



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.002.02.2023

Pan Henryk Janowicz
Starosta Powiatu Żagańskiego

Starostwo Powiatowe w Żaganiu
ul. Dworcowa 39, 68-100 Żagań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Żaganiu, ul. Dworcowa 39, 68-100 Żagań (dalej: <i>starostwo</i> lub <i>urząd</i>). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Henryk Janowicz, Starosta Żagański od 1 grudnia 2014 r. (dalej: <i>starosta</i>). |
| 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 Zielonej Górze |
| Kontroler | Dorota Rudnicka-Kawa, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LZG/17/2023 z 17 lutego 2023 r. |

(akta kontroli: str. 1-3)

¹ Czynności kontrolne zostały zakończone 21 kwietnia 2023 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania starosty, który w ramach posiadanych kompetencji i obowiązków ustawowych prawidłowo realizował zadania związane z nadzorem i kontrolą nad działalnością spółek wodnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej Starosta posiadał informacje o wszystkich spółkach wodnych funkcjonujących na terenie powiatu żagańskiego⁴. Prawidłowo i rzetelnie weryfikowano uchwały podejmowane przez organy spółek.

Udzielenie spółkom wodnym dotacji nastąpiło zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami, a następnie dotacje te prawidłowo i rzetelnie rozliczono.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR Sprawowanie nadzoru nad działalnością spółek wodnych

Opis stanu faktycznego 1. Komórką organizacyjną starostwa odpowiedzialną za nadzór nad działalnością spółek wodnych był wydział rolnictwa, ochrony środowiska i budownictwa⁵ (dalej: ROŚiB), którym kierował naczelnik. Prowadzenie zadań wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶, w tym w zakresie działalności spółek wodnych, należało do zadań jednego pracownika. Osoba ta nie uczestniczyła w badanym okresie w szkoleniach dotyczących tematyki spółek wodnych.

(akta kontroli str. 4-31)

Naczelnik ROŚiB wskazał, iż *pracownicy nie uczestniczyli w szkoleniach z zakresu działalności spółek wodnych, gdyż szkolenia z tego zakresu nie były proponowane przez firmy szkoleniowe. Jednakże pracownicy aktualizowali wiedzę w tym zakresie na bieżąco, za pomocą posiadanego przez starostwo programu LEX, w którym znajdują się aktualne przepisy, komentarze, interpretacje i wyjaśnienia oraz jest możliwość zadawania problemowych pytań do ekspertów, którzy udzielają szczegółowych wyjaśnień. Ponadto program oferuje również szkolenia dla swoich użytkowników, czyli również pracowników tut. wydziału, jednakże i w programie LEX nie oferowano szkoleń w przedmiotowym zakresie.*

(akta kontroli str. 31)

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

(akta kontroli str. 31)

2. Na terenie powiatu zarejestrowane były 23 spółki wodne⁷, z czego „aktywne”, tj. realizujące zadania z ustawy Prawo wodne były dwie (gminne spółki wodne: Niegosławice i Szprotawa). Pozostałych 21 spółek wodnych, według informacji uzyskanej przez starostę od lokalnych władarzy, radnych, pracowników gmin nie

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

⁴ Dalej: powiat.

⁵ Z filią w Szprotawie.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm., dalej: *Prawo wodne*.

⁷ Według informacji uzyskanej z Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 29 grudnia 2022 r. i z dnia 15 lutego 2023 r.

prowadziły działalności. Starosta posiadał informację o wszystkich 23 spółkach zarejestrowanych na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 32-39)

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

- 6,5 tys. ha⁸ powierzchni zmeliorowanych gruntów, co stanowiło 23,4% ogółu takich gruntów w powiecie (27,8 tys. ha⁹);
- 152,9 km rowów melioracyjnych.

W latach 2019-2022 prace melioracyjne wykonano odpowiednio na: 12,8 km (8,4%); 16,5 km (10,8%); 9,9 km (6,5%); 5,7 km (3,7%) rowów melioracyjnych.

(akta kontroli str. 40)

3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały statuty GSW zatwierdzone decyzją starosty: z dnia 25 lipca 2013 r. (spółka wodna Niegostawice) oraz z dnia 31 lipca 2012 r. (spółka wodna Szprotawa)¹⁰.

(akta kontroli str. 41-83)

W obowiązujących dwóch statutach GSW znajdowały się zapisy niezgodne z aktualnie obowiązującym Prawem wodnym. I tak, m.in.:

- uzależnienia rezygnacji z członkostwa w spółce od złożenia stosownego wniosku w odpowiednim czasie (*30 dni przed Walnym Zgromadzeniem – w przypadku GSW Niegostawice; co najmniej na trzy miesiące przed zakończeniem roku – w przypadku GSW Szprotawa*) oraz w przypadku GSW Niegostawice - *od podjęcia uchwały w tym zakresie przez Walne Zgromadzenie*. Prawo wodne (art. 441 ust. 1) określa, iż członkostwo w spółce wodnej jest dobrowolne, natomiast powyższe zapisy ograniczały możliwość swobodnego wystąpienia ze spółki uzależniając je od dokonania czynności w określonym terminie i w jednym przypadku¹¹ od decyzji organu spółki;
- określenia, że *nieuiszczone składki i świadczenia podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie przepisów o egzekucji należności podatkowych*, podczas gdy składki jako świadczenie cywilnoprawne podlegają dochodzeniu na drodze cywilnoprawnej.

(akta kontroli str. 41-82)

Ponadto w statutach brakowało zapisów wymaganych Prawem wodnym, określających:

- zasady nawiązywania stosunku pracy w ramach spółki, tj. elementu wymaganego art. 448 ust. 1 pkt 10 Prawa wodnego (obydwie spółki);
- przeznaczenia mienia pozostałego po rozwiązaniu lub likwidacji, tj. elementu wymaganego art. 448 ust. 1 pkt 14 Prawa wodnego (obydwie spółki);
- ograniczenia praw członków dotyczących ich obiektów niezbędnych do wykonywania zadań tej spółki, tj. elementu wymaganego art. 448 ust. 1 pkt 6 Prawa wodnego (GSW w Szprotawie).

(akta kontroli str. 41-82)

⁸ W każdym roku objętym kontrolą.

⁹ W każdym roku objętym kontrolą.

¹⁰ W badanym okresie nie wpłynął żaden statut ani zmiana statutu gminnej spółki wodnej w celu jego zatwierdzenia.

¹¹ Spółki wodnej w Niegostawicach.

W toku kontroli NIK starosta wystosował pisma do GSW o doprowadzenie statutów do zgodności z przepisami prawa¹².

(akta kontroli str. 84-89)

4. W okresie objętym kontrolą starosta otrzymał od spółek wodnych 30 uchwał, w tym odpowiednio: 10, sześć, cztery, cztery, sześć¹³, tj. 100% spośród łącznej liczby 30 uchwał podjętych przez organy spółek wodnych. W żadnym przypadku starosta:

- nie wszczął postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności podjętej uchwały i 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. 90)

Badanie w zakresie prawidłowości sprawowanego nadzoru, przeprowadzone na próbie 10 uchwał¹⁴ (33,3%) wykazało, że:

- w każdym przypadku uchwałę podjął właściwy organ spółki wodnej (walne zgromadzenie delegatów) oraz wymagana większością głosów;
- w żadnym przypadku treść uchwał nie była sprzeczna z prawem lub statutem, zatem starosta nie zgłosił do nich zastrzeżeń (nie stwierdził nieważności/naruszenia prawa).

(akta kontroli str. 91-102)

5. W okresie objętym kontrolą¹⁵ nie wystąpił przypadek rozwiązania przez starostę spółki wodnej ani jej zarządu (nie wystąpiły podstawy do rozwiązania).

(akta kontroli str. 103)

6. Rada Powiatu Żagańskiego określiła zasady udzielania dotacji celowych spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji oraz sposobu ich rozliczania¹⁶. W uchwale m.in.:

- wskazano, iż łączną kwotę dotacji dla spółek wodnych w danym roku kalendarzowym określa uchwała budżetowa powiatu¹⁷;
- zobowiązano zarząd powiatu do podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania dotacji¹⁸;
- określono tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji, tj. na wniosek spółki wodnej sporządzany według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały oraz zgodnie z umową zawartą przez zarząd powiatu ze spółką wodną;

¹² Znak pisma: ROŚiB.6343.4.2023 z 6 kwietnia 2023 r. oraz ROŚiB.6343.5.2023 z 6 kwietnia 2023 r.

¹³ Do dnia 7 marca 2023 r.

¹⁴ Pięć uchwał przekazanych przez spółkę wodną w Niegosławicach i pięć uchwał przekazanych przez spółkę wodną w Szprotawie. W latach 2019-2023 nie podejmowano uchwał związanych ze zmianą składu członków spółek.

¹⁵ Do dnia 12 kwietnia 2023 r.

¹⁶ Uchwałą Nr XXXI.19.2018 z dnia 12 lutego 2018 r. w sprawie udzielania dotacji spółkom wodnym, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób ich rozliczania. Dalej: *uchwała*.

¹⁷ Dotacja celowa mogła być udzielona w wysokości 60% kosztów wartości wykonania zadań, a w przypadku spółki wodnej rozpoczynającej działalność dotacja mogła być udzielona w wysokości 80% kosztów wartości wykonywanych zadań.

¹⁸ W terminie 90 dni od daty podjęcia uchwały budżetowej, w tym kwotę przeznaczoną w budżecie powiatu żagańskiego na pomoc finansową dla spółek wodnych, termin składania wniosków oraz jego wzór.

- określono sposób rozliczenia wykonania zadania z wykorzystanej dotacji (w formie sprawozdania z realizacji zadania, w tym protokołu odbioru prac, zestawienia kosztów oraz dokumentacji potwierdzającej poniesione wydatki).

(akta kontroli str. 104-110)

W okresie objętym kontrolą¹⁹ powiat udzielił spółkom wodnym trzech dotacji na łączną kwotę 15 tys. zł (10 tys. zł w 2019 r., 5 tys. zł w 2021 r.). Dotacje przyznano każdej spółce, która złożyła wniosek o udzielenie dotacji, z czego dwóm w 2019 r.²⁰ i jednej w 2021 r.²¹. Dotacji udzielono z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych. Wysokość jednostkowa dotacji przyznanej spółce wynosiła każdorazowo 5 tys. zł.

(akta kontroli str. 111-120)

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

(akta kontroli str. 124-126)

Umowy w sprawie udzielenia dotacji zawierały m.in. harmonogram rzeczowo-finansowy zadania według wzoru stanowiącego załącznik do umowy oraz zapis, iż powiat ma prawo do kontroli merytorycznej i finansowej zadania, na które przekazał dotację, zarówno w trakcie jak i po jego realizacji, przez przedstawicieli starostwa.

(akta kontroli str. 127-143)

Badanie wszystkich przyznanych dotacji celowych²² w badanym okresie o łącznej wartości 15 tys. zł 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 oraz tablica ogłoszeń urzędu);
- wszystkie wnioski o dotację zawierały wymagane uchwałą elementy;
- udzielone dotacje dotyczyły prac na rowach melioracyjnych (m.in. mechaniczne odmulanie, udrożnienie, bieżąca konserwacja) objęte zasięgiem działania spółki;
- zgodnie z postanowieniami uchwały oraz umowy, spółki wodne złożyły rozliczenia otrzymanej dotacji, w tym m.in.: sprawozdanie z realizacji zadania, protokół/oły odbioru prac, kosztorysy powykonawcze, faktury dokumentujące wydatki poniesione w ramach realizacji zadania;
- w każdym przypadku prace zostały terminowo wykonane, a ich odbiór został protokolarnie potwierdzony;
- w każdym przypadku wydział ROŚIB rozliczając przyznaną dotację weryfikował dokumenty przedłożone przez spółki pod względem formalnym i merytorycznym. Każdorazowo wskazano, iż wszystkie dokumenty rozliczające pomoc finansową zostały sprawdzone i były zgodne z wymogami zawartymi w umowie;

¹⁹ Dane na dzień 28 lutego 2023 r.

²⁰ Spółki wodne: Niegosławice i Szprotawa.

²¹ Dotacji udzielono spółce wodnej w Niegosławicach. Spółka wodna w Szprotawie pismem z dnia 30 kwietnia 2021 r. wycofała wniosek o dotację z budżetu powiatu (wniosek z dnia 30 marca 2021 r. na kwotę 5 tys. zł).

²² Spółce wodnej Niegosławice na kwotę 5 i 5 tys. zł odpowiednio w 2019 r. oraz 2021 r. spółce wodnej w Szprotawie na kwotę 5 tys. zł udzieloną w 2019 r.

- w żadnym przypadku nie wystąpiła konieczność zwrotu dotacji.

(akta kontroli str. 111-126)

W każdej z badanych umów dotacji celowej²³ zawarto zapisy dotyczące obowiązku złożenia wraz ze sprawozdaniem końcowym z wykonania zadania - oświadczenia dotyczącego wykorzystania środków dotacji zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych²⁴ i nie dokonywania nimi rozliczeń innych dotacji. Żadna z udzielonych dotacji nie przekraczała progu obligującego do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych²⁵.

(akta kontroli str. 112-114, 127-143)

7. W latach 2019-2023:

- 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)²⁶;
- do starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące działalności spółek wodnych²⁷.

(akta kontroli str. 144-147)

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. Wskazał jednak, iż: (...) *w swoich zasobach nie posiada map obszarów zmeliorowanych (...) Wszelkie dane jak i dokumenty melioracyjne niezbędne do sprawowania kontroli nad spółkami wodnymi, posiada Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. (...) kompetencje starosty w zakresie nadzorowania spółek wodnych powinny zostać przekazane do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, które z mocy prawa sprawują nadzór nad gospodarką wodną. Wody Polskie nadzorują utrzymanie urządzeń melioracji wodnych - m. in. rowów - zgodnie z art. 206 ustawy Prawo wodne i to właściwy organ Wód Polskich ustala, w drodze decyzji, proporcjonalnie do odnoszonych korzyści przez właścicieli gruntów, szczegółowe zakresy i terminy ich wykonywania (...) również m.in. o rowy melioracyjne. Wody Polskie z mocy ustawy Prawo wodne ustalają koszty wykonywania urządzeń melioracji wodnych w tym rowów i innych urządzeń służących celom melioracji wodnych, ustalają wysokość i sposób uiszczania opłaty melioracyjnej i jej korekty, są odpowiedzialne za programowanie, planowanie i nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych w tym rowów wykonywanych na koszt Skarbu Państwa. W związku z powyższym to Wody Polskie w przeciwieństwie do starosty posiadają środki, narzędzia, kompetencje i wykwalifikowanych pracowników do sprawowania nadzoru nad spółkami wodnymi.*

(akta kontroli str. 146-147)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²³ Nr: ROŚiB.3153.2.2019 oraz ROŚiB.3153.3.2019 oraz ROŚiB.3153.1.2021.

²⁴ 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.).

²⁵ GSW Niegosławice w sprawozdaniu z dotacji za 2019 r. oraz 2021 r. wskazała, iż drogą telefoniczną poinformowano potencjalnych wykonawców o możliwości składania ofert na wykonanie prac. Wpłynęła jedna oferta przedsiębiorcy z którym zawarto umowę.

²⁶ Do dnia 28 lutego 2023 r.

²⁷ Do dnia 9 marca 2023 r.

IV. 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.

Zielona Góra, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Kontroler
Dorota Rudnicka-Kawa
specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz