



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.026.01.2019

Przemysław Dac
Prezes Wód Polskich

Państwowe Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie w Warszawie
ul. Grzybowska 80/82
00-844 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/088 Dzierżawa i użytkowanie jezior i obwodów rybackich Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie, ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Dac - Prezes Wód Polskich, od dnia 18 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja i nadzór w zakresie gospodarowania wodami śródlądowymi Skarbu Państwa dla celów rybackich
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2019, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Andrzej Pietrzyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/226/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Prezes Wód Polskich w ograniczonym zakresie sprawował nadzór nad działalnością regionalnych zarządów gospodarki wodnej³ w obszarze gospodarowania obwodami rybackimi i jeziorami Skarbu Państwa. W szczególności, w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie – Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej⁴, w okresie objętym kontrolą⁵ nie zaplanowano żadnej, a przeprowadzono tylko jedną kontrolę w ww. obszarze.

KZGW podejmował niewystarczające działania na rzecz określenia jednolitych dla wszystkich RZGW zasad nadzoru nad użytkownikami obwodów rybackich. Procedury przeprowadzania kontroli wewnętrznej, postępowań wyjaśniających oraz wizytacji kontrolnych w PGW WP wprowadzono dopiero po upływie 10 miesięcy od momentu powstania PGW WP. W uregulowaniach wewnętrznych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁶ nie określono jednak jednolitych zasad kontroli racjonalności gospodarki rybackiej, prowadzonej przez RZGW u użytkowników rybackich oraz częstotliwości kontroli, prowadzonych zarówno przez KZGW w jednostkach mu podległych, jak i kontroli użytkowników obwodów rybackich prowadzonych przez RZGW.

Ponadto nie zapewniono odpowiedniej liczby pracowników wykonujących zadania z zakresu gospodarki rybackiej, w tym z zakresu nadzoru nad użytkownikami rybackimi, co w ocenie Izby miało negatywny wpływ na jakość realizowanych w tym zakresie zadań.

PGW WP nie dysponowało w okresie objętym kontrolą pełnymi danymi nt. powierzchni wód stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym nieudostępnionych innym podmiotom do prowadzenia gospodarki rybackiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Organizacja i nadzór w zakresie gospodarowania wodami śródlądowymi Skarbu Państwa dla celów rybackich

Opis stanu faktycznego

1. PGW WP, od 1 stycznia 2018 r. wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód, które są własnością Skarbu Państwa i jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za krajową gospodarkę wodną. PGW WP działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁷ oraz statutu nadanego mu rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r.⁸

(dowód: akta kontroli str. 449 - 451)

Odpowiednio: na początek 2018 r. oraz początek i koniec 2019 r. ustalono, co następuje:

- powierzchnia wód udostępnionych na podstawie: umów dzierżawy i umów użytkowania (w tym umów pierwszeństwa) wynosiła odpowiednio: 386.397,186 ha, 383.438,111 ha i 383.125,601 ha;

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

³ Dalej: RZGW.

⁴ Dalej: KZGW.

⁵ Lata 2018-2019.

⁶ Dalej: PGW WP.

⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 310., dalej: Prawo wodne lub ustawa Prawo wodne.

⁸ Dz. U. poz. 2506.

- ustanowiono: 2.253, 2.254 i 2.255 obwodów rybackich;
- na podstawie umów zawartych z użytkownikami/dzierżawcami udostępniono: 2.033, 2.036 i 2.025 obwodów rybackich/akwenów;
- procentowy udział obwodów rybackich/akwenów udostępnionych na rzecz użytkowników rybackich w stosunku do ogólnej ich liczby wynosił: 90,2%, 90,3% i 89,8%;
- PGW WP było stroną 1.750, 1.752 i 1.738 umów o oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego oraz umów dzierżawy akwenów związanych z rybackim użytkowaniem, zawartych z 700, 701 i 690 podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 449 - 451)

2. Przychody netto jednostek organizacyjnych PGW WP z prowadzenia gospodarki rybackiej wyniosły: 6.050.612,07 zł w 2018 r. i 7.035.120,69 zł w 2019 r. (wzrost o 16,3%), w tym:

- w 2018 r. - 5.873.689,51 zł (97,1% przychodów) z tytułu udostępnienia obwodów rybackich/akwenów na rzecz użytkowników rybackich i 176.922,56 zł (2,9%) z tytułu prowadzenia przez RZGW gospodarki rybackiej na obwodach rybackich nieoddanych do użytkowania innym podmiotom;
- w 2019 r., z ww. tytułów odpowiednio: 6.738.194,97 zł (95,8%) i 277.441,22 zł (3,9%)⁹.

Koszty jednostek organizacyjnych PGW WP związane z prowadzeniem gospodarki rybackiej wynosiły w 2018 r. 623.122,34 zł, a w 2019 r. 596.390,48 zł (zmniejszenie o 4,3%) i w całości związane były z prowadzeniem przez RZGW gospodarki rybackiej na obwodach rybackich nieoddanych do użytkowania innym podmiotom¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 449 - 451)

Prezes Wód Polskich wyjaśniając przyczyny nieoddania innym podmiotom do rybackiego korzystania wszystkich podległych Wodom Polskim obwodów rybackich i w konsekwencji - ponoszenia kosztów prowadzenia w tych obwodach gospodarki rybackiej, w wysokości przewyższającej osiągnięte z tego tytułu przychody, wskazał, że zdecydowana większość obwodów rybackich została przekazana do rybackiego użytkowania, a pozostałe obwody mają różny status: część jest wyłączona z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (zgodnie z decyzją marszałka województwa), niektóre są na etapie regulowania statusu formalno - prawnego lub przekazywania na rzecz użytkowników rybackich, a w części RZGW PGW WP prowadzi lub też planuje prowadzić samodzielną gospodarkę rybacką.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił również, że KZGW PGW WP rekomendował RZGW intensyfikację działań mających na celu oddanie w użytkowanie obwodów rybackich (ogłaszanie przedmiotowych konkursów), m.in. w ramach bezpośrednich spotkań z przedstawicielami RZGW, w efekcie czego ogłoszono szereg postępowań konkursowych¹¹ oraz, że KZGW sygnalizował Ministerstwu Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zbliżający się termin uchylecia rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 stycznia 2007 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego¹², jak również brak przepisów przejściowych pozwalających na kontynuację ogłoszonych konkursów.

(dowód: akta kontroli str. 486 - 487)

⁹ 19.484,50 zł (0,3%) stanowiły przychody pozostałe.

¹⁰ Wielkości przekazane przez Wody Polskie ustalone na podstawie danych przesłanych przez RZGW.

¹¹ Konkursów na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich.

¹² Dz. U. Nr 27 poz. 181. Dalej: rozporządzenie w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego.

Należności ogółem na rzecz PGW WP z tytułu prowadzenia gospodarki rybackiej, według stanu na koniec 2018 i 2019 roku, wynosiły odpowiednio: 52.646,76 zł i 34.157,41 zł (zmniejszenie o 35,1%), w tym związane z realizacją umów dzierżawy/użytkowania akwenów/obwodów rybackich: 34.946,76 zł (66,4% ogółu należności) i 15.287,66 zł (44,8%).

W jednostkach organizacyjnych PGW WP nie prowadzono ewidencji księgowej, w szczególności pozwalającej na wyodrębnienie wielkości zobowiązań wynikających z prowadzenia gospodarki rybackiej.

(dowód: akta kontroli str. 449 - 451)

3. Prezes Wód Polskich wprowadził procedury przeprowadzania kontroli wewnętrznej, postępowań wyjaśniających oraz wizytacji kontrolnych w PGW WP zarządzeniem z dnia 8 listopada 2018 r.¹³ tj. po upływie 10 miesięcy od momentu powstania PGW WP.

W zarządzeniu dotyczącym kontroli nie określono minimalnej częstotliwości prowadzenia kontroli w RZGW i w podmiotach uprawnionych do rybactwa jak również rocznego, procentowego wskaźnika ilości podlegających kontroli użytkowników/umów, mających na celu zapewnienia nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gospodarki rybackiej, w tym wynikających z zawartych umów użytkowania i dzierżawy obwodów rybackich/akwenów.

Zgodnie z ww. zarządzeniem, kontrole prowadzone były zgodnie z rocznym planem kontroli (od 2019 r., tj. drugiego roku działalności jednostki kontrolowanej). W celu opracowania planu kontroli, zgodnie z ww. zarządzeniem, przeprowadzano analizę ryzyka z uwzględnieniem m.in. celów i zadań PGW WP, ryzyk wpływających na ich realizację, informacji o stanie realizacji oraz statusach programów i projektów oraz skarg dotyczących działalności jednostek organizacyjnych Wód Polskich.

W 2018 r. (pierwszym roku funkcjonowania PGW WP) prowadzono działania kontrolne i wyjaśniające o charakterze doraźnym, które nie dotyczyły gospodarki rybackiej. Na 2019 r. zaplanowano dwa zadania kontrolne obejmujące siedem RZGW. Zaplanowane kontrole nie obejmowały jednak zagadnień związanych z prowadzeniem gospodarki rybackiej.

Łącznie w 2019 r. przeprowadzono 10 kontroli wewnętrznych, postępowań wyjaśniających oraz wizytacji kontrolnych w jednostkach organizacyjnych PGW WP, z czego jedna (kontrola skargowa) związana była z gospodarką rybacką. Kontrola ta przeprowadzona została w RZGW w Bydgoszczy i dotyczyła prawidłowości procedowania wyboru ofert w postępowaniu „Konkurs ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego jeziora Tuczo na cieku bez nazwy Zlewni rzeki Noteć – Nr 1”. W wyniku tej kontroli wykazano nieprawidłowości polegające na braku formy pisemnej uchwały o wyniku konkursu oraz pełnego udokumentowania czynności z prac komisji konkursowej. Rekomendacje w tym zakresie zostały przyjęte do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 101 - 185)

4. W ramach działań na rzecz określenia zasad nadzoru i kontroli użytkowników rybackich, w tym kontroli zarybień, KZGW zalecał m.in. ujednolicenie kontroli wykonywania umów użytkowania rybackiego według przekazanego wzoru. Dyrektorom RZGW przekazano narzędzia wspomagające nadzór nad gospodarką rybacką, tj. zestawienia: „Kontrola zarybień w ramach PGW WP RZGW” oraz „Rozliczenie zobowiązań użytkownika rybackiego” z dołączonymi zasadami ich

¹³ Zarządzenie Nr 51/2018 r. Prezesa Wód Polskich z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania kontroli wewnętrznej, postępowania wyjaśniającego oraz wizytacji kontrolnej w PGW WP.

prowadzenia¹⁴. Zalecono również by wskazaną dokumentację prowadzić na bieżąco i dodatkowo uzupełnić w zakresie niezbędnych danych, tak by uzyskać pełniejszy obraz gospodarki rybackiej. W grudniu 2019 r. zwrócono się do wszystkich RZGW o przekazanie, w terminie do 15 kwietnia 2020 r., informacji dotyczących prowadzonych zestawień.

(dowód: akta kontroli str. 376, 464)

Zarządzeniem w sprawie zmiany „Procedur gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej”¹⁵ Prezes Wód Polskich wprowadził ramowe wzory umów na korzystanie z mienia Skarbu Państwa będące we władaniu PGW WP - RZGW, w tym również w zakresie umów użytkowania obwodu rybackiego wraz z protokołem jego przekazania oraz deklarowanymi corocznymi nakładami rzeczowo - finansowymi na zarybienia.

W zarządzeniu wskazano cztery możliwe formy zabezpieczenia zapłaty należności wynikających z opłaty rocznej oraz nakładów rzeczowo - finansowych na zarybienia tj.: weksel in blanco, oświadczenie użytkownika o dobrowolnym poddaniu się egzekucji w formie aktu notarialnego, w trybie art. 777 kodeksu postępowania cywilnego, oświadczenie użytkownika o ustanowieniu hipoteki lub blokadę środków pieniężnych na rachunku bankowym na rzecz PGW WP - RZGW. Przewidziano również możliwość wypowiedzenia umowy lub naliczenia kar umownych za naruszenie jej postanowień.

(dowód: akta kontroli str. 386 - 402)

5. Dyrektor Departamentu Usług Wodnych KZGW WP w ramach nadzoru nad prowadzeniem przez RZGW gospodarki rybackiej w obwodach nieoddanych do użytkowania innym podmiotom, w oparciu o art. 240 ust. 3 pkt 12 Prawa wodnego¹⁶, wystąpił do wszystkich RZGW (w czerwcu 2019 r.) o przekazanie wykazu nieoddanych do użytkowania obwodów rybackich wraz z ich charakterystyką, przyczynami aktualnego statusu oraz terminami planowanego przekazania do użytkowania¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 403)

Prezes Wód Polskich wyjaśnił, że w trakcie roboczych spotkań w tym wideokonferencji, KZGW rekomendował przedstawicielom RZGW ogłaszanie konkursów na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich. Wyjaśnił także, że głównymi problemami utrudniającymi realizację tego zadania przez Dyrektorów RZGW były: brak przepisów wykonawczych pozwalających na ogłaszanie konkursów; nieuregulowany stan formalno - prawny obwodów czy niepotwierdzony status wody płynącej, a także ich niska atrakcyjność gospodarcza wynikająca np. z niewielkich rozmiarów obwodów, utrudnionego do nich dostępu, wysokiego stopnia kłusownictwa czy z niskiej produktywności.

Wyjaśnił również, że RZGW podejmowały aktywne działania ukierunkowane na przekazywanie do rybackiego użytkowania obwodów dotychczas nieoddanych do użytkowania lub w dzierżawę.

(dowód: akta kontroli str. 487, 491-492)

¹⁴ Pismo KUM.20.34.2.2019.tk z dnia 5 sierpnia 2019 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 67/2019 z dnia 13.11.2019 r.

¹⁶ Zgodnie z którym RZGW wykonują uprawnienia właściciela wód, w zakresie rybactwa śródlądowego, w stosunku do śródlądowych wód płynących, stanowiących własność Skarbu Państwa.

¹⁷ Zakres żądanych informacji obejmował: krótką charakterystykę obwodu w zakresie posiadanych danych (powierzchnia; akweny; ciek; charakter rybacki; problemy), termin i przyczyny zakończenia ostatniej umowy na użytkowanie/dzierżawę, planowany termin przekazania danego obwodu, przyczyny dotychczasowego nieprzekazania, opinię RZGW na temat potencjalnej możliwości przekazania obwodu na rzecz uprawnionego do rybactwa lub możliwości samodzielnego prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, inne istotne kwestie.

Dyrektor Departamentu Usług Wodnych KZGW, pismem z dnia 7 maja 2019 r. skierowanym do Departamentu Rybołówstwa Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, sygnalizował, że z dniem 2 lipca 2019 r. traci moc rozporządzenie w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego. Ponadto wskazał potrzebę ujęcia przepisów przejściowych umożliwiających kontynuację ogłoszonych postępowań konkursowych, zwrócił się o przekazanie założeń do nowego rozporządzenia, zadeklarował również pomoc przy opracowaniu nowego aktu prawnego.

KZGW otrzymał projekt przedmiotowego rozporządzenia w dniu 21 października 2019 r. Prezes Wód Polskich wraz z RZGW uczestniczył w procesie opiniowania projektowanego rozporządzenia. Uwagi do projektu zgłoszono pismem z dnia 25 października 2019 r.¹⁸ oraz pismem z dnia 8 stycznia 2020 r.¹⁹

(dowód: akta kontroli str. 405 - 417)

Po uchyleniu z dniem 2 lipca 2019 r. rozporządzenia w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego, RZGW w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku i Wrocławiu, kontynuowały konkursy rozpoczęte przed tą datą inne natomiast wycofały ogłoszone postępowania (RZGW Kraków, RZGW Lublin, RZGW Poznań, RZGW Rzeszów, RZGW Szczecin, RZGW Warszawa). Żaden z RZGW nie organizował po tej dacie nowych konkursów.

Konkursy kontynuowane przeprowadzone zostały w oparciu o przepisy obowiązujące w dniu ich ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 370 – 373, 471-472)

6. Prezes Wód Polskich nie określił zasad okresowej weryfikacji, przez uprawnionego do rybactwa lub przez RZGW, zasadności istnienia obrębów ochronnych.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił m.in., że nie uregulował ww. zasad z uwagi na brak takiej potrzeby na jego poziomie. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym²⁰, zarząd województwa, ustanawia i znosi obręby ochronne. W konsekwencji – w opinii Prezesa - to zarząd województwa powinien posiadać wiedzę w zakresie zasadności istnienia obrębów ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 369)

7. Prezes Wód Polskich nie określił zasad/wytycznych dotyczących nadzoru nad wielkością amatorskiego połowu wędkarskiego.

Jednocześnie Prezes Wód Polskich, jako najbardziej skuteczne metody dla określania ilości amatorskiego połowu ryb, które zapewniałyby nieprzekraczanie limitów wielkości połowów poszczególnych gatunków ryb, określonych w operatach rybackich i umowach użytkowania obwodów rybackich, wskazał następujące działania:

- prowadzenie rejestrów amatorskiego połowu ryb przez wędkarzy i szczegółowa analiza tych rejestrów przez użytkownika rybackiego,
- regulowanie w oparciu o powyższe dane ilości wędkarzy połowiących w danym obwodzie rybackim,
- wprowadzanie dodatkowych działań ochronnych w postaci podwyższenia wymiarów ochronnych czy dodatkowych okresów ochronnych dla ryb o dużej presji wędkarskiej,
- wyłączanie niektórych stref obwodów - szczególnie cennych dla ichtiofauny - z amatorskiego połowu ryb,

¹⁸ Pismo KUM.20.26.2.2019.tk,kw skierowane do Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej MGMiZS.

¹⁹ Pismo do Podsekretarza Stanu w MGMiZS Anny Moskwa KUM: 20.26.3.2019 tk.

²⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2168). Dalej: urś.

w połączeniu z intensyfikacją kontroli rejestrów i faktycznych połowów przez Państwową oraz Społeczną Straż Rybacką.

Prezes Wód wyjaśnił również, iż w jego ocenie istotne byłyby również działania użytkowników rybackich w postaci bardziej konkurencyjnych cenników dla wędkarzy rzetelnie prowadzących rejestry połowów czy dodatkowych metod ułatwiających przekazywanie przedmiotowych danych (e-mail; strona internetowa; aplikacja) oraz działania edukacyjne podnoszące świadomość wędkarzy w zakresie konieczności prowadzenia przedmiotowych rejestrów, co pomogłoby zoptymalizować prowadzoną gospodarkę rybacką i wzrost ilości zasobów szczególnie cennych wędkarsko gatunków ryb.

(dowód: akta kontroli str. 490)

Prezes Wód Polskich wyjaśnił, że czynnikami utrudniającymi realizację racjonalnej gospodarki rybackiej przez podmioty uprawnione do rybactwa (zarówno przez użytkowników zewnętrznych, jak i RZGW użytkujące obwody nieoddane do użytkowania innym podmiotom) są:

- nadmierny rozwój gatunków rybożernych, w tym - w szczególności - kormorana, co powoduje, że aktualnie zasoby wyzerowywanych ryb przez kormorana przekraczają ilości ryb pochodzące z połowów gospodarczych,
- niewystarczający poziom kontroli wód przez Państwową Straż Rybacką, co w efekcie wpływa na wysoki poziom kłusownictwa,
- postępujące zmiany klimatyczne, w efekcie których coraz większym problemem są zasoby wody: coraz niższe poziomy wód, wzrost średnich temperatur wody, coraz częstsze deficyty tlenowe, co powoduje zmniejszanie ilości stref wody dostępnych do życia i rozrodu ryb, redukcję bazy pokarmowej czy rozrost populacji organizmów wpływających negatywnie na ryby i stan wód (np. sinice).

Prezes Wód Polskich wyjaśnił, że w aktualnej sytuacji rybactwa śródlądowego w Polsce i mocnej tendencji spadkowej połowów ryb z jezior i rzek należałoby ponownie zweryfikować aktualnie obowiązującą ustawową definicję racjonalnej gospodarki rybackiej, tak by racjonalność miała również wymiar ekonomicznej opłacalności. Aktualnie ustawowo nałożony na Dyrektorów RZGW obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w nieoddanych do użytkowania obwodach rybackich, niezależnie od kosztów i zysków, mógłby potencjalnie prowadzić do sytuacji pewnej niegospodarności - w zakresie wykorzystania finansów publicznych.

Wyjaśnił również, że czynnikiem utrudniającym skuteczny nadzór Wód Polskich (zarówno KZGW, jak i RZGW) nad realizacją tej gospodarki przez podmioty uprawnione do rybactwa jest zmniejszające się zainteresowanie studiami na kierunkach rybackich i w konsekwencji niedobory kadrowe osób o odpowiednich kwalifikacjach.

(dowód: akta kontroli str. 489-490)

8. Sprawozdanie z działalności PGW WP za 2018 r. obejmujące m.in. charakterystykę tej jednostki, sprawozdanie z jej funkcjonowania, sprawozdanie z realizacji zadań merytorycznych i postulaty dotyczące usprawnienia działalności PGW WP zostało przekazane Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w terminie określonym w art. 240 ust. 14 ustawy - Prawo Wodne²¹, tj. 1 lipca 2019 r. (poniedziałek).

(akta kontroli str. 473)

²¹ Zgodnie z art. 240 ust. 14 ustawy - Prawo Wodne, Wody Polskie sporządzają sprawozdanie z działalności za rok poprzedni i przekazują je do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PGW PGW WP w okresie objętym kontrolą nie sprawowało właściwego nadzoru nad działalnością RZGW w zakresie gospodarki rybackiej. Nie planowało i nie dokonywało kontroli podległych RZGW w ww. zakresie. Przeprowadzono tylko jedną kontrolę skargową.

(akta kontroli str. 101-169)

Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych²² tj. zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej a także zasad opisanych w załączniku do Komunikatu Ministra Finansów²³ pn. „Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem”.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił, że w jego ocenie instrumentem zarządzania zasobami wodnymi są kontrole gospodarowania wodami, a nie kontrole realizowane w ramach procedur wewnętrznych, jako element nadzoru nad działaniami RZGW, czy też kontrole realizowane w ramach sprawdzenia realizacji umów o charakterze cywilnoprawnym oraz, że w okresie objętym kontrolą KZGW nie miało szczególnych przesłanek do przeprowadzania szeroko zakrojonych działań kontrolnych ukierunkowanych na RZGW czy użytkowników rybackich.

Ponadto Prezes Wód Polskich wyjaśnił, że w jego ocenie KZGW nie jest zobligowany przepisami prawa do przeprowadzania kontroli planowych RZGW w obszarze gospodarki rybackiej oraz, że KZGW pozostaje w stałym kontakcie ze wszystkimi RZGW, przekazuje narzędzia wspomagające nadzór nad gospodarką rybacką – w tym zakresie zalecono np.: ujednolicenie kontroli wykonywania umów użytkownika rybackiego według przekazanego wzoru i przekazano narzędzia wspomagające nadzór nad gospodarką rybacką, tj. zestawienia dotyczące kontroli zarybień w ramach PGW WP RZGW i rozliczenia zobowiązań użytkownika rybackiego wraz z dołączonymi zasadami ich prowadzenia. Sformułowano również zalecenia, aby ww. dokumentację prowadzić na bieżąco i dodatkowo uzupełnić w zakresie niezbędnych danych, tak by uzyskać pełniejszy obraz gospodarki rybackiej.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił również, że w sytuacji zastrzeżeń dotyczących sprawowanego przez RZGW nadzoru nad użytkownikami rybackimi będą podejmowane stosowne działania, w tym również kontrole.

(akta kontroli str. 482 – 484)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że kontrola przeprowadzona w niniejszym temacie w RZGW wykazała szereg nieprawidłowości, w tym o charakterze systemowym, których KZGW nie wyeliminował w ramach sprawowanego nadzoru. RZGW w Gdańsku, Poznaniu Wrocławiu i Katowicach nie użytkowały obwodów rybackich nieoddanych w użytkowanie innym podmiotom, do czego były zobowiązane na podstawie art. 6 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 urś. Dyrektorzy RZGW w odniesieniu do nieużytkowanych obwodów, w których prowadzenie gospodarki rybackiej było nieracjonalne, nie występowali do Marszałka Województwa o wydanie decyzji w sprawie zwolnienia na czas określony od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej lub uznania zbiornika za czasowo nieprzydatny do prowadzenia takiej gospodarki (art. 6 ust. 3 urś) lub do wojewody o zniesienie takiego obwodu (art. 15 ust. 1

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

²³ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. MF poz. 56).

ww. ustawy). Nieprawidłowości w tym zakresie wskazują na uchybienie przez RZGW podstawowym obowiązkom dotyczącym zasad gospodarowania wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, a ponadto ujawniają brak reakcji zarządczej w ramach uprawnień przysługujących KZGW. Powyższe, w ocenie NIK, wynika z niedostatecznego rozeznania KZGW w działalności podległych mu RZGW. Przeprowadzenie, w kontrolowanym okresie, jednej kontroli skargowej w ocenie Izby jest niewystarczające i stanowi przyczynę niezidentyfikowania nieprawidłowości w powyższym zakresie oraz utrudnia podejmowanie działań zaradczych, eliminujących potencjalne nieprawidłowości lub zapobiegających ich powstawaniu.

2. PGW WP nie sprawowało właściwego nadzoru nad powierzonym mieniem i w konsekwencji nie posiadało wiedzy w zakresie powierzchni wód stanowiących własność Skarbu Państwa, powierzchni obwodów rybackich ustanowionych na tych wodach oraz powierzchni obwodów rybackich ustanowionych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, a niedostępnych innym podmiotom do rybackiego wykorzystania. Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych tj. zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej a także zasad opisanych w załączniku do Komunikatu Ministra Finansów pn. „Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem”.

(dowód: akta kontroli str. 449 - 451)

Powyższy stan rzeczy Prezes Wód Polskich wyjaśnił brakiem - w obowiązujących i projektowanych uregulowaniach prawnych - obowiązków w tym zakresie²⁴. Wskazał również, że zgodnie z ustawą Prawo wodne oraz projektem rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie systemu informacyjnego gospodarowania wodami, w systemie informacyjnym gospodarowania wodami (SIGW) gromadzone są informacje o sieci hydrograficznej, zawartej na Mapie Podziału Hydrograficznego Polski w skali 1: 10 000²⁵. W zakresie obwodów rybackich gromadzone są wykazy obwodów rybackich, kopie aktów prawa miejscowego ustanawiających obwody rybackie oraz graficzna prezentacja lokalizacji ustanowionych obwodów. Wskazał, iż w związku z potrzebą rozszerzenia zakresu informacyjnego SIGW planowane są prace nad uzupełnianiem danych i stworzeniem ewidencji wód oraz nad metodyką wprowadzania i wizualizacji obwodów rybackich, które to dane będą zasilaly zbiory w SIGW.

3. PGW WP nie zapewniono odpowiedniego poziomu zatrudnienia pracowników zajmujących się gospodarką rybacką, adekwatnego do zakresu realizowanych zadań w poszczególnych RZGW, w tym zadań z zakresu nadzoru nad użytkownikami obwodów rybackich²⁶.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił, że na skutek zmian organizacyjnych związanych z powstaniem PGW WP nastąpiły również fluktuacje kadrowe. Zaznaczył, że w każdym RZGW są zatrudnione osoby, które zajmują się sferą gospodarki rybackiej. Wskazał na zmniejszające się zainteresowanie studiami na

²⁴ Projektowane rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w sprawie systemu informacyjnego gospodarowania wodami (SIGW). Zgodnie z powołanym projektem, PGW WP nie ma obowiązku gromadzenia informacji dotyczących własności Skarbu Państwa i powierzchni obwodów rybackich w systemie SIGW.

²⁵ Obejmują one: ciek i odcinki cieków, węzły na ciekach, jeziora i inne zbiorniki wodne, przebieg granic i obszarów: zlewni, zlewni elementarnych i zlewni hierarchicznych poszczególnych poziomów, działów wodnych, węzły na działach, obszary dorzeczy i regionów wodnych.

²⁶ Na braki kadrowe uwagę zwracali dyrektorzy RZGW kontrolowanych przez NIK, w wyjaśnieniach przyczyn powstałych nieprawidłowości.

kierunkach rybackich i w konsekwencji niedobory kadrowe osób o odpowiednich kwalifikacjach.

Jednocześnie Prezes Wód Polskich zadeklarował, że KZGW przeanalizuje poziom zatrudnienia w tej sferze w ramach poszczególnych RZGW i w sytuacji potencjalnej możliwości zmian kadrowych zarekomenduje ewentualnie dostosowanie poziomu zatrudnienia do ilości obowiązków w tej materii.

(akta kontroli str. 484, 489-490)

NIK wskazuje, że dyrektorzy kontrolowanych w niniejszym temacie RZGW, wyjaśniając przyczyny nieprawidłowości, zwracali uwagę m.in. na niedostateczny stan zatrudnienia w kierowanych przez nich jednostkach.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. W PGW WP nie określono jednolitych zasad kontroli racjonalności gospodarki rybackiej, prowadzonej przez RZGW u użytkowników rybackich²⁷. Nie określono również częstotliwości prowadzenia kontroli w RZGW i w podmiotach uprawnionych do rybactwa jak również rocznego, procentowego wskaźnika ilości podlegających kontroli użytkowników/umów, mających na celu zapewnienia nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gospodarki rybackiej, w tym wynikających z zawartych umów użytkowania i dzierżawy obwodów rybackich/akwenów.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił, że w jego ocenie na poziomie PGW WP nie istnieje obowiązek opracowania jednolitych zasad kontroli racjonalności gospodarki rybackiej oraz, że Dyrektor RZGW, jako strona umowy użytkowania obwodu rybackiego weryfikuje wywiązywanie się użytkownika rybackiego z postanowień umowy, w tym także założeń przyjętych w operacie rybackim, natomiast oceny obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim dokonuje marszałek województwa, której zakres i sposób postępowania przy jej dokonywaniu określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej²⁸.

Prezes Wód Polskich w wyjaśnieniach wskazał, iż KZGW podejmie się analizy ewentualnej zasadności wprowadzenia ogólnych zasad oceny racjonalności gospodarki rybackiej.

(akta kontroli str. 484)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że objęte kontrolą w niniejszym temacie RZGW w różny sposób i w różnym stopniu nadzorowały wykonawców umów zawartych w sprawie oddania w użytkowanie obwodów rybackich. Skrajne przykłady to RZGW w Krakowie, który kontrolował corocznie wszystkich użytkowników obwodów rybackich, natomiast RZGW w Gdańsku w latach 2018 i 2019 kontrolą objął odpowiednio: 1,27% oraz 2,18% użytkowników i dzierżawców.

2. W PGW WP nie opracowano zasad/wytycznych dotyczących sprawowania nadzoru nad wielkością połowów wędkarskich. Uregulowania takie umożliwiłyby wszystkim RZGW dokładną kontrolę ilości odławianych ryb

²⁷ W powyższym zakresie skierowano jedynie zalecenia dotyczące ujednolicenia kontroli wykonywania umów użytkowania rybackiego w zakresie dokonywania zarybnień.

²⁸ Dz. U. 2013 r. poz. 103.

np. poprzez zobowiązanie użytkowników rybackich do kontroli poziomu odłowów poprzez wprowadzenie - zgodnie z art. 7 ust. 2a urś - obowiązku rejestrowania amatorskiego połowu ryb.

Brak powyższych uregulowań może, w ocenie Izby, powodować ryzyko niedoszacowania poziomu odłowu ryb w okresie obowiązywania umów z użytkownikami/dzierżawcami obwodów rybackich /akwenów, a tym samym niedostosowania poziomu zarybień do poziomu wymaganego dla prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej polegającej m.in. na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa.

Prezes Wód Polskich wyjaśnił m.in., że nie uregulował ww. zasad z uwagi na brak potrzeb w tym zakresie. Wskazał, że to uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest zobligowany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką, która polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód zgodnie z zaopiniowanym, przez uprawnioną jednostkę naukową, operatem rybackim, który reguluje m.in. kwestie połowów wędkarskich i jest częścią umowy zawieranej pomiędzy uprawnionym do rybactwa, a Dyrektorem RZGW. Natomiast uprawniony do rybactwa podlega nadzorowi Dyrektora RZGW w zakresie przestrzegania warunków wskazanej umowy. Realizacja założeń wynikających z operatu rybackiego podlega również weryfikacji przez marszałka województwa.

Wyjaśnił ponadto, że art. 7 ust. 2a urś wprowadza możliwość prowadzenia rejestru amatorskiego połowu ryb, co wskazuje na fakultatywność takiego rozwiązania. Natomiast art. 6d ust. 14 i 16 ustawy określa co jest sprawdzane i oceniane w ramach przedłożonej oferty w trakcie postępowania konkursowego, przy czym nie ma tam zapisów pozwalających na faworyzowanie ofert zakładających wprowadzenie rejestru amatorskiego połowu ryb. Regulacje dotyczące dodatkowego premiowania oferentów, wprowadzających obowiązkowe rejestry amatorskiego połowu ryb w konkursach na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich, byłoby elementem „zaostrażającym” założenia ustawy czyli wbrew założeniom ustawodawcy w tej materii, co nie może mieć miejsca.

NIK wskazuje, że kontrola NIK przeprowadzona w ramach niniejszego tematu u użytkowników obwodów rybackich Skarbu Państwa wykazała nieskuteczność w zakresie określania wielkości amatorskich połowów ryb. Powyższe wskazuje, iż brak ww. wytycznych może mieć przełożenie na brak adekwatnych działań w tym zakresie, w ramach uprawnień przysługujących dyrektorowi RZGW.

(akta kontroli str. 369, 485)

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad RZGW w obszarze gospodarki rybackiej.
2. Przeprowadzenie inwentaryzacji mającej na celu dokładne ustalenie mienia zarządzanego przez PGW WP, w tym w szczególności powierzchni obwodów rybackich ustanowionych na tych wodach oraz powierzchni obwodów rybackich ustanowionych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, a niedostępnych innym podmiotom do rybackiego wykorzystania.
3. Zapewnienie w podległych RZGW poziomu zatrudnienia pracowników zajmujących się gospodarką rybacką, w stopniu pozwalającym na realizację ustawowych zadań PGW WP.

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 Łodzi. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Łódź, 30 kwietnia 2020 r.

Kontroler
Andrzej Pietrzyk
Główny specjalista kontroli
państwowej

podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.

Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka
wice dyrektor
podpis

