



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DGWiŻŚ-12.070.1.2024
Warszawa, 25 lipca 2024

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo z 29 kwietnia 2024 r., znak: IV.7200.410.2023.AKP odnośnie prośby o przeanalizowanie uwag w zakresie funkcjonowania spółek wodnych, w szczególności w obszarze kontroli i nadzoru starosty, niniejszym przekazuje stosowne informacje.

Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2018 roku ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478), dalej: Prawo wodne, a w konsekwencji kompleksowej i szerokiej reformy systemu gospodarki wodnej w Polsce było niezbędne w zakresie wdrożenia przepisów Unii Europejskiej, tj. Ramowej Dyrektywy Wodnej¹, dyrektywy dotyczącej ścieków², zapewnienia wykonania wyroków TSUE, a także odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby wynikające przede wszystkim z wieloletnich doświadczeń w zakresie stosowania ustawy z 2001 r. Prawo wodne. Wprowadzenie tak kompleksowego systemu zarządzania gospodarką wodną w Polsce wymagało wypracowania kompromisowych przepisów, które pogodziłyby interesy i potrzeby wielu środowisk.

Nadrzędnym celem przedmiotowej ustawy jest regulacja gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi, sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa.

Spółka wodna, do której odnoszą się liczne przepisy Prawa wodnego jest jedną z najstarszych form organizacyjnych związanych z gospodarką wodną i rozwojem prawa wodnego³. Na przestrzeni ostatnich stu lat przepisy odnoszące się do niej zawsze dostosowywane były do aktualnej sytuacji polityczno-gospodarczej i kształtu systemu administracji publicznej. Znamiennym jest, że przepisy regulujące funkcjonowanie spółek wodnych charakteryzują się dużą zmiennością, w szczególności w zakresie kompetencji nadzorczych organów administracji publicznej. Liczne zmiany zakresów regulacji,

¹ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej

² Dyrektywa 91/271/EWG dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych

³ R. Paczuski, Spółki wodne. Historia, prawne podstawy działania, nowe tendencje, Warszawa 1989, s. 11

zastosowanej terminologii, a przede wszystkim ich odmiennosc ukszaltowały obecne otoczenie, w którym funkcjonują spółki wodne.

W myśl obowiązującego Prawa wodnego⁴ spółki wodne to podmioty, które są niepublicznymi formami organizacyjnymi, nie działającymi w celu osiągnięcia zysku, zrzeszające osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mające na celu zaspokajanie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Spółka wodna, będąc dobrowolnym zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, stanowi organizację o charakterze celowym, przy czym cel ten jest prawnie zdeterminowany. Wyłącznym celem spółki wodnej jest zaspokojenie wskazanych ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami. Przyjmuje się, iż spółka wodna to podmiot prawa, utworzony przez osoby fizyczne i osoby prawne, w celu wykonywania zadań o charakterze publicznoprawnym, związanych z gospodarką wodną⁵.

Jednocześnie należy zauważyć, że art. 441 ust. 3 Prawa wodnego jednoznacznie wskazuje, że spółki wodne mogą być tworzone w szczególności do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń, w tym urządzeń wodnych, służących do: 1) zapewnienia wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody; 2) ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków; 3) melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na zmeliorowanych gruntach; 4) ochrony przed powodzią; 5) odwadniania gruntów zabudowanych lub zurbanizowanych. Istotnym jest, że spółki wodne nie wykonują zadań publicznych lecz zapewniają funkcjonowanie prywatnych urządzeń melioracji wodnych.

Odnosząc się do postulowanej konieczności zmian legislacyjnych, w wyniku których zastałyby zagwarantowana możliwość rezygnacji z członkostwa w spółce wodnej w każdym czasie, bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków informuję, że do dnia wpłynięcia pisma Rzecznika Praw Obywatelskich Ministerstwo Infrastruktury nie zarejestrowało uwagi ww. zakresie.

Należy zauważyć, że każdy członek spółki wodnej dysponuje prawem wystąpienia ze spółki wodnej, zgodnie z postanowieniami jej statutu, który zgodnie z Prawem wodnym powinien określać sposób wystąpienia ze spółki wodnej. Wystąpienie ze spółki wodnej nie oznacza w takiej sytuacji braku obowiązku ponoszenia świadczeń na rzecz spółki wodnej. Obowiązujące Prawo wodne jednoznacznie wskazuje, że to statut spółki wodnej zatwierdzony przez starostę właściwego miejscowo dla siedziby spółki⁶ określa warunki przyjmowania nowych członków spółki wodnej, wykluczania członków ze spółki wodnej, ustania członkostwa w spółce wodnej oraz rezygnacji z członkostwa w tej spółce⁷. Ponadto, zgodnie z art. 462 ust. 10 każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą organu spółki wodnej podjętą w zakresie działalności, o której mowa w art. 441 ust. 1 i 3, może - po bezskutecznym wezwaniu spółki wodnej do usunięcia

⁴ art. 441 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478)

⁵ B. Rakoczy, [w:] Prawo wodne. Komentarz, red. B. Rakoczy, lex 2013, wer. elektr.

⁶ art. 446 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478)

⁷ art. 488 ust.1 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478)

naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, chyba że w sprawie orzeczał już na podstawie ust. 8 sąd administracyjny i skargę oddalił.

Mając powyższe na uwadze Ministerstwo Infrastruktury do chwili obecnej nie identyfikowało potrzeby zmiany obowiązujących regulacji prawnych w zakresie rezygnacji z członkostwa w spółce wodnej.

W zakresie uwagi odnośnie sprawowania przez starostę nadzoru i kontroli nad działalnością spółki wodnej informuję, że zgodnie z art. 462 ust. 1 Prawa wodnego jest on realizowany przez właściwego miejscowo starostę i ma charakter formalny. Nie jest związany z miejscem posadowienia urządzeń wodnych będących we władaniu spółki wodnej, ale z miejscem jej siedziby, co wynika *expressis verbis* z art. 446 ust. 3 Prawa wodnego. Nadzór ten rozpoczyna się wraz z rozpoczęciem działalności przez spółkę wodną i kończy wraz z zakończeniem tej działalności, jako osoby prawnej.

Związanie starosty prawem, będącym konsekwencją konstytucyjnej zasady legalności i praworządności dopuszcza stosowanie przez starostę wyłącznie środków wyraźnie przewidzianych przepisami prawa. Zwrot „sprawuje nadzór” nie wyznacza zakresu konkretnych działań starosty. Podstawowym środkiem kontroli, realizowanym w ramach nadzoru nad spółką wodną, jest obowiązek przedkładania staroście uchwał organów spółki. Starosta kontrolując je wykorzystuje środki nadzorcze służące zapewnieniu zgodności z prawem działań podmiotu nadzorowanego. Zakres obowiązku przedkładania uchwał organowi nadzoru obejmuje wszystkie uchwały organów spółki, a więc zarówno uchwały walnego zgromadzenia członków spółki, uchwały komisji rewizyjnej. Starosta kontroluje jedynie uchwały dotyczące działalności spółki, a w razie stwierdzenia ich sprzeczności z prawem lub statutem orzeka w drodze decyzji o ich nieważności. Zauważyć trzeba, że w świetle obowiązującej wykładni nie podlegają kontroli starosty te uchwały, które odnoszą się do wewnętrznych relacji pomiędzy spółką wodną a jej członkiem, gdyż wykraczają one bowiem poza pojęcie działalności, o której mowa w art. 462 ust. 1 Prawa wodnego.

Dodatkowo należy podnieść, że zgodnie z art. 462 ust. 2 Prawa wodnego zarząd spółki wodnej ma obowiązek przedłożenia staroście uchwał spółki w ciągu 7 dni, od dnia ich podjęcia. Niedopełnienie przez zarząd tego obowiązku może stanowić przesłankę zastosowania przez starostę środka nadzorczego w postaci rozwiązania zarządu, na podstawie art. 463 ust. 1 Prawa wodnego.

Analizując środki nadzorcze będące w dyspozycji starosty wynikające z przepisów Prawa wodnego należy wskazać na możliwość jego ingerencji w działania spółek wodnych poprzez stwierdzenie nieważności uchwały organów spółki, wstrzymania wykonania uchwały, odwołania zarządu spółki oraz powołania zarządu komisarycznego. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że jedną z ważniejszych kompetencji starosty jest badanie uchwał spółki w zakresie ich zgodności z prawem i statutem spółki, a w konsekwencji o bycie prawnym uchwał organów spółki.

Przedstawione powyżej kompetencje starosty do władczej ingerencji w sferę działalności spółki wodnej zostały *expressis verbis* przyporządkowane instytucji nadzoru nad

działalnością spółki poprzez ich uregulowanie w rozdziale 3 Prawa wodnego zatytułowanym „nadzór i kontrola nad działalnością spółki”.

Nie są to jednak wszystkie kompetencje, w jakie wyposażony został starosta, w stosunku do spółki wodnej. W istocie jeszcze jeden instrument prawny stanowi w swej istocie środek nadzorczy nad działalnością spółki wodnej, tj. rozwiązywanie spółki w drodze decyzji administracyjnej.

Przepisy Prawa wodnego przewidują szczególny tryb rozwiązania spółki wodnej, której cele i zadania zostały konkretnie określone w art. 441 ust. 2, w szczególności w ust. 3. Zgodnie z art. 464 ww. ustawy spółka wodna może być rozwiązana uchwałą walnego zgromadzenia lub decyzją uprawnionego organu czyli starosty. Jednak zaistnienie któregokolwiek ze wskazanych zdarzeń nie powoduje automatycznego ustania bytu prawnego spółki wodnej, natomiast prowadzi do otwarcia postępowania likwidacyjnego.

W odniesieniu do rozwiązywania spółki wodnej zgodnie z art. 464 ust. 1 Prawa wodnego, mocą uchwały walnego zgromadzenia, ustawodawca nie przewidział konieczności zaistnienia ustawowo określonych przyczyn. Oznacza to, że ich określenie pozostawiono w gestii walnego zgromadzenia. Kompetencje tego organu zostały określone w art. 457 przedmiotowej ustawy, a realizowane są przez uprawnienie do podejmowania uchwał. Warto wspomnieć, iż do kompetencji walnego zgromadzenia należy nadzór nad spółką w zakresie jej działalności. Z tego wynika, że na podstawie uchwały walnego zgromadzenia w statucie spółki można określić okoliczności, których zaistnienie będzie skutkowało jej rozwiązaniem.

W przypadku rozważania przez starostę rozwiązywania spółki wodnej na podstawie decyzji, to ustawa Prawo wodne wskazuje na takie możliwości. W przeciwieństwie do woli walnego zgromadzenia, wyrażającej się w postaci uchwały, starosta może zdecydować o rozwiązaniu spółki wodnej tylko w określonych przepisami ustawy okolicznościach, które enumeratywnie zostały wymienione w art. 464 ust. 2 ww. ustawy. W przepisie tym zastosowano alternatywę rozłączną stąd nie ma wymogu, aby wszystkie przesłanki nastąpiły jednocześnie.

Pierwszą przesłanką, która może stać się przyczyną rozwiązania spółki wodnej przez starostę w drodze decyzji, jest działalność spółki, która narusza prawo lub jej statut. We wskazanej regulacji nie chodzi o jakiegokolwiek naruszenia prawa lub statutu, jednak o naruszenia uciążliwe i o dużej szkodliwości. Decyzja starosty o rozwiązaniu spółki wodnej, w obliczu wskazanych naruszeń, ma zakończyć byt prawny podmiotu, którego działalności zgodnej z prawem nie można przywrócić, stosując inne znane prawo środki. Decyzja ta powinna nastąpić po przeprowadzeniu wnikliwego postępowania wyjaśniającego, mającego na celu dokonanie ustaleń faktycznych, w oparciu o konkretne dowody, przy czynnym udziale stron postępowania. Przykładem okoliczności wypełniającej dyspozycję art. 464 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo wodne jest chociażby sytuacja, w której zachodzą wskazane w statucie spółki okoliczności, uzasadniające rozwiązanie spółki wodnej, zaś nie dochodzi do zwołania walnego zgromadzenia, celem podjęcia stosownej uchwały. Taka sytuacja niewątpliwie narusza statut spółki i stanowi uzasadnienie dla podjęcia przez starostę decyzji o jej rozwiązaniu. Oczywiście w obliczu

takich zdarzeń w statucie spółki wodnej mogą zostać dokonane następcze zmiany. Co istotne, uchwała o następczej zmianie statutu będzie również podlegała kontroli starosty, który może stwierdzić jej nieważność w trybie art. 462 ust. 4 ustawy Prawo wodne. Również nieprzekazywanie uchwał staroście, nieaktualizowanie statutu spółki, jak również niezgłoszenie przez zarząd spółki wodnej wszelkich zmian, o których mowa w art. 449 ust. 2, Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie w celu wpisania do systemu informacyjnego gospodarowania wodami w terminie 30 dni od dnia ich zaistnienia, może stanowić podstawę wskazanej decyzji.

Kolejną okolicznością, która może skutkować zakończeniem bytu prawnego spółki wodnej na mocy decyzji starosty, jest w myśl art. 464 ust. 2 pkt 2 upływ terminu, na jaki został ustanowiony zarząd komisaryczny, a walne zgromadzenie nie dokonało wyboru nowego zarządu. Zarząd komisaryczny ustanawiany jest w przypadku, kiedy decyzją starosty odwołany zostanie zarząd dotychczas sprawujący swoją funkcję. Decyzję taką starosta może podjąć, jeśli zarząd, o którym mowa, dopuści się powtarzającego się naruszenia prawa lub statutu. Samo odwołanie zarządu przez starostę nie oznacza powołania zarządu komisarycznego. Dzieje się tak jedynie w przypadku, kiedy najwyższy organ spółki - walne zgromadzenie - nie dokona wyboru nowego zarządu. Ustawodawca przewidział termin roczny kadencji zarządu komisarycznego. Jest to okres, w ciągu którego walne zgromadzenie powinno powołać nowy zarząd, zaś sankcją za niespełnienie obowiązku jest możliwość rozwiązania spółki przez organ nadzorczy, tj. starostę. Niewywiązanie się z obowiązku powołania nowego zarządu świadczy o tym, iż członkowie spółki nie rozumieją jej zadań, które służą zarówno im jak i dobru społecznemu, co oznacza, że doszło do rozkładu fundamentów leżących u podstaw funkcjonowania spółki.

Ostatnią z wymienionych okoliczności uzasadniających rozwiązanie spółki wodnej na podstawie decyzji starosty, jest sytuacja, kiedy liczba członków spółki będzie mniejsza niż 3, czyli będzie niższa niż ustawowe minimum przewidziane w art. 446 ust. 1 Prawa wodnego. Wynika z tego, że zdaniem ustawodawcy cele, do jakich została powołana spółka wodna, mogą być osiągnięte jedynie w składzie minimum 3 członków będących osobami fizycznymi lub osobami prawnymi.

Wskazane powyżej możliwości rozwiązania spółki wodnej przez starostę w drodze decyzji, w obliczu zaistniałych, ww. przytoczonych i omówionych przesłanek, stanowią jego prawo, nie zaś obowiązek i to od uznania starosty zależy ostateczne rozważenie, czy waga zaistniałych okoliczności uzasadnia podjęcie takiej decyzji.

Należy mieć na uwadze, że użycie przez ustawodawcę, w przepisie art. 464 ust. 2 ustawy Prawo wodne, zwrotu „może” przesądza, że podejmowane na jego podstawie rozstrzygnięcia mają charakter uznaniowy, a tym samym decyzja starosty o rozwiązaniu spółki wodnej ma charakter uznaniowy i uzależniona jest od przeprowadzonej przez ten organ nadzorczy oceny. Zgodnie z poglądem wyrażonym w literaturze przedmiotu, konsekwencją użycia przez ustawodawcę słowa „może” jest „nakaz rozważenia potrzeby zastosowania sankcji”. Należy jednak wskazać, iż ocena ta i działania podejmowane przez starostę nie mogą mieć charakteru dowolnego, tylko muszą być one zgodne z prawem. W takiej sytuacji bada się, czy organ miał prawo działania w ramach uznania administracyjnego i czy nie zostały przekroczone jego granice. Z powyższego wynika,

iż organ administracji publicznej, a w tym przypadku starosta, może dokonać wyboru pomiędzy dopuszczonymi przez ustawę, równoważnymi rozwiązaniami. Decyzja starosty, która ma charakter uznania administracyjnego, podlega kontroli sądu administracyjnego pod względem prawidłowości postępowania poprzedzającego wydanie decyzji i jego zgodności z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), dalej: „k.p.a”, w szczególności z art. 7 k.p.a., art. 10 § 1 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a. oraz art. 107 § 1 i 3 k.p.a. W takiej sytuacji sąd administracyjny bada, czy wszystkie istotne okoliczności sprawy zostały wyjaśnione, czy stan faktyczny został ustalony w sposób prawidłowy, oceniony zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy pozostaje w zgodności z wynikami postępowania dowodowego. Sąd również bada, czy stronie zapewniono należyty udział w postępowaniu, umożliwiając jej wypowiedzenie się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów.

Mając na względzie powyższe, starosta wydając decyzję o rozwiązaniu spółki wodnej powinien ją uzasadnić w sposób należyty, w oparciu o zasady doświadczenia życiowego oraz logiki, z uwagi na to, że uznanie administracyjne nie jest tożsame z dowolnością. Na zakończenie rozważań dotyczących uznania administracyjnego warto przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, (*Centralna baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*): organ administracji, działający na podstawie przepisów prawa materialnego przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany - zgodnie z zasadą z art. 7 k.p.a. - załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny, ani nie przekracza to możliwości organu administracji wynikających z przyznaných mu uprawnień i środków.

Istotnym jest, że podjęcie uchwały o rozwiązaniu spółki wodnej przez walne zgromadzenie lub też wydanie decyzji w tym przedmiocie przez starostę, rozpoczyna czynności prowadzące do likwidacji spółki wodnej.

Zgodnie z art. 465 ust. 1 Prawa wodnego rozwiązanie spółki wodnej następuje po przeprowadzeniu postępowania likwidacyjnego, natomiast postępowanie likwidacyjne rozpoczyna się od chwili otwarcia likwidacji, zaś aktem rozwiązującym spółkę wodną jest w tym przypadku decyzja starosty. Spółka wodna, w okresie trwania postępowania likwidacyjnego, działa pod dotychczasową nazwą, jednak z dodaniem wyrazów „w likwidacji”. Spółka zachowuje również osobowość prawną.

Należy zwrócić uwagę, że postawienie spółki w stan likwidacji wiąże się również z koniecznością powołania likwidatora. W przypadku podjęcia uchwały o rozwiązaniu spółki wodnej przez walne zgromadzenie, organ ten jest wyłącznie kompetentny do powołania likwidatora, którym może być członek zarządu lub inna osoba. Jednak w sytuacji, w której decyzję o rozwiązaniu spółki wodnej podejmuje starosta, ma on wyłączne prawo do powołania osoby likwidatora.

Warto wskazać, że art. 465 ust. 3 Prawa wodnego nie przesądza o formie wyznaczenia likwidatora, wskazując jedynie, że w przypadku rozwiązania spółki wodnej na podstawie decyzji z art. 464 ust. 2, likwidatora wyznacza starosta. Starosta w sposób dowolny

podejmuje stosowne rozstrzygnięcie wyznaczające likwidatora, przy czym praktyką jest, że likwidatora powołuje się w drodze decyzji starosty rozwiązującej spółkę wodną. Dodatkowo należy zaznaczyć, że starosta nie jest skrępowany żadnym przepisem szczególnym i powołuje likwidatora/likwidatorów w sposób przez siebie uznany, taki jednak, aby spełniał on podstawowe kryteria fachowości.

Mając powyższe na uwadze, posługując się wnioskowaniem *analogia legis*, poprzez uznanie, że skoro ustawodawca dał uprawnienie staroście, przy spełnieniu ustawowych przesłanek z art. 464 ust. 2, do powołania likwidatora, tym samym dał mu uprawnienie do jego odwołania, przy czym odwołanie likwidatora ustanowionego w drodze decyzji, o której mowa w art. 464 ust. 2 Prawa wodnego może nastąpić w drodze odwołania od tej decyzji. Zatem w przypadku, gdy powołanie likwidatora nastąpiło w drodze decyzji, aby skutecznie odwołać likwidatora, należałoby wyeliminować z obrotu prawnego decyzję o powołaniu likwidatora, czy to w trybie odwoławczym, czy w trybie nadzwyczajnych postępowań administracyjnych uregulowanych w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego, tj. wznowienia postępowania, zmiany decyzji tworzącej prawa nabyte albo stwierdzenia nieważności decyzji.

Likwidator wykonuje usługi w imieniu i na rzecz likwidowanej spółki wodnej, zatem nie może zawrzeć umowy o pracę z likwidowaną spółką i w praktyce będzie wykonywał swoje zadania na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. zlecenia, czy o świadczenie usług), a nie umowy o pracę. Analogicznie umowy o prace nie może zawrzeć ze starostą, który co do zasady jest kierownikiem jednostki organizacyjnej w postaci starostwa powiatowego, w której w sposób oczywisty nie może być zatrudniony likwidator spółki wodnej w celu przeprowadzenia jej likwidacji.

W odniesieniu do wynagrodzenia likwidatora należy zauważyć, że w myśl art. 465 ust. 5 Prawa wodnego likwidator jest wynagradzany na koszt spółki wodnej, a wysokość jego wynagrodzenia ustala starosta niezależnie od tego kto go powołał w formie decyzji. Określenie wysokości wynagrodzenia likwidatora powinno uwzględniać realia rynkowe, czyli posiłkowo można wziąć pod uwagę stawki funkcjonujące w ramach postępowań likwidacyjnych dotyczących spółek z ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (*Dz.U. z 2024 r. poz. 18, z późn. zm.*). Powinno ono ponadto uwzględniać ponoszone przez likwidatora koszty, nakład pracy, poświęcony czas, stopień złożoności postępowania, itp.

Zgodnie z art. 465 ust. 4 Prawa wodnego, likwidator podejmuje w imieniu spółki wodnej czynności niezbędne do zakończenia jej działalności. Czas trwania likwidacji zależy w dużej mierze od sprawności działania likwidatora, wielkości majątku spółki który należy spieniężyć, wielości wierzycieli, sytuacji spółki oraz ilości spraw do zamknięcia. Zatem podejmowane przez niego czynności powinny zmierzać do przeprowadzenia inwentaryzacji majątku spółki, wypełnienia zaciągniętych zobowiązań lub ich zakończenia. Ustawodawca nie przewidział terminu w jakim powinno nastąpić zlikwidowanie spółki wodnej (*przykładowo takie regulacje zawarte są w np.: art. 286 § 1 Kodeksu spółek handlowych*).

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 465 ust. 6 Prawa wodnego likwidator odpowiada za szkody powstałe na skutek przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego z naruszeniem zasad określonych w przepisach ustawy Prawo wodne lub postanowieniach statutu spółki wodnej. Likwidator odpowiada m.in. za szkody w majątku spółki polegające na uszczupleniu jej majątku lub innych niekorzystnych dla niej działaniach. Jest to odpowiedzialność kształtowana na zasadach ogólnych Kodeksu cywilnego. Likwidator mógłby się uwolnić od odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego tylko w przypadku wykazania, że nie ponosi winy albo szkoda nie ma związku z jego działaniem lub zaniechaniem.

Mając powyższe na uwadze, likwidator powinien podejmować aktywne działania likwidacyjne, a brak takich działań wiąże się z odpowiedzialnością odszkodowawczą. Zgodnie z art. 441 ust. 1 Prawa wodnego spółki wodne oraz związki wałowe są niepublicznymi formami organizacyjnymi, natomiast zgodnie z art. 443 ust. 1 oraz ust. 2 Prawa wodnego ww. spółki mogą korzystać z pomocy finansowej państwa udzielanej w formie dotacji podmiotowej z budżetu państwa przeznaczonej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych, spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (*Dz.U. z 2024 r. poz. 104, z późn. zm.*) odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów. Spółki wodne nie stanowią jednostek sektora finansów publicznych, natomiast mogą otrzymywać dotacje podmiotowe oraz dotacje celowe. Gospodarowanie majątkiem spółki nie stanowi dysponowania środkami publicznymi, gdyż spółki wodne, co do zasady, wydatkują środki należące do spółki w imieniu własnym, na potrzeby realizowanych przez nie celów statutowych. Likwidator wstępuje w prawa i obowiązki zarządu i podejmuje w imieniu spółki wodnej czynności niezbędne do zakończenia jej działalności. Czynności podejmowane w celu likwidacji spółki co do zasady nie stanowią czynności dysponowania środkami publicznymi. Jednakże zgodnie z orzeczeniem Głównej Komisji Orzekającej z dnia 14 lutego 2022 r. BDF1.4800.42.2021 czynem rodzącym odpowiedzialność z art. 9 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie dotacji. Znamiona tego przepisu zostają wypełnione, jeśli dochodzi do dokonania wydatku ze środków dotacji. Oznacza to, że poza przedmiotowym zakresem odpowiedzialności z tego przepisu pozostają zatem czynności, które dotyczą dotacji, lecz nie stanowią jej wydatkowania.

Zatem likwidator/zarząd spółki wodnej będzie ponosił odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadku wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację; nierozliczenie w terminie

otrzymanej dotacji; niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należytnej wysokości (art. 9 pkt 1-3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na jeszcze jedno uprawnienie starosty. W oparciu o przepis art. 454 ust. 3 Prawa wodnego, w drodze decyzji, ustala on wysokość i rodzaj świadczeń oraz terminy ich spełnienia, o których mowa w art. 454 ust. 1, tj. *„Jeżeli osoby fizyczne lub prawne niebędące członkami spółki wodnej oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej odnoszą korzyści z urządzeń spółki wodnej lub przyczyniają się do zanieczyszczenia wody, dla której ochrony spółka wodna została utworzona, są obowiązane do ponoszenia świadczeń na rzecz tej spółki”*. Jednocześnie brak spełnienia w terminie przez podmiot zobowiązany decyzją starosty świadczeń o charakterze należności pieniężnej podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Odnosząc się do wskazanego przy piśmie problemu związanego z pozyskiwaniem przez spółki wodne aktualnych, nieodpłatnych informacji dotyczących właścicieli działek objętych działalnością spółek informuję (w oparciu o interpretację Ministerstwa Rozwoju i Technologii przepisów regulujących kwestie nieodpłatnego udostępniania danych z ewidencji gruntów i budynków), że zgodnie z art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990) udostępnianie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym danych ewidencji gruntów i budynków, co do zasady, odbywa się odpłatnie.

Niemniej jednak enumeratywnie wymienione odstępstwa od tej zasady przewiduje ust. 2 ww. ustawy. Dane państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego mogą być udostępniane nieodpłatnie m.in. na podstawie art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57). W myśl powyższego przepisu, podmiot prowadzący rejestr publiczny ma obowiązek zapewnić podmiotowi publicznemu albo podmiotowi niebędącemu podmiotem publicznym, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek powierzenia lub zlecenia przez podmiot publiczny ich realizacji, nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze (w tym do danych gromadzonych w bazie danych ewidencji gruntów i budynków), w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań.

Należy zauważyć, że przepisy Prawa wodnego w art. 441 ust. 1 wskazują, że spółki wodne, będące niepublicznymi formami organizacyjnymi, zrzeszającymi osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności, mają na celu zaspokajanie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Katalog działań z obszaru gospodarowania wodami został dookreślony w art. 441 ust. 3 Prawa wodnego i wskazuje, że spółki wodne mogą być tworzone w szczególności, m.in. do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń służących do ochrony przed powodzią, zapewnienia wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody, odwadniania gruntów zabudowanych lub zurbanizowanych. Warto podkreślić, że wskazany katalog ma charakter otwarty, o czym świadczy posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem *„w szczególności”*. Dodatkowo spółki wodne oprócz działań na rzecz swoich członków, mogą

realizować także działania celu publicznego, oraz podejmować inicjatywy zlecone przez podmioty publiczne. W opisanym zakresie, dostęp spółki wodnej do danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, w tym w ewidencji gruntów i budynków powinien mieć charakter nieodpłatny.

Na zakończenie pragnę powiadomić, że aktualnie w Ministerstwie Infrastruktury prowadzone są prace w zakresie identyfikacji barier ograniczających sprawne funkcjonowanie spółek wodnych, jak również nadzoru i kontroli nad ich działalnością sprawowanego obecnie przez starostów. Działając w celu zapewnienia lepszej adaptacji gospodarki wodnej do zmian klimatu oraz konieczność wdrażania przepisów Unii Europejskiej, a także nowe wyzwania (np. skuteczne przeciwdziałanie skutkom suszy, potrzeba ochrony przed powodzią) w Ministerstwie infrastruktury aktualnie analizowane są wszystkie potrzeby oraz uwagi zgłoszone do ustawy – Prawo wodne. Mając na uwadze zamiar zapewnienia sprawnego funkcjonowania spółek wodnych oraz potrzebę ciągłego doskonalenia istniejących regulacji, w tym w zakresie art. 447 odnoszącego się do następcy prawnego członka spółki wodnej i art. 454, tj. świadczeń na rzecz spółki Ministerstwo Infrastruktury realizację tego zamierzenia planuje przeprowadzić w ścisłej współpracy z jednostkami podległymi i nadzorowanymi przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, ale przede wszystkim z innymi resortami. Szczególna uwaga zostanie skierowana na wypracowanie takich przepisów, które będą wynikiem dyskusji i zaangażowania wszystkich interesariuszy.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Przemysław Koperski

Podsekretarz Stanu