



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-12-05/2013

P/13/163

Tekst ujednolicony
w związku z uchwałą Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
z dnia 23 października 2013 r.

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	Piotr Górny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 86410 z dnia 6 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie Ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Protas, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było prawidłowe prowadzenie kontroli wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez podmioty uprawnione do rybactwa, prowadzące tę gospodarkę. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prowadzone były również sprawy związane z wydawaniem zezwoleń na odstępowanie od zakazów określonych w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym². W latach 2010 – 2013 (I półrocze) podejmowano także działania na rzecz ochrony rybostanu wód woj. warmińsko-mazurskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór nad podmiotami uprawnionymi do rybactwa

Opis stanu faktycznego

W okresie 2010 r. – 2013 r. (I półrocze) Marszałek Województwa dokonał 315 ocen wypełniania przez podmioty uprawnione do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich, z tego: 80 ocen sporządzono w 2010 r., 99 – w 2011 r., 103 – w 2012 r. i 33 w I półroczu 2013 r. Z ww. ogólnej liczby ocen, 295 (93,7%) było ocenami pozytywnymi, zaś 20 (6,3%) – negatywnymi.

(dowód: akta kontroli str. 3)

Analiza 20 losowo wybranych ocen (6,3% ogółu) wykazała, że wszystkich tych ocen dokonano zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2a – 2c ustawy o rybactwie śródlądowym oraz w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia

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

² Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.

30 września 2003 r. (obowiązywało do 28 listopada 2012 r.), a następnie z dnia 24 grudnia 2012 r. (obowiązującego od 6 lutego 2013 r.) w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej³. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- ww. oceny dokonane zostały w wymaganym terminie, tj. w okresie nie dłuższym niż pięć lat od sporządzenia poprzedniej oceny,
- czynności związane z dokonywaniem ocen wykonywane były przez zatrudnionych w Urzędzie inspektorów rybackich posiadających wymagane kwalifikacje,
- w toku przeprowadzanych ocen sprawdzano posiadanie przez podmioty uprawnione do rybactwa umów, na podstawie których władają oni obwodami rybackimi, a także aktualnych, pozytywnie zaopiniowanych operatów rybackich,
- badano zgodność z założeniami operatów rybackich w zakresie:
 - rodzaju, ilości, wartości i miejsca pochodzenia materiału zarybieniowego wprowadzanego do wód obwodu rybackiego,
 - sposobów i warunków odtwarzania eksploatowanych zasobów raków i ryb wędrownych lub gatunków zagrożonych na skutek pogarszających się warunków rozrodu naturalnego,
 - sposobów regulowania wielkości i struktury populacji ryb drapieżnych i karpiowatych,
 - rodzajów i zakresu zabiegów wykonywanych w celu ochrony zasobów raków i ryb, a także poprawy ich bytowania w wodach obwodu rybackiego,
- sprawdzano zgodność:
 - dokonanych połowów ryb z wydanymi zezwoleniami na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym (dotyczyły one połowów tarlaków oraz ryb o wymiarach ochronnych i w okresach ochronnych),
 - pozyskania materiału biologicznego od ryb objętych wymiarem ochronnym lub okresem ochronnym z warunkami ww. zezwoleń,
 - przechowywania i wprowadzania do obrotu pozyskanej ikry i złowionych ryb z warunkami ww. zezwoleń,
- w każdym przypadku z przeprowadzonego sprawdzenia sporządzano protokoły, zawierające wszystkie elementy wymagane § 5 ww. rozporządzeń, z którego treścią zapoznano uprawnionego do rybactwa. Wszystkie protokoły zostały również podpisane przez uprawnionych do rybactwa poddanych ocenie.

Podstawą dokonanych ocen były ustalenia zawarte w ww. protokołach. W każdym przypadku oceny te zostały wydane przez Marszałka Województwa w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu przez inspektora rybackiego. O wynikach oceny każdorazowo powiadamiano właściwy regionalny zarząd gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 4-44)

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa nie dokonywał ocen wypełniania przez dyrektorów RZGW w Warszawie i Gdańsku obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

W sprawie tej Jacek Protas – Marszałek Województwa wyjaśnił m.in., że na tle obowiązujących przepisów zrodziło się wiele poważnych wątpliwości co do zakresu uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest dyrektor RZGW. W treści art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawodawca ustanawiając alternatywę, nie przesądza kto będzie uprawnionym do rybactwa. Z samego pojęcia uprawnienia wynika, iż przysługuje ono temu podmiotowi, który ma zamiar z niego korzystać. Jeśli dyrektor RZGW

³ Odpowiednio: Dz. U. z 2003 r. Nr 180, poz. 1765 ze zm. i Dz. U. z 2013 r., poz. 103.

wszczął procedurę konkursową o oddanie obwodu rybackiego w użytkowanie, to do momentu oddania takiego obwodu w użytkowanie nie powinien być kontrolowany i sprawdzany pod kątem wywiązywania się z obowiązku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym. Art. 13 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145) nie zobowiązuje dyrektora RZGW do prowadzenia gospodarki rybackiej. Upoważnia go jedynie do pobierania pożytków, o których mowa w art. 13 ust. 1, w drodze korzystania z wód sztucznego zbiornika wodnego usytuowanego na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących, jeżeli utrzymanie i gospodarowanie wodą w tym zbiorniku należy do jego zadań. A i w tym wypadku może te uprawnienia przekazać podmiotowi wyłoniemu w drodze konkursu. Należy zatem stwierdzić, że przepis art. 13 wskazuje, iż głównym zadaniem organu administracji publicznej (RZGW) jest oddawanie uprawnień w tym zakresie profesjonalnie przygotowanym podmiotom. Marszałek Województwa podał również, że czasookres oddawania przez dyrektorów RZGW obwodów rybackich do użytkowania jest zróżnicowany, czasami bardzo długi, co niekorzystnie wpływa na ekosystemy wodne. W trosce o zachowanie bioróżnorodności flory i fauny, w obwodach rybackich powinna być prowadzona racjonalna gospodarka rybacka, jeżeli nie przez wyłonionego w drodze konkursu uprawnionego do rybactwa, to przez dyrektora RZGW. Stan środowiska wodnego oraz warunki i efekty prowadzenia gospodarki rybackiej są ze sobą nierozzerwalnie związane i pomimo, że dyrektor RZGW nie posiada przygotowania organizacyjnego i nie wykazuje woli do prowadzenia takiej działalności, należy zastanowić się nad wszczęciem procedury kontrolnej.

(dowód: akta kontroli str. 45-50 i 67-69)

Ocena częściowa

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

2. Zezwolenia na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa wydał łącznie 166 decyzji administracyjnych zezwalających na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym, z tego: 160 decyzji (96,4% ogółu) zezwalających na połowy tarlaków ryb różnych gatunków (m.in. szczupaka, sandacza, sielawy, siei, pstrąga potokowego) do celów zarybieniowych i sześć decyzji (3,6%) zezwalających na połowy ryb w okresach ochronnych i (lub) o wymiarach ochronnych. Z ww. łącznej liczby zezwoleń: po 47 wydano w 2010 r. i 2011 r., 40 w 2012 r. i 32 w I półroczu 2013 r. W badanym okresie nie wydawano decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych, gdyż do Urzędu nie wpłynęły wnioski o ich wydanie.

(dowód: akta kontroli str. 51)

Analiza 20 losowo wybranych decyzji administracyjnych zezwalających na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- wydano je w celach zarybieniowych, a zatem spełniona została przesłanka wymieniona w art. 17 ust. 1 ww. ustawy,
- podstawą do wydania decyzji były umotywowane wnioski podmiotów uprawnionych do rybactwa w danym obwodzie rybackim,

- postępowania administracyjne przeprowadzone zostały z zachowaniem terminów wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, zaś wydane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 tego kodeksu,

Stwierdzono również, że od wszystkich podmiotów, którym udzielono ww. zezwoleń uzyskano informacje o sposobie realizacji zezwolenia. O wydanym zezwoleniu każdorazowo powiadomiono Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

W latach 2010 – 2013 (I półrocze) nie były wydawane decyzje administracyjne w sprawie zwolnienia od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej oraz uznania zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, gdyż do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie wpływały wnioski podmiotów uprawnionych do rybactwa w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 55)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Działania w celu ochrony ryb i zapewnienia rybnom możliwości odbycia tarła

Opis stanu faktycznego

3.1. Według stanu na 1 stycznia 2010 r. na wodach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim ustanowionych było 46 obrębów ochronnych. Do 30 czerwca 2013 r. liczba ta nie uległa zmianie. Obręby te ustanowione zostały przez:

- Wojewodę Olsztyńskiego – zarządzeniem nr 59 z dnia 15 grudnia 1987 r. (ustanowiono 35 obrębów ochronnych) i rozporządzeniem nr 46 z dnia 25 października 1990 r. (dwa),
- Wojewodę Toruńskiego – rozporządzeniem nr 5/95 z dnia 31 stycznia 1995 r. (cztery),
- Wojewodę Ciechanowskiego – zarządzeniem nr 23/86 z dnia 23 września 1986 r. (trzy),
- Wojewodę Elbląskiego – zarządzeniem nr 48/90 z dnia 17 maja 1990 r. (jeden) i rozporządzeniem nr 4/98 z dnia 7 kwietnia 1998 r. (jeden).

Na wniosek Zarządu Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Elblągu, uchwałą nr 38/499/11/IV z dnia 2011 r. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego („Zarząd Województwa”) dokonał zmiany zarządzenie Wojewody Elbląskiego nr 48/90 z dnia 17 maja 1990 r. w sprawie ustanowienia obrębu ochronnego w ramach obwodu rybackiego jeziora Drużno na Kanale Elbląskim nr 5.

(dowód: akta kontroli str. 56-58)

W okresie 2010 r. – 2013 (I półrocze) Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie podejmował z urzędu uchwał w sprawie ustanowienia obrębów ochronnych w ramach obwodów rybackich na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia przez Zarząd Województwa takich uchwał, Jarosław Sarnowski – Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

i Rolnictwa podał, że Zarząd Województwa nie dysponuje aż tak szczegółowymi danymi dotyczącymi środowiska, aby z urzędu podejmować uchwały o ustanowieniu obrębu ochronnego. To uprawnieni do rybactwa prowadzący gospodarkę rybacką w obwodach rybackich, ewentualnie instytucje naukowe prowadzące różne badania, czy też dyrektor RZGW, będący również uprawnionym do rybactwa, posiadają stosowną wiedzę do wystąpienia z takim wnioskiem.

Według informacji Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie („IRS w Olsztynie”), uzyskanej w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w latach 2010-2013 (I półrocze), w ramach prowadzonej przez ten Instytut działalności naukowo-badawczej nie zostały stwierdzone przypadki uzasadniające potrzebę ustanowienia nowych lub zniesienia obecnie istniejących obrębów ochronnych na wodach Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 59 i 70-74)

3.2. W latach 2010 – 2013 (I półrocze) Marszałek Województwa nie wydawał decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 17 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o rybactwie śródlądowym, tj. zobowiązujących podmioty uprawnione do rybactwa w obwodach rybackich do zawieszenia połowu ryb niektórych gatunków, z użyciem wybranych narzędzi i urządzeń połowowych, w określonych wodach i na czas niezbędny do zapewnienia rybom ochrony i możliwości odbicia tarła. W okresie tym Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie podejmował również uchwał, o których mowa w art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, tj. wprowadzających, w określonym miejscu i czasie, całkowity albo częściowy zakaz uprawiania amatorskiego połowu ryb.

W sprawie tej Jarosław Sarnowski wyjaśnił, że od 2006 r. nie zaistniała sytuacja, aby Marszałek Województwa musiał zobowiązywać uprawnionych do rybactwa do zawieszenia połowu ryb niektórych gatunków, z użyciem wybranych narzędzi i urządzeń połowowych, w określonych wodach i na czas niezbędny do zapewnienia rybom ochrony i możliwości odbicia tarła. Do Urzędu nie wpływały również informacje i wnioski uzasadniające podjęcie uchwały o całkowitym bądź częściowym zakazie uprawiania amatorskiego połowu ryb.

Według informacji IRS w Olsztynie, decyzję w sprawie ograniczenia połowów rybackich lub amatorskich podejmuje uprawniony do rybactwa, najczęściej we własnym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza przypadków zauważenia niekorzystnych dla ichtiofauny zmian środowiskowych w ekosystemie wodnym (na przykład wydłużenie tarła poza okres ochronny na skutek warunków meteorologicznych panujących w danym roku). W takim przypadku decyzję o zaprzestaniu połowów, czy to rybackich, czy wędkarskich należy podjąć w trybie natychmiastowym i z reguły brak jest czasu na uruchamianie procedur administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 59 i 70-74)

3.3. W dniu 26 sierpnia 2008 r. Zarząd Województwa zawarł z Instytutem Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie („IRS w Olsztynie”) porozumienie o współpracy w zakresie:

- organizowania spotkań, szkoleń i konferencji związanych z rybactwem śródlądowym,
- sporządzania opinii, analiz oraz ekspertyz naukowych,
- przekazywania wyników badań naukowych mających wpływ na prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej,
- pomocy w realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej,
- ochrony i restytucji ryb zagrożonych wyginięciem.

Efektom nawiązanej współpracy było m.in. wydanie w 2009 r. publikacji pn. „Diagnoza aktualnego stanu oraz perspektywy rozwoju rybactwa śródlądowego i nadbrzeżnych obszarów rybackich w województwie warmińsko-mazurskim”, sfinansowanej ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego i dofinansowanej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie. Została ona przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, podmiotom uprawnionym do rybactwa oraz wybranym organom administracji publicznej, takim jak: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Środowiska, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz dyrektorzy RZGW w Gdańsku i Warszawie. W 2011 r., na zlecenie Zarządu Województwa, IRS w Olsztynie opracował również „Strategię rozwoju rybactwa w województwie warmińsko-mazurskim do 2030 r.”

(dowód: akta kontroli str. 60-63)

W dniach 27-28 maja 2010 r. Samorząd Województwa zorganizował konferencję pt. „Rybactwo śródlądowe w województwie warmińsko-mazurskim wobec wyzwań ekologicznych”, w której uczestniczyli m.in. przedstawiciele podmiotów uprawnionych do rybactwa, a także jednostek naukowo-badawczych i organów administracji publicznej realizujących zadania związane z rybactwem śródlądowym. Podczas konferencji zaprezentowane zostały referaty dotyczące m.in.:

- wykonywania zadań kompetencyjnych z zakresu rybactwa przez Samorząd Województwa,
- oceny jakości środowiska na podstawie ichtiofauny oraz wpływu zanieczyszczenia środowiska na zdrowotność ryb,
- ustanawiania obrębów hodowlanych na obszarach Natura 2000,
- roli gospodarstw pstragowych w aktywnej ochronie zagrożonych gatunków ryb łososiowatych,
- grodzenia nieruchomości przyległych do wód.

(dowód: akta kontroli str. 62-63)

W okresie objętym kontrolą pracownicy Biura ds. Rybactwa Urzędu uczestniczyli również w przedsięwzięciach na rzecz ochrony ryb, realizowanych przez inne podmioty, w tym m.in. w:

- posiedzeniu Zespołu ds. Zarybiania, w siedzibie Zarządu Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Gdańsku w dniu 12 lipca 2010 r., którego tematem była realizacja zarybiania węgorzem w ramach gospodarowania tym gatunkiem,
- seminarium pt. „Wspólna Polityka Rybołówstwa – Szanse i Perspektywy Rozwoju” zorganizowanym przez Marszałka Województwa Pomorskiego w dniu 20 września 2010 r.,
- szkoleniu pn. „Zasady zrównoważonego korzystania z zasobów rybackich” zorganizowanym przez IRS w Olsztynie w dniach 30 stycznia – 1 lutego 2012 r.,
- XVII Krajowej Konferencji Rybackich Użytkowników Jezior, Rzek i Zbiorników Zaporowych pn. „Rozwój współpracy przedstawicieli sektora rybactwa śródlądowego jako sposób wdrażania zasad zrównoważonego korzystania z zasobów rybackich”, zorganizowanej przez IRS w Olsztynie, w dniach 30 maja – 1 czerwca 2012 r.,
- konferencji pt. „Rybactwo w służbie ochrony środowiska”, zorganizowanej przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski i Warmińsko-Mazurski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Olsztynie w dniu 29 czerwca 2012 r.,

- konferencji pt. „Polityka rybołówstwa w Polsce – stan i przyszłość”, zorganizowanej przez Sejmową Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Biuro Analiz Sejmowych w dniu 25 września 2012 r.,
- XVIII Krajowej Konferencji Rybackich Użytkowników Jezior, Rzek i Zbiorników Zaporowych pn. „Rozwój współpracy przedstawicieli sektora rybactwa śródlądowego jako sposób wdrażania zasad zrównoważonego korzystania z zasobów rybackich”, zorganizowanej przez IRS w Olsztynie w dniach 5-7 czerwca 2013 r.,
- szkoleniu pn. „Stan rybactwa śródlądowego w Polsce”, zorganizowanym przez Polskie Towarzystwo Rybackie w dniach 29-30 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 62-63)

W piśmie z dnia 11 stycznia 2010 r., skierowanym do Przewodniczącego Konwentu Marszałków Województwa Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Województwa poruszył problem rosnącej populacji zwierząt chronionych (w tym kormorana czarnego) i ich negatywnego wpływu na rybactwo śródlądowe oraz środowisko naturalne, wskazując na konieczność zwrócenia uwagi na ten problem właściwym organom państwa. Do pisma dołączony został projekt „Stanowiska Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie ograniczenia nadmiernego wzrostu populacji kormorana czarnego oraz szkód powodowanych przez wydry i czaple siwe”. Projekt ten w niezmienionej wersji przyjęty został przez ww. konwent i m.in. opublikowany w internetowym serwisie informacyjnym Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. 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.

Olsztyn, dnia listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Andrzej Zyśk

.....
podpis