



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.026.05.2019

Andrzej Olesiuk – Starosta Leski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/051 – Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lesku – Rynek 1, 38-600 Lesko (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Olesiuk – Starosta Leski od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	P/19/051 – Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
Okres objęty kontrolą	Od 24 sierpnia 2017 r. do 10 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 <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Roman Chrząszcz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/195/2019 z dnia 2 grudnia 2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Starosta Leski podejmował odpowiednie działania związane z utworzeniem i funkcjonowaniem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW WP).

W Starostwie przeprowadzono analizę stanu kadr, w wyniku której żadnego pracownika Starostwa nie zakwalifikowano do umieszczenia w wykazie pracowników realizujących zadania Starosty, określone w przepisach uchylonej z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*³ (dalej: *Prawo wodne z 2001 r.*). Starosta nie poinformował jednak o tym fakcie Ministra Środowiska, co było działaniem nierzetelnym. W celu dochowania należytej staranności, odnośnie pełnej wiedzy o liczbie pracowników, którzy z dniem 1 stycznia 2018 r. staną się z mocy prawa pracownikami PGW WP, Starosta powinien poinformować Ministra Środowiska o niezakwalifikowaniu żadnego z pracowników Starostwa, do umieszczenia w przedmiotowym wykazie. Posiadanie takiej informacji było istotne dla podmiotów odpowiedzialnych za prawidłowe utworzenie i funkcjonowanie od 1 stycznia 2018 r. PGW WP.

Dokumenty niezakończonych na koniec 2017 r. dwóch postępowań w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych, stosownie do wymogu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*⁴, przekazano PGW WP.

W kontroli ustalono, że przekazanie dokumentów nastąpiło 28 sierpnia 2018 r., tj. 240 dni po dniu wejścia w życie ww. ustawy, natomiast protokół zdawczo-odbiorczy sporządzony na tę okoliczność, strony podpisały dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK, co świadczy że Starosta Leski działał nierzetelnie w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

1. Działania związane z przekazaniem Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie pracowników wykonujących do dnia 1 stycznia 2018 r. zadania starosty w obszarze gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

1.1. W 2017 r. zadania Starosty wynikające z przepisów *Prawa wodnego z 2001 r.* wykonywane były przez dwóch pracowników zatrudnionych w Wydziale Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa, tj. przez Kierownika tego Wydziału i młodszego referenta. Wydział ten z dniem 31 grudnia 2017 r. został zlikwidowany.

W dniu 27 grudnia 2017 r. stosunek pracy z Kierownikiem ww. Wydziału rozwiązano z powodu jego przejścia na emeryturę.

Młodszy referent zajmujący się w 2017 r. sprawami wynikającym z przepisów *Prawa wodnego z 2001 r.*, w związku ze zmianą struktury organizacyjnej Starostwa, zatrudniony został:

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

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1121.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- od 1 stycznia 2018 r. do 20 stycznia 2019 r. w Referacie Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Gruntów Rolnych i Leśnych w Wydziale Geodezji, Katastru i Nieruchomości Starostwa;
- od 21 stycznia 2019 r. w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Gruntów Rolnych i Leśnych Starostwa.

Z uwagi na powyższe, Starosta Leski po 1 stycznia 2018 r., nie przekazał pracowników do nowoutworzonego PGW WP.

(akta kontroli str. 3-131)

1.2. Zgodnie z art. 542 ust. 6 i 8 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, do dnia wejścia w życie tej ustawy⁶, starostwie byli zobowiązani do opracowania i przekazania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, wykazów pracowników starostwa realizujących zadania starosty określone w przepisach uchylanej z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy *Prawo wodne z 2001 r.*, uwzględniając dotychczasowe przygotowanie tych pracowników oraz zakres wykonywanych dotychczas czynności. W wykazach tych nie należało ujmować pracowników, którym będą powierzone inne zadania starostów.

Ponadto do dnia wejścia w życie ustawy z 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, starostwie byli zobowiązani zawiadomić pracowników starostw powiatowych umieszczonych w wykazach o ich treści, w formie pisemnej (art. 542 ust. 8 ustawy).

Z uwagi na okoliczności opisane w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia, Starosta Leski nie opracował wykazu pracowników Starostwa realizujących zadania określone w przepisach ustawy *Prawo wodne z 2001 r.* Starosta również nie poinformował ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, że nie dysponował pracownikami podlegającymi zamieszczeniu w tym wykazie, gdyż nie planował po 1 stycznia 2018 r. przekazać pracowników do PGW WP. W celu zapewnienia należytej staranności, Starosta powinien przekazać ministrowi powyższą informację, gdyż była ona istotna dla podmiotów odpowiedzialnych za prawidłowe utworzenie i funkcjonowanie PGW WP.

(akta kontroli str. 132-136)

Janusz Haftek – Wicestarosta Leski wyjaśnił, iż żaden z pracowników Wydziału Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa, realizujących zadania z zakresu ustawy *Prawo wodne z 2001 r.*, nie planował przejścia z dniem 1 stycznia 2018 r. do PGW WP. Zgodnie z art. 542 ust 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, w wykazach, o których mowa w ust. 6, nie należało ujmować pracowników, którym będą powierzone inne zadania, niż zadania starostów określone w przepisach ustawy *Prawo wodne z 2001 r.* Z uwagi na zaistniałe okoliczności, Starosta Leski w porozumieniu z pracownikami Wydziału Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa uznał, że nie ma potrzeby opracowania i przekazywania do właściwego ministra wykazu, o którym mowa w art. 542 ust 6 ustawy z 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*.

Wicestarosta wskazał, że z przepisów tej ustawy nie wynikało jednoznacznie, że istnieje konieczność przekazania do ministra pisemnej informacji, że Starostwo nie posiada pracowników podlegających zamieszczeniu w wykazie. Wobec tego, takiej informacji również nie przekazano.

(akta kontroli str. 137-140)

⁶ Do 1 stycznia 2018 r.

2. Działania związane z przekazaniem PGW WP wykazów dokumentacji oraz dokumentacji niezbędnej do realizacji zadań w obszarze gospodarki wodnej

2.1. Pismem z dnia 4 stycznia 2018 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Rzeszowie PGW WP poinformował Starostę Leskiego, że w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, organy, które utraciły właściwość do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, są zobowiązane do niezwłocznego przekazania dokumentacji spraw wszczętych i niezakończonych, organom właściwym w sprawach pozwoleń wodnoprawnych. W piśmie wskazano, że przekazanie spraw winno nastąpić w drodze obustronnie podpisanego protokołu zdawczo-odbiorczego i określono wytyczne obowiązujące w tym zakresie. Do pisma, w formie załączników, dołączono wzór protokołu oraz wzór spisu przekazywanych dokumentów.

2.2. W IV kwartale 2017 r. Starosta prowadził 16 postępowań w sprawach wydania pozwoleń wodnoprawnych, w tym jedno postępowanie zawieszone w dniu 30 maja 2017 r. Do końca 2017 r. 14 postępowań zostało zakończonych wydaniem pozwoleń wodnoprawnych. Dokumentację dwóch postępowań, które nie zostały zakończone do końca 2017 r., Starosta Leski przekazał do PGW WP w dniu 28 sierpnia 2018 r., tj. 240 dni po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*.

Przepis art. 545 ust. 5 tej ustawy stanowi, że *organy, które po wejściu w życie ustawy utracą właściwość do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, niezwłocznie prześlą sprawy wszczęte i niezakończone organom właściwym w sprawach pozwoleń wodnoprawnych*.

(akta kontroli str. 141-162)

Wicestarosta Leski wyjaśnił, że art. 545 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, nie precyzuje dokładnie, w jakim terminie należy przekazać dokumentację spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. Biorąc powyższe pod uwagę, tutejszy urząd uznał, że przekazanie dokumentacji dwóch postępowań 240 dni po dniu wejścia w życie tej ustawy, będzie zgodne z przepisami prawa.

(akta kontroli str. 168-169)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentów przedstawionych w powyższym wyjaśnieniu Wicestarosty. Przywołany przepis prawny wskazuje, iż przekazanie spraw powinno nastąpić niezwłocznie – natomiast w ocenie Izby – dokonanie tych czynności 240 dni po dniu powstania takiego obowiązku, trudno uznać, że wykonano je niezwłocznie. Także przepis art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷ (dalej: *Kpa*), zobowiązuje organy administracji publicznej do załatwiania spraw w terminie nie później niż w ciągu miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowań. Opóźnienie przekazania dokumentów uniemożliwiało zachowanie tych terminów w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

2.3. Przekazanie dokumentacji dwóch niezakończonych na dzień 1 stycznia 2018 r. spraw, nastąpiło na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego sporządzonego w dniu 28 sierpnia 2018 r. Protokół ten, do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK (do 9 grudnia 2019 r.), nie został podpisany przez stronę

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096

przekazującą i odbierającą dokumentację (tj. przez przedstawicieli Starostwa i PGW WP). W trakcie niniejszej kontroli strony podpisały protokół.

Dokumenty niezakończonych postępowań Starosta Leski przekazał zgodnie z wytycznymi Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Rzeszowie PGW WP, zawartymi w piśmie z dnia 4 stycznia 2018 r., tj. uporządkowane, ułożone chronologicznie, ponumerowane i opatrzone spisem sporządzonym wg określonego wzoru.

(akta kontroli str. 152-167, 171-173)

Wicestarosta Leski, w sprawie braku podpisów protokołu zdawczo-odbiorczego wyjaśnił, że dokumenty niezakończonych postępowań zostały przekazane wraz z dwoma egzemplarzami protokołu zdawczo-odbiorczego. W dniu 9 grudnia 2019 r. Starostwo zwróciło się pisemnie do PGW WP o zwrot jednego podpisanego egzemplarza protokołu. Na podstawie otrzymanej 30 grudnia 2019 r. odpowiedzi stwierdzono, że w natłoku codziennych obowiązków, protokół dołączony do dokumentacji, przez nieuwagę został wysłany niepodpisany. W dniach 3 i 9 stycznia 2020 r. protokół podpisano przez Starostwo i PGW WP.

(akta kontroli str. 170-173)

2.4. Przedstawiciele PGW WP odbierający od Starosty Leskiego dokumentację niezakończonych na dzień 1 stycznia 2018 r. postępowań, nie zgłaszali uwag, co do jej kompletności lub terminu przekazania.

(akta kontroli str. 168-169)

2.5. Starosta Leski, w dniu 2 stycznia 2018 r., tj. w okresie obowiązywania ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo Wodne*, wydał 5 decyzji administracyjnych, dotyczących ustalenia linii brzegowej potoku Olszanica w obrębach Uherce Mineralne i Olszanica. Postępowania administracyjne w sprawie wydania tych decyzji, zostały wszczęte z urzędu w dniu 15 grudnia 2017 r. Przedmiotowe decyzje wydano na podstawie przepisów ustawy *Prawo wodne z 2001 r.*, w związku z przepisem art. 545 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo Wodne*.

(akta kontroli str. 174-220)

Wicestarosta Leski wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy *Prawo Wodne z 2001 r.*, linię brzegową ustala w drodze decyzji, na wniosek mającego interes prawny lub faktyczny m.in. właściwy starosta realizujący zadania z zakresu administracji rządowej. Biorąc pod uwagę zapis art. 545 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo Wodne*, zgodnie z którym do spraw wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r., dotyczących ustalenia linii brzegu stosuje się przepisy dotychczasowe, tutejszy urząd uznał, że Starosta jest organem właściwym do wydania przedmiotowych decyzji.

(akta kontroli str. 221- 222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej działalności w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na tym, że dokumentacja niezakończonych postępowań w sprawie wydania pozwoleń wodnoprawnych została przekazana do PGW WP 28 sierpnia 2018 r. tj. 240 dni po wejściu w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*, natomiast protokół zdawczo-odbiorczy sporządzony na tę okoliczność strony podpisały w trakcie niniejszej kontroli. Starosta również nie poinformował Ministra Środowiska, że nie planował po

1 stycznia 2018 r. przekazać pracowników do PGW WP. Świadczy to o nierzetelnych działaniach Starosty w tym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski Z uwagi na charakter stwierdzonych nieprawidłowości, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 Rzeszowie. 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.

Rzeszów, 30/01/2020 r.

Kontroler
Roman Chrząszcz
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/