



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.023.05.2019

**Pan**

**Stanisław Grzeško**

**Starosta Zamojski**

**Starostwo Powiatowe w Zamościu**

ul. Przemysłowa 4

22-400 Zamość

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/19/051 *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego  
Wody Polskie*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Starostwo Powiatowe w Zamościu <sup>1</sup> , ul. Przemysłowa 4, 22-400 Zamość                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Stanisław Grzeško — Starosta Zamojski od 20 listopada 2018 r.<br>W okresie objętym kontrolą od 28 listopada 2014 r. do 20 listopada 2018 r. Starostą Zamojskim był Henryk Matej.                                                                                                                                                                                              |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | Działania związane z przekazaniem Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie wykazów dokumentacji oraz dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań w obszarze gospodarki wodnej.<br><br>Działania związane z przekazaniem Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie pracowników wykonujących do dnia 31 grudnia 2017 r. zadania Starosty w obszarze gospodarki wodnej. |
| Okres objęty kontrolą               | Od dnia 24 sierpnia 2017 r. do dnia 31 stycznia 2020 r. z wykorzystaniem dowodów powstałych przed tym okresem.                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Lublinie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Kontroler                           | Artur Bokiniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/2/2020 z 2 stycznia 2020 r.                                                                                                                                                                                                                                                           |

(akta kontroli str. 1-4)

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli podejmowane w Starostwie działania, związane z przekazaniem Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie<sup>4</sup> dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań w obszarze gospodarki wodnej, dawały nowo utworzonym jednostkom organizacyjnym PGW Wody Polskie możliwość niezwłocznego przystąpienia w 2018 r. do załatwiania spraw z tego zakresu prowadzonych uprzednio przez Starostę Zamojskiego.

Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca przekazania do PGW WP Zarządu Zlewni w Zamościu, z naruszeniem art. 545 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>5</sup>, wszczętego i niezakończonego przed dniem 31 grudnia 2017 r. postępowania nr ROŚ.6341.74.2017, którego przedmiotem było udrożnienie rowu melioracyjnego, nie miała istotnego wpływu na działalność objętą kontrolą.

W Starostwie nierzetelnie prowadzono natomiast działania związane z przekazaniem PGW WP pracowników wykonujących do dnia 31 grudnia 2017 r. zadania Starosty w obszarze gospodarki wodnej. Dwaj pracownicy ujęci w wykazie, o którym mowa w art. 542 ust. 6 Prawa wodnego z 2017 r., przesłanym we wrześniu 2017 r. do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (Ministra Środowiska), nie podjęli pracy w PGW WP. Jeden z nich po zawiadomieniu o treści wykazu,

<sup>1</sup> Dalej: „Starostwo”.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.; ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

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

<sup>4</sup> Dalej: „PGW WP” lub „PGW Wody Polskie”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.; ustawa zwana dalej: „Prawo wodne z 2017 r.”

z dniem 31 października 2017 r. rozwiązał umowę o pracę. Drugi pracownik ujęty w wykazie, który przebywał na urlopie bezpłatnym od 6 maja 2017 r. do 31 lipca 2018 r. i nie został skutecznie zawiadomiony o treści wykazu, powrócił do pracy w Starostwie w dniu 1 sierpnia 2018 r. i otrzymał nowy zakres zadań. O powyższych faktach, które skutkowały niepodjęciem przez te osoby pracy w PGW WP, Starosta nie powiadomił Ministra Środowiska, któremu przekazał wykaz pracowników Starostwa, którzy zgodnie z art. 542 ust. 9 Prawa wodnego z 2017 r. mieli zostać z mocy prawa pracownikami PGW WP. Posiadanie takiej informacji było istotne dla podmiotów odpowiedzialnych za prawidłowe utworzenie i funkcjonowanie od 1 stycznia 2018 r. PGW WP.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

#### Działania starosty dotyczące zapewnienia prawidłowego utworzenia i funkcjonowania PGW Wody Polskie

Opis stanu  
faktycznego

1. Przed wejściem w życie ustawy Prawo wodne z 2017 r., zadania Starosty określone w przepisach uchylanej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>6</sup> zostały przypisane (§ 22 Regulaminu organizacyjnego) do właściwości Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska (dalej: „Wydział ROŚ”). W okresie objętym kontrolą zadania te realizowało dwóch pracowników – inspektor oraz główny specjalista w Wydziale ROŚ. Zakresy czynności tych pracowników<sup>7</sup> obejmowały również inne zadania, m.in. wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>8</sup> oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>9</sup>, a także ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym<sup>10</sup>.

W dniu 19 września 2017 r. wykonując dyspozycję art. 542 ust. 6 Prawa wodnego z 2017 r., w Starostwie opracowano wykaz pracowników realizujących zadania Starosty określone w przepisach uchylanej ustawy – Prawo wodne z 2001 r. W tym samym dniu o treści ww. wykazu poinformowany został tylko jeden pracownik Wydziału<sup>11</sup>. Informacji tej nie przekazano drugiemu pracownikowi, przebywającemu na urlopie bezpłatnym. Ww. wykaz pracowników został w dniu 20 września 2017 r. przesłany do Ministerstwa Środowiska.

Jeden z ww. pracowników, po zapoznaniu się z treścią wykazu, rozwiązał z dniem 31 października 2017 r. za porozumieniem stron umowę o pracę. Drugi pracownik ujęty w wykazie, który w okresie od 6 maja 2017 r. do 31 lipca 2018 r. przebywał na urlopie bezpłatnym, nie został zawiadomiony pisemnie o treści wykazu. Po zakończeniu urlopu bezpłatnego powrócił 1 sierpnia 2018 r. do pracy w Starostwie i 9 sierpnia 2018 r. otrzymał nowy zakres czynności, a 16 sierpnia 2018 r. złożył wniosek o rozwiązanie umowy o pracę z dniem 28 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 7-10, 15-16, 34-38, 135-146)

2. W 2017 r. do Starostwa wpłynęło 51 wniosków dotyczących spraw związanych z wydaniem pozwoleń wodnoprawnych, z czego wszczęto 47 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji (pozwoleń wodnoprawnych).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, ze zm.; ustawa zwana dalej: „Prawo wodne z 2001 r.”.

<sup>7</sup> Zakres czynności inspektora w Wydziale ROŚ z dnia 16 września 2013 r., aneksowany w dniu 4 listopada 2013 r. oraz zakres czynności głównego specjalisty w Wydziale ROŚ z dnia 15 kwietnia 2013 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 868, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2168.

<sup>11</sup> Adnotacja odręczna na wykazie z podpisem pracownika.

W czterech przypadkach sprawy zostały przekazane, zgodnie z właściwością rzeczową, do innych jednostek samorządu terytorialnego<sup>12</sup>.

W związku z tym, że z dniem 1 stycznia 2018 r. Starosta utracił właściwość do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, wypełniając dyspozycję zawartą w art. 545 ust. 5 Prawa wodnego z 2017 r., w dniach 3 i 21 stycznia 2018 r. przekazano do PGW WP Zarządu Zlewni w Zamościu dokumentację dwóch spraw<sup>13</sup>. Dokumentacje zostały przekazane za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Zarząd Zlewni w Zamościu nie zgłaszał do Starostwa zastrzeżeń i uwag, co do kompletności i terminowości przekazania dokumentacji oraz zastrzeżeń, co do właściwości Zarządu Zlewni w tych sprawach. Przekazane sprawy dotyczyły: postępowania nr ROŚ.6341.74.2017 (niedrożny rów melioracyjny) oraz operatu wodnoprawnego złożonego w Starostwie przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Szczepieszynie Sp. z o. o. (Starostwo nie wszczęło postępowania ze względu na brak wniosku złożonego przez ww. podmiot).

Zarządy Zlewni PGW WP<sup>14</sup> oraz PGW Wody Polskie nie zwracały się do Starostwa o przekazanie dokumentacji przeprowadzonych postępowań administracyjnych (wniosek, operat wodnoprawny itp.). Wydane przez Starostę decyzje (pozwolenia wodnoprawne) były przekazywane do właściwego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW). Do RZGW przekazywano także w formie elektronicznej operaty wodnoprawne.

(akta kontroli str. 11-14, 41-134)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Do PGW WP Zarządu Zlewni w Zamościu przekazano z naruszeniem dyspozycji art. 545 ust. 4 Prawa wodnego z 2017 r., postępowanie wszczęte i niezakończone przed dniem 31 grudnia 2017 r. nr ROŚ.6341.74.2017, którego przedmiotem było udrożnienie rowu melioracyjnego zlokalizowanego w miejscowości Rozłopy<sup>15</sup>. Wszczęcie postępowania nastąpiło na podstawie wniosku osoby fizycznej złożonego w dniu 17 listopada 2017 r. do Wójta Gminy Sulów, a następnie w dniu 13 grudnia 2017 r. przekazanego do Starostwa. Przekazany wniosek nie dotyczył wydania pozwolenia wodnoprawnego, sprawa związana była z utrzymaniem urządzenia wodnego w należytym stanie technicznym. Zgodnie z dyspozycją art. 545 ust. 4 Prawa wodnego z 2017 r. do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ww. ustawy nie wymienionych w ust. 1 – 3d ww. przepisu stosuje się przepisy dotychczasowe.

Sprawa ta w dniu 8 listopada 2018 r. została ponownie przekazana Staroście Zamojskiemu, w związku z decyzją (znak LU.RUZ.424.6.2018.ZP) Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Lublinie z dnia 12 września 2018 r. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że dla spraw wszczętych i nie zakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r., nie wymienionych w art. 545 ust. 1 – 3d Prawa wodnego z 2017 r. (m.in. także dotyczących utrzymania

<sup>12</sup> Sprawy przekazano: do Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Lubelskim oraz do Urzędu Miasta Zamość (po dwie sprawy).

<sup>13</sup> W dniu 3 stycznia 2018 r. przekazano dokumentację sprawy nr ROŚ.6341.74.2017, a w dniu 22 stycznia 2018 r. przekazano operat wodnoprawny złożony do Starostwa przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Szczepieszynie Sp. z o. o., do ww. operatu nie został złożony wniosek.

<sup>14</sup> Powiat Zamojski znajduje się na terenie zlewni rzeki Wieprz, należącej do obszaru działania Zarządu Zlewni PGW WP w Zamościu, zlewni Tanwi, należącej do obszaru działania Zarządu Zlewni PGW WP w Stalowej Woli oraz dopływów środkowego Bugu, należącego do obszaru działania Zarządu Zlewni PGW WP w Białej Podlaskiej.

<sup>15</sup> Działka według ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Zamościu, była własnością Skarbu Państwa.

urządzenia wodnego w należyłym stanie), należało stosować przepisy dotychczasowe (Prawo wodne z 2001 r.), a organem właściwym do zakończenia wszczętej sprawy był Starosta.

W powyższej sprawie Starosta Zamojski, wyjaśnił, że ponieważ sprawa nie została rozstrzygnięta do dnia 31 grudnia 2017 r. oraz w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy Prawo wodne z 2017 r., wniosek osoby fizycznej skierowany do Wójta Gminy Sulów (podtapianie działki związane z niedrożnością rowu na sąsiedniej działce) został 3 stycznia 2018 r. przekazany do PGW WP Zarządu Zlewni w Zamościu. Pomimo tego, że wniosek ten nie był formalnie wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, to sprawa odbudowy rowu wymagałaby jednak uzyskania takiego pozwolenia, stąd Starosta Zamojski uznał za właściwe przekazanie sprawy do rozpatrzenia do PGW Wody Polskie.

Po ponownym przekazaniu ww. sprawy do rozpatrzenia, Starosta w dniu 3 stycznia 2019 r. na podstawie art. 545 ust. 4 Prawa wodnego z 2017 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania.

(akta kontroli str. 39-125)

2. W Starostwie nierzetelnie prowadzono działania związane z przekazaniem PGW WP pracowników wykonujących do dnia 31 grudnia 2017 r. zadania Starosty w obszarze gospodarki wodnej. W sporządzonym wykazie pracowników, o którym mowa w art. 542 ust. 6 Prawa wodnego z 2017 r. ujęto dwie osoby, które realizowały zadania Starosty określone w przepisach uchylanej ustawy Prawo wodne z 2001 r. W stosunku do jednej z tych osób, która przebywała na urlopie bezpłatnym od 6 maja 2017 r. do 31 lipca 2018 r., nie podjęto działań w celu wypełnienia dyspozycji art. 542 ust. 8 Prawa wodnego z 2017 r., według którego do dnia wejścia w życie tej ustawy starostowie zawiadamiają pracowników starostw powiatowych o treści wykazów, o których mowa w ust. 6, w formie pisemnej. Zgodnie z treścią art. 542 ust. 9 tej ustawy, z upływem miesiąca od dnia zawiadomienia pracowników starostw powiatowych, o których mowa w ust. 6, o treści tych wykazów, pracownicy starostw powiatowych wymienieni w wykazach stają się z mocy prawa pracownikami Wód Polskich. Przepisy art. 23<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy<sup>16</sup> stosuje się odpowiednio.

Wymienieni w wykazie pracownicy Starostwa nie podjęli pracy w PGW WP. Jeden z pracowników po zawiadomieniu o treści wykazu, z dniem 31 października 2017 r. rozwiązał umowę o pracę. Drugi pracownik ujęty w wykazie, który do 31 lipca 2018 r. przebywał na urlopie bezpłatnym i nie został skutecznie zawiadomiony o treści wykazu przesłanego do Ministra Środowiska, powrócił do pracy w Starostwie 1 sierpnia 2018 r. O powyższych faktach, które skutkowały niepodjęciem przez te osoby pracy w PGW WP, Starosta nie powiadomił Ministra Środowiska, któremu we wrześniu 2017 r. przekazał wykaz pracowników Starostwa, którzy w myśl przepisów art. 542 ust. 9 Prawa wodnego z 2017 r. mieli zostać z mocy prawa pracownikami PGW WP.

W złożonych wyjaśnieniach Sekretarz Powiatu (z upoważnienia Starosty) podał, że w wykazie ujęci zostali pracownicy wykonujący inne zadania niż określone w przepisach uchylanej ustawy Prawo wodne z 2001 r. Pracownik przebywający na urlopie bezpłatnym nie został poinformowany o treści ww. wykazu z uwagi na brak aktualnego adresu miejsca zamieszkania w trakcie przebywania na urlopie bezpłatnym.

(akta kontroli str. 34-38, 135-146)

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku z zakończeniem przez Starostę sprawy zwróconej przez PGW WP, dotyczącej udrożnienia rowu melioracyjnego w miejscowości Rozłopy (decyzją umarzającą postępowanie) oraz rozwiązaniem stosunku pracy w Starostwie z pracownikami umieszczonymi w wykazie, o którym mowa w art. 542 ust. 6 Prawa wodnego z 2017 r., Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

## 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 Lublinie. 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.

Lublin, 2 marca 2020 r.

Kontroler  
Artur Bokiniec  
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*