



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101 – 12 - 06/2013

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	Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Jerzy Gomoła – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86413 z dnia 19 sierpnia 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Państwowa Straż Rybacka w Olsztynie, Aleja Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9 (kod 10-575), zwana dalej „PSR w Olsztynie”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Niemyjski, Komendant Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie od 4 stycznia 1999 r. (Dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności prawidłowe prowadzenie kontroli przestrzegania ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym² (dalej „ustawa o rybactwie śródlądowym”). PSR rzetelnie wywiązywała się również z obowiązku współdziałania z Policją, a także sprawowania nadzoru nad Społeczną Strażą Rybacką.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie kontroli przestrzegania ustawy o rybactwie śródlądowym

Opis stanu faktycznego

1.1. Zatrudnienie

W poszczególnych latach badanego okresu zatrudnienie kształtowało się następująco: 31 grudnia 2010 r. – 41,25 etatu, na których zatrudnionych było 49 strażników, 31 grudnia 2011 r. – 39,75 etatu (48 strażników), 31 grudnia 2012 r. oraz 30 czerwca 2013 r. – 38,75 etatu (47 strażników). W okresie tym w biurze PSR wykorzystywano 3,25 etatu, które zajmowane były przez: komendanta (1 etat), zastępcę komendanta (1), głównego księgowego (1/2 etatu), pracownika ds. księgowości (1/2 etatu) i pracownika ds. gospodarczych (1/4 etatu). Pozostałe etaty przeznaczone zostały na obsadę posterunków rejonowych, w których strażnicy rybacy zatrudnieni byli w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 4)

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

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

W okresie objętym kontrolą średnia powierzchnia wód śródlądowych przypadająca na 1 strażnika terenowego (zatrudnionego poza biurem PSR) wynosiła: 3.000 ha w 2010 r., 3.117 ha w 2011 r. oraz 3.200 ha w 2012 r. i I półroczu 2013 r.

Według danych uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³ (dalej: „ustawa o NIK”) z Państwowych Straży Rybackich z pozostałych województw, na koniec 2012 r. średnia powierzchnia wód śródlądowych przypadająca na 1 etat strażnika terenowego wynosiła w skali kraju 2.158,04 ha. W woj. warmińsko-mazurskim na 1 etat strażnika terenowego przypadało zatem o 1.041,96 ha wód śródlądowych więcej od średniej dla całego kraju.

W wyjaśnieniu w sprawie działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia w PSR, Wiesław Niemyjski - Komendant Wojewódzki PSR podał m. in., że w 2007 r., na skutek działań przez niego podjętych, znacznie wzrósł budżet PSR w Olsztynie. Stan zatrudnienia zwiększono wówczas o 16 etatów kalkulacyjnych, co pozwoliło na utworzenie 3 nowych posterunków rejonowych (Iława, Pasym, Nowe Miasto Lubawskie). Uwzględniając fakt, że województwo warmińsko-mazurskie posiada największą powierzchnię wód śródlądowych w kraju, w obecnej sytuacji ekonomicznej państwa wydaje się nierealnym osiągnięcie wskaźników zatrudnienia odpowiadających średnim wartościom ogólnokrajowym.

(Dowód: akta kontroli str. 5 - 53)

1.2. Budżet PSR

Dane dotyczące wydatków, w tym majątkowych, poniesionych z budżetu PSR w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawione zostały w poniższym zestawieniu.

(kwoty w tys. zł)

Wyszczególnienie	Lata				3:2	4:3	5:4
	2010	2011	2012	2013 ¹			
1	2	3	4	5	6	7	8
Budżet PSR ogółem, w tym:	2.266,0	2.311,0	2.309,0	1.285,3	101,9	99,9	55,7
- wydatki majątkowe	20,0	0,0	0,0	67,7	0,0	0,0	--

I półrocze 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 4)

Środki finansowe na wydatki majątkowe otrzymane w 2010 r. przeznaczono na zakup 4 silników zaburtowych Yamaha, zaś otrzymane w I półroczu 2013 r. na zakup 5 silników zaburtowych Yamaha, łodzi aluminiowej STARK 415 z parą wiosł oraz 3 przyczep podłodziowych Vena (z planowanej kwoty 68.000,0 zł wydatkowano 67.690,0 zł).

(Dowód: akta kontroli str. 4 i 54 - 61)

W okresie objętym kontrolą średnia wysokość budżetu PSR w przeliczeniu na 1 hektar kontrolowanych wód śródlądowych wynosiła: 18,88 zł w 2010 r., 19,26 zł w 2011 r., 19,24 zł w 2012 r. i 19,82 zł w I półroczu 2013 r.

Według danych uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK z Państwowych Straży Rybackich z pozostałych województw, na koniec 2012 r. średnia wysokość budżetu Państwowej Straży Rybackiej w przeliczeniu na 1 hektar kontrolowanych wód śródlądowych wynosiła w skali kraju 30,74 zł i była o 10,92 zł (o 55,0%) wyższa od średniej dla woj. warmińsko-mazurskiego.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W sprawie tej Wiesław Niemyjski wyjaśnił, że w 2007 r. budżet PSR został w istotny sposób zwiększony, zaś w obecnej sytuacji ekonomicznej państwa nierealnym wydaje się osiągnięcie przez PSR w Olsztynie wysokości budżetu odpowiadającego średnim wartościom ogólnokrajowym.

(Dowód: akta kontroli str. 6 - 7)

1.3. Obsada i rozmieszczenie placówek terenowych

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. Komendantowi Wojewódzkiemu podlegało dziesięć posterunków rejonowych, tzw. pełnoetatowych. W odniesieniu do ww. posterunków ustalono, że:

- zasięgiem działania pokrywały one teren całego województwa (liczba powiatów, na których prowadziły swoją działalność wynosiła od jednego do trzech),
- zatrudnienie strażników w poszczególnych posterunkach wynosiło: Elbląg – 3 strażników (2,5 etatu), Elk – 3 strażników (3 etaty), Giżycko – 4 strażników (4 etaty), Iława – 4 strażników (4 etaty), Mrągowo – 4 strażników (4 etaty), Nowe Miasto Lubawskie – 2 strażników (2 etaty), Olecko – 4 strażników (4 etaty), Olsztyn – 4 strażników (4 etaty), Pasym – 3 strażników (3 etaty) i Ruciane Nida – 3 strażników (3 etaty),
- powierzchnia wód przypadająca na jednego strażnika w poszczególnych posterunkach była zróżnicowana i wynosiła od 993,5 ha w przypadku posterunku w Olecku do 6.116,3 ha – posterunek Ruciane-Nida,
- 6 posterunków (Elk, Iława, Mrągowo, Olecko, Pasym, Ruciane-Nida) miało swoje siedziby w obiektach gospodarstw rybackich, przy czym w 3 przypadkach (Mrągowo, Olecko i Ruciane-Nida), z obiektów tych korzystano bezumownie, nie ponosząc z tego tytułu żadnych opłat.

(Dowód: akta kontroli str. 62 - 63)

Odnośnie rozmieszczenia poszczególnych posterunków rejonowych na terenie województwa Wiesław Niemyjski podał m.in., że ustalając rejony działania tych posterunków dążono, aby nie obejmowały one obszaru więcej niż dwóch powiatów. Uzasadniały to również względy ekonomiczne, a zwłaszcza długość dojazdu strażników do nadzorowanych wód. Ponieważ liczba i powierzchnia jezior i rzek w poszczególnych powiatach jest zróżnicowana, występują również różnice pomiędzy w powierzchni nadzorowanych wód przez poszczególne posterunki rejonowe. I tak np., w powiecie piskim jest niewielka liczba jezior, lecz jednocześnie znajduje się tam największe jezioro w kraju (Śniardwy), natomiast w powiecie oleckim i gołdapskim jezior jest więcej, lecz o łącznej powierzchni dużo mniejszej niż w powiecie piskim.

W sprawie korzystania, w tym także bezumownego, przez PSR z obiektów gospodarstw rybackich Wiesław Niemyjski wyjaśnił, że siedziby większości posterunków rejonowych zostały zlokalizowane w obiektach dużych podmiotów rybackich, gdyż podmioty te dysponują bazą lokalową odpowiadającą potrzebom tych posterunków. Zapewnia to bezpośredni kontakt oraz wymianę informacji pomiędzy strażnikami a pracownikami zakładu rybackiego, a także znacząco obniża koszty funkcjonowania PSR, ponieważ ponoszone opłaty stanowią zazwyczaj jedynie koszty utrzymania tych pomieszczeń. Ponadto niektóre podmioty udostępniają w całości lub w części pomieszczenia nieodpłatnie. Osiągnięte tym sposobem oszczędności pozwalają na zwiększenie intensywności i efektywności prowadzonych przez Straż działań kontrolnych.

(Dowód: akta kontroli str. 6 i 62 - 64)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że bezumowne i nieodpłatne wykorzystywanie składników majątkowych podmiotów uprawnionych do rybactwa,

które w myśl art. 23 pkt 9 ustawy o rybactwie śródlądowym podlegają kontroli PSR w Olsztynie, prowadzi do sytuacji konfliktu interesów i jest prawnie niedopuszczalne.

1.4. Posterunki niepełnoetatowe

Według stanu na koniec 2012 r. Komendantowi Wojewódzkiemu PSR podlegało również sześć tzw. „posterunków niepełnoetatowych”, umiejscowionych w siedzibach gospodarstw rybackich lub Polskiego Związku Wędkarskiego (PZW) (podmioty uprawnione do rybactwa). Pełniło w nich służbę łącznie 8 strażników, zatrudnionych w PSR w niepełnym wymiarze czasu pracy (na 0,25 etatu każdy) i będących jednocześnie pracownikami ww. podmiotów uprawnionych do rybactwa (było to ich podstawowe miejsce zatrudnienia). I tak, w Gospodarstwach Rybackich Bogaczewie i Swaderkach stacjonowało po dwóch strażników, zaś w Okręgu PZW w Elblągu oraz Okręgu PZW w Ciechanowie z siedzibą w Lidzbarku Welskim, Gospodarstwach Rybackich w Mikołajkach i Okartowie – po jednym. Z budżetu PSR pokrywane były płace ww. strażników, proporcjonalnie do czasu ich zatrudnienia w PSR, natomiast koszty funkcjonowania posterunków ponosiły podmioty uprawnione do rybactwa.

(Dowód: akta kontroli str. 65 - 66)

W okresie 2010 r. – I półrocze 2013 r. podmioty uprawnione do rybactwa, w siedzibach których umiejscowione zostały posterunki niepełnoetatowe nie były kontrolowane przez strażników z tych posterunków. Kontrole ww. podmiotów przeprowadzane były przez strażników posterunków rejonowych (pełnoetatowych) i polegały one m.in. na sprawdzaniu:

- dokumentów uprawniających do połowu ryb, a także dokumentów stwierdzających pochodzenie ryb w podległych podmiotach gastronomicznych i handlowych,
- ilości, masy i gatunków ryb odłowionych, przetwarzanych lub wprowadzanych do obrotu,
- stosowanych rodzajów rybackich narzędzi połowowych, ich oznakowania, sposobów dokonywania połowów,
- wywiązywaniu się z obowiązku rejestracji i oznakowania sprzętu pływającego służącego do połowu ryb.

W latach 2010-2012 na wodach ww. podmiotów strażnicy posterunków rejonowych przeprowadzili łącznie 2.896 kontroli, z tego na wodach: GR w Bogaczewie – 202 kontrole, Okręgu PZW w Elblągu – 523, Okręgu PZW w Ciechanowie (rejon działania posterunku w Lidzbarku Welskim) – 124, GR w Mikołajkach – 1.104, GR w Okartowie – 457 i GR w Swaderkach – 486.

(Dowód: akta kontroli str. 65 - 69)

W sprawie przyczyn umiejscowienia posterunków niepełnoetatowych w siedzibach podmiotów uprawnionych do rybactwa, które z mocy ustawy o rybactwie śródlądowym podlegają kontroli PSR w Olsztynie, Wiesław Niemyjski podał m.in., że posterunki te utworzono w celu:

- zwiększenia intensywności prowadzonych kontroli, w szczególności na obszarze wód użytkowanych przez duże podmioty rybackie, a także zwiększenia dyspozycyjności patroli (praca w różnych porach),
- odciążenia pełnoetatowych posterunków rejonowych od ujawniania wykroczeń (dotyczących w szczególności amatorskiego połowu ryb), co pozwoliło im na zwiększenie efektywności ujawniania przestępstw,
- zwiększenia możliwości pozyskiwania informacji dotyczących nielegalnego połowu ryb.

O rozmieszczeniu posterunków niepełnoetatowych decydowała powierzchnia wód, na których gospodarkę rybacką prowadziły podmioty, w siedzibach których

posterunki te utworzono (zlokalizowano je wyłącznie przy dużych podmiotach rybackich, które użytkują od kilku do kilkunastu tysięcy hektarów wód) oraz wniosek danego podmiotu, w którym zobowiązywał się on m.in. do:

- zapewnienia odpowiedniego wyposażenia (sprzętu, lokalu, umundurowania) oraz pokrywania kosztów działalności posterunku,
- wytypowania odpowiednio przygotowanych pracowników, którzy przed uzyskaniem zatrudnienia w PSR spełniali kryteria ustawowe i merytoryczne (były one sprawdzane podczas wewnętrznego egzaminu),
- zapewnienia bezwzględnego podporządkowania zatrudnionych strażników Komendantowi Wojewódzkiemu PSR.

W sprawie tej Wiesław Niemyjski podał również, że według jego oceny cele i zadania, dla których utworzono posterunki niepełnoetatowe zostały osiągnięte, gdyż w latach 2010 – I półrocze 2013 strażnicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy ujawnili i doprowadzili do ukarania od 10% do 15% sprawców wykroczeń i przestępstw, co znacznie przyczyniło się do zwiększenia efektywności i skuteczności działania PSR w Olsztynie. Działalność niepełnoetatowych posterunków zwiększyła intensywność kontroli oraz poprawiła dyspozycyjność Straży w przypadku konieczności reagowania w sytuacjach nagłych. W następstwie powyższego ograniczana jest przestępczość na kontrolowanych wodach śródlądowych, a w szczególności wzrasta poziom wykrywalności czynów zabronionych oraz zmniejsza się ilość przestępstw z użyciem narzędzi niebezpiecznych.

(Dowód: akta kontroli str. 65 – 66 i 70 - 72)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, równoczesne zatrudnianie strażników rybackich przez podmioty uprawnione do rybactwa, które w myśl art. 23 pkt 9 ustawy o rybactwie śródlądowym podlegają kontroli PSR w Olsztynie, może wywołać podejrzenie o stronniczość i interesowność, a także stoi w sprzeczności z obowiązkami urzędników państwowych wynikającymi z art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁴, w związku z art. 22 ust. 4 ustawy o rybactwie śródlądowym. Wyżej wymienione przepisy stanowią bowiem, że urzędnik państwowy obowiązany jest w szczególności bezstronnie wykonywać powierzone zadania oraz nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

1.5. Liczba akcji kontrolnych oraz efekty działalności kontrolnej PSR

W latach 2010 – 2012 PSR skontrolowała ogółem 72.978 osób i instytucji, z tego: 23.246 osób i instytucji w 2010 r., 24.545 w 2011 r. i 25.187 w 2012 r. Efekty działalności kontrolnej PSR w okresie były następujące:

- nałożono ogółem 8.635 mandatów karnych na łączną kwotę 1.451.200,0 zł, z tego: w 2010 r. – 2.651 mandatów na kwotę 438.600,0 zł, w 2011 r. – 3.226 na kwotę 539.150,0 zł i w 2012 r. 2.758 na kwotę 473.450,0 zł (z informacji Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie wynika, że ww. kwoty wyegzekwowane zostały odpowiednio w 79,7%, 78,2%, i 73,6 %),
- do sądów skierowano ogółem 270 wniosków o ukaranie (124 w 2010 r., 90 w 2011 r. i 56 w 2012 r.),
- udzielono 3.677 pouczeń w trybie art. 41 Kodeksu karnego⁵ (1.079 w 2010 r., 1.299 w 2011 r. i 1.299 w 2012 r.),

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 269.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.)

- zarekwirowano łącznie 9.512 sztuk sprzętu służącego do nielegalnego połowu ryb (3.303 sztuki w 2010 r., 3.205 w 2011 r. i 3.004 w 2012 r. – 3 004).

W związku z działalnością PSR w Olsztynie organy ścigania wszczęły łącznie 1.072 postępowania w sprawach karnych, z tego 425 w 2010 r., 342 w 2011 r. i 305 w 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 73 i 74 - 75)

Z informacji uzyskanych, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z Państwowych Straży Rybackich z pozostałych województw wynika, że w latach 2010 – 2012 wybrane wskaźniki efektywności PSR w Olsztynie, były wyższe od średnich krajowych i według stanu na koniec 2012 r. przedstawiały się następująco:

- stosunek liczby nałożonych mandatów karnych do liczby zatrudnionych strażników (pełne etaty ogółem) – 71, podczas gdy wskaźnik ten w skali całego kraju wynosił 39; wyższy wskaźnik odnotowano jedynie w województwie opolskim, w którym wyniósł on 86,
- stosunek kwoty nałożonych mandatów do liczby zatrudnionych strażników – 12.218,0 zł (najwyższy wskaźnik w kraju); średnia dla kraju – 6.204,0 zł,
- stosunek liczby zatrzymanego sprzętu do liczby zatrudnionych strażników – 77,52 sztuki (najwyższy wskaźnik w kraju); średnia dla kraju – 24,46 sztuki,
- stosunek liczby wszczętych postępowań w sprawach karnych do liczby zatrudnionych strażników – 7,87 (najwyższy wskaźnik w kraju); średnia dla kraju – 2,23,
- stosunek liczby przeprowadzonych kontroli do liczby zatrudnionych strażników – 650, przy czym średnia dla kraju wyniosła 443; wyższy wskaźnik osiągnięty został jedynie w dwóch województwach: śląskim - 1.098,3 i opolskim – 883,3.

(Dowód: akta kontroli str. 76 - 140)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo tego, iż wskaźniki PSR w Olsztynie w zakresie zatrudnienia i budżetu należały do jednych z najniższych spośród wszystkich państwowych straży rybackich, efekty jej działalności należały do najlepszych w kraju.

Ocena cząstkowa

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

2. Współdziałanie PSR w Olsztynie z Policją

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie zasady współpracy PSR w Olsztynie z Policją uregulowano w porozumieniu z 12 kwietnia 2004 r., zawartym pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji w Olsztynie a Komendantem Wojewódzkim PSR w Olsztynie oraz w „Ramowym planie współdziałania Policji z PSR w Olsztynie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego”, przyjętym w tym samym dniu. W dokumentach tych określono, że współdziałanie między ww. jednostkami w zakresie zapobiegania i zwalczania nielegalnego połowu ryb, raków i minogów w powierzchniowych wodach śródlądowych oraz zwalczanie nielegalnego obrotu nimi na terenie województwa warmińsko-mazurskiego realizowane będzie m.in. poprzez:

- podejmowanie wspólnych działań, w tym organizowanie wspólnych akcji i patroli, mających na celu zwalczanie nielegalnego połowu ryb, raków i minogów oraz nielegalnego obrotu nimi,
- udzielanie wzajemnej pomocy w akcjach przeprowadzanych na obszarach obwodów rybackich, obrębów ochronnych i hodowlanych oraz na wodach śródlądowych przeznaczonych do powszechnego korzystania,

- wymianę informacji, zwłaszcza co do miejsca, czasu i rodzaju prowadzonych działań oraz ich wyników,
- udział strażników PSR i policjantów we wspólnie organizowanych szkoleniach,
- koszty związane z prowadzeniem wspólnych działań Policji i PSR w Olsztynie ponoszą we własnym zakresie.

Aneks nr 1 z 9 maja 2005 r. do ww. porozumienia ustalono, że strażnicy PSR w Olsztynie, za zgodą właściwego miejscowo komendanta powiatowego Policji, mogą przechowywać w magazynach Policji broń, amunicję i ręczne miotacze gazu.

(Dowód: akta kontroli str. 141 - 142)

Komendant PSR w Olsztynie, wspólnie z Komendantem Wojewódzkim Policji w Olsztynie, podczas spotkań odbywających się z częstotliwością wynikającą z potrzeb lecz nie rzadziej niż raz w roku dokonywali analiz i ocen współdziałania w realizacji zadań polegających na zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnego połowu ryb, raków i minogów. Efektem tych narad było m.in.:

- wspólne planowanie i realizowanie akcji kontrolnych na targowiskach, mających na celu zwalczanie nielegalnego obrotu narzędziami rybackimi,
- pomoc funkcjonariuszy Policji w realizacji czynności procesowych przez strażników PSR w Olsztynie, w szczególności przy dowozie ujętych sprawców przestępstw do jednostek Policji, wykonywaniu przeszukań, ustalaniu danych osobowych sprawców oraz egzekwowaniu od sprawców zachowania zgodnego z prawem,
- pomoc strażników PSR w Olsztynie w działaniach prowadzonych przez funkcjonariuszy Policji, a w szczególności związanych z przechowywaniem dowodów rzeczowych pochodzących z przestępstw rybackich.

(Dowód: akta kontroli str. 141)

2.2. W okresie objętym kontrolą zakres rzeczowy wspólnych działań PSR w Olsztynie i Policji oraz ich wymiar ilościowy był następujący:

- W ramach współdziałania organizowano wspólne akcje i patrole mające na celu zwalczanie przestępczości rybackiej. W 2010 r. przeprowadzono 77 takich akcji, w 2011 r. ich liczba wyniosła 110 (wzrost o 42,8 %), a w 2012 r. – 146 (o 32,7% więcej w porównaniu z 2011 r.).
- Strażnicy PSR w Olsztynie udzielali Policji pomocy w przeprowadzanych przez nią akcjach w obwodach rybackich. W 2010 r. PSR w Olsztynie współuczestniczyła w 70 takich akcjach, 2011 r. – 126, (wzrost o 80,0%), a w 2012 r. – 168, (o 33,3% więcej w porównaniu z 2011 r.).
- Strażnicy PSR w Olsztynie wspólnie z funkcjonariuszami Policji prowadzili kontrole pochodzenia i gatunków ryb wprowadzanych do obrotu w sklepach, na targowiskach oraz w punktach gastronomicznych. Liczba omawianych akcji wyniosła: w 2010 r. – 7, w 2011 r. – 51 i w 2012 r. – 77.
- W przypadku ujawnienia przestępstwa strażnicy PSR w Olsztynie powiadamiali o tym służby dyżurne Policji, a także uczestniczyli w czynnościach procesowych Policji mających na celu udokumentowanie danego zdarzenia. W 2010 r. odnotowano 425 takich powiadomień, w 2011 r. – 342, a w 2012 r. – 305.

(Dowód: akta kontroli str. 141 - 144)

2.3. W 2012 r. PSR w Olsztynie zorganizowała wspólnie z Policją szkolenie w zakresie posługiwania się bronią palną, gazową i sygnałową oraz zasad i warunków jej przechowywania i ewidencji. Uczestniczyło w nim 15 strażników.

W sprawie organizowania wspólnych szkoleń Wiesław Niemyjski wyjaśnił, że w latach wcześniejszych PSR w Olsztynie przeprowadzała, na wniosek policji,

szkolenia specjalistyczne dla funkcjonariuszy pełniących służbę w okresowo uruchamianych posterunkach w miejscach wypoczynku turystów nad jeziorami. Od kilku lat PSR w Olsztynie nie prowadzi takich szkoleń, ponieważ Policja nie zgłaszała potrzeb w tym zakresie. Natomiast ze strony Straży w okresie objętym kontrolą zaistniała jedynie potrzeba przeprowadzenia szkolenia w zakresie uprawnień do posiadania broni służbowej.

(Dowód: akta kontroli str. 145 - 151)

Ocena częściowa

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

3. Współpraca i sprawowanie nadzoru nad Społeczną Strażą Rybacką

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31 grudnia 2012 r. Społeczne Straże Rybackie („SSR”) funkcjonowały na terenie 13 spośród 21 powiatów woj. warmińsko-mazurskiego, tj. w powiatach: bartoszkim, braniewskim, działdowskim, elbląskim, elckim, iławskim, lidzbarskim, nowomiejskim, oleckim, olsztyńskim, ostródzkim, szczycieńskim i nidzickim. W każdym przypadku zostały one utworzone na podstawie stosownych uchwał rad tych powiatów.

(Dowód: akta kontroli str. 152 - 155)

3.1. W okresie objętym kontrolą Komendant PSR raz do roku, w styczniu, uzgadniał plany współpracy z komendantami wszystkich SSR działających na terenie woj. warmińsko-mazurskiego. Dokumenty te spełniały wymogi rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy Państwowej Straży Rybackiej ze Społeczną Strażą Rybacką⁶, gdyż m.in.: obejmowały organizowanie i przeprowadzanie kontroli, podejmowanie działań przy zabezpieczaniu porzuconych ryb oraz przedmiotów służących do ich połowu.

W planach tych Komendant Wojewódzki PSR w Olsztynie wyznaczał również komendanta danego posterunku rejonowego do realizacji bezpośredniej współpracy z SSR, określał tryb uzgadniania wspólnych akcji i patroli, a także ustalał zasady kierowania działaniami w ramach wspólnych akcji i patroli.

(Dowód: akta kontroli str. 155)

3.2. W toku kontroli przeprowadzanych raz do roku w każdej SSR, w ramach nadzoru sprawowanego nad ich działalnością, Komendant Wojewódzki dokonywał ocen współpracy pomiędzy PSR w Olsztynie i poszczególnymi SSR. Kontrole te miały charakter instruktażowo-kontrolny i przeprowadzane były przy udziale komendantów SSR.

(Dowód: akta kontroli str. 152)

3.3. W okresie objętym kontrolą PSR w Olsztynie prowadziła wspólne akcje i kontrole ze strażnikami SSR. W trakcie każdej akcji kontrolnej osoby fizyczne lub pracownicy podmiotów poławiających ryby poddawani byli kompleksowej kontroli obejmującej: kontrolę dokumentów uprawniających do połowu ryb, sposób (sprzęt, metody) połowu ryb, ilość i gatunki odłowionych ryb oraz oznakowanie sprzętu pływającego. W 2010 r. przeprowadzono 681 takich akcji, w 2011 r. – 694, zaś w 2012 r. – 667.

3.4. PSR w Olsztynie organizowała, na wniosek Komendantów SSR lub organów tworzących te straże (starostwa powiatowe, gospodarstwa rybackie lub władze okręgów PZW), szkolenia strażników SSR. W okresie objętym kontrolą

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 55.

przeprowadzono pięć takich szkoleń, których tematyka obejmowała przepisy o rybactwie śródlądowym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów regulujących działalność SSR.

(Dowód: akta kontroli str. 153)

3.5. W badanym okresie Komendant Wojewódzki PSR w Olsztynie sporządzał roczne plany kontroli działalności SSR, które były zatwierdzane przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego. Ujęto w nich wyłącznie kontrole roczne (nie przewidywano przeprowadzania kontroli okresowych), którymi objęto wszystkie SSR działające na terenie woj. warmińsko-mazurskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 153)

3.6. W latach 2010-2012 Komendant Wojewódzki PSR w Olsztynie zaplanował łącznie 43 roczne kontrole działalności SSR, z tego: 14 w 2010 r., 14 w 2011 r. i 15 w 2012 r. Wszystkie zaplanowane kontrole zostały zrealizowane.

W okresie 2010 r. – I półrocze 2013 r. nie przeprowadzano doraźnych kontroli działalności SSR, gdyż do PSR w Olsztynie nie wpłynęły skargi czy też informacje o niewłaściwym funkcjonowaniu straży społecznych. Wojewoda Warmińsko-Mazurski również nie wnioskował o przeprowadzenie takich kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 153)

Analiza losowo wybranych dokumentacji dziesięciu kontroli SSR przeprowadzonych przez Komendanta Wojewódzkiego w latach 2010 – 2013 (I półrocze) wykazała m.in., że tematyka tych kontroli obejmowała problematykę dotyczącą zagadnień organizacyjno-prawnych, efektów prowadzonej działalności, dokumentowania podejmowanych działań (w tym postępowania z porzuconymi i odebranymi rybami oraz przedmiotami służącymi do ich połowu) oraz prowadzenia wewnętrznej działalności szkoleniowej. We wszystkich przypadkach oceny funkcjonowania kontrolowanych SSR były pozytywne (nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonej działalności), w związku z czym nie wydawano zaleceń pokontrolnych.

(Dowód: akta kontroli str. 156 - 187)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2010 – 2013 (I półrocze) PSR nie planowała i nie wykonywała wspólnie z SSR kontroli pochodzenia, przetwarzania lub wprowadzania ryb do obrotu handlowego oraz kontroli dokumentów stwierdzających pochodzenie ryb przetwarzanych lub wprowadzanych do obrotu pomimo tego, że w myśl § 1 ust. 2 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia z 8 stycznia 2002 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy Państwowej Straży Rybackiej ze Społeczną Strażą Rybacką⁷ współpraca ww. jednostek polega m.in. na organizowaniu i przeprowadzaniu kontroli dokumentów stwierdzających pochodzenie ryb, raków i minogów przetwarzanych lub wprowadzanych do obrotu, a także kontroli ilości i gatunków ryb, raków i minogów odłowionych, przetwarzanych lub wprowadzonych do obrotu.

W sprawie tej Wiesław Niemyjski wyjaśnił, że w tym zakresie PSR w Olsztynie nie planuje i nie wykonuje wspólnych działań ze strażnikami SSR, gdyż tego typu kontrole wymagają odpowiedniego przygotowania merytorycznego i z tego względu powinni wykonywać je funkcjonariusze uprawnionych służb (jednostek) państwowych. Ponadto, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, strażnicy

⁷ Dz. U. Nr 5, poz. 55.

SSR nie posiadają uprawnień do wykonywania i dokumentowania czynności procesowych.

(Dowód: akta kontroli str. 150)

2. W latach 2010 – 2013 (I półrocze) PSR w Olsztynie nie organizowała wspólnych ćwiczeń ze strażnikami SSR, co było niezgodne z § 1 ust. 2 pkt 5 przywołanego wyżej rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2002 r., który stanowi, że współpraca PSR z SSR polega m.in. na wspólnie organizowanych, przynajmniej raz w roku, szkoleniach i ćwiczeniach.

Wiesław Niemyjski wyjaśnił, że przyczyny nieorganizowania wspólnych ćwiczeń były następujące:

- Rozporządzenie nie określa szczegółowo zakresu oraz sposobu prowadzenia wspólnych ćwiczeń PSR z SSR,
- Organem założycielskim oraz jednostką, która powinna finansować działalność SSR jest samorząd powiatowy lub organy PZW. Strażnicy przystępując do działań kontrolnych wyposażeni są jedynie w legitymacje oraz odznaki SSR, nie posiadają środków transportu, sprzętu pływającego oraz żadnych środków łączności radiowej umożliwiających współdziałanie z PSR,
- Ograniczone środki finansowe PSR w Olsztynie nie pozwalają na organizowanie wspólnych ćwiczeń z SSR (na przykład budżet PSR w Olsztynie na 2013 r. został zmniejszony o 40,0 tys. zł),
- Brak wymaganego przeszkolenia strażników z zakresu BHP ogranicza możliwość wykorzystywania ich w czasie wykonywania patroli nawodnych.

(Dowód: akta kontroli str. 151)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzenia nieprawidłowości działalność 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 Kontroli⁸, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania sytuacji, które mogłyby wywołać podejrzenie strażników PSR w Olsztynie o stronniczość lub interesowność.
2. Realizowanie współpracy ze społecznymi strażami rybackimi w pełnym zakresie wynikającym z obowiązujących przepisów.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 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.

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 2 października 2013 r.

Kontroler
Jerzy Gomoła
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Wicedyrektor
Wojciech Przywieczerski

.....
podpis

.....
podpis