak map oraz dokumentacji powykonawczych po wykonaniu melioracji gruntów, brak definicji „urządzenia spółki wodnej”. (...) z roku na rok uwidacznia się coraz mniejsze zainteresowanie rolników tu: nowego młodego pokolenia aktywnym udziałem w pracach spółek wodnych. Spółka wodna wymaga obsługi biurowej, prawnej. Ostatnimi czasy widać konieczność coraz częstszego angażowania organu w doradztwo np. pod względem prawnym interpretacji przepisów prawa. Praca osób fizycznych (rolników - w zarządzie, w komisji rewizyjnej) to praca społeczna. Należy podkreślić więc konieczność systemowego rozwiązania w zakresie wyposażenia spółek wodnych w odpowiednie środki na zorganizowanie profesjonalnej ich obsługi, stworzenie publicznego systemu pomocy dla tychże spółek.

(akta kontroli: str. 9-10)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Decyzją z 10 marca 2021 r. Starosta ustanowił dla GSW Nowogródek Pomorski, na jej koszt²⁴, zarząd komisaryczny, w osobie (...) do czasu wyboru zarządu, na okres nie dłuższy niż rok od dnia uprawomocnienia się ww. decyzji. Powyższe nastąpiło bez uprzedniego wydania przez Starostę decyzji o rozwiązaniu ówczesnego zarządu spółki (którego kadencja upływała 29 maja 2021 r.) i wyznaczeniu osoby pełniącej obowiązki zarządu, co było niezgodne z art. 463 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w myśl którego jeżeli zarząd dopuszcza się wielokrotnego naruszenia przepisów prawa lub postanowień statutu, starosta, w drodze decyzji, rozwiązuje zarząd, wyznaczając osobę pełniącą obowiązki zarządu. Następnie (według ust. 2 i 3 ww. regulacji) w terminie 3 miesiące od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, osoba wyznaczona do pełnienia obowiązków zarządu jest obowiązana zwołać walne zgromadzenie w celu wybrania nowego zarządu. Dopiero 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.

(akta kontroli: str. 8,188-196, 319)

Starosta wyjaśnił: W związku z trwającą kontrolą, dokonano ponownej analizy postępowania administracyjnego znak: BOŚ.6343.2.2021.MZ, w tym decyzji Starosty Myśliborskiego z dnia 10 marca 2021 r. (znak: BOŚ.6343.2.2021.MZ), która ustanawia dla Gminnej Spółki Wodnej Nowogródek Pomorski, na jej koszt, zarząd komisaryczny. Ustalono, że decyzję tą wydano opierając się na niewłaściwej podstawie prawnej.

(akta kontroli str. 281)

2. Decyzją z 8 grudnia 2021 r. Starosta ustanowił dla GSW Boleszkowice, na jej koszt²⁵, zarząd komisaryczny w osobie (...) do czasu wyboru zarządu, na okres nie dłuższy niż rok od dnia uprawomocnienia się ww. decyzji. Przedmiotowa

²⁴ W treści decyzji nie określono wysokości wynagrodzenia.

²⁵ W treści decyzji nie wskazano wysokości wynagrodzenia.

decyzja została wydana mimo braku ustawowych przesłanek powyższe warunkujących. Ustanowienie przez Starostę w drodze decyzji zarządu komisarycznego jest możliwe wyłącznie w przypadku uprzedniego rozwiązania przez Starostę zarządu, z uwagi na wielokrotne naruszanie przepisów prawa lub postanowień statutu (art. 463 ust. 1 ustawy Prawo wodne) oraz niedokonania wyboru nowego zarządu²⁶ w terminie wskazanym w art. 463 ust. 2 ustawy. Żadna ze wskazanych powyżej przesłanek nie wystąpiła w przypadku ww. spółki. W uzasadnieniu ww. decyzji wskazano, że kadencja zarządu GSW Boleszkowice upłynęła 13 lutego 2020 r., a na walnych zgromadzeniach delegatów ww. spółki, które odbyły się 14 października i 5 listopada 2021 r. nie dokonano wyboru nowego zarządu. Przepis art. 463 ust. 3 ustawy Prawo wodne nie znajduje jednakże zastosowania w sytuacji, w której upłynęła kadencja zarządu, a spółka nie wyłoniła nowego składu organu.

(akta kontroli: str. 197-204)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła: (...) *Stanęliśmy przed takim dylematem – kadencja zarządu wygasła 13 lutego 2020 r. (nie było zarządu) nie można było więc rozwiązać zarządu i powołać osoby pełniące funkcję zarządu. Nie było też ku temu podstaw. Starosta podjął decyzję o zastosowaniu zapisu art. 463 ust. 3 ustawy Prawo wodne jako samodzielnej podstawy prawnej do ustanowienia zarządu komisarycznego. Powyższe było konsultowane z kancelarią prawną obsługującą urząd. Podjęcie tej decyzji było podyktowane tym, że członkowie spółki podejmowali działania, by ten zarząd wybrać, a tym samym by spółka mogła dalej działać. Na tamten moment nie widzieliśmy innej możliwości. Ostatecznie 24 listopada 2021 r. wszczęto postępowanie z urzędu w sprawie ustanowienia zarządu komisarycznego Gminnej Spółki Wodnej Boleszkowice, a decyzją z dnia 8 grudnia 2021 r. zarząd ten ustanowiono. W mojej ocenie ww. decyzja była trafna, pozwoliła ona zwołać dnia 1 lipca 2022 r. walne zgromadzenie, na którym dokonano wyboru nowego zarządu oraz komisji rewizyjnej, zatwierdzono plan pracy na 2022 r., budżet na 2022 r. oraz wysokość składek. Nadto w latach 2021 -2022 wykonywano roboty melioracyjne na rowach objętych działalnością spółki.*

(akta kontroli: str. 279-280)

Starosta wskazał nadto, że GSW Boleszkowice działa od lat siedemdziesiątych i w jej ramach powstało wiele inicjatyw społecznych związanych z utrzymywaniem urządzeń melioracji wodnych (do 31.12.2017 r. melioracji wodnych szczegółowych).

(akta kontroli: str. 209)

W ocenie NIK Starosta nie posiadał uprawnień do ustanowienia zarządu komisarycznego w sytuacji, w której kadencja zarządu spółki upłynęła, a spółka nie była w stanie wyłonić nowego składu ww. organu. Ustanowienie zarządu komisarycznego w takim przypadku nie znajdowało podstaw prawnych, a okoliczności tej nie zmieniał fakt, iż spółka ostatecznie doprowadziła do zwołania walnego zgromadzenia, na którym wyłoniono nowy zarząd.

²⁶ W terminie 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o rozwiązaniu zarządu stała się ostateczna, osoba wyznaczona przez starostę, jako pełniąca obowiązki zarządu, obowiązana jest zwołać walne zgromadzenie w celu wybrania nowego zarządu.

IV. Uwagi i wnioski

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

- Wniosek Przeprowadzanie postępowań dotyczących rozwiązania zarządu spółki wodnej, a w dalszej kolejności ustanawiania zarządu komisarycznego dla takiej spółki w sposób odpowiadający treści art. 463 ustawy Prawo wodne.
- Uwagi NIK nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Szczecin, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Kontroler
Aneta Kolečka
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Z up.

.....
podpis

.....
podpis