



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-12-03/2013

P/13/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/163 – „Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86415 z dnia 26 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie („RZGW”), 03-194 Warszawa, ul. Zarzeczce 13B
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Bagiński, dyrektor RZGW od 17 stycznia 2002 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia prawidłowa realizacja postanowień umów zawartych z użytkownikami obwodów rybackich. Dotyczyło to zwłaszcza egzekwowania ponoszenia przez tych użytkowników nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia, wywiązywania się przez nich z zobowiązań finansowych wobec Skarbu Państwa oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji gospodarki rybackiej. Pozytywnie należy ocenić również prowadzenie kontroli podmiotów uprawnionych do rybactwa, rzetelne i terminowe rozpatrywanie skarg i wniosków w sprawach rybactwa śródlądowego oraz przygotowanie kadrowe i merytoryczne pracowników RZGW do realizowanych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie niewywiązywania się z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich, których dyrektor RZGW nie oddał w użytkowanie innym podmiotom oraz sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb w tych obwodach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja umów zawartych z podmiotami uprawnionymi do rybactwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 30 czerwca 2013 r., w części woj. warmińsko-mazurskiego („województwa”) znajdującej się we właściwości RZGW, w 203 obwodach rybackich o łącznej pow. zasadniczej 76,7 tys. ha, gospodarka rybacka prowadzona była przez 82 podmioty uprawnione do rybactwa, na podstawie 132 umów, których stroną był dyrektor RZGW. Z ww. liczby umów:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- 34 było umowami dzierżawy, na podstawie których 36 podmiotów uprawnionych do rybactwa użytkowało 105 obwodów rybackich o łącznej pow. 69,8 tys. ha; w umowy te - zawarte z podmiotami uprawnionymi do rybactwa przez dyrektorów Oddziałów Terenowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa („AWRSP”) i jej następcy prawnego - Agencji Nieruchomości Rolnych w Olsztynie („ANR”) – dyrektor RZGW wstąpił z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2006 r., na podstawie art. 217 ust. 6 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne² („Prawo wodne”);
- 98 – umowami użytkowania prawa rybackiego 98 obwodów rybackich (pow. 6,9 tys. ha), zawartymi przez dyrektora RZGW z 46 podmiotami uprawnionymi do rybactwa w wyniku przeprowadzonych konkursów ofert.

Ponadto, w bezpośrednim władaniu dyrektora RZGW znajdowało się 57 obwodów rybackich, które nie zostały oddane do rybackiego wykorzystania innym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 5 - 35, 144 - 151)

1.2. Badanie egzekwowania przez RZGW realizacji postanowień zawartych umów przeprowadzone zostało na próbie 10 umów dzierżawy i 10 umów użytkowania prawa rybackiego obwodów rybackich. Wykazało ono m.in., że w okresie objętym kontrolą dyrektor RZGW:

- egzekwował nałożony na strony zawartych umów obowiązek powiadamiania o miejscu i terminie planowanych czynności zarybieniowych oraz nadzorował ich dokonywanie (pracownicy RZGW uczestniczyli w tych czynnościach),
- wymagał prowadzenia przez podmioty uprawnione do rybactwa dokumentacji gospodarki rybackiej (protokołów zarybień i połowów, ksiąg gospodarczych i zestawień rocznych), której wiarygodność sprawdzana była podczas przeprowadzanych kontroli,
- egzekwował należności ustalone w umowach, tj. roczne czynsze dzierżawne (umowy dzierżawy) i opłaty roczne (umowy użytkowania prawa rybackiego), w wysokościach określonych tymi umowami; w latach 2010-2012 naliczone i opłacone czynsze wyniosły 852,6 tys. zł, a opłaty roczne - 23,9 tys. zł,
- wywiązał się z obowiązku naliczenia odsetek za zwłokę od nieterminowo wnoszonych opłat rocznych; w badanym okresie wystąpiły cztery przypadki wniesienia tych opłat (w łącznej kwocie 4.549,56 zł) z opóźnieniem od 58 do 162 dni, w związku z czym stronom zawartych umów naliczono odsetki karne w łącznej kwocie 77,48 zł.

Ponadto, dwunastu wpłat półrocznych rat czynszu dzierżawnego podmioty uprawnione do rybactwa dokonały z opóźnieniem od 1 do 6 dni, przy czym w każdym przypadku kwota odsetek za zwłokę nie przekraczała 3-krotnej wartości opłaty pocztowej za polecenie przesyłki listowej (6,60 zł), wobec tego podmiotom tym dyrektor RZGW nie naliczył odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 36 - 84, 94)

Ustalone
nieprawidłowości

W związku z zawartymi umowami dzierżawy, po 1 stycznia 2011 r. RZGW wystawiło uprawnionym do rybactwa 34 faktury z tytułu czynszu dzierżawnego za II półrocze 2010 r., na łączną kwotę netto 372.940,87 zł. W fakturach tych podatek od towarów i usług (VAT) naliczony został w kwocie 85.776,41 zł ogółem, tj. z zastosowaniem stawki w wysokości 23 %. Było to niezgodne z art. 41 ust. 14a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³ („ustawy o VAT”), który stanowi, że w przypadku czynności podlegającej opodatkowaniu podatkiem, która została wykonana przed dniem zmiany stawki podatku, dla której obowiązek podatkowy powstaje w dniu zmiany stawki podatku lub po tym dniu, czynność ta podlega

² Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

³ Dz. U. z 2011 r. nr 177, poz. 1054 ze zm.

opodatkowaniu według stawek podatku obowiązujących dla tej czynności w momencie jej wykonania.

W sprawie tej dyrektor RZGW wyjaśnił, że ze względu na występujące wówczas wątpliwości dotyczące naliczania podatku VAT z tytułu czynszu dzierżawnego za II półrocze 2011 r., zagadnienie to poddano opiniowaniu przez radcę prawnego RZGW, który zdecydował o zastosowaniu stawki 23 %. W opinii radcy prawnego, w przypadku analizowanego zagadnienia nie wystąpiła sytuacja wykonania usługi w poprzednim roku, lecz uprawnienie do tzw. „renty gruntowej”, która stanowi dochód z nieruchomości, a ten określa się według daty jego wymagalności określonej umową. Dlatego też podatek VAT z tytułu czynszu dzierżawnego za ww. okres naliczony został z zastosowaniem stawki 23%.

(dowód: akta kontroli str. 128 -143, 255)

Izba nie podziela ww. stanowiska, gdyż w świetle ustawy o VAT umowa dzierżawy co do zasady traktowana jest jako świadczenie usługi. W przypadku umów zawartych na okres kilkunastu lat usługa ta ma charakter ciągły i za moment jej wykonania uznaje się koniec ustalonego w umowie okresu rozliczeniowego. W związku z tym, że w analizowanych przypadkach czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem VAT, tj. usługi dzierżawy, wykonane zostały przed 1 stycznia 2011 r. (koniec okresu rozliczeniowego dzierżawy ustalony w zawartych umowach przypadał na 31 grudnia 2010 r.), RZGW nie miało podstaw do naliczenia podatku VAT z zastosowaniem wyższej (23%) stawki. Podatek ten, bez względu na fakt wystawienia badanych 34 faktur po 1 stycznia 2011 r., powinien zostać naliczony z zastosowaniem stawki 22 % i wynieść 82.046,99 zł, tj. o 3.729,42 zł mniej od kwoty faktycznie naliczonej.

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Analiza 10 umów dzierżawy wykazała ponadto, że w przypadku:

- trzech umów - dzierżawcy władali całymi obwodami rybackimi, tj. obwodami zasadniczymi i uzupełniającymi, które dyrektor RZGW oddał do użytkowania po 1 stycznia 2006 r., na podstawie aneksów do ww. umów, zawartych w dniach 14 października 2008 r., 29 maja 2009 r. i 1 lutego 2013 r.,
- czterech umów - w operatach rybackich obwodów, których umowy te dotyczyły, nie wyodrębniono obwodów uzupełniających,
- trzech umów - podmiotom uprawnionych do rybactwa wydzierżawiono wyłącznie części zasadnicze obwodów rybackich, zaś ich części uzupełniające pozostawały we władaniu RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 41 - 72, 85)

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą trzem ww. podmiotom uprawnionym do rybactwa, dzierżawiącym tylko części zasadnicze obwodów rybackich, dyrektor RZGW nie przekazał znajdujących się w jego władaniu części uzupełniających tych obwodów. Stan taki był niezgodny z art. 12 ust. 5 ustawy o rybactwie śródlądowym, stanowiącym, że w obwodzie rybackim uprawnionym do rybactwa może być tylko jedna osoba fizyczna lub prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

W sprawie tej dyrektor RZGW podał, że przepisy ustawy o rybactwie śródlądowym nie obligują do prowadzenia gospodarki rybackiej w części uzupełniającej obwodu rybackiego, zaś o przydatności wód tej części decyduje każdorazowo uprawniony do rybactwa. Podał też, że żaden operat rybacki nie określa szczegółowo jakie działania gospodarcze, w tym zarybienia, mają być prowadzone na wodach obwodu uzupełniającego. Według dyrektora, wody te stanowią na ogół niewielkie cieki, często trudno dostępne lub wysychające, na których gospodarka rybacka może być nieopłacalna. W związku z tym, brak jest możliwości prawnych narzucenia

użytkownikom zmian do umowy dzierżawy danego obwodu rybackiego, w tym poprzez aneks do danej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 76, 117 - 127, 230 - 241, 255)

Opis stanu
faktycznego

1.2.2. Analiza 10 umów użytkowania prawa rybackiego obwodów rybackich, w zakresie zabezpieczenia wszystkich należności pieniężnych z tytułu opłaty rocznej oraz corocznych nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia, wykazała, że zgodnie z tymi umowami ośmiu użytkowników rybackich wniosło wymagane zabezpieczenie w formie weksla „in blanco” bez protestu z poręczeniem (o łącznej wartości 657 tys. zł), jeden wniósł zabezpieczenie w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji do kwoty 1,4 tys. zł, zaś jeden nie miał obowiązku wniesienia zabezpieczenia. W żadnym przypadku nie wystąpiła konieczność dochodzenia należności w ramach wniesionych zabezpieczeń, np. wskutek nie dokonywania zarybień lub nie wniesienia opłaty rocznej.

Żadna z ww. umów użytkowania nie była w RZGW analizowana pod kątem zasadności dokonywania zarybień w wielkościach w niej ustalonych. Przeprowadzenia takich analiz nie zlecano również jednostkom naukowo-badawczym, np. Instytutowi Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie („IRS”).

(dowód: akta kontroli str. 72, 76, 86 - 88)

Badaniu biegłego w zakresie rybactwa śródlądowego, powołanego postanowieniem dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie z 17 września 2013 r., poddanych zostało pięć umów użytkowania, w których względna (w zł/ha) wartość nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia była największa spośród umów zawartych przez dyrektora RZGW na użytkowanie jeziorowych obwodów rybackich na terenie województwa. Dotyczyło to obwodów rybackich jezior:

- Ławny Lasek w zlewni rzeki Pisy - nr 42 (o pow. 1,70 ha), dla którego względna wartość nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia ustalono na poziomie 394,12 zł/ha,
- Rzeźniki w zlewni rzeki Pisy nr 20 (14,20 ha) - 527,32 zł/ha,
- Kap w zlewni rzeki Pisy nr 10 (20,10 ha) - 507,00 zł/ha,
- Rzeckiego w zlewni rzeki Łyny nr 34 (59,00 ha) - 327,97 zł/ha,
- Dejguny w zlewni rzeki Pisy nr 6 (808,20 ha) - 167,84 zł/ha.

Według przedstawionej przez biegłego opinii z przeprowadzonych badań, we wszystkich poddanych analizie obwodach rybackich istnieją odpowiednie warunki i możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Założenia racjonalności prowadzenia tej gospodarki, zwłaszcza dotyczące ochrony (w tym zarybień) i eksploatacji pogłowia ryb w wodach badanych obwodów rybackich, są dostosowane do obecnego i przewidywanego stanu środowiska jezior i występującej w nich ichtiofauny. We wszystkich analizowanych obwodach planowane zarybienia są bezpieczne ekologicznie. Biegły ten stwierdził również, że:

- We wszystkich ww. obwodach rybackich zaplanowane nakłady rzeczowo-finansowe na zarybienia można uznać za zasadne pod względem ekonomicznego kryterium rozwoju zrównoważonego, mierzonego ich porównaniem do średniej ogólnopolskiej wartości całkowitych przychodów w jeziorowych gospodarstwach rybackich w 2012 r. (554,03 zł/ha); jednocześnie w każdym przypadku nakłady te przekraczają średnią ogólnopolską łącznej wartości przychodów ze sprzedaży ryb towarowych i zezwoleń wędkarskich w tych gospodarstwach w 2012 r. (157,56 zł/ha);
- W czterech z pięciu analizowanych umów względna wartość nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia była wyższa od średniej dla wszystkich

jeziorowych obwodów rybackich województwa, oddanych w użytkowanie przez RZGW w wyniku przeprowadzonych konkursów ofert (242,95 zł/ha);

- W przypadku dwóch obwodów – jeziora Rzeźniki w zlewni rzeki Pisy nr 20 i jeziora Dejguny zlewni rzeki Pisy nr 6 – wystąpiły niejasne i nieprecyzyjne zapisy w operatach rybackich dotyczące zarybień, co utrudniało pełną ocenę racjonalności gospodarki rybackiej.

Z tych względów, ostateczna weryfikacja racjonalności prowadzonej gospodarki rybackiej w ww. obwodach musi być przeprowadzona na podstawie kontroli dokonywanych m. in. przez RZGW, w zakresie wypełniania warunków zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 163 - 164, 167 - 212)

W okresie objętym kontrolą RZGW nie kontrolował wypełniania warunków umów zawartych z użytkownikami pięciu ww. obwodów rybackich.

W sprawie tej zastępca dyrektora RZGW wyjaśniła, że jeden z pięciu podmiotów, którego umowa była poddana badaniu biegłego powołanego przez NIK, był skontrolowany w 2009 r., natomiast kontrole czterech pozostałych użytkowników zaplanowane zostaną w kolejnych latach, gdyż umowy z nimi zawarto niedawno - w 2011 r. i 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 94 - 95, 251 - 255)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W świetle przytoczonej wyżej opinii biegłego w zakresie rybactwa śródlądowego, wywiązywanie się przez uprawnionych do rybactwa z obowiązku ponoszenia nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia w wielkościach zadeklarowanych w ofertach konkursowych oraz przyjętych do realizacji w zawartych umowach użytkowania, jest bardzo istotne dla zapewnienia racjonalności prowadzonej gospodarki rybackiej. Umowy, w których wielkość tych nakładów jest największa mogą być obciążone ryzykiem niezrealizowania przez uprawnionych do rybactwa warunków w nich zawartych⁴. Dlatego też, zdaniem NIK, wielkość przyjętych nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia powinna być uwzględniana przy planowaniu przez RZGW kontroli w tych podmiotach, zaś realizacja tych umów, w których wielkości te są największe, powinna być poddana szczególnemu nadzorowi ze strony organu wykonującego uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego (RZGW).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę na postanowienia umów użytkowania dotyczące połowów dokonywanych przez podmioty uprawnione do rybactwa. Zgodnie z § 6 ust. 2 lit. b tych umów, użytkownicy rybacy zobowiązani zostali m. in. do prowadzenia gospodarki rybackiej zgodnie z operatem rybackim, w tym odławiania ryb na poziomie w nim wskazanym. Biorąc pod uwagę fakt, że w operatach rybackich na ogół nie wskazuje się dopuszczalnego poziomu odłowów, ww. zobowiązanie umowne nie ma w istocie znaczenia. Nie ma bowiem możliwości ustalenia, czy strona zawartej umowy prawidłowo wywiązuje się z nałożonych na nią obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 206 - 212, 243)

Opis stanu
faktycznego

1.3. W badanym okresie dziewięć podmiotów uprawnionych do rybactwa wystąpiło do RZGW z dziewięcioma wnioskami o zgodę na dokonanie zmian w operatach rybackich dziewięciu obwodów rybackich. Wnioski te dotyczyły m. in. zmian zawartego w operacie rybackim opisu obwodu rybackiego (3), sposobu prowadzenia gospodarki rybackiej, w związku ze zmianami w strukturze ichtiofauny (2) oraz zmian sortymentu materiału zarybieniowego, które wpłyną pozytywnie na jakość

⁴ Deklarowana wielkość nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia była kryterium konkursowym na objęcie obwodów w użytkowanie rybackie.

łowiska (4). Wszystkie złożone wnioski rozpatrzone zostały pozytywnie, w terminach nie przekraczających dwóch miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 86, 89 - 91)

1.4. W okresie objętym kontrolą wygasło dziewięć umów dzierżawy, zawartych przez AWRSP (obecnie ANR), w które z dniem 1 stycznia 2006 r. wstąpił z mocy prawa dyrektor RZGW. Na podstawie ww. umów uprawnieni do rybactwa (osiem osób fizycznych i jedno gospodarstwo rybackie) prowadzili gospodarkę rybacką w dziewięciu obwodach rybackich o łącznej pow. 315,7 ha. Sześciu z ww. dziewięciu uprawnionych do rybactwa złożyło oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszy okres, powołując się na art. 4 ust. 3 ustawy o rybactwie śródlądowym, stanowiący, że po upływie okresu na jaki została zawarta umowa, o której mowa w ust.1 pkt 2 ww. artykułu, osobie będącej stroną dotychczasowej umowy przysługuje prawo pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszy okres.

We wszystkich ww. przypadkach dyrektor RZGW odmówił zawarcia umowy dzierżawy na dalszy okres na zasadzie pierwszeństwa, gdyż kierował się następującymi przesłankami:

- według art. 4 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o rybactwie śródlądowym, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi⁵, AWRSP, jak również jej następcza ANR, nie były organami administracji publicznej wykonującymi uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego, a więc zawarte przez nią umowy dzierżawy nie mogą być uznane za umowy zawarte z właściwym organem administracji publicznej,
- prawo władania obwodem rybackim może zostać wykreowane tylko w sposób określony przepisami art. 13 ust. 3 i 5 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym oddanie w użytkowanie obwodów rybackich na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych następuje na podstawie umowy zawieranej przez dyrektora RZGW z oferentem wyłonionym w drodze konkursu,
- stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, w związku z art. 217 ust. 5a i 6 ustawy Prawo wodne, umowy dzierżawy nie stanowiły podstawy do władania obwodami rybackimi, lecz jeziorami, a zatem nie dawały podstawy do skorzystania z prawa pierwszeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 86, 92 - 93)

1.5. W badanym okresie w RZGW opracowywane były roczne plany kontroli podmiotów uprawnionych do rybactwa. W 2011 r. i 2012 r. zaplanowano odpowiednio dwie i trzy kontrole, a w 2010 r. i w I półroczu 2013 r. kontroli takich nie zaplanowano.

W sprawie tej zastępca dyrektora RZGW wyjaśniła, że kontrole podmiotów uprawnionych do rybactwa przeprowadzane są w miarę możliwości finansowych i kadrowych RZGW. Są one planowane tak, aby każdy z uprawnionych do rybactwa skontrolowany został przynajmniej raz podczas obowiązywania umowy użytkowania. Brak kontroli w 2010 r. wynikał z długotrwałej nieobecności w pracy kierownika Wydziału ds. Gospodarki Rybackiej i konieczności rozdzielenia jego obowiązków pomiędzy innych pracowników tego wydziału. W I półroczu 2013 r. skontrolowano natomiast sześć podmiotów spoza terenu województwa, a na II półrocze zaplanowano kontrole w dwóch podmiotach.

(dowód: akta kontroli str. 94 - 95, 251 - 254)

⁵ Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1700).

Wszystkie zaplanowane przez RZGW kontrole zostały przeprowadzone. W latach 2011-2012, w ramach pięciu kontroli skontrolowano dziewięć podmiotów uprawnionych do rybactwa użytkujących obwody rybackie na terenie województwa. W 2011 r. odsetek skontrolowanych podmiotów wyniósł 2,2 % ogółu uprawnionych do rybactwa, z którymi zawarto umowy. W 2012 r. wyniósł on 7,3 %. W ocenie NIK zakres planowanych i zrealizowanych kontroli umożliwia skontrolowanie wszystkich podmiotów uprawnionych do rybactwa przynajmniej raz w okresie obowiązywania zawartych z nimi umów.

(dowód: akta kontroli str. 94)

Wyniki przeprowadzonych przez RZGW kontroli były następujące:

- w przypadku jednego podmiotu, prowadzącego gospodarkę rybacką w trzech obwodach rybackich o pow. 69,8 ha, nie stwierdzono nieprawidłowości,
- dwa podmioty prowadziły gospodarkę rybacką niezgodnie z operatami rybackimi, gdyż stwierdzono zarybianie materiałem nie ujętym w operacie oraz niedobory określonych w nim zarybień,
- w czterech podmiotach stwierdzono prowadzenie dokumentacji gospodarki rybackiej niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie prowadzenia tej dokumentacji⁶, gdyż nie zawierała ona niektórych danych w zestawieniach rocznych, protokole zarybień, i księdze gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 95, 100 - 116)

1.6. W zakresie problematyki rybactwa śródlądowego, w badanym okresie do RZGW wpłynęły dwie skargi i jeden wniosek, które rozpatrzono w terminie do 30 dni, tj. zgodnie z wymogami art. 237 § 1 ustawy Kpa⁷. Były to:

- skarga z 26 marca 2010 r. złożona przez spółkę z terenu powiatu ryckiego, dotycząca negatywnego oddziaływania stawów rybnych innego podmiotu na budynki skarżącego; w sprawie tej przeprowadzono oględziny, w wyniku których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu piętrzenia wody w ww. stawach, w związku z czym dyrektor RZGW przekazał sprawę Staroście Ryckiemu jako właściwemu organowi,
- skarga z 3 czerwca 2013 r., w której osoba fizyczna zarzuciła pracownikowi RZGW kradzież ryb podczas przeprowadzanych zarybień; skargę uznano za bezzasadną, o czym powiadomiono skarżącego w dniu 18 czerwca 2013 r.,
- wniosek poselski z 17 grudnia 2010 r. dotyczący likwidacji obwodu rybackiego jezior Smolnik Mały i Smolnik Duży (nr 16) oraz włączenia tych wód do obwodu jeziora Wydmińskiego w zlewni rzeki Elk (nr 17); wniosek rozpatrzono negatywnie (3 stycznia 2011 r.), uzasadniając to wynikami konsultacji społecznych i naukowych z 2001 r., według których na ww. wodach możliwe jest prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej.

(dowód: akta kontroli str. 96 - 99)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność RZGW w zbadanym obszarze.

2. Prowadzenie gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nie oddanych do użytkowania

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą liczba obwodów rybackich nie oddanych przez RZGW do rybackiego wykorzystania innym podmiotom była następująca:

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 30 września 2003 r. w sprawie dokumentacji prowadzonej przez uprawnionego do rybactwa (Dz. U. nr 180, poz. 1766 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.).

- według stanu na 1 stycznia 2010 r. – 127 obwodów, w tym 51 nie oddanych do użytkowania począwszy od 1 stycznia 2006 r.,
- według stanu na 31 grudnia 2010 r. – odpowiednio 98 i 49,
- według stanu na 31 grudnia 2011 r. – 85 i 48,
- według stanu na 31 grudnia 2012 r. – 69 i 42,
- według stanu na 30 czerwca 2013 r. – 57 i 42 obwody.

Przyczyny nie oddania ww. 57 obwodów rybackich do rybackiego wykorzystania przez inne podmioty, były następujące:

- W przypadku 47 obwodów dyrektor RZGW ogłosił łącznie 216 konkursów ofert (1-2 konkursy rocznie na każdy z tych obwodów), przy czym 201 z nich nie rozstrzygnięto z powodu braku ofert, zaś osiem kolejnych - z powodu odrzucenia ofert niespełniających wymogów rozporządzenia w sprawie konkursu ofert⁸; sześć konkursów było w toku, a jeden odwołano w związku ze zmianą nazwy obwodu;
- W przypadku 9 obwodów nie ogłaszano konkursów z powodu wyjaśniania stanu prawnego ośmiu obwodów rybackich i braku możliwości prowadzenia gospodarki rybackiej w jednym obwodzie. Dotyczyło to następujących obwodów rybackich:
 - jeziora bez nazwy w zlewni rzeki Ełk nr 8 - trwało wyjaśnianie sytuacji hydrologicznej jezior wchodzących w jego skład (stwierdzono, że cztery z pięciu jezior tego obwodu nie są połączone z siecią rzeczną naturalnym ciekami),
 - jeziora Prop w zlewni rzeki Łyny nr 54 i Tylkówek w zlewni rzeki Ełk nr 16 – w obu przypadkach RZGW nie dysponowało umowami dzierżawy tych obwodów, rozwiązanymi przez ANR; po otrzymaniu ww. dokumentów (16 lipca 2013 r.), w dniu 12 sierpnia 2013 r. dyrektor RZGW ogłosił konkursy na użytkowanie ww. obwodów rybackich,
 - jeziora Okrągłego w zlewni rzeki Pisy nr 40 - ze względu na fakt, iż jezioro to nie jest wodą płynącą, umowa jego dzierżawy przekazana została Staroście Olsztyńskiemu,
 - jeziora Lisunie i Smolak Wielki w zlewni rzeki Pisy (nr 49 i 86) – w obu przypadkach dyrektor Mazurskiego Parku Krajobrazowego wnioskuje do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie o objęcie tych obwodów ochroną rezerwatową i wyłączenie ich z prowadzenia gospodarki rybackiej,
 - jeziora Kaczeń w zlewni rzeki Węgorapy nr 23 i jeziora bez nazwy na terenie leśnictwa Czerwony Dwór nr 29 – planowane jest zniesienie tych obwodów, ze względu na to, że nie są to wody płynące,
 - jeziora Starokiejkuckiego w zlewni rzeki Omulew nr 16, znajdującego się w trwałym zarządzie Agencji Wywiadu, mającego status obiektu szczególnie ważnego dla bezpieczeństwa i obronności państwa i w związku z tym wyłączonego z prowadzenia innej działalności (np. gospodarki rybackiej).
- W przypadku obwodu jeziora Košno w zlewni rzeki Łyny nr 15 – do 31 maja 2013 r. prowadzona w nim była gospodarka rybacka przez dotychczasowego dzierżawcę, na podstawie umowy rozwiązanej przez RZGW w dniu 31 maja 2013 r. (konkurs ogłoszono 1 lipca 2013 r.)

(dowód: akta kontroli str. 144 - 152, 255 - 262)

⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie do użytkowanie obwodu rybackiego (Dz. U. nr 27, poz. 181)

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą, w obwodach rybackich nie oddanych do rybackiego użytkowania innym podmiotom dyrektor RZGW nie prowadził racjonalnej gospodarki rybackiej (nie zarybiał wód tych obwodów, a także nie dokonywał połowów i innych zabiegów rybackich) mimo, że w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybactwie śródlądowym jest on podmiotem uprawnionym do rybactwa, a stosownie do art. 6 ust. 1 tej ustawy, uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką.

W sprawie tej dyrektor RZGW wyjaśnił, że w obwodach tych nie prowadził racjonalnej gospodarki rybackiej, gdyż w pierwszej kolejności zakładał przekazanie tego uprawnienia innym podmiotom w drodze konkursu. Główną przyczyną niewyłonienia użytkowników tych obwodów był brak ofert konkursowych lub ich odrzucenie z powodów formalnych oraz niemożliwość ogłoszenia konkursów w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego niektórych obwodów.

W piśmie z 30 września 2013 r., skierowanym do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, dyrektor RZGW odniósł się do kwestii prowadzenia racjonalnej gospodarki w obwodach nie oddanych do rybackiego wykorzystania przez inne podmioty. Zawarł w nim tezę, iż nie jest on zobowiązany do prowadzenia gospodarki rybackiej w takich obwodach rybackich oraz że głównym zadaniem dyrektora RZGW jest oddawanie uprawnień w tym zakresie profesjonalnie przygotowanym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 117 - 118, 123, 144 - 152, 255 - 263)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że proces oddawania obwodów rybackich do rybackiego wykorzystania, mimo podejmowania intensywnych działań, może nie zostać zakończony ze względu na brak ofert konkursowych. Spośród 261 obwodów rybackich ustanowionych w części województwa znajdującej się we właściwości RZGW, aż 42 (16,1 %) - według stanu na 30 czerwca 2013 r. - pozostawały niezagospodarowane od co najmniej siedmiu lat. Zdaniem NIK, stan ten jest sprzeczny z zasadą prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących. W sytuacji braku ofert na zagospodarowanie takich obwodów ze strony podmiotów zewnętrznych, organ administracji publicznej wykonujący prawa właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego jest tym bardziej zobowiązany do dbania o mienie Skarbu Państwa, jakim jest populacja ryb bytujących w ww. wodach, będąca jednym z istotnych elementów składowych ekosystemów wodnych i mająca duże znaczenie dla społeczeństwa.

2.2. W okresie objętym kontrolą dyrektor RZGW sprzedawał zezwolenia na amatorski połów ryb w obwodach rybackich nie oddanych innym podmiotom do rybackiego wykorzystania, w których RZGW również nie prowadził takiej gospodarki. W okresie tym sprzedano ogółem 1.016 zezwoleń o łącznej wartości 26,5 tys. zł, z tego:

- w 2010 r. – 314 zezwoleń o wartości 7,2 tys. zł,
- w 2011 r. – 116 (2,5 tys. zł),
- w 2012 r. – 490 (15,2 tys. zł),
- w I półroczu 2013 r. – 96 (1,6 tys. zł).

Według informacji uzyskanej z IRŚ w Olsztynie sprzedaż zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach rybackich, w których dyrektor RZGW nie prowadził gospodarki rybackiej oraz nie przekazał tych obwodów do użytkowania innym podmiotom, była niezgodna z zasadami racjonalnej gospodarki rybackiej.

W tej sprawie dyrektor RZGW wyjaśnił, że sprzedaż zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach nieużytkowanych była niezasadna, jednakże prowadzono ją na polecenie Prezesa KZGW, będące skutkiem tzw. „presji wędkarskiej”.

Pismem z 30 grudnia 2010 r. Prezes KZGW polecił dyrektorom RZGW zaprzestanie z dniem 1 stycznia 2011 r. sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach nie oddanych do użytkowania innym podmiotom, zaś pismem z 5 maja 2011 r. polecił wznowić sprzedaż tych zezwoleń, ograniczając ją do obwodów, na użytkowanie których ogłoszono konkurs ofert (do czasu ich otwarcia). Pismem z 3 kwietnia 2012 r. Prezes KZGW poinformował dyrektorów RZGW, że amatorski połów ryb na podstawie wydanych przez nich zezwoleń dotyczy wyłącznie obwodów rybackich nie posiadających użytkownika rybackiego, a w przypadku uzasadnionego nieogłoszenia konkursu, zasadnym pozostaje dokonywanie sprzedaży zezwoleń na ten połów, pod warunkiem nienaruszania interesu osób trzecich lub przyszłych użytkowników rybackich.

(dowód: akta kontroli str. 118, 123, 144-159, 165-166 i 255-262)

Opis stanu
faktycznego

2.4. W związku nieprowadzeniem gospodarki rybackiej w obwodach nie oddanych do rybackiego użytkowania, RZGW nie sporządzał również, na potrzeby IRŚ, sprawozdań statystycznych RRW-23.

(dowód: akta kontroli str. 144 - 154)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność RZGW w zbadanym obszarze.

3. Działania na rzecz ochrony rybostanu wód

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2010 -2013 (I półrocze) dyrektor RZGW nie sporządzał we własnym zakresie i nie zlecał wykonania analiz dotyczących ochrony i odbudowy zasobów ryb w wodach, w tym niezbędnych działań służących utrzymaniu, odtworzeniu lub przywróceniu właściwego stanu tych zasobów.

W sprawie tej dyrektor RZGW wyjaśnił, że odpowiednie rozeznanie w kwestii zasobów ryb i ich ochrony winni mieć przede wszystkim oferenci przystępujący do konkursu na użytkowanie obwodu rybackiego, natomiast dyrektor RZGW opracowuje warunki korzystania z wód, wynikające z celów środowiskowych i ograniczenia w korzystaniu z tych wód. Podał również, że obecnie w RZGW trwają prace nad tym dokumentem, w którym wskazane zostaną m. in. niezbędne działania mające na celu udrożnienie rzek na potrzeby migracji ryb. Trwają również prace nad programami w zakresie warunków ochrony i odbudowy zasobów ryb, w tym odtworzenia żerowisk i tarlisk.

(dowód: akta kontroli str. 160 - 162)

3.2. W badanym okresie RZGW nie nawiązało formalnej współpracy (m. in. poprzez zawarcie porozumienia) z jednostkami naukowo-badawczymi w dziedzinie rybactwa śródlądowego (np. IRŚ w Olsztynie). Nie zasięmano również opinii takich podmiotów w sprawach rybactwa śródlądowego, a także nie korzystano z pomocy biegłych – pracowników naukowych tych jednostek, gdyż według wyjaśnień dyrektora RZGW nie zachodziła taka potrzeba, a spory wynikłe na tle realizacji umów rozstrzygane były przez sądy powszechne.

(dowód: akta kontroli str. 160 - 162)

3.3. W okresie objętym kontrolą dyrektor RZGW nie wnioskował do Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego, na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, o ustanowienie obrębów ochronnych w ramach obwodów rybackich.

W sprawie tej dyrektor RZGW wyjaśnił, że nie składał stosownych wniosków, gdyż użytkownicy obwodów rybackich nie zgłaszali potrzeb w tym zakresie. Podał też, że występowanie z takim wnioskiem przez dyrektora RZGW stanowiłoby element prowadzenia gospodarki rybackiej, co stałoby w sprzeczności z art. 12 ust. 5 ustawy o rybnictwie śródlądowym, według którego uprawnioną do rybnictwa w obwodzie rybnictwim może być tylko jedna osoba fizyczna lub prawna. Dyrektor wyjaśnił również, że w myśl ww. przepisu, obręby ochronne ustanawia i znosi w pierwszej kolejności zarząd województwa z urzędu, następnie na wniosek uprawnionego do rybnictwa, a dopiero w dalszej kolejności przepis ten jako wnioskodawcę wskazuje dyrektora RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 160 - 162)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że użytkownik rybnictwim nie zawsze jest zainteresowany ustanowieniem obrębu ochronnego, gdyż jego nadrzędnym celem jest eksploatacja gospodarcza wód. Nie bez przyczyny ustawodawca wyposażył w kompetencje w tym zakresie również dyrektora RZGW, a więc organ administracji publicznej wykonujący uprawnienia właściciela wody w zakresie rybnictwa śródlądowego. Zdaniem NIK, jeśli w obwodach rybnictwim znajdują się miejsca wymagające ochrony, to dyrektor RZGW powinien podjąć działania zmierzające do ustanowienia obrębów ochronnych. Jest to bowiem instrument ochrony czynnej zasobów ryb w wodach. Obowiązujące w nim zakazy wpływają na osłabienie tzw. presji antropogenicznej, która przejawia się zwłaszcza wycinaniem trzcinowisk, tworzeniem dzikich miejsc kąpieliskowych, czy niekontrolowaną zabudową brzegów jezior.

(dowód: akta kontroli str. 117 - 127, 160 - 162, 255)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Przygotowanie kadrowe i merytoryczne pracowników RZGW

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze statutem i regulaminem organizacyjnym RZGW, zadania dotyczące rybnictwa śródlądowego przypisane były Wydziałowi ds. Gospodarki Rybnictwim (WGR), funkcjonującemu w ramach Pionu Gospodarowania Majątkiem Skarbu Państwa. W wydziale tym zatrudnionych było pięciu pracowników, do obowiązków których należało:

- prowadzenie spraw związanych z oddawaniem w użytkowanie obwodów rybnictwim oraz dzierżawa prawa rybnictwim użytkowania jezior,
- przeprowadzanie postępowań konkursowych i przygotowanie projektów umów na oddanie w użytkowanie obwodów rybnictwim,
- prowadzenie spraw zabezpieczeń do tych umów, nadzór i kontrola ich realizacji oraz prowadzenie ich ewidencji,
- prowadzenie wszelkich spraw dotyczących ustanawiania i znoszenia obwodów rybnictwim oraz ustalania statusu wód.

(dowód: akta kontroli str. 215 - 227)

Pracownicy WGR i zastępca dyrektora RZGW nadzorujący pracę tego wydziału posiadali następujące wykształcenie:

- zastępca dyrektora RZGW - wyższe prawnicze,
- kierownik wydziału do 30 października 2011 r. - wyższe polonistyczne,
- kierownik wydziału od 1 sierpnia 2012 r. (zmiana osoby na tym stanowisku) - wyższe administracyjne,
- dwóch głównych specjalistów ds. obwodów rybnictwim - odpowiednio wyższe zootechniczne (ichtiolog) i wyższe w zakresie zoologii,

- dwóch starszych inspektorów - wyższe w zakresie rybactwa śródlądowego,
- inspektor - wyższe w specjalności bezpieczeństwa publicznego.

W okresie objętym kontrolą, celem wymiany doświadczeń i poszerzenia wiedzy o rybactwie, zastępca dyrektora RZGW i dwóch pracowników WGR (kierownik przed zmianą personalną oraz główny specjalista ds. rybactwa) uczestniczyli w corocznych konferencjach dotyczących problematyki rybactwa śródlądowego, organizowanych przez IRS w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 228 - 229)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dwóch pracowników WGR (obecny kierownik tego wydziału oraz jeden z inspektorów) nie uczestniczyli w żadnej z form kształcenia dotyczącej problematyki rybactwa śródlądowego pomimo, że nie posiadali oni wykształcenia z tego zakresu lub pokrewnego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nie oddanych w użytkowanie innym podmiotom i do czasu spełnienia tego warunku zaprzestanie sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb w wodach tych obwodów.
2. Rozważenie potrzeby ustanowienia obrębów ochronnych na wodach, które tego wymagają i podjęcie ewentualnych działań w tym zakresie.
3. Dokonanie korekty faktur wystawionych z tytułu dzierżawy prawa rybackiego obwodów rybackich w II półroczu 2010 r.
4. Zapewnienie kierunkowych kwalifikacji zawodowych pracowników WGR nie mających wykształcenia zawiązanego z rybactwem śródlądowym, na przykład poprzez dostępne formy doksztalcania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Olsztyn, dnia 29 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Edward Odojewski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis