



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.034.01.2019

Pan
Przemysław Daca
Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
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 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu, ul. Chlebowa 4/8, 61-003 Poznań (dalej: RZGW albo Zarząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Daca, Prezes Wód Polskich, od 18 stycznia 2018 r. Dyrektorem RZGW jest Bogumił Nowak ¹ (dalej: Dyrektor, co odnosi się także do osób poprzednio pełniących tę funkcję)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja gospodarki rybackiej oraz realizacja obowiązku oddania obwodów rybackich do użytkowania.2. Prawidłowość zawierania i realizacji umów z podmiotami uprawnionymi do rybactwa.3. Nadzór nad prawidłowością gospodarki rybackiej prowadzonej w obwodach rybackich oddanych do użytkowania.4. Prowadzenie gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nieoddanych do użytkowania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2019 ² , 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Płoszewski, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LPO/183/2019 z 19 grudnia 2019 r.2. Mirosław Babkiewicz, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LPO/14/2020 z 13 stycznia 2020 r. <p>(akta kontroli str.1-5, 6-12, 143-145)</p>

¹ Od 1 lutego 2020 r. W dniach od 16 do 31 stycznia 2020 r. Dyrektora zastępował Roman Strzelczyk - Zastępca Dyrektora ds. Organizacyjno-Ekonomicznych RZGW. Wcześniej, w okresie od 12 listopada 2014 do 16 stycznia 2020 r. Dyrektorem była Magdalena Żmuda.

² Dalej także: kontrolowany okres albo badany okres.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Zarząd prawidłowo organizował i przeprowadzał postępowania konkursowe dotyczące oddania obwodów rybackich w użytkowanie. Opracowano i publicznie udostępniono oferentom materiały pomocnicze w postaci wzorów oświadczeń, zestawień, formularzy i umowy użytkowania obwodu rybackiego. Upoważnione komisje konkursowe prawidłowo przyjmowały i rozpatrywały oferty oraz zasadnie rozstrzygały o wyborze tych najkorzystniejszych. W użytkowaniu albo dzierżawie na koniec 2019 r. było 221 z 267 obwodów rybackich zarządzanych przez RZGW, które stanowiły aż 98,3% całkowitej powierzchni wszystkich tych obwodów. Dla pozostałych obwodów nie pozyskano użytkowników z przyczyn niezależnych od kontrolowanej jednostki.

W latach 2018-2019 prawidłowo zawierano ww. umowy z podmiotami uprawnionymi do rybactwa. Jednak nie wszystkie obowiązujące umowy, zawarte jeszcze w latach 1993-2013, m.in. przez nieistniejącą już Agencję Nieruchomości Rolnych, zawierały postanowienia gwarantujące optymalne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Zarząd egzekwował terminowe regulowanie czynszów dzierżawnych i opłat rocznych, a w przypadku nieterminowych płatności naliczono odsetki za zwłokę. Nie dopuszczono do sytuacji bezumownego korzystania z obwodów rybackich i przestrzegano regulacji dotyczących prawa pierwszeństwa uprawnionych do rybactwa. Na bieżąco monitorowano realizację postanowień umownych, podejmując w razie potrzeby stosowne działania.

RZGW właściwie realizował nadzór nad gospodarką rybacką prowadzoną w obwodach oddanych w dzierżawę i użytkowanie. Na bieżąco analizowano realizację postanowień umownych i wymogów określonych w operatach rybackich tych obwodów, wykorzystując m.in. dane otrzymywane od marszałków województw i uprawnionych do rybactwa. Kontrolowano przeprowadzanie przez te podmioty zarybień w obwodach rybackich, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości nakładano i egzekwowano kary umowne. Terminowo przekazywano Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wymagane informacje z zakresu rybactwa śródlądowego.

W jednym z obwodów nieoddanych do użytkowania RZGW ani nie wykorzystywał produkcyjnych możliwości wód, ani nie zwrócił się do właściwego marszałka oraz wojewody ze stosownymi wnioskami w trybie art. 6 ust. 3 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o rybactwie. Stwierdzone jednostkowe przypadki niewystawiania faktur użytkownikom obwodów rybackich oraz omyłkowego zawyżenia kwoty czynszu dzierżawnego nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

OBSZAR 1. Organizacja gospodarki rybackiej oraz realizacja obowiązku oddania obwodów rybackich do użytkowania.

Opis stanu faktycznego

1.1. RZGW według stanu na koniec 2019 r. zarządzał 267 obwodami rybackimi o łącznej powierzchni 33 160,86 ha, w tym:

- z tytułu umów na ich użytkowanie - 120 obwodami rybackimi o łącznej powierzchni 20 338,33 ha, tj. 61,33% powierzchni zarządzanej,
- z tytułu umów na ich dzierżawę - 101 obwodami rybackimi o łącznej powierzchni 12 246,03 ha, tj. 36,93% powierzchni zarządzanej,
- nieposiadających użytkownika - 40 obwodami rybackimi o łącznej powierzchni 524,12 ha, tj. 1,58% powierzchni zarządzanej,
- nieużytkowanych z przyczyn przywołanych w art. 6 ust. 3⁵ ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁶ - sześcioma obwodami rybackimi o łącznej powierzchni 52,38 ha, tj. 0,16% powierzchni zarządzanej.

(akta kontroli str. 43-57, 146-151)

1.2. Zarząd nie prowadził wyodrębnionej ewidencji obrębów ochronnych i hodowlanych. Zastępca Dyrektora do spraw Usług Wodnych i Zarządzania Środowiskiem Wodnym Grażyna Husak-Górna (dalej: Zastępca Dyrektora) wskazała, że ustanawianie obrębów ochronnych, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o rybactwie, jest w kompetencji zarządu województwa, natomiast obręby hodowlane, w myśl art. 15 ust. 2b ww. ustawy, ustanawia marszałek województwa. Dodała, że RZGW bazuje w tym zakresie na informacjach zawartych w operatach rybackich (dalej: operat). Informacje o ewentualnych obrębach ochronnych powinny zostać ujęte w operacie dla danego obwodu rybackiego. Zastępca Dyrektora podkreśliła, że za weryfikację danych w operacie odpowiadają jednostka opiniująca operat – na etapie jego opiniowania – lub ewentualnie marszałek województwa, na etapie przeprowadzania oceny racjonalności gospodarki rybackiej. Dyrektor nie wnioskował do zarządów województw o podjęcie uchwały w sprawie ustanowienia obrębów ochronnych lub do marszałków o wydanie decyzji administracyjnej o utworzeniu obrębów hodowlanych.

(akta kontroli str. 43-46, 55-56, 139-142)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zniesienia obwodu rybackiego na wodach objętych obrębem ochronnym przed terminem, na który została zawarta umowa użytkowania albo dzierżawy i nie zawierano w związku z tym stosownych umów. Zarząd nie dokonywał okresowej weryfikacji zasadności funkcjonowania obrębów ochronnych.

(akta kontroli str. 43-46)

1.3. Przychody netto RZGW związane z gospodarką rybacką w obwodach rybackich⁷ wyniosły za 2018 r. – 956,3 tys. zł⁸, a za 2019 r. – 1 144,6 tys. zł⁹.

⁵ Zgodnie z którym marszałek województwa w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, a zwłaszcza w razie zanieczyszczenia znacząco pogarszającego warunki bytowania ryb albo masowego wystąpienia chorób ryb, w drodze decyzji administracyjnej wydanej po zasięgnięciu opinii dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, może zwolnić uprawnionego do rybactwa z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej lub uznać zbiornik wodny za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na czas określony.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2168, dalej: ustawa o rybactwie.

⁷ Zgodnie z art. 255 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.), przychodami Wód Polskich są m.in. wpływy z opłat rocznych z tytułu oddania w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, wobec których Wody Polskie wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa oraz wpływy z opłat z tytułu umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego na śródlądowych wodach płynących stanowiących własność Skarbu Państwa.

W badanym okresie nie zostały zaewidencjonowane koszty związane z prowadzeniem gospodarki rybackiej.

Oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego następowało za opłatą roczną, natomiast oddanie w dzierżawę za czynsz dzierżawny. Zarówno opłata roczna, jak i czynsz dzierżawny były naliczane z dołu. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że umowy dzierżawy, przekazywane od 2005 r. do RZGW przez nieistniejącą już Agencję Nieruchomości Rolnych (aktualnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), jak również pierwsze umowy użytkowania zawierane od 2005 r. przez kolejnych dyrektorów RZGW, zawierały postanowienia o rozliczaniu czynszu albo opłaty rocznej z dołu i dlatego też, aby uniknąć różnych zasad rozliczania poszczególnych umów, tryb ten na przestrzeni lat nie uległ zmianie.

(akta kontroli str. 56-57, 92-108, 285-288)

1.4 W latach 2018-2019 Zarząd nie ogłaszał konkursów na oddanie obwodów rybackich w użytkowanie. W 2018 r. rozstrzygnięto łącznie 12 postępowań konkursowych, które zostały ogłoszone w IV kwartale 2017 r. i zakończone w okresie objętym kontrolą NIK (w 2018 r.), z czego sześć konkursów dotyczyło regionu wodnego Warty, natomiast pozostałe sześć - regionu wodnego Noteci, administrowanego od początku 2018 r. przez nowo utworzone Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy. W 2019 r. nie prowadzono postępowań konkursowych.

W odniesieniu do wyboru ofert na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich, realizowanego na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego¹⁰, w RZGW od 15 marca 2016 r.¹¹ obowiązywały szczegółowe „Warunki uczestnictwa w konkursach ofert na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich organizowanych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu” (dalej: Warunki). Zostały one opracowane w celu ułatwienia prawidłowego składania ofert przez oferentów ubiegających się o uzyskanie prawa do użytkowania obwodów rybackich. W Warunkach określono m.in. szczegółowe wymagania w zakresie kompletności oferty i sposobu jej przygotowania, wzory formularzy oświadczeń, listę załączników (wraz z wymaganiami co do ich jakości), a także wzór umowy użytkowania obwodu rybackiego. We wzorze tym m.in. ustalono, że w celu należytego wykonania umowy Zarząd może obciążyć użytkownika karami umownymi, w przypadku niezrealizowania albo częściowego zrealizowania nakładów rzeczowo-finansowych na zarybianie. Zabezpieczeniem zapłaty kary umownej była kaucja pieniężna w wysokości równowartości jednorocznych nakładów rzeczowo-finansowych na zarybianie. W przypadku zaliczenia kwoty kaucji w całości albo w części na poczet zapłaty kary umownej lub zaległości z tytułu opłaty rocznej, użytkownik był zobowiązany do uzupełnienia kwoty kaucji do pierwotnej wysokości, we wskazanym terminie. Warunki były dostępne na stronie internetowej RZGW. W dniu 26 marca 2018 r. w Warunkach zaktualizowano dane dotyczące podstawy prawnej zawieranych umów.

(akta kontroli str. 341-382)

Analiza dokumentacji postępowań konkursowych dotyczących regionu wodnego Warty wykazała, że zostały one ogłoszone w dniach 8 października i 22 listopada

⁸ 1 176,2 tys. zł brutto.

⁹ 1 407,8 tys. zł brutto.

¹⁰ Dz. U. nr 27 poz. 181., uchylone z dniem 2 lipca 2019 r., dalej: rozporządzenie w sprawie konkursu ofert.

¹¹ Data wprowadzenia przez Dyrektora.

2017 r. oraz zakończone do końca pierwszej połowy 2018 r. W przypadku dwóch konkursów¹² nie wpłynęła żadna oferta. W pozostałych czterech konkursach¹³ wpłynęło łącznie siedem ofert. Konkursy zostały przygotowane, przeprowadzone i rozstrzygnięte zgodnie z wymogami określonymi w art. 6d ustawy o rybactwie oraz w przepisach rozporządzenia w sprawie konkursu ofert. W jednym przypadku¹⁴ konkurs nie został rozstrzygnięty z powodu odrzucenia obydwu złożonych ofert¹⁵. W pozostałych przypadkach¹⁶ z trzema oferentami, którzy przedłożyli najkorzystniejsze oferty, Dyrektor zawarł umowy na użytkowanie obwodów rybackich (dwie na 40 lat i jedną na 20 lat).

Z informacji z zakresu rybactwa śródlądowego, corocznie przekazywanych przez Dyrektora Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej¹⁷ (dalej: Minister GMiŻŚ) wynika, że na dzień 31 grudnia 2018 r. RZGW posiadał 42, a na dzień 31 grudnia 2019 r. – 46 nieobsadzonych obwodów rybackich (w tym sześć obwodów zwolnionych z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej)¹⁸.

(akta kontroli str. 56-91, 301-318, 322- 340, 383-398)

W 2018 r. zostało złożonych pięć protestów w konkursach ofert na użytkowanie obwodów rybackich, z czego dwa protesty dotyczyły obwodów w regionie wodnym Warty a trzy pozostałe - obwodów wodnych w regionie wodnym Noteci. Dyrektor w wymaganym terminie rozpatrywał protesty, nie zarządził ponownego rozpatrzenia ofert przez komisję, żaden z protestów nie został uwzględniony.

Jeden z protestów dotyczył wyboru ofert w postępowaniu „Konkurs ofert na oddanie do użytkowania obwodu rybackiego jeziora Tuczno na cieku bez nazwy Zlewni Noteć – Nr 1 ”(region wodny Noteci), przeprowadzanym przez RZGW w 2018 r. (ogłoszenie o tym konkursie zamieszczono na stronie internetowej RZGW 5 października 2018 r.). W ramach konkursu zostały złożone trzy oferty (w tym protestującego). Publiczne otwarcie ofert nastąpiło 7 marca 2019 r. W protokole komisji konkursowej z 23 marca 2018 r. podano, że przyczyną odrzucenia oferty protestującego było załączenie opinii do operatu, w której datę sporządzenia operatu określono na 2 stycznia 2018 r., podczas gdy w samym operacie rybackim pierwotnie wskazano datę 1 stycznia 2015 r. (data na opinii została poprawiona ręcznie na dzień 2 stycznia 2018 r.). Tak dokonana zmiana daty operatu skutkowałą tym, że w ocenie komisji konkursowej oferta nie spełniała warunków § 7 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie konkursu ofert¹⁹. W tej sytuacji oferta została odrzucona i nie podlegała dalszej ocenie.

(akta kontroli str. 56-91, 585-655, 691-754)

Powyższego postępowania konkursowego dotyczyło postępowanie sądowe, toczące się z powództwa ww. protestującego, o ustalenie nieważności umowy na

¹² Konkursy na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego nr 1 poz. 110 (Jez. Jądrzywie w zlewni cieku Struga Raszevska) oraz obwodu rybackiego nr 2 poz. 200a (Jez. Skrzydlewo w cieku Struga Bielska).

¹³ Dotyczących obwodów rybackich: nr 1 poz. 153 (Jez. Wielkie na rzece Ostroroga), nr 1 poz. 40 (Jez. Szymanowskie na kanale Szymanowo-Grzybno), nr 3 poz. 214 (Jez. Meszyn w cieku bez nazwy zlewni rzeki Warta) i nr 3 poz. 41 (Jez. Baranówko na kanale Szymanowo-Grzybno).

¹⁴ Dotyczącym konkursu na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego nr 1 poz. 40 (Jez. Szymanowskie na kanale Szymanowo-Grzybno).

¹⁵ Jedna na podstawie § 7 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie konkursu ofert, z uwagi na brak dokumentu poświadczającego zatrudnienie pracownika merytorycznego, a druga na podstawie § 7 ust. 6 pkt 3 ww. rozporządzenia, z uwagi na brak oryginału dokumentu poświadczającego niezaleganie w opłacaniu składek wobec ZUS.

¹⁶ Dotyczy obwodów: [1] nr 3 poz. 214 (Jez. Meszyn w cieku bez nazwy zlewni rzeki Warta), [2] nr 3 poz. 41 (Jez. Baranówko na kanale Szymanowo-Grzybno) i [3] nr 1 poz. 153 (Jez. Wielkie na rzece Ostroroga).

¹⁷ Pisma nr PO.RUW.0311.1.2019.GF z 31 stycznia 2019 r. i nr PO.RUW.0311.1.2020.ŁW z 31 stycznia 2020 r.

¹⁸ Z uwagi na okoliczności, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie.

¹⁹ Do oferty dołącza się m.in. kopię pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego, parafowanego na każdej stronie przez jednostkę uprawnioną do opiniowania operatów.

użytkowanie ww. obwodu rybackiego, zawartej w wyniku kwestionowanej procedury konkursowej przeprowadzonej przez RZGW. Według tego uczestnika konkursu odrzucenie jego oferty miało charakter arbitralny, a postępowanie przeprowadzono wadliwie.

Zarówno w ocenie sądu I jak i sądu II instancji, działania komisji konkursowej oraz Dyrektora były zgodne z przepisami prawa. Odrzucenie oferty powoda-uczestnika konkursu, według sądów obu instancji, nie było sprzeczne z żadnym bezwzględnie obowiązującym przepisem prawa ani niezgodne z warunkami przetargu i dobrymi obyczajami oraz nie miało wpływu na wynik przetargu.

(akta kontroli str. 624-649)

Nie stwierdzono aby to postępowanie konkursowe przeprowadzono w sposób naruszający wymogi określone w art. 6d ustawy o rybactwie albo w rozporządzeniu w sprawie konkursu ofert.

(akta kontroli str. 692-754)

Analiza operatów rybackich złożonych przez oferentów w ramach skontrolowanych przez NIK postępowań konkursowych dotyczących zlewni rzeki Warty wykazała, że wszystkie operaty w części opisowej i graficznej zawierały elementy wymagane § 4-6²⁰ rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie operatu rybackiego²¹.

(akta kontroli str. 319-321)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zarząd podejmował prawidłowe działania przy realizowaniu obowiązku oddawania obwodów rybackich do użytkowania. Zostały opracowane i publicznie udostępnione oferentom materiały pomocnicze w postaci wzorów oświadczeń, zestawień i formularzy oraz umowy użytkowania obwodu rybackiego. Prawidłowo były organizowane i przeprowadzane postępowania konkursowe. Upoważnione komisje konkursowe zgodnie z obowiązującymi przepisami przyjmowały i rozpatrywały oferty oraz rozstrzygały o wyborze tych najkorzystniejszych. W użytkowaniu i dzierżawie było aż 98,3% powierzchni zarządzanych przez RZGW obwodów rybackich.

OBSZAR

2. Prawidłowość zawierania i realizacji umów z podmiotami uprawnionymi do rybactwa.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. w RZGW obowiązywało 221 umów zawartych w celu rybackiego korzystania z obwodów rybackich, z tego:

- 22 umowy użytkowania obwodów rybackich zawartych przez Zarząd w latach 2018 - 2019 r., z tego pięć umów zawarto w wyniku przeprowadzonych postępowań konkursowych, w tym dwie w wyniku konkursów przeprowadzonych w 2017 r., a 17 umów z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o rybactwie;

²⁰ W tym m.in. dane uprawnionego do rybactwa; nazwę i numer obwodu rybackiego, nazwy i informacje dotyczące powierzchni rzek, jezior lub innych zbiorników wodnych; ocenę oddziaływania ustanowionych obrębów ochronnych na sposób prowadzenia gospodarki rybackiej; określenie rodzaju, zakresu i wpływu kłusownictwa oraz szkód wyrządzanych przez zwierzęta wolno żyjące w obwodzie rybackim; opis jego warunków hydrobiologicznych; charakterystykę ichtiofauny, w tym skład gatunkowy ryb i strukturę populacji; założenia dotyczące ochrony i połowów ryb i raków; spis dokumentów źródłowych wykorzystanych przy sporządzaniu operatu; datę sporządzenia operatu i podpis uprawnionego do rybactwa.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 177.

- 98 umów użytkowania obwodów rybackich zawartych do 31 grudnia 2017 r. (przejętych przez RZGW);
- 101 umów dzierżawy obwodów rybackich zawartych przez Agencję Nieruchomości Rolnych wykonującą uprawnienia Skarbu Państwa na warunkach określonych przepisami ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²².
(akta kontroli str. 132-138)

2.2. Analiza prawidłowości zawierania 20 losowo wybranych umów użytkowania oraz dzierżawy obwodów rybackich (15 umów użytkowania²³ i pięciu umów dzierżawy²⁴) wykazała, że umowy zawierały postanowienia dotyczące realizacji wymogów określonych w art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 3 i 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁵. W umowach m.in. określono: wysokość należnych opłat rocznych i czynszu dzierżawnego z możliwością ich aktualizacji; konsekwencje nieterminowych płatności; możliwości odstąpienia od umowy lub jej wypowiedzenia w przypadku naruszenia przez użytkownika jego obowiązków określonych w umowie lub w przepisach prawa²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 405-413, 420-506)

NIK wskazuje, że w pięciu z ww. 20 umów²⁷, zawartych jeszcze w latach 1993-2013, nie ujęto postanowień dotyczących poddania się egzekucji w trybie art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego²⁸ lub ustanowienia hipoteki kaucyjnej na nieruchomości lub blokady środków pieniężnych na rachunku bankowym lub wystawienia weksla in blanco, a w jednej z nich²⁹ także postanowień dotyczących kar umownych. Nie sprzyjało to optymalnemu zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa, a także różnicowało w tym zakresie sytuację uprawnionych do rybactwa w zależności od daty zawarcia umowy.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że najstarsza z ww. umów jest umową dzierżawy prawa rybackiego użytkowania jezior, która została do RZGW przekazana przez nieistniejącą już Agencję Nieruchomości Rolnych (aktualnie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). Pozostałe umowy dotyczą użytkowania obwodów rybackich i były zawierane przez ówczesnych dyrektorów RZGW w latach 2004-2013. Przyznała, że zarówno przekazana umowa dzierżawy, jak i umowy użytkowania na etapie ich zawierania nie zawierały ww. postanowień. Dodała, że wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany w umowie wymaga zgody obu stron. Zastępca Dyrektora

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 396.

²³ W tym zawartych w 2004 r., 2005 r., 2010 r., 2013 r., 2015 r., 2018 r. (trzy umowy) i 2019 r. (siedem umów).

²⁴ W tym zawartych w 1990 r., 1994 r., 1999 r. i 2000 r. (dwie umowy).

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1302, ze zm.

²⁶ W tym wielkości i terminów zarybień i połowów; prowadzenia dokumentacji rybackiej; sporządzenia i przekazania do RZGW operatu rybackiego; przekazywania do RZGW zestawień statystycznych; uzyskiwania zezwoleń, uzgodnień i pozytywnych opinii; prawa RZGW do uczestnictwa w zarybieniach i połowach, a także w zakresie nadzoru i kontroli, w tym dotyczące zapłaty kar i odszkodowań oraz zasad rozwiązania umów; czy zapewniono spójność treści umów z postanowieniami operatu rybackiego.

²⁷ [1] z 23 grudnia 1994 r., zawarta na okres od 22 grudnia 1994 r. do 31 grudnia 2020 r., na dzierżawę części 1 obwodu rybackiego rz. Postomia - Nr 1 (poz. 566); [2] z 15 grudnia 2004 r. zawarta na okres od 15 grudnia 2004 r. do 15 grudnia 2024 r., na użytkowanie obwodu rybackiego rz. Warta - Nr 2 (poz. 2); [3] z 2 sierpnia 2005 r. zawarta na okres od 21 lipca 2005 r. do 21 lipca 2025 r., na użytkowanie obwodu rybackiego rz. Mała Wełna - Nr 1 (poz. 123); [4] z 14 maja 2010 r. zawarta na okres od 20 maja 2010 r. do 20 maja 2030 r. na użytkowanie obwodu rybackiego Jezioro Chojeńskie na cieku bez nazwy w zlewni rz. Warta - Nr 1 (poz. 159); [5] z 27 maja 2013 r. zawarta na okres od 24 kwietnia 2013 r. do 24 kwietnia 2043 r. na użytkowanie obwodu rybackiego Jezioro Owieczki na rz. Mała Wełna - Nr 2 (poz. 124).

²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.

²⁹ Z 23 grudnia 1994 r., zawarta na okres od 22 grudnia 1994 r. do 31 grudnia 2020 r., na dzierżawę części 1 obwodu rybackiego rz. Postomia - Nr 1 (poz. 566).

zapewniła, że Zarząd aktualnie jest w trakcie analizy postanowień poszczególnych umów, a po jej zakończeniu podjęte zostaną próby zmiany umów polegające na wprowadzeniu dodatkowych zabezpieczeń.

(dowód: akta kontroli str. 405-412, 420-488, 507-509, 656-659)

Analiza umów zawartych przez RZGW z użytkownikami obwodów rybackich (wybranymi na podstawie konkursów przedstawionych w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) wykazała, że były one sporządzone z użyciem zaktualizowanego w marcu 2018 r. formularza umowy, będącego załącznikiem do Warunków.

(akta kontroli str. 405-407, 506a)

Badanie prawidłowości realizowania postanowień ww. 20 umów wykazało, że Zarząd każdorazowo egzekwował posiadanie aktualnego i pozytywnie zaopiniowanego operatu. Od użytkowników i dzierżawców egzekwowano wniesienie, w przewidzianych formach, zabezpieczenia zapłaty wszystkich należności pieniężnych składających się na opłatę roczną i czynsz dzierżawny oraz egzekwowano zabezpieczenia corocznych nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia. Zabezpieczeniem należytego wykonania umowy obejmowano cały okres jej trwania. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki wygaśnięcia umów. RZGW egzekwował określone w umowach wielkości i terminy zarybień, a także gatunki i sortyment materiału zarybieniowego. Pracownicy Zarządu, za wyjątkiem czterech przypadków³⁰, corocznie uczestniczyli w zarybieniach zgłaszanych do RZGW przez użytkowników i dzierżawców obwodów rybackich. Nie uczestniczono natomiast w połowach ryb, zgłaszanych do Zarządu. Od użytkowników i dzierżawców egzekwowano obowiązek sporządzania i przekazywania do RZGW dokumentacji określonej w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej³¹ oraz przewidzianych w umowach zestawień, sprawozdań, informacji i danych statystycznych.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że każdorazowo sprawdzano zgodność danych zawartych w protokołach zarybień z danymi zawartymi w dowodach zakupu ryb i w świadectwach zdrowia. W przypadku obecności przedstawiciela Zarządu przy zarybieniu, stan faktyczny bezpośrednio weryfikowano podczas tej czynności. W odniesieniu do kontroli połowów ryb, Zastępca Dyrektora wskazała, że pomimo obowiązku przekazywania przez użytkowników w zestawieniach rocznych danych dotyczących połowów ryb, RZGW nie posiada ustawowego obowiązku weryfikacji tych danych a wielkość połowów stanowi element szeroko rozumianej gospodarki rybackiej, ocenianej przez marszałka województwa.

W Zarządzie egzekwowano terminowe regulowanie czynszów dzierżawnych i opłat rocznych. W przypadku nieterminowych płatności RZGW naliczył i wyegzekwował odsetki za zwłokę - dotyczyło to jednej z ww. 20 umów, tj. umowy z 23 maja 2013 r. na użytkowanie obwodu rybackiego Jezioro Owieczki na rzece Mała Wełna - Nr 2, gdzie opóźnienia w płatnościach wystąpiły czterokrotnie (w tym dwukrotnie w 2018 r. i dwukrotnie w 2019 r.). Łączna kwota zaległości wyniosła 1 205,17 zł, a zwłoka w płatnościach - odpowiednio po trzy i po pięć dni. Należność została uregulowana wraz z odsetkami.

(akta kontroli str. 401-402a, 410-413, 507-509)

2.3. W okresie objętym kontrolą NIK w RZGW wystąpiło łącznie 21 przypadków zmian treści umów na użytkowanie obwodów rybackich. Dotyczyły one: rozdzielenia

³⁰ Dotyczy to jednego obwodu w 2018 r. i trzech obwodów w 2019 r.

³¹ Dz. U. poz. 326, dalej: rozporządzenie o dokumentacji gospodarki rybackiej.

obwodów rybackich w związku z utworzeniem nowego regionalnego zarządu gospodarki wodnej³² (osiem przypadków), skrócenia okresu trwania umów (cztery), wyłączenia obwodu z umowy zbiorczej obejmującej kilka różnych obwodów (trzy), zdania obwodu przez uprawnionego (dwa), zmiany dzierżawcy (dwa) i zmiany oznaczenia strony umowy (dwa przypadki). Analiza dokumentacji dotyczącej zmiany 10 losowo wybranych umów³³ nie wykazała nieprawidłowości. Wnioski o zmiany były odpowiednio uzasadnione przez wnioskodawców i po weryfikacji akceptowane przez RZGW. W uzasadnionych przypadkach, przed zmianą umowy, uprawnieni do rybactwa uzyskali pozytywne opinie dotyczące zmienionych operatów, wydane przez uprawnione jednostki. Nie wystąpiły przypadki braku zgody RZGW na dokonanie zmiany. Sprawy były załatwiane w terminach określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁴.

(akta kontroli str. 408-409, 414-419)

2.4. W RZGW, w okresie objętym kontrolą NIK wystąpiło łącznie 17 przypadków wygaśnięcia umów użytkowania zawartych z czterema pomiotami - dotyczyły one obwodów o łącznej powierzchni 2 220,56 ha. Zarząd nie przejmował tych obwodów rybackich a Dyrektor nie ogłaszał konkursów na oddanie w użytkowanie żadnego z tych obwodów, albowiem wszystkie podmioty złożyły, na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o rybactwie, oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszy okres w wymaganym terminie sześciomiesięcznym przed dniem upływu okresu, na jaki została zawarta umowa. Kolejne umowy zostały zawarte na okres 10 albo 20 lat. Nie stwierdzono przypadków użytkowania obwodów rybackich bez tytułu prawnego.

(akta kontroli str. 108-116, 152-155, 282-300, 414-419)

Przy zawieraniu umów z użytkownikami korzystającymi z prawa pierwszeństwa RZGW stosował tryb postępowania, który był zgodny z procedurami i wzorcami określonymi przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w dniu 19 grudnia 2013 r. Nowe uregulowania dotyczące postępowania przed zawarciem tych umów zostały określone w zarządzeniach Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 2019 r.³⁵ i mają być stosowane dla nowo rozpoczynanych postępowań.

(akta kontroli str. 108-116, 152-155, 282-284, 285-288, 295-300)

2.5. RZGW nadzorował wypełnianie postanowień umów użytkowania i dzierżawy obwodów rybackich. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji założeń zawartych w operacie, Dyrektor żądał od użytkownika lub dzierżawcy wyjaśnień oraz zobowiązywał ich do wypełnienia wszelkich zaległych zobowiązań. Z uwagi na nierealizowanie obowiązków przez niektórych z nich, Dyrektor, na podstawie art. 6d ust. 6 ustawy o rybactwie oraz postanowień poszczególnych umów, jednostronnym oświadczeniem woli rozwiązał cztery umowy ze skutkiem natychmiastowym i naliczył kary umowne. Ponadto rozwiązano jedną umowę za porozumieniem stron na wniosek użytkownika, zobowiązując go do uiszczenia należnej kwoty wynikającej z niezrealizowanych zarybień. W dwóch przypadkach,

³² Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy.

³³ Zmiany dotyczyły: rozdzielienia obwodów pomiędzy zlewnie (cztery umowy), skrócenia umowy i przyspieszenia prawa pierwszeństwa (dwie), zdania obwodu przez uprawnionego (dwie), zmiany oznaczenia strony umowy (jedna), wyłączenia obwodu z umowy zbiorczej (jedna umowa).

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

³⁵ „Procedury gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW WP RZGW” - nr 3/2019 z 4 marca 2019 r. i nr 67/2019 z 13 listopada 2019 r., w których uregulowano m.in. procedury wyłaniania użytkowników obwodów rybackich oraz wzorce umów i innych dokumentów na ich użytkowanie.

z powodu zaniżonej wielkości zarybień, Dyrektor zobowiązał użytkowników obwodów rybackich do uzupełnienia zarybień i naliczył kary umowne³⁶.

(akta kontroli str. 108-116, 152-273, 281)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W zbadanej próbie dokumentacji dotyczącej realizowania 20 umów użytkowania oraz dzierżawy obwodów rybackich, stwierdzono dwa przypadki niewystawienia faktur za użytkowanie dwóch obwodów rybackich przez część 2018 r., na łączną kwotę 597,96 zł. Dotyczyło to:

- umowy z 23 maja 2018 r. na użytkowanie obwodu rybackiego Jeziora Winnagóra na cieku Struga Winnogórska – Nr 1, obowiązującej od 1 czerwca 2018 r. Czynsz należny RZGW za siedem miesięcy 2018 r. wynosił 387,04 zł,

- umowy z 25 lipca 2018 r. na użytkowanie obwodu rybackiego Jezioro Wielkie na rzece Ostroroga – Nr 1, obowiązującej od 1 lipca 2018 r. Czynsz za sześć miesięcy 2018 r. wynosił 210,92 zł.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że obie ww. umowy zostały zawarte w 2018 r. i omyłkowo nie wprowadzono ich wówczas do rejestru umów. Podkreśliła, że faktury nie dotyczyły pełnego roku, a ponieważ obliczane były proporcjonalnie do okresu obowiązywania, to łączna kwota należności wynosiła 486,15 zł netto³⁷, co stanowiło zaledwie 0,4% łącznej kwoty przychodów z tytułu realizacji umów dzierżawy i użytkowania obwodów rybackich w 2019 r. Zastępca Dyrektora dodała, że były to jednostkowe przypadki i dołożona zostanie najwyższa staranność aby nie miały one miejsca w przyszłości.

W trakcie trwania kontroli NIK Zarząd wystawił brakujące faktury a należności zostały w całości uregulowane.

(akta kontroli str. 399-404,410-413, 489-511, 656-661)

2. RZGW - Zarząd Zlewni w Kole w 2019 r. wystawił dla Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Koninie fakturę³⁸ za dzierżawę w I półroczu 2018 r. dwóch obwodów rybackich zawyżoną o 3 316,99 zł.

Należność wyliczono przy zastosowaniu stawki czynszu stanowiącej równowartość 55 dt pszenicy. Natomiast zgodnie z § 10 aneksowanej umowy dzierżawy obwodu rybackiego Jeziora Koziegłowy na cieku Biskupia Struga – nr 1 (ujętego w rejestrze obwodów rybackich pod pozycją nr 24) i obwodu rybackiego na Jeziorze Rusin w zlewni rzeki Mieszna – nr 1 (pozycja nr 29 w rejestrze obwodów rybackich) z 31 grudnia 1993 r.³⁹, należny za I półrocze 2018 r. czynsz powinien stanowić równowartość 5,5 dt pszenicy.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że nieprawidłowe wystawienie faktury było spowodowane błędem pisarskim.

W trakcie kontroli NIK, 25 lutego 2020 r. Zarząd wystawił fakturę korygującą i 28 lutego 2020 r. zwrócił ww. podmiotowi czynsz pobrany w nadmiernej wysokości w kwocie 3 316,99 zł.

(akta kontroli str. 656-659, 662-663, 681-691)

³⁶ RZGW w Poznaniu dokonał obciążeń użytkowników obwodów rybackich karami umownymi, w 2018 r. – jedna kara na kwotę 17 700,00 zł, w 2019 r. – sześć kar na łączną kwotę 38 331,29 zł. Szerzej o tej kwestii w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ 597,96 zł brutto.

³⁸ Nr PSE3/28/10/2018 z 16 października 2018 r. za czynsz dzierżawny I/2018 na kwotę brutto 3 685,55 zł.

³⁹ Nr 14/D/J/1993-A.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą RZGW prawidłowo zawierał umowy z podmiotami uprawnionymi do rybactwa. Jednakże nie wszystkie umowy, zawarte jeszcze w latach 1993-2013, zawierały postanowienia gwarantujące optymalne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. W Zarządzie egzekwowano terminowe regulowanie czynszów dzierżawnych i opłat rocznych a w przypadku nieterminowych płatności naliczono odsetki za zwłokę. Nie dopuszczono do sytuacji bezumownego korzystania z obwodów rybackich i przestrzegano regulacji dotyczących prawa pierwszeństwa uprawnionych do rybactwa. Na bieżąco monitorowano realizację postanowień umownych, podejmując w razie potrzeby stosowne działania. Stwierdzono natomiast jednostkowe przypadki niewystawiania faktur użytkownikom obwodów rybackich oraz omyłkowe zawyżenie kwoty czynszu dzierżawnego.

OBSZAR

3. Nadzór nad prawidłowością gospodarki rybackiej prowadzonej w obwodach rybackich oddanych do użytkowania.

Opis stanu faktycznego

3.1. W planach kontroli RZGW na lata 2018 i 2019 nie przewidziano kontroli przestrzegania przez podmioty uprawnione do rybactwa postanowień zawartych umów i nie przeprowadzono odrębnych kontroli planowych lub doraźnych w tym zakresie. Zastępca Dyrektora wskazała, że planowe kontrole gospodarowania wodami przeprowadzane przez Wody Polskie na podstawie art. 335 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴⁰ prowadzone są w zakresie wynikającym z art. 334 ww. ustawy. Weryfikowanie przestrzegania przez podmioty uprawnione do rybactwa postanowień zawartych umów cywilnoprawnych nie jest objęte takimi kontrolami, dlatego też nadzór nad prawidłowością gospodarki rybackiej w obwodach oddanych w użytkowanie oraz dzierżawę nie był prowadzony przez Dyrektora w formie kontroli gospodarowania wodami. Podkreśliła jednocześnie, że kwestie te weryfikowano m.in. poprzez analizę danych zawartych w dokumentacji przekazywanej i okazywanej przez użytkowników i dzierżawców. Dodała, że zgodność prowadzonej gospodarki rybackiej z założeniami operatu oceniana była przez marszałka województwa, na podstawie art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie.

(akta kontroli str. 274-280, 290, 410-413)

Zarząd kontrolował przeprowadzanie zarybień przez użytkowników i dzierżawców obwodów rybackich. W 2018 r. na 610 zgłoszonych i zrealizowanych zarybień⁴¹ przedstawiciele RZGW przeprowadzili 268 kontroli ich zgodności z postanowieniami zawieranych umów (dotyczyły 43,9% wykonanych zarybień). W 2019 r. – na 600 zarybień⁴² przeprowadzono około 290 kontroli⁴³ (dotyczyły 48,3% wykonanych zarybień).

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że kontrole zarybień ustalane były w taki sposób aby każdy obwód skontrolowany był co najmniej raz w okresie rozliczeniowym wynikającym z operatu rybackiego (najczęściej okresy dwu albo trzyletnie). W przypadku obwodów, w których wcześniej stwierdzane były jakiegokolwiek nieprawidłowości lub co do których otrzymywane były jakiegokolwiek sygnały o możliwych nieprawidłowościach w wywiązywaniu się ze zobowiązań umownych,

⁴⁰ Dz. U. z 2020 poz. 310, ze zm., dalej: Prawo wodne.

⁴¹ Liczba szacunkowa.

⁴² Liczba szacunkowa.

⁴³ Dane niepełne, ponieważ weryfikacja będzie możliwa po otrzymaniu kompletnej dokumentacji gospodarki rybackiej za 2019 r.

kontrole te, w miarę możliwości, były przeprowadzane każdorazowo. Sprawdzano również prowadzenie zarybień cennych gatunków o wysokiej wartości oraz systematycznie prowadzona była analiza przeprowadzonych kontroli zarybień, a w przypadku stwierdzenia, że obwód rybacki nie był objęty kontrolą w ostatnim czasie zostawał on objęty szczególnym nadzorem w latach kolejnych.

(akta kontroli str. 274-280, 290, 410-413, 656-659)

3.2. W latach objętych kontrolą RZGW obciążył użytkowników siedmiu obwodów rybackich karami umownymi. W 2018 r. naliczono jedną karę w wysokości 17 700,00 zł, a w 2019 r. – sześć kar na łączną kwotę 38 331,29 zł. Cztery kary dotyczyły bezpośrednio rozwiązania umów poprzez jednostronne oświadczenie z uwagi na stwierdzone przez Zarząd nieprawidłowości, a trzy były wynikiem przeprowadzonej analizy wywiązywania się z postanowień umowy, jednak nieprawidłowości te nie były na tyle istotne aby zaistniała konieczność rozwiązania umowy.

Kary zostały wyegzekwowane w łącznej kwocie 19 461,54 zł. Niewyegzekwowane należności za niezrealizowane nakłady rzeczowo finansowe na zarybienia wynosiły: za 2018 r. – 17 700,00 zł (sprawa sporna, postępowanie sądowe w toku), natomiast za 2019 r. – 18 869,75 zł (sprawy w toku, przekazane do Zespołu Obsługi Prawnej RZGW oraz Wydziału Windykacji i Egzekucji Należności PGW WP).

(akta kontroli str. 95-99, 108-116)

3.3. W zakresie realizacji umów użytkowania i dzierżawy obwodów rybackich Dyrektor egzekwował od uprawnionych do rybactwa wymóg sporządzania i przekazywania do Zarządu dokumentacji określonej w rozporządzeniu o dokumentacji gospodarki rybackiej a także określonych w umowach zestawień, sprawozdań, informacji i danych statystycznych. RZGW otrzymywało m.in. roczne sprawozdania z ilości odłowionych ryb oraz ilości i jakości przeprowadzonych zarybień. Dokumentacja służyła do weryfikacji ujętych w niej danych z danymi zawartymi w operacie oraz umowie.

(akta kontroli str. 410-413)

Zgodnie z art. 15a pkt 2, 3, 5-7 ustawy o rybactwie, Dyrektor przekazywał Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej informacje z zakresu rybactwa śródlądowego za rok poprzedni, w wymaganym zakresie⁴⁴. W sprawozdaniach tych podano m.in. informację o: liczbie obwodów, które nie są użytkowane rybacko⁴⁵, liczbie umów użytkowania obwodów rybackich zawartych i rozwiązanych w ciągu roku⁴⁶, wysokości rocznych przychodów z tytułu oddania w użytkowanie obwodów rybackich⁴⁷, liczbie ogłoszonych i rozstrzygniętych konkursów ofert i protestów zgłoszonych w tych konkursach⁴⁸, treści tych protestów i sposobie ich rozstrzygnięcia⁴⁹. Do sprawozdania za 2018 r. dołączono treść protestów

⁴⁴ W terminie do 31 stycznia roku następnego.

⁴⁵ Na dzień 31 grudnia 2018 r. 42 obwody rybackie nie posiadały użytkownika, z czego w przypadku sześciu z nich miał zastosowanie art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie.

⁴⁶ W 2018 r. zawarto pięć umów w wyniku postępowania konkursowego i rozwiązano dwie - jedną poprzez jednostronne oświadczenie woli z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, a drugą w wyniku porozumienia stron. W 2019 r. zawarto 17 umów (wszystkie w wyniku skorzystania z prawa pierwszeństwa) i rozwiązano pięć - trzy poprzez jednostronne oświadczenie woli z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, a dwie w wyniku porozumienia stron.

⁴⁷ W podziale na przychody z umów użytkowania, dzierżawy i kar umownych.

⁴⁸ W 2018 r. przeprowadzono publiczne otwarcie ofert w 12 konkursach ogłoszonych jeszcze w 2017 r., z czego sześć dotyczyło regionu wodnego Warty, natomiast pozostałe sześć dotyczyło wód, które od 2018 r. weszły w skład regionu wodnego Noteci, administrowanego przez PWG WP RZGW w Bydgoszczy. W 2019 r. nie prowadzono konkursów.

⁴⁹ W 2018 r. złożonych zostało pięć protestów, z czego dwa dotyczyły obwodów w regionie wodnym Warty, a trzy pozostałe obwodów rybackich w regionie wodnym Noteci. W 2019 r. nie składano protestów.

zgłoszonych w konkursach ofert i dotyczących ich rozstrzygnięć (w 2019 r. nie było takich rozstrzygnięć).

W ww. sprawozdaniach podano, że brak wyłonionego użytkownika obwodu rybackiego spowodowany był najczęściej:

- przebiegiem wód płynących na terenach leśnych, w których uprawnienia właścicielskie wykonują nadleśnictwa,
- komunalizacją poszczególnych składników obwodów rybackich,
- sporami dotyczącymi posiadania wód przez osoby prywatne, jednostki naukowe lub kościoły,
- brakiem jednoznacznego potwierdzenia statusu wody jako wody płynącej, a nie wody stojącej,
- niejednoznacznymi zapisami planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

Ponadto część obwodów nie cieszyła się zainteresowaniem potencjalnych oferentów, a prowadzone konkursy były nieskuteczne. Pośrednio wskazywało to na nieatrakcyjność obwodów, wynikającą m.in. z: niewielkich powierzchni wód oraz ich degradacji, utrudnionego dostępu do obwodu i kłusownictwa.

(akta kontroli str. 56-91, 146-151, 274-280, 290)

3.4. W latach 2018-2019, na podstawie art. 6 ust. 2c ustawy o rybactwie, marszałkowie województw przekazali do RZGW 62 informacje o wynikach ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w jeziorach i obwodach rybackich Skarbu Państwa (22 w 2018 r. i 40 w 2019 r.), z czego 49 ocen było pozytywnych (odpowiednio: 18 i 31), siedem negatywnych (dwie i pięć) a sześć warunkowych, z zastrzeżeniem oceny negatywnej w przypadku dalszych nieprawidłowości na etapie kolejnej oceny sprawdzającej (dwie i cztery).

W przypadku negatywnej oceny lub stwierdzenia nieprawidłowości Dyrektor wzywał użytkownika albo dzierżawcę obwodu rybackiego do wyjaśnień, przeprowadzając analizę wypełniania postanowień umowy. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku tej analizy dotyczyły najczęściej: braku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, niewywiązywania się z obowiązku ponoszenia nakładów rzeczowych na zarybienia, nieprawidłowego sposobu powiadamiania właściciela wody o zarybieniach, nieterminowego regulowania należności.

(akta kontroli str. 146-151, 274-280, 289-294)

W okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku Marszałek Województwa Wielkopolskiego, po rozpatrzeniu wniosku Polskiego Związku Wędkarskiego Okręg w Poznaniu z 1 sierpnia 2019 r., wydał na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie decyzję z 6 września 2019 r.⁵⁰ w sprawie zwolnienia na czas określony od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie „Rzeka Obra Nr 1a”. Zwolnienie to obowiązuje do 31 sierpnia 2021 r. i było spowodowane brakiem opadów i dopływów wód w wyniku panującej suszy hydrologicznej, co skutkowało tym, że wchodzące w skład obwodu wody Północnego Kanału Obry przestały być wodami płynącymi. Wcześniej, postanowieniem z 28 sierpnia 2019 r. Dyrektor pozytywnie zaopiniował wniosek Marszałka w tej sprawie.

(akta kontroli str. 274-280, 551-584)

Poza współpracą z marszałkami województw, RZGW w wykonywaniu czynności kontrolnych dotyczących dzierżawionych i użytkowanych obwodów rybackich Skarbu Państwa nie współdziałał z innymi organami: kontroli, administracji publicznej, obrony cywilnej ani z organizacjami społecznymi. Zastępca Dyrektora

⁵⁰ Sygn. DR-IV.7142.1.2019.

wskazała, że współdziałanie w wykonywaniu czynności kontrolnych, wynikające z art. 342 ust. 1 Prawa wodnego, dotyczy kontroli gospodarowania wodami wynikającej z przepisów tej ustawy. W zakres tej kontroli nie wpisuje się natomiast kontrola prawidłowości prowadzenia gospodarki rybackiej.

(akta kontroli str. 274-280)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

RZGW właściwie realizował nadzór nad prawidłowością gospodarki rybackiej prowadzonej w obwodach oddanych w dzierżawę i do użytkowania. Na bieżąco analizowano realizację postanowień umownych oraz wymogów określonych w operatach wykorzystując m.in. dane otrzymywane od marszałków województw i uprawnionych do rybactwa. Kontrolowano przeprowadzanie zarybień, nakładając i egzekwując kary umowne w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Terminowo przekazywano Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wymagane informacje z zakresu rybactwa śródlądowego.

OBSZAR

4. Prowadzenie gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nieoddanych do użytkowania.

Opis stanu
faktycznego

We właściwości Zarządu znajdowało się 46 obwodów rybackich nieoddanych w użytkowanie (1,74% powierzchni wód zarządzanych przez RZGW). W przypadku sześciu z nich wynikało to z wydania przez właściwego marszałka decyzji, o której mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie (patrz punkt 1.1. oraz 3.4. niniejszego wystąpienia). Pozostałe 40 obwodów, o powierzchni zasadniczego obwodu od 1,16 ha do 156,05 ha (z czego sześć z nich o powierzchni powyżej 20 ha) zajmowało łączną powierzchnię 524,12 ha, co stanowiło 1,58% powierzchni wód zarządzanych przez RZGW. Z analizy dokumentacji dotyczącej 12 wybranych do kontroli obwodów wynika, że ich nieoddanie w użytkowanie spowodowane było przyczynami wymienionymi w punkcie 3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W przekazywanych sprawozdaniach Zarząd informował o tych przyczynach Ministra GMiŻŚ oraz Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej⁵¹. W przypadkach obwodów rybackich o budzącym wątpliwości stanie prawnym, w RZGW podejmowano czynności zmierzające do jego wyjaśnienia⁵² oraz przeprowadzono analizy prawne co do zasadności zniesienia tych obwodów⁵³.

(akta kontroli str. 55, 274-280, 284, 664-675)

⁵¹ Departament Usług Wodnych KU.

⁵² Zwracano się m.in. do: właściwych starostów powiatowych o wydanie wypisów i wrysów z ewidencji gruntów i budynków; marszałków województw o informację dotyczące prawa własności oraz statusu wód zgromadzonych na poszczególnych gruntach, w kontekście danych zawartych na Mapie Podziału Hydrograficznego Polski oraz dostępnych na stronie www.geoportal.gov.pl; podmiotów roszczących sobie prawa do wód stanowiących obwody rybackie (nadleśnictwa, jednostki naukowe) o wykazanie tych praw i zajęcie stanowiska co do statusu wód. Występowano o ekspertyzy hydrologiczne, oczekiwano na ustalenie linii brzegu jezior i rozgraniczenie gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych przez właściwe zarządy geodezji, kartografii i gospodarowania mieniem w celu ustanowienia trwałego zarządu tych gruntów w części pokrytej wodami jezior, a ponadto na regulację ewidencji gruntów poprzez zmianę klasyfikacji użytków z wody stojącej na wodę płynącą a także wskazanie w tej ewidencji właściciela.

⁵³ Kierownik Zespołu ds. Rybactwa śródlądowego zwracał się o zajęcie stanowiska czy dany obwód rybacki należy znieść, w związku z § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie (Dz. U. nr 138 poz. 1559, ze zm.), czy też pozostawić bez możliwości oddania go w użytkowanie w drodze konkursu do czasu regulacji stanu formalno-prawnego. Radca prawny RZGW opiniował drugie z wskazanych rozwiązań, a opinie te były akceptowane przez Zastępcę Dyrektora ds. Technicznych i Dyrektora RZGW.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Z formalno-prawnego punktu widzenia, w obwodzie rybackim nr 1 Jeziora Jądrzywie w zlewni cieką Struga Raszewska⁵⁴, który nie został oddany innemu podmiotowi do rybackiego wykorzystania, RZGW, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 6 ust. 1 ustawy o rybactwie nie prowadził racjonalnej gospodarki rybackiej w rozumieniu art. 6 ust. 2 tej ustawy. Pomimo pięciu nieskutecznych konkursów ogłoszonych w latach 2015-2017, w których nie wpłynęła ani jedna oferta, Zarząd będący podmiotem uprawnionym do rybactwa (art. 4 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy), w okresie objętym kontrolą, ani nie wykorzystywał produkcyjnych możliwości wód, ani nie zwrócił się do właściwego marszałka o zwolnienie na czas określony z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej lub uznanie zbiornika za czasowo nieprzydatny do prowadzenia takiej gospodarki (art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie). Nie zwrócił się również do właściwego wojewody o zniesienie tego obwodu rybackiego (art. 15 ust. 1 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 55, 284, 676-680)

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że racjonalna gospodarka rybacka w rozumieniu ustawy o rybactwie polega na wykorzystaniu produkcyjnych możliwości wód, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarce korzystanie z nich przyszłym pokoleniom. RZGW prowadził gospodarkę polegającą na pozostawieniu obwodów rybackich w naturalnej równowadze biologicznej bez jakiegokolwiek presji na stan jakościowy i ilościowy organizmów wodnych (brak połowów i zarybień) co jest możliwym sposobem zapewnienia racjonalnej gospodarki rybackiej w rozumieniu ww. ustawy.

(akta kontroli str. 276-280)

NIK wskazuje, że w świetle treści art. 6 ust. 2 i 6a ust. 1 ustawy o rybactwie, to w operacie rybackim określa się zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w danym obwodzie rybackim. W odniesieniu do ww. obwodu Jeziora Jądrzywie nie został sporządzony operat, wobec czego brak jest podstaw do stwierdzenia, jaki rodzaj czynności tworzyłby katalog składający się na racjonalną gospodarkę rybacką w tym obwodzie. Dotyczy to także „pozostawienia obwodu w naturalnej równowadze biologicznej”.

OCENA CZĄSTKOWA

W zakresie właściwości RZGW jedynie niewielki odsetek powierzchni obwodów rybackich (1,7%) nie został oddany w użytkowanie i nastąpiło to z przyczyn niezależnych od Zarządu. W jednym z obwodów nieoddanych do użytkowania RZGW ani nie wykorzystywał produkcyjnych możliwości wód, ani nie zwrócił się do właściwego marszałka albo wojewody ze stosownymi wnioskami w trybie art. 6 ust. 3 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o rybactwie.

III. Uwagi i wnioski

Uwaga NIK zwraca uwagę, że w przypadku każdego z obwodów, który nie został oddany w użytkowanie (czy to z powodu braku oferentów, czy też z powodu nieuregulowanego stanu prawnego części arealu obwodu), wskazane jest rozważenie zasadności podjęcia działań w celu zwolnienia RZGW z obowiązku prowadzenia w tych obwodach racjonalnej gospodarki rybackiej. Może to nastąpić po wydaniu przez właściwego marszałka województwa decyzji w sprawie zwolnienia na czas określony od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej

⁵⁴ Jeden z 12 obwodów objętych szczegółowym badaniem.

lub uznania zbiornika za czasowo nieprzydatny do prowadzenia takiej gospodarki. W zależności od oceny danego przypadku możliwe jest także uzyskanie decyzji właściwego wojewody o zniesieniu obwodu rybackiego. W sytuacji gdy dany obwód rybacki nie został przekazany do gospodarczego wykorzystania, na Zarządzie ciąży bowiem te same obowiązki co na innych podmiotach uprawnionych do rybactwa.

NIK formułuje tę uwagę dostrzegając, że ekonomiczna nieatrakcyjność opisywanych obwodów może kolidować z obowiązkiem prowadzenia w nich przez RZGW gospodarki rybackiej, zwłaszcza wiążącej się z ponoszeniem znacznych kosztów, co mogłoby nie znajdować ekonomicznego uzasadnienia. W tym kontekście, należy dążyć do skorelowania statusu prawnego danego obwodu rybackiego z aktualnie istniejącym stanem faktycznym, występując do ww. organów w trybie art. 6 ust. 3 i art. 15 ust. 1 ustawy o rybactwie.

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) zapewnienie prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez RZGW w obwodzie nieoddanym do użytkowania albo podjęcie działań na rzecz usankcjonowania nieprowadzenia takiej gospodarki,
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego i terminowego naliczania opłat z tytułu użytkowania i dzierżawy obwodów rybackich.

IV. 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 Poznaniu. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 30 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:
Miroslaw Babkiewicz
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor:
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektora

