

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41013/06
Nr ewid. 178/2006/P06105/KSR

Informacja o wynikach kontroli

**działalności organów administracji
publicznej i Agencji Nieruchomości
Rolnych w zakresie ochrony zasobów
powierzchniowych wód śródlądowych
oraz nadzoru nad prowadzoną w nich
gospodarką rybacką**

W a r s z a w a k w i e c i e ń 2 0 0 7 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Działalność organów administracji publicznej i Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych oraz nadzoru nad prowadzoną w nich gospodarką rybacką

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego:

Tadeusz Bachleda-Curuś

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 20 kwietnia 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-48-22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Wnioski.....	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	12
3.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Działania Ministra Środowiska w zakresie gospodarki wodnej i ochrony środowiska	14
3.2.2. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie gospodarki rybackiej	15
3.2.3. Gospodarowanie wodami śródlądowymi będącymi w dyspozycji regionalnych zarządów gospodarki wodnej i Agencji Nieruchomości Rolnych	17
3.2.4. Działalność wojewodów i starostów powiatów w zakresie gospodarki wodnej i rybackiej	22
3.2.5. Monitoring wód śródlądowych i kontrola gospodarowania tymi wodami wykonywane przez inspekcję ochrony środowiska	25
3.2.6. Działalność Państwowej Straży Rybackiej	27
3.2.7. Wykorzystanie środków finansowych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006" na rozwój rybactwa śródlądowego	28
3.2.8. Realizacja wniosków z poprzedniej kontroli NIK	28
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	30
4.1. Przygotowanie kontroli.....	30
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	30

5. Załączniki	34
5.1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie objętym kontrolą	34
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	43
5.3. Wykaz wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, w których zasięgano informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK	45
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	46

1. Wprowadzenie

Tytuł kontroli Działalność organów administracji publicznej i Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych oraz nadzoru nad prowadzoną w nich gospodarką rybacką

Numer P/06/105

Cel Celem kontroli było dokonanie oceny działań administracji publicznej oraz Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie nadzoru nad śródlądowymi wodami powierzchniowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, a także nadzoru nad prowadzoną w tych wodach gospodarką rybacką. Ponadto, celem kontroli była ocena działań podejmowanych dla ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych oraz ocena wykorzystania środków z budżetu państwa i Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa na rozwój rybactwa śródlądowego.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły:

- ewidencjonowania wód stanowiących własność Skarbu Państwa,
- gospodarowania tymi wodami,
- nadzoru właścicielskiego nad śródlądowymi wodami powierzchniowymi, w tym urządzeniami wodnymi,
- wypełniania przez uprawnionych do rybactwa obowiązków prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej,
- ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych,
- realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” w ramach Priorytetu 3 pn. „Ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla ryb, rybackie urządzenia portowe, przetwórstwo i rynek rybny, rybołówstwo śródlądowe”, w szczególności wydatkowania i rozliczania środków publicznych przeznaczonych na ten cel.

Kontrola planowa, koordynowana, podjęta z inicjatywy NIK zgodnie z sugestią Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu IV kadencji.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 23 lutego do 8 września 2006 r., w 60 jednostkach (Załącznik nr 5.2. do informacji). Ponadto w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ uzyskano informacje w 10 wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeń wodnych (Załącznik nr 5.3. do informacji).

W kontroli uczestniczył Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego oraz delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2005 r.

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć:

ANR	- Agencja Nieruchomości Rolnych
ARiMR	- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
BGW	- Biuro Gospodarki Wodnej
FIWR	- Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa, wyodrębniony w ramach Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Stanowi narzędzie polityki wspólnotowej w dziedzinie rybołówstwa i zasobów wodnych.
GIOŚ	- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
KZGW	- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
MF	- Minister Finansów
MRiRW	- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MŚ	- Minister Środowiska
NFOŚiGW	- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Obręb hodowlany	- Miejsce, w ramach obwodu rybackiego lub poza nim, szczególnie przydatne do prowadzenia chowu lub hodowli ryb (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybnictwie śródlądowym - Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm.). Do końca 2005 r. obręby hodowlane ustanawiał wojewoda na wniosek uprawnionego do rybactwa.
Obręb ochronny	- Część obwodu rybackiego, w którym znajdują się miejsca stałego tarła oraz rozwoju narybku, gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb (art. 14 ust. 1 ustawy o rybnictwie śródlądowym). Do końca 2005 r. obręby ochronne ustanawiał wojewoda.
Obwód rybacki	- Obszar wód płynących, obejmujący miejsca corocznie powtarzającego się tarła ryb, rozwoju narybku, gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb, a także miejsca, w których występuje charakterystyczny dla danego rodzaju wód gatunek ryb (§ 13 ust. 2 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.). Obwody rybackie ustanawia i znosi dyrektor RZGW.
Operat rybacki	- Dokument określający zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim, sporządzany przez uprawnionego do rybactwa (art. 6a ustawy o rybnictwie śródlądowym).
PMŚ	- Państwowy Monitoring Środowiska
Pozwolenie wodnoprawne	- Decyzja administracyjna, wydawana przez wojewodę lub starostę, zezwalająca na korzystanie z wód oraz precyzyjnie określająca zasady tego korzystania (art. 140 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne - Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).
PSR	- Państwowa Straż Rybacka
Racjonalna gospodarka rybacka	- Gospodarka polegająca na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zmierzająca jednocześnie do poprawy jakości naturalnego środowiska i jego zasobów, zgodnie z operatem rybackim (art. 6 ust. 2 ustawy o rybnictwie śródlądowym).
RZGW	- Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SPO	- Sektorowy Program Operacyjny
Szczególne korzystanie z wód	- Korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe, polegające w szczególności na: poborze oraz odprowadzaniu wód powierzchniowych lub podziemnych, wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, przerzutach wody oraz sztucznym zasilaniu wód podziemnych, piętrzeniu oraz retencjonowaniu śródlądowych wód powierzchniowych, korzystaniu z wód do celów energetycznych, korzystaniu z wód do celów żeglugi oraz spławu, wydobywaniu z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także roślin z wód lub brzegu, rybnictwem korzystaniu ze śródlądowych wód powierzchniowych (art. 37 ustawy Prawo wodne). Na szczególne korzystanie z wód, poza korzystaniem rybnictwem, wymagane jest pozwolenie wodnoprawne.
Uprawniony do rybactwa	- Osoba władająca obwodem rybnictwem na podstawie umowy zawartej z właścicielem wody (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybnictwie śródlądowym).
WIOŚ	- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
Urządzenia melioracji wodnych podstawowych	- Urządzenia, do których zalicza się: budowle piętrzące, budowle upustowe oraz obiekty służące do ujmowania wód; stopnie wodne i zbiorniki wodne; kanały wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie; rurociągi o średnicy co najmniej 0,6 m; budowle regulacyjne oraz przeciwpowodziowe; stacje pomp. Urządzenia melioracji wodnych podstawowych stanowią własność Skarbu Państwa i są wykonywane na jego koszt (art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 ustawy Prawo wodne).
Zasób WRSP	- Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania administracji publicznej i Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie nadzoru nad śródlądowymi wodami powierzchniowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa, ochroną tych wód oraz prowadzoną w nich gospodarką rybacką, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, nie mających jednakże zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Stwierdzone nieprawidłowości, których częstotliwość była niewielka, polegały głównie na:

- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji gruntów pokrytych wodami śródlądowymi,
- przewlekłym egzekwowaniu zaległości z tytułu dzierżawy wód,
- niedostatecznej liczbie kontroli w zakresie gospodarowania śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz nieegzekwowaniu wydanych w ich wyniku zarządzeń pokontrolnych,
- nieprawidłowym utrzymaniu budowli hydrotechnicznych oraz urządzeń melioracji wodnych podstawowych.

NIK pozytywnie ocenia wykorzystanie środków publicznych na rozwój rybactwa śródlądowego.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Nadzór nad śródlądowymi wodami powierzchniowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa sprawowany przez regionalne zarządy gospodarki wodnej (RZGW), starostów powiatów oraz Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) nie był w pełni wystarczający i skuteczny. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie gospodarowania tymi wodami. Kontrola wykazała, że:

- przy pełnej realizacji planów kontroli w zakresie gospodarowania wodami, 60% skontrolowanych RZGW nie wyegzekwowało od wszystkich użytkowników wód wykonania wydanych zarządzeń pokontrolnych [str. 18];
- 80% skontrolowanych starostw powiatowych nie wywiązało się w pełni z obowiązku przeprowadzania, co najmniej raz na cztery lata, kontroli wykonywania warunków określonych w wydanych pozwoleniach wodnoprawnych na pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód, ziemi i urządzeń kanalizacyjnych. Co drugie skontrolowane starostwo powiatowe nie dotrzymywało określonych w k.p.a. terminów przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych. Opóźnienia wydawania decyzji, w stosunku do terminów określonych w k.p.a., wynosiły od 7 dni do 9 miesięcy i dotyczyły 65% wydanych pozwoleń. W jednym przypadku, do czasu wydania decyzji przez starostę, wnioskujący podmiot korzystał z wód oraz wprowadzał do nich ścieki, bez posiadania wymaganych pozwoleń wodnoprawnych [str. 24-25];
- 75% skontrolowanych oddziałów terenowych ANR nierzetelnie prowadziło ewidencję wód. Różniła się ona od ewidencji geodezyjnej gruntów pokrytych

wodami, prowadzonej przez służby geodezyjne starostw powiatowych, zarówno pod względem klasyfikacji wód jak i ich powierzchni. Rozbieżności w ewidencji dotyczyły 833 ha jezior i stawów, co stanowiło ok. 0,3% wszystkich wód będących w dyspozycji Agencji. Skutkiem nieprawidłowej ewidencji były przypadki „bezumownego” użytkowania wód, bez regulowania stosownych opłat. Ujawniono także dwa przypadki nielegalnej sprzedaży gruntów o pow. 0,10 ha pokrytych wodami płynącymi [str. 18-19];

- w 87% skontrolowanych oddziałów terenowych ANR przewlekłe egzekwowano zaległości z tytułu dzierżawy wód w łącznej kwocie 89,7 tys. zł. Kwota powyższa stanowiła 0,2% wpływów Agencji z ww. tytułu oraz ze sprzedaży gruntów pokrytych wodami uzyskanych w latach 2002-2005 [str. 21-22].
2. Działania w zakresie ochrony wód prowadzone przez inspekcję ochrony środowiska, a także w zakresie utrzymania budowli i urządzeń wodnych prowadzone przez RZGW oraz wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych, nie były wystarczające. Badania kontrolne wykazały, że:
- nadzór inspekcji ochrony środowiska nad realizacją wyników kontroli przeprowadzonych w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, w tym wód, nie był w pełni skuteczny. Co trzeci skontrolowany wojewódzki inspektorat ochrony środowiska (WIOŚ) nie wyegzekwował od wszystkich skontrolowanych podmiotów pełnych informacji na temat realizacji zarządzeń pokontrolnych. Stwierdzono jeden przypadek nienależenia kary na kontrolowanego, pomimo stwierdzenia w toku kontroli naruszeń norm ochrony środowiska określonych w pozwoleniu wodnoprawnym [str. 26];
 - w 60% skontrolowanych RZGW nie objęto, wbrew wymogom prawa budowlanego, corocznymi kontrolami wszystkich budowli hydrotechnicznych znajdujących się w danym regionie wodnym. Przeprowadzone przez RZGW kontrole wykazywały natomiast zły stan techniczny tych budowli [str. 18];
 - zły był stan techniczny urządzeń melioracji wodnych podstawowych. W zależności od województwa, od 16% do około 60% tych urządzeń wymagało gruntownej modernizacji lub zupełnej odbudowy. Środki publiczne przeznaczone na ten cel pokrywały potrzeby w ok. 35% [str. 23-24].
3. Kontrola wykazała, że dopiero 30 września 2003 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał (w drodze rozporządzeń) akty wykonawcze, o których mowa w art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym². Wejście tych przepisów w życie 1 stycznia 2004 r.³ i 1 kwietnia 2004 r.⁴ skutkowało tym, iż w latach 2002-2003 wojewodowie nie mogli w sposób prawidłowy dokonywać ocen wypełniania przez uprawnionych do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej [str. 15].

² Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm. Art. 6 ust. 4 ustawy obowiązuje od 1 stycznia 2002 r.

³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2003 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (Dz. U. Nr 180, poz. 1765 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2003 r. w sprawie dokumentacji prowadzonej przez uprawnionego do rybactwa (Dz. U. Nr 180, poz. 1766).

4. Nadzór wojewodów, RZGW i ANR nad gospodarką rybacką prowadzoną w śródlądowych wodach powierzchniowych nie był dostateczny. Kontrola wykazała, że:
- wojewodowie nie dokonywali w sposób prawidłowy ocen wywiązywania się przez uprawnionych do rybactwa z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. W latach 2002-2003 przeprowadzanie takich ocen uniemożliwiał brak rozporządzeń wykonawczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do ustawy o rybactwie śródlądowym, w szczególności rozporządzenia określającego zasady i zakres przeprowadzania ocen. Po wejściu tego rozporządzenia w życie z dniem 1 stycznia 2004 r., wojewodowie nadal nie dokonywali pełnych ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, tj. dokonywali ich najwyżej w przypadku co czwartego obwodu rybackiego istniejącego na terenie województwa. Począwszy od 2006 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁵, obowiązek dokonywania ocen przeniesiony został na zarządy województw. Kontrola wykazała, że ponad 33% urzędów marszałkowskich województw nie otrzymało od wojewodów dokumentacji dotyczącej prowadzenia przez nich do końca 2005 r. spraw związanych z rybactwem śródlądowym, w szczególności w zakresie dokonanych ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej [str. 22-23];
 - w jednym, spośród pięciu skontrolowanych RZGW, obwody rybackie ustanowiono niezgodnie z prawem, na nieużytkach oraz na wodach stojących o łącznej powierzchni 38,41 ha (ok. 0,01% powierzchni wszystkich wód śródlądowych). W wyniku kontroli NIK podjęto działania w celu zniesienia tych obwodów [str. 17];
 - w 87% skontrolowanych oddziałów terenowych ANR, kontrole w zakresie korzystania przez dzierżawców z wód Zasobu WRSP i prowadzenia w nich racjonalnej gospodarki rybackiej przeprowadzano nieregularnie. Nie egzekwowano od dzierżawców obowiązku posiadania operatów rybackich oraz prowadzenia dokumentacji zarybiania dzierżawionych wód [str. 21];
 - do dnia zakończenia kontroli, ANR⁶ nie przekazała do RZGW 46 umów dotyczących prawa do rybackiego użytkowania jezior (ok. 3% ogólnej liczby umów) o łącznej powierzchni 20,7 tys. ha (ok. 8% ogólnej powierzchni wydzierżawionych jezior) [str. 22].
5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Państwową Straż Rybacką (PSR) zadań kontrolnych w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym. W sposób prawidłowy realizowano zadania mające na

⁵ Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.

⁶ Uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie rybactwa śródlądowego Agencja Nieruchomości Rolnych wykonywała do dnia 31 grudnia 2005 r. Po tym terminie w miejsce ANR w umowach dzierżawy jezior wstąpili z mocy prawa dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej

- celu zapobieganie kłusownictwu oraz kradzieży ryb. Stwierdzono jednocześnie, że, 3 spośród 9 skontrolowanych wojewódzkich komend PSR nie sprawowały należyte wymagane nadzoru specjalistycznego nad społeczną strażą rybacką [str. 27-28].
6. Minister Środowiska (MŚ) nie dysponował pełnymi informacjami o wykorzystaniu wydanych przez niego zezwoleń na odstrzał osobników dzikich gatunków zwierząt objętych ochroną częściową, odżywiających się rybami bądź niszczących infrastrukturę rybacką⁷, a od 1 maja 2004 r. również zezwoleń wydanych na taki odstrzał przez wojewodów. Nie dołożono należytej staranności w egzekwowaniu od posiadaczy zezwoleń informacji o zakresie ich wykorzystania oraz od wojewodów terminowego złożenia raportów i pełnych informacji o wykorzystaniu zezwoleń. Skutkiem tego, przekazany do Unii Europejskiej krajowy raport z wdrażania dyrektywy w sprawie ochrony dzikich ptaków był niepełny. Kontrola wykazała również, że MŚ nie podjął żadnych działań po przekroczeniu na terenie woj. dolnośląskiego w 2004 r. prawie o 500 sztuk, w stosunku do wydanego zezwolenia, liczby odstrzelonych osobników kormorana czarnego [str. 14-15].
 7. Zgodnie z przeznaczeniem wykorzystane zostały środki publiczne zaplanowane na realizację Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” w ramach Priorytetu 3 dotyczącego rybactwa śródlądowego. Do końca 2005 r. do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wpłynęło 239 wniosków o dofinansowanie projektów na łączną kwotę ok. 210,2 mln zł, stanowiącą 70,2% środków przewidzianych w Prioryecie 3. Beneficjentom Programu wypłacono środki finansowe w kwocie 1.017,0 tys. zł. Płatności realizowane będą do końca 2008 r. [str. 28].
 8. Nie w pełni zrealizowane zostały wnioski pokontrolne NIK z kontroli przeprowadzonej w 2000 r. w zakresie wykorzystania wód do gospodarki rybackiej⁸. Ponownie stwierdzono, że: ewidencja wód nie była uaktualniana, nie przeprowadzano w pełnym zakresie kontroli wykonywania warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, nie egzekwowano w pełni od skontrolowanych podmiotów informacji na temat realizacji zarządzeń pokontrolnych wydanych w związku ze stwierdzeniem naruszeń przepisów o ochronie środowiska, a także nie egzekwowano od wszystkich dzierżawców gruntów pokrytych wodami realizacji zobowiązań wynikających z zawartych umów. Zrealizowane zostały wnioski dotyczące podziału wód na obwody rybackie oraz unieważnienia transakcji sprzedaży wód płynących [str. 28-29].

⁷ Kormoran czarny, czapla siwa, bóbr europejski, wydra.

⁸ Informacja o wynikach kontroli wykorzystania wód do gospodarki rybackiej, Nr ewid. 118/2001/P00/111/DRŻ, Warszawa, maj 2001 r.

2.3. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę podjęcia dalszych działań usprawniających, niezależnie od pełnej realizacji wniosków z jednostkowych kontroli. Dlatego też skontrolowane podmioty powinny:

- Zarządy województw:
 - na bieżąco dokonywać ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, przez uprawnionych do rybactwa.
- Starostowie powiatów:
 - terminowo wydawać pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód oraz dokonywać przeglądów ustaleń i realizacji tych pozwoleń.
- Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej:
 - dokonać aktualizacji danych dotyczących obwodów rybackich ustanowionych na wodach śródlądowych do istniejącego stanu prawnego tych wód,
 - podejmować, bez zbędnej zwłoki, działania sprawdzające realizację wydanych zarządzeń pokontrolnych oraz zawiadamiać właściwe organy w przypadku stwierdzenia braku ich realizacji.
- Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych:
 - uaktualnić ewidencję geodezyjną gruntów pokrytych wodami będącymi w Zasobie WRSP,
 - zakończyć proces przekazywania do RZGW umów dotyczących prawa rybackiego użytkowania jezior,
 - skutecznie egzekwować od dzierżawców gruntów Zasobu WRSP zobowiązania wynikające z zawartych umów.
- Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska:
 - egzekwować realizację wniosków z zarządzeń pokontrolnych, wydanych po stwierdzeniu naruszeń norm ochrony środowiska.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Dział administracji rządowej *gospodarka wodna* kierowany jest przez Ministra Środowiska. Zakres działu obejmuje m. in. sprawy kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych oraz utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi wodami, obejmującą budowle oraz urządzenia wodne. Specyfika gospodarki wodnej, w stosunku do innych zakresów kompetencji resortu środowiska, polega m. in. na:

- istnieniu regionalnych zarządów gospodarki wodnej jako podstawowych ogniw zarządzania wodami, obejmujących łącznie cały obszar kraju,
- dysponowaniu ogromnym majątkiem, wypełniającym istotne funkcje społeczne i gospodarcze,
- znacznym rozproszeniu zakresu zarządzania wszystkimi wodami (w gestii innych organów pozostają: żegluga, melioracje wodne i obwałowania, pozwolenia wodnoprawne, zabytki budownictwa wodnego).

W wielu działach administracji rządowej gospodarowanie wodą i związana z nimi infrastruktura techniczna tworzą odrębne systemy, jak np. wodociągi i kanalizacja, gospodarka wodno-ściekowa w przemyśle, czy melioracje wodne i leśne. Minister kierujący działem administracji rządowej *gospodarka wodna* ma ograniczony wpływ na wyżej wymienione *sektorowe gospodarki wodne*. Głównym instrumentem oddziaływania jest uczestniczenie w tworzeniu prawa oraz udział w jego realizacji, jako organ drugiej instancji w indywidualnych postępowaniach administracyjnych.

Zastosowanie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce wodnej oznacza dążenie do takiego zaspokojenia potrzeb związanych z wykorzystywaniem zasobów wodnych, aby nie uszczuplać dostępu przyszłym pokoleniom do tych zasobów, a jednocześnie chronić ekosystemy wodne i zależne od wody w celu zachowania trwałości naturalnych procesów przyrodniczych. Obecnie trwa proces wdrażania tych zasad, poprzez przepisy znowelizowanej ustawy Prawo wodne, która uwzględnia w tym zakresie regulacje Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Dla sprawnego zarządzania zasobami wodnymi nieodzowna jest współpraca wszystkich odpowiedzialnych i zainteresowanych podmiotów oraz aktywny udział społeczeństwa. W Ministerstwie Środowiska został przygotowany Program udziału społeczeństwa we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce. Warunkiem rzeczywistego uspołecznienia zarządzania wodami jest zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji, co w coraz większym stopniu realizowane jest poprzez media elektroniczne.

Jakość wód podlega kontroli wyspecjalizowanych państwowych służb ochrony środowiska - Inspekcji Ochrony Środowiska. Zadania Inspekcji Ochrony Środowiska wykonuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewodowie przy pomocy wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Rybacktwo śródlądowe obejmuje gospodarkę rybacką prowadzoną w śródlądowych wodach powierzchniowych oraz chów i hodowlę ryb w urządzeniach wodnych. W ostatnich kilkunastu latach zauważalny jest duży postęp w technikach chowu i hodowli wybranych gatunków ryb, związany z zastosowaniem nowoczesnych

pasz, rozwojem wylęgu ryb oraz opracowaniem i doskonaleniem technik podchowu ryb. Udział wartości i ilości produktów rybactwa śródlądowego w ramach całego sektora rybackiego stale wzrasta.

W jeziorach znajdujących się w zasobie ANR gospodarka rybacka prowadzona jest na podstawie umów dzierżawy zawartych przez podmioty powstałe z przekształcenia byłych Państwowych Gospodarstw Rybackich oraz jednostki organizacyjne Polskiego Związku Wędkarskiego i osoby fizyczne.

W rzekach, zbiornikach zaporowych i innych wodach stanowiących publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące gospodarka rybacka prowadzona jest przez podmioty, które zostały wyłonione w drodze konkursu ofert przeprowadzonego przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. W większości przypadków konkursy ofert na rybackie użytkowanie obwodów rybackich wygrywały jednostki organizacyjne Polskiego Związku Wędkarskiego.

Duże znaczenie sektora rybackiego w państwach UE pozwoliło na objęcie rybołówstwa Sektorowym Programem Operacyjnym „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”, który jest jednym z programów realizujących strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego określoną w Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006. Priorytet 3 w ramach SPO („Ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla ryb, rybackie urządzenia portowe, przetwórstwo i rynek rybny, rybołówstwo śródlądowe”) zawiera pięć działań, których celem jest m.in. odbudowa dróg migracji dla ryb dwuśrodowiskowych oraz kompleksowe działania mające na celu ograniczenie negatywnego wpływu hodowli ryb i zakładów przetwórczych na środowisko. Celem tego priorytetu jest też modernizacja portów rybackich i rybołówstwa śródlądowego oraz dalszy rozwój przetwórstwa i rynku rybnego. Instytucją Zarządzającą SPO jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które odpowiedzialne jest m.in. za:

- zapewnienie efektywności i poprawności zarządzania oraz wdrażania SPO,
 - dokonywanie płatności (zwrotu poniesionych wydatków) na rzecz Instytucji Wdrażającej (ARiMR), na podstawie zweryfikowanych dokumentów,
 - kontrolę wykorzystania środków w ramach SPO,
 - opracowanie rocznego raportu dotyczącego nieprawidłowości i przedłożenie go MF.
- Instytucją odpowiedzialną za wdrażanie SPO jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, do obowiązków której należy m.in.:
- przyjmowanie i kontrola składanych wniosków pod względem wymogów formalnych,
 - podpisywanie umów z beneficjentami,
 - przedkładanie MRiRW zestawienia wydatków (na podstawie wniosków o płatność) i potwierdzenie kwalifikowalności tych wydatków,
 - przygotowanie rocznego raportu z realizacji projektu, zawierającego ocenę oddziaływania projektu i przedłożenie go MRiRW,
 - wykrywanie nieprawidłowości i zgłaszanie ich na bieżąco MRiRW oraz odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków od beneficjenta,
 - kontrola wykorzystania środków w ramach realizowanych projektów,
 - monitorowanie wdrażania poszczególnych projektów, w tym przygotowywanie (co najmniej raz na kwartał) raportu z realizacji SPO i przedkładanie go MRiRW, informowanie społeczeństwa o współfinansowaniu przez Unię Europejską projektów w ramach SPO.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Działania Ministra Środowiska w zakresie gospodarki wodnej i ochrony środowiska

Minister Środowiska, dwukrotnie: 30 czerwca 2004 r. i 19 czerwca 2006 r., przedłożył Sejmowi RP informację o gospodarowaniu wodami. Informacje te zawierały m.in. dane dotyczące utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych, które w Polsce zajmują ok. 605 tys. ha, w tym jeziora ok. 300 tys. ha, rzeki 139 tys. ha, stawy 71 tys. ha, zbiorniki zaporowe ok. 55 tys. ha oraz starorzecza, kanały i pozostałe wody 40 tys. ha.

W MŚ opracowano Strategię Gospodarki Wodnej wraz z harmonogramem realizacji zadań do 2020 r., którą Rada Ministrów przyjęła w dniu 13 września 2005 r. Strategia określa podstawowe kierunki i zasady działania umożliwiające realizację idei trwałego i zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w Polsce.

W związku ze szkodami powodowanymi w gospodarce rybackiej przez zwierzęta chronione takie jak: kormoran czarny, bóbr europejski, wydra, dopuszczalne są działania mające na celu ograniczenie populacji tych zwierząt. Redukcja ich liczebności, poprzez odstrzał, może być dokonywana wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez Ministra Środowiska lub wojewodę. Kontrola wykazała, że MŚ nie posiadało pełnego rozeznania co do wykorzystania ww. zezwoleń. Nie wyegzekwowano od wnioskujących oraz od wojewodów informacji o realizacji wydanych zezwoleń na odstrzał. Z 50 wydanych zezwoleń na odstrzał kormorana czarnego, bobra europejskiego i wydry, MŚ nie otrzymało informacji o wykorzystaniu 15 zezwoleń. Od wojewodów nie wyegzekwowano zamieszczenia w raportach informacji o wykorzystaniu 101 zezwoleń, na 134 wydanych na odstrzał kormorana czarnego, bobra europejskiego, wydry i czapli siwej. Przy tym 74% raportów o wykorzystaniu wydanych zezwoleń wojewodowie złożyli po upływie średnio 17 dni od ustawowego terminu 31 stycznia⁹. Ponadto ustalono, że Wojewoda Mazowiecki do dnia zakończenia kontroli, tj. do 30 czerwca 2006 r., nie złożył raportu za 2005 r. Powyższe nieprawidłowości skutkowały m.in. tym, że w przekazanym 30 stycznia 2006 r. do Unii Europejskiej „Krajowym raporcie z wdrażania Dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków za okres od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2005 r.”, nie podano danych dotyczących wykorzystania zezwoleń na odstrzał zwierząt częściowo chronionych wydanych w 2004 r.

Do zakończenia kontroli, MŚ nie podjęło żadnych działań wobec Państwowego Zakładu Budżetowego „Stawy Milickie” z siedzibą w Rudzie Sułowskiej (woj. dolnośląskie), który przekroczył warunki zezwolenia na odstrzał kormorana czarnego. Zakład otrzymał 23 czerwca 2004 r. zezwolenie MŚ na odstrzał kormorana czarnego na stawach w obrębie rezerwatu przyrody „Stawy Milickie” w terminie do 21 grudnia 2004 r. W uzasadnieniu, stanowiącym integralną część decyzji Ministra,

⁹ Art. 56 ust. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.)

określono na 1500 sztuk ilość osobników dopuszczonych do odstrzału. W dniu 11 stycznia 2005 r. do MŚ wpłynęła informacja od PZB „Stawy Milickie” o dokonaniu odstrzału 1.984 kormoranów czarnych.

Biuro Gospodarki Wodnej (BGW), podległe MŚ, gromadziło w bazie danych „Obwody rybackie” informacje o użytkowaniu obwodów, w tym ustanowionych na jeziorach znajdujących się w administracji ANR. Kontrola wykazała, że dane te były niekompletne, z powodu niepełnej informacji z regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Do zakończenia kontroli, RZGW nie przejęły od ANR wszystkich umów dzierżawy jezior, co utrudniało sporządzenie kompletnej bazy danych dotyczącej ustanowionych obwodów rybackich. Przyczyną przedłużającego się przekazywania umów z ANR do RZGW były problemy z aneksami do nich w sprawie rozdzielenia przedmiotu dzierżawy na użytkowanie wody oraz pozostałe nieruchomości, zawieranymi z dzierżawcami majątku Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 217 ust. 5a i ust. 6 ustawy Prawo wodne¹⁰, z końcem 2005 r. ANR utraciła uprawnienia właściciela w stosunku do jezior.

W badanym okresie, BGW prowadziło działania mające na celu utworzenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW), któremu rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r.¹¹ nadany został statut, a w dniu 3 lipca 2006 r. Prezes Rady Ministrów powołał Prezesa KZGW.

3.2.2. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie gospodarki rybackiej

W latach 2002-2005 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizowało zadania m.in. w zakresie dostosowania prawodawstwa krajowego do przepisów Unii Europejskiej, dotyczących gospodarowania powierzchniowymi wodami śródlądowymi. Wydano akty wykonawcze do ustawy o rybactwie śródlądowym dotyczące wzorów dokumentacji oraz zasad jej prowadzenia przez uprawnionego do rybactwa, a także zasad i zakresu dokonywanej oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Powyższe regulacje wydane zostały 30 września 2003 r., a weszły w życie: 1 stycznia 2004 r. - rozporządzenie w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej¹² i 1 kwietnia 2004 r. - rozporządzenie w sprawie dokumentacji prowadzonej przez uprawnionego do rybactwa¹³. Późne wydanie ww. rozporządzeń spowodowało, że w latach 2002-2003 wojewodowie nie dokonywali ocen wypełniania przez uprawnionych do rybactwa obowiązku prowadzenia przez nich racjonalnej gospodarki rybackiej.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zainicjowało współpracę Instytutu Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie, Instytutu Weterynarii w Puławach oraz Zakładu Gospodarki Stawowej Polskiej Akademii Nauk w Gołyszach nad zwalczaniem

¹⁰ Dz. U. z 2005 Nr 239, poz. 2019 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 108, poz. 744

¹² Dz. U. Nr 180, poz. 1765 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 180, poz. 1766

pojawiających się nowych jednostek chorobowych ryb, w tym KHV¹⁴. W trakcie spotkań z hodowcami ryb wskazywano środki przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się chorób ryb. Hodowców zapoznawano także z nowymi przepisami weterynaryjnymi, stawianymi przez przepisy Unii Europejskiej. Problematyka zwalczania chorób ryb znajdowała odzwierciedlenie w periodykach rybackich, wydawanych przez Instytut Rybactwa Śródlądowego i Polskie Towarzystwo Rybackie w Poznaniu.

W okresie objętym kontrolą, MRiRW udzielało dotacji na wsparcie postępu biologicznego w zakresie rybactwa śródlądowego¹⁵. W latach 2002-2005 udzielono dotacji w łącznej kwocie 902,0 tys. zł, która stanowiła 89,7% kwoty zaplanowanej na ten cel (1.005,2 tys. zł). Głównymi beneficjentami dotacji była Polska Akademia Nauk (495,7 tys. zł) oraz Instytut Rybactwa Śródlądowego (338,9 tys. zł). Najwięcej środków z dotacji wydatkowano na zadania związane z pobieraniem i przechowywaniem nasienia ryb (370,0 tys. zł) oraz utrzymaniem tarlaka¹⁶ lub selekta¹⁷ karpia czystych linii (250,0 tys. zł). Pozostałe dotowane zadania dotyczyły: utrzymania populacji objętej ochroną zasobów genetycznych karpia i pstrąga (134,6 tys. zł), utrzymania tarlaka i selekta pstrąga tęczowego (80,0 tys. zł), zarybiania jezior i zbiorników zaporowych narybkiem troci jeziorowej (50,4 tys. zł), a także zakup tarlaka karpia i pstrąga oraz selekta pstrąga (17 tys. zł).

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi pełniło też funkcję instytucji zarządzającej SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”. Na dofinansowanie działań określonych w Priorytecie 3 SPO przewidziane zostały środki w łącznej kwocie 76.790.540 euro, tj. 299.552,2 tys. zł¹⁸. Od początku wdrażania Programu, tj. od dnia 2 sierpnia 2004 r. do 31 grudnia 2005 r., złożonych zostało 239 wniosków o dofinansowanie działań na łączną kwotę 210.186,1 tys. zł (70,2% środków przewidzianych w tym Priorytecie). Jednym z beneficjentów SPO był Instytut Rybactwa Śródlądowego, który realizował projekt pn. *Karp - produkt hodowany metodami przyjaznymi dla środowiska*. Projekt został wykonany zgodnie z harmonogramem, zakresem rzeczowym i planem finansowym. Wykorzystano łącznie 407,8 tys. zł, w tym 305,9 tys. zł FIWR i 101,9 tys. zł z publicznych środków krajowych. Z kontroli wynika, że MRiRW w badanym okresie dokonywało realokacji środków finansowych na działania SPO, na które wpływało najwięcej wniosków, co pozwoliło na większe wykorzystanie limitu środków.

¹⁴Choroba wirusowa ryb, zwana zarazą karpową, wywołwana przez Koi Hermes Virus. Ostry przebieg choroby doprowadza do masowych śnięć po kilku dniach od momentu zainfekowania.

¹⁵Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. Nr 65, poz. 595) oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. Nr 72, poz. 655).

¹⁶Ryba dojrzała płciowo.

¹⁷Wyselekcjonowany materiał gatunkowy ryb o wysokich cechach produkcyjnych.

¹⁸Według kursu Europejskiego Banku Centralnego z dnia 29 września 2005 r., wynoszącego 3,9009 zł za 1 euro.

3.2.3. Gospodarowanie wodami śródlądowymi będącymi w dyspozycji regionalnych zarządów gospodarki wodnej i Agencji Nieruchomości Rolnych

Do zadań RZGW, wynikających z ustawy o rybactwie śródlądowym¹⁹ (art. 15 ust. 1), należało ustanawianie oraz znoszenie obwodów rybackich, a także oddawanie obwodów rybackich w użytkowanie, w drodze konkursów ofert. Zgodnie z ustawą prawo wodne²⁰, RZGW zobowiązane były m.in. do wykonywania kontroli gospodarowania wodami (art. 156 ust. 2) wraz z wydawaniem zarządzeń pokontrolnych i występowaniem do właściwych organów o wszczęcie postępowania administracyjnego przewidzianego przepisami ustawy (art. 160 ust. 1).

Dyrektorzy skontrolowanych RZGW ustanowili na wodach śródlądowych 2.245 obwodów rybackich, z czego 1.791 na jeziorach i 454 na rzekach. Najwięcej obwodów znajdowało się na terenie działania RZGW w Warszawie - 679, najmniej na terenie działania RZGW we Wrocławiu - 104. Kontrola wykazała uchybienia na etapie ustanawiania obwodów rybackich przez RZGW w Warszawie. Część z nich ustanowiono bowiem na wodach o powierzchni 37,74 ha, które wg ewidencji geodezyjnej gruntów prowadzonej przez starostwo powiatowe w Suwałkach były wodami stojącymi. Działanie takie było niezgodne z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym²¹ który stanowi, że na obwody rybackie dzieli się wyłącznie wody płynące. Ponadto, obwód rybacki ustanowiono na terenie o powierzchni 0,67 ha, który wg ewidencji starostwa powiatowego w Suwałkach stanowił nieużytek.

Nieprawidłowości w pracy komisji powołanej do przeprowadzenia konkursów ofert na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich stwierdzono w toku kontroli RZGW w Szczecinie. Nieprawidłowości polegały na:

- nieudokumentowaniu, w żadnym z 6 przeprowadzonych w latach 2002-2005 konkursów, że ogłoszenie o konkursie podano do publicznej wiadomości;
- braku potwierdzenia zawiadomienia oferentów o wyniku przeprowadzonego konkursu na oddanie w użytkowanie 9 spośród ustanowionych 249 obwodów rybackich;
- braku w dokumentacji konkursu na oddanie w użytkowanie 3 obwodów rybackich, oświadczenia przewodniczącego komisji konkursowej o niepozostawianiu z oferentami w stosunku prawnym lub faktycznym – obowiązek złożenia oświadczenia wynikał z § 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia MRiRW z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego²²;
- uznaniu za ważne dwóch ofert złożonych w konkursach przez Łobeskie Towarzystwo Wędkarskie, w których nie wyszczególniono miejsca położenia środków trwałych i wyposażenia - brak tego elementu, stosownie do treści § 8 ust. 1

¹⁹ Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

²¹ Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm.

²² Dz. U. Nr 234, poz. 290 ze zm.

pkt 8 ww. rozporządzenia, powinien skutkować odrzuceniem ofert przez komisję przed przystąpieniem do rozstrzygnięcia konkursu.

Ponadto stwierdzono, że RZGW w Szczecinie, na podstawie 2 umów (9,1% wszystkich umów zawartych przez zarząd w latach 2002-2005) oddał w użytkowanie obwody rybackie przed wniesieniem przez dzierżawców opłat za pierwszy rok użytkowania (z góry), co było niezgodne z § 8 ust. 1 pkt 6 ww. umów. Dopiero po upływie 1 i 9 miesięcy od daty zawarcia umów z RZGW użytkownicy obwodów wnieśli stosowne opłaty.

W 3 RZGW: w Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu (w 60,0% skontrolowanych) kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na nieprzeprowadzaniu corocznych kontroli stanu technicznego budowli hydrotechnicznych²³ oraz nieegzekwowanie realizacji zarządzeń wydanych po przeprowadzeniu kontroli w zakresie gospodarowania wodami. Na przykład:

- RZGW w Poznaniu nie sprawdził w 2005 r. stanu technicznego wszystkich budowli hydrotechnicznych znajdujących się na terenie regionu, do czego zobowiązywał art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁴. Dokonano kontroli 129 obiektów, na 261 będących w administracji zarządu, tj. 49,4%, a w przypadku kontroli 30 budowli stwierdzono, że są one w niezadowalającym lub złym stanie technicznym. Powodem złego stanu technicznego budowli było nieprzeprowadzanie remontów, ze względu na ograniczone środki finansowe RZGW;
- RZGW w Szczecinie przez ponad półtora roku nie podejmował działań w celu ustalenia, czy zostały zrealizowane zarządzenia pokontrolne po kontroli przeprowadzonej w Ośrodku Hodowli Pstrąga w Świecianowie. Dopiero po upływie tego okresu przeprowadzono rekontrolę.

Agencja Nieruchomości Rolnych do końca 2005 r. przejęła do Zasobu WRSP 318 tys. ha powierzchniowych wód śródlądowych, z czego jeziora stanowiły 271 tys. ha, a stawy 47 tys. ha. Ewidencjonowanie mienia będącego w Zasobie WRSP, w tym gruntów pokrytych wodami, odbywało się przy pomocy Zintegrowanego Systemu Informatycznego, którego częścią składową był System Ewidencji Gruntów SEG II. W 6 oddziałach terenowych ANR: w Bydgoszczy, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu (w 75,0% skontrolowanych) stwierdzono rozbieżności w ewidencjach wód (gruntów pokrytych wodami) prowadzonych przez OT ANR oraz służby geodezyjne starostw powiatowych. Przyczyną występowania rozbieżności było niesystematyczne aktualizowanie ewidencji gruntów wchodzących w skład Zasobu WRSP, zarówno przez starostwa powiatowe jak i ANR. Na skutek nieprawidłowej ewidencji dopuszczano do „bezumownego” użytkowania wód, bez pobierania stosownych opłat. Na przykład:

- w OT ANR we Wrocławiu, powierzchnia wód stojących 20 nieruchomości położonych w Gminie Krośnice oraz 25 nieruchomości położonych w Gminie Milicz, wg rejestru Zasobu WRSP wynosiła odpowiednio 1.169,91 ha i 907,56 ha, natomiast

²³ Śluzy, jazy, progi, zapory, pompownie, wały przeciwpowodziowe, inne.

²⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

- wg ewidencji geodezyjnej Starostw Powiatowych w Trzebnicy oraz w Miliczu - była większa łącznie o 152,88 ha i wynosiła odpowiednio: 1.242,75 ha i 960,37 ha;
- w OT ANR w Bydgoszczy, wody śródlądowe o łącznej powierzchni 343,66 ha ujęte były jako płynące, natomiast w ewidencji geodezyjnej prowadzonej przez starostwa powiatowe położone na terenach gmin: Skępe (305,13 ha), Mogilno (14,00 ha), Gostycyn (8,45 ha), Gąsawa (6,43 ha), Tuchola 5,84 ha), Dąbrowa (2,72 ha), Chełmża (0,9 ha) i Izbica Kujawska (0,19 ha) - wody te ujęto jako stojące. Ponadto stwierdzono, że przez okres od 6 do 14 lat osoby fizyczne i prawne „bezumownie” korzystały z wód o pow. 26,98 ha, co świadczy o słabości kontroli wewnętrznej ANR. Dopiero w trakcie kontroli NIK podjęto działania w celu prawidłowego zagospodarowania tych wód oraz obciążenia dotychczasowych użytkowników opłatami za okres „bezumownego” korzystania.

W wyniku trwałego rozdysponowania (sprzedaż, nieodpłatne przekazanie) powierzchnia wód śródlądowych będących w Zasobie WRSP na koniec 2005 r. uległa zmniejszeniu o 25 tys. ha (tj. o 7,9%) i wynosiła 293 tys. ha, w tym jeziora stanowiły 258 tys. ha, a stawy 35 tys. ha.

- w OT ANR w Olsztynie Filia w Suwałkach stwierdzono dwa przypadki sprzedaży z Zasobu WRSP gruntów o łącznej powierzchni 0,10 ha znajdujących się pod wodami płynącymi. Transakcje sprzedaży ww. gruntów były nielegalne, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²⁵, grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi nie podlegają obrotowi cywilno-prawnemu. W związku z ustaleniami NIK, dyrektor OT ANR w Olsztynie podjął działania mające na celu sprostowanie umów sprzedaży nieruchomości poprzez wydzielenie z nich wód płynących.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r., ANR na podstawie 1.634 umów zagospodarowała w różnych formach (m.in. poprzez wydzierżawienie, przekazanie w zarząd) 247 tys. ha jezior i 34 tys. ha stawów. Podstawową formą zagospodarowania wód była dzierżawa na rzecz osób fizycznych lub prawnych. Wydzierżawiono ogółem 271 tys. ha wód, w tym 244 tys. ha jezior i 27 tys. ha stawów. Umowy na dzierżawę wód, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa²⁶, zawierane były po uprzednim przeprowadzeniu przez ANR przetargów ofert pisemnych lub publicznych przetargów ustnych. Zawarte umowy prawidłowo zabezpieczały interesy ANR. Na dzień 31 grudnia 2005 r. w Zasobie WRSP pozostawało niezagospodarowanych 11 tys. ha jezior i 1 tys. ha stawów.

W 3 oddziałach terenowych ANR: w Olsztynie, Szczecinie i Wrocławiu (37,5% skontrolowanych) stwierdzono niedbałe przygotowanie dokumentacji dotyczącej gruntów pokrytych wodami przed ich wydzierżawieniem, a także uchybienia przy przeprowadzaniu przetargów na dzierżawę wód dla celów rybackich. Na przykład:

²⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128

- OT ANR we Wrocławiu, przed ogłoszeniem przetargu na dzierżawę nieruchomości o pow. 911,33 ha wchodzących w skład gospodarstwa rybackiego „Stawy Przemkowskie” (83,3% wszystkich wód zagospodarowanych przez OT), nie określił precyzyjnie stanu ww. stawów, a wykonanie inwentaryzacji istniejących budowli wraz z oceną stanu technicznego stawów i budowli stawowych, stanu ich dotychczasowego utrzymania oraz określenia kosztów odtworzenia obiektów stawowych, oddział zlecił dopiero po dwóch miesiącach od zawarcia umowy z dzierżawcami wyłonionymi w drodze przetargu, tj. już po określeniu warunków dzierżawy. Inwentaryzacja nie została w pełni wykonana, gdyż wymagała spuszczenia wody ze stawów, co nie było możliwe ze względu na trwającą od 2 miesięcy umowę dzierżawy nieruchomości. Pomimo to wypłacono przeprowadzającemu inwentaryzację wynagrodzenie w kwocie 36,1 tys. zł za opracowanie pełnego zakresu rzeczowego zlecenia, co było niegospodarne i nierzetelne;
- w OT ANR w Szczecinie dokumentacja dotycząca 20 przetargów na dzierżawę prawa rybackiego użytkowania jezior była niepełna. W przypadku 14 ogłoszeń o przetargach (70,0% przeprowadzonych przetargów przez ten oddział) nie zamieszczono informacji o przeznaczeniu działek będących przedmiotem dzierżawy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego - informacja taka wymagana była postanowieniami § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawek szacunkowych gruntów oraz trybów przeprowadzania przetargów na dzierżawę²⁷. W 5 ogłoszeniach o przetargach (25,0% skontrolowanych) nie zamieszczono oznaczenia ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości objętych postępowaniem przetargowym, bądź informacji, że księgi te nie są prowadzone - wymaganych postanowieniami § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu WRSP²⁸.

Ze sprzedaży oraz wydzierżawienia gruntów pod wodami śródlądowymi, ANR uzyskała w latach 2002-2005 łącznie 37.103,3 tys. zł. W 2 OT ANR: w Szczecinie i Wrocławiu (w 25,0% skontrolowanych) kontrola wykazała przypadki błędnego naliczania czynszu z tytułu dzierżawy. Na przykład:

- OT ANR w Szczecinie naliczył dzierżawcy, z którym zawarł umowę 23 sierpnia 2002 r., czynsz za cały 2003 r., 2004 r. i 2005 r. stosując do przeliczenia średnią cenę skupu pszenicy w II półroczu każdego roku, gdy stosownie do postanowień umowy dzierżawy, czynsz powinien być naliczany dwa razy do roku (oddzielnie za I i II półrocze), przy zastosowaniu średnich cen skupu pszenicy w I i II półroczu. Należy ANR czynsz za lata 2002-2005 powinien wynosić 16,3 tys. zł, natomiast uzyskano 14,6 tys. zł, tj. mniej o 1,7 tys. zł.

²⁷ Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.

²⁸ Dz. U. Nr 140, poz. 1351

W 7 OT ANR: w Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wlkp. Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu (w 87,5% skontrolowanych) stwierdzono, że Agencja w sposób niedostateczny sprawowała nadzór i wykonywała kontrolę wykorzystania wód wydzierżawionych z Zasobu WRSP, w szczególności wywiązywania się dzierżawców z obowiązku zarybiania, dokonywania odłowów oraz posiadania i prowadzenia wymaganej dokumentacji (operaty rybackie, księgi jeziorowe i stawowe). Na przykład:

- OT ANR w Szczecinie nie przeprowadził kontroli przestrzegania postanowień 5 spośród 20 objętych analizą umów dzierżawy prawa rybackiego użytkowania wód. Nie egzekwowano obowiązku opracowania operatów rybackich od dzierżawców, którzy nie przedstawili ich, mimo upływu 6 miesięcy od dnia zawarcia umów dzierżawy. Na 20 przeanalizowanych umów, operatów nie przedstawiło 8 dzierżawców. W 12 przypadkach nie wyegzekwowano od dzierżawców wód protokołów zarybień. W toku kontroli NIK podjęto stosowne działania, w wyniku których protokoły przekazało 9 dzierżawców.

Biuro Prezesa ANR poczynszy od II półrocza 2002 r. nie planowało i nie przeprowadziło w OT i filiach ANR kontroli ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych oraz nadzoru nad prowadzoną w nich gospodarką rybacką. Ostatnie kontrole przeprowadzono w I półroczu 2002 r. w OT w Olsztynie i Filii tego Oddziału w Suwałkach oraz w OT w Poznaniu.

Słabość kontroli wewnętrznej ANR oraz dowolność w podejmowaniu decyzji pokontrolnych są - zdaniem NIK - mechanizmami korupcjogennymi.

Dla poprawy gospodarki rybackiej prowadzonej w wodach Zasobu WRSP, ANR partycypowała m.in. w kosztach modernizacji i rozbudowy obiektów stawowych, budowy i remontów oczyszczalni ścieków, kolektorów oraz kanalizacji ściekowej. Na realizację tych zadań w latach 2002-2005 wydatkowano łącznie 167.403,9 tys. zł.

W badanym okresie, ANR współpracowała z Instytutem Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie w zakresie prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w jeziorach. Instytut zbadał na zlecenie Agencji sytuację produkcyjną, ekonomiczną i finansową podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na jeziorach. Wyniki badań Instytutu omawiane były na corocznych Krajowych Konferencjach Rybackich Użytkowników Jezior. Wyniki badań zostały opublikowane w opracowaniach pn. „Stan rybactwa jeziorowego w latach 2002, 2003 i 2004”.

Agencja Nieruchomości Rolnych w latach 2002-2005 rozwiązała 19 umów na dzierżawę jezior o łącznej powierzchni 620,7 ha (0,3%). Powodem ich rozwiązania były: zaległości finansowe dzierżawców (12 umów) oraz prowadzenie niewłaściwej gospodarki rybackiej i brak dokumentacji rybackiej (6 umów).

Zaległości w regulowaniu przez dzierżawców zobowiązań finansowych z tytułu korzystania z wód śródlądowych Zasobu WRSP na dzień 31 grudnia 2005 r. wyniosły 643,7 tys. zł i były wyższe o 313,1 tys. zł, tj. o 94,7%, w porównaniu do zaległości z końca 2002 r. W 7 OT ANR: w Bydgoszczy, Gdańsku, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu (w 87,5% skontrolowanych) stwierdzono

nieprawidłowości w egzekwowaniu należności w łącznej kwocie 89,7 tys. zł (0,2% wpływów ANR z ww. tytułu oraz ze sprzedaży gruntów pokrytych wodami). Polegały one głównie na opóźnieniach we wszczynaniu działań egzekucyjnych. Na przykład:

- w OT ANR we Wrocławiu stwierdzono, że dzierżawcy nieruchomości „Stawy Przemkowskie” nie regulowali terminowo czynszu dzierżawnego, a oddział nie egzekwował skutecznie należności z tego tytułu. Na koniec 2005 r. zaległości wraz z odsetkami wynosiły 323,0 tys. zł. W kwietniu 2006 r. zaprzestano dochodzenia zaległych należności w związku z podjęciem przez dyrektora OT ANR decyzji o skompensowaniu kwoty zaległego czynszu za lata 2003-2005 z częścią nakładów poniesionych przez dzierżawcę w 2005 r. na odmulenie stawów i usunięcie trzciny. Decyzji tej nie nadano jednak dalszego biegu, gdyż nie zawarto z dłużnikiem formalnego porozumienia. Sprawę kompensaty wierzytelności uregulowano dopiero po zakończeniu kontroli NIK, w drodze ugody sądowej.

Agencja Nieruchomości Rolnych wykonywała uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie rybactwa śródlądowego do dnia 31 grudnia 2005 r. Po tym terminie, zgodnie z art. 217 ust. 5a i 6 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²⁹, w umowach dzierżawy w miejsce ANR wstąpili z mocy prawa dyrektorzy RZGW. Do dnia zakończenia kontroli, ANR nie przekazała do RZGW 46 umów dotyczących prawa do rybackiego użytkowania jezior o łącznej powierzchni 20,7 tys. ha. Najwięcej umów, tj. 36 (dotyczących ponad 20,5 tys. ha wód), nie przekazano w OT w Szczecinie oraz Filii tego Oddziału w Koszalinie. Pozostałe 10 umów (ok. 200 ha wód) dotyczyło: OT w Olsztynie (5), OT w Poznaniu i jego Filii w Pile (4) oraz OT w Gorzowie Wlkp. Filia w Zielonej Górze (1). Przyczyną przedłużającego się przekazywania umów z ANR do RZGW były problemy dotyczące rozdzielenia przedmiotu dzierżawy na użytkowanie wody oraz pozostałe nieruchomości w aneksach do przedmiotowych umów.

3.2.4. Działalność wojewodów i starostów powiatów w zakresie gospodarki wodnej i rybackiej

W ramach realizacji zadań z zakresu rybactwa śródlądowego, wojewodowie zobowiązani byli do dokonywania, co najmniej raz na 3 lata, ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez uprawnionych do rybactwa, a w razie stwierdzenia niewywiązywania się przez nich z tego obowiązku, do występowania z wnioskami o ukaranie, w trybie przewidzianym przepisami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zadaniem wojewodów było również ustanawianie oraz znoszenie obrębów ochronnych i hodowlanych - z dniem 1 stycznia 2006 r. zadania powyższe zostały przekazane zarządom i marszałkom województw, na podstawie art. 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej³⁰.

Nadzór wojewodów nad gospodarką rybacką w śródlądowych wodach powierzchniowych był niedostateczny. W latach 2002-2003 wojewodowie w ogóle nie dokonywali ocen wypełniania przez uprawnionych do rybactwa obowiązku

²⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

³⁰ Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.

prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, do czego zobowiązani byli na podstawie art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym. Powodem był brak przepisów wykonawczych do ustawy o rybactwie śródlądowym, regulujących powyższe kwestie. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał je dopiero 30 września 2003 r., przy czym rozporządzenie w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej³¹ weszło w życie 1 stycznia 2004 r., a rozporządzenie w sprawie dokumentacji prowadzonej przez uprawnionego do rybactwa³² - 1 kwietnia 2004 r. Od 2004 r., po wejściu w życie przepisów wykonawczych, wojewodowie nadal nie dokonywali w sposób prawidłowy ocen wypełniania przez uprawnionych do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Ograniczoną liczbę dokonywanych ocen stwierdzono u 6 wojewodów: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, podlaskiego, zachodnio-pomorskiego i wielkopolskiego (66,7% objętych działaniami kontrolnymi). Na przykład:

- Podlaski Urząd Wojewódzki w latach 2004-2005 sprawdził wypełnianie obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej jedynie w 5 spośród 206 istniejących w województwie obwodów rybackich, tj. w 2,4%. Przyczyną była zbyt mała liczba pracowników wykonujących zadania wynikające z ustawy o rybactwie śródlądowym.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej³³, z początkiem 2006 r. zadania i kompetencje wynikające z ustawy o rybactwie śródlądowym przejęły od wojewodów samorządy województw. Kontrola w 3 urzędach marszałkowskich województw: dolnośląskiego, lubuskiego, kujawsko-pomorskiego (33,3% skontrolowanych) wykazała, że wojewodowie nie przekazali samorządom województw pełnej dokumentacji źródłowej dotyczącej rybactwa śródlądowego. W konsekwencji, urzędy marszałkowskie nie posiadały pełnego rozeznania m.in. o istniejących i ustanowionych przez wojewodów do końca 2005 r. obrębach hodowlanych, efektach przeprowadzonych przez wojewodów ocen obowiązku prowadzenia przez podmioty w obwodach rybackich racjonalnej gospodarki rybackiej, a także o działaniach związanych z ochroną gatunków ryb zagrożonych wyginięciem. W trakcie kontroli NIK samorządy województw podjęły działania mające na celu wyegzekwowanie od wojewodów dokumentacji dotyczącej rybactwa, prowadzonej przed dniem 1 stycznia 2006 r.

Z informacji uzyskanych od 10 dyrektorów wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych wynika, że środki publiczne na utrzymanie oraz eksploatację cieków wodnych oraz urządzeń melioracji wodnych podstawowych nie były wystarczające. Cieki i urządzenia wymagały gruntownej modernizacji lub zupełnej odbudowy. Na przykład:

³¹ Dz. U. Nr 180, poz. 1765 ze zm.

³² Dz. U. Nr 180, poz. 1766

³³ Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.

- na terenie działania Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie w złym stanie technicznym było 52,5% kanałów wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie. Napraw wymagało 44,6% budowli piętrzących i upustowych oraz obiektów służących do ujmowania wód;
- potrzeby finansowe województwa zachodniopomorskiego w zakresie wykonania obwałowań rzek i kanałów, utrzymania i naprawy stacji pomp, a także bieżącej obsługi i konserwacji urządzeń melioracji wodnych podstawowych wynosiły: w 2002 r. 24,8 mln zł, w 2003 r. 24,8 mln zł, w 2004 r. 25,0 mln zł, w 2005 r. 31,0 mln zł, natomiast środki otrzymane na realizację ww. zadań wyniosły odpowiednio 8,7 mln zł, 6,9 mln zł, 6,8 mln zł, 7,0 mln zł i stanowiły: 35,1%, 27,8%, 27,2% i 22,6% potrzeb.

Do zadań starostów powiatów w zakresie gospodarki wodnej należało m.in. wydawanie (w formie decyzji administracyjnych) pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód oraz przeprowadzanie, co najmniej raz na 4 lata, kontroli wykonywania warunków określonych w tych pozwoleniach.

Skontrolowane starostwa powiatowe wydały 597 pozwoleń na szczególne korzystanie z wód, z czego najwięcej - 375 (62,8%) dotyczyło poboru oraz odprowadzania wód, a 184 (30,8%) - wprowadzania ścieków do wód i do ziemi. Ponadto, 14 wydanych pozwoleń (2,4%) dotyczyło piętrzenia oraz retencjonowania wód, 12 (2,0%) - wydobywania z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinania roślin z wód lub brzegu, 11 (1,8%) - korzystania z wód do celów energetycznych i 1 (0,2%) - przerzutu wód oraz sztucznego zasilania wód podziemnych.

W 4 starostwach: w Brodnicy, Łobzie, Miliczu i Suwałkach (44,4% skontrolowanych) wykazano nieprawidłowości przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, w szczególności polegające na niedotrzymywaniu terminów ich wydawania³⁴. Nie informowano również zainteresowanych o przyczynach opóźnień oraz przewidywanych terminach załatwienia spraw, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁵. Na przykład:

- starosta powiatu milickiego z opóźnieniem wynoszącym od 4 dni do 9 miesięcy wydał 23 spośród 40 pozwoleń wodnoprawnych, co stanowiło 65,0%. W czerwcu 2006 r., w starostwie oczekiwały jeszcze na rozpatrzenie 3 wnioski złożone 5 grudnia 2005 r. przez Państwowy Zakład Budżetowy „Stawy Milickie” - Zakład Produkcji Rybackiej w Krośnicach. Nierozpatrzenie ww. wniosków skutkowało tym, iż Zakład począwszy od 1 stycznia 2006 r. prowadził działalność bez wymaganych pozwoleń na pobór oraz odprowadzanie wód. Kontrola w starostwie w Miliczu wykazała również brak zobowiązania wnioskodawców do opracowania instrukcji gospodarowania wodą lub egzekwowania jej wykonania w przypadkach

³⁴ Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

³⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

ujęcia takiego obowiązku w pozwoleniu wodnoprawnym - na 40 zbadanych postępowaniach, w 20 przypadkach (50,0%), w wydanych pozwoleniach wodnoprawnych nie zobowiązano wnioskodawców do opracowania instrukcji gospodarowania wodą, a w 10 przypadkach (25,0%), w których zobowiązano wnioskodawców do ich opracowania, instrukcje te nie zostały wyegzekwowane. W wyniku zaniechania powyższych działań naruszono art. 128 ust. 3 ustawy Prawo wodne³⁶, zgodnie z którym *instrukcja gospodarowania wodą, zatwierdzona w pozwoleniu wodnoprawnym na korzystanie z wód powierzchniowych za pomocą urządzeń do jej piętrzenia lub na zależne od siebie korzystanie z wód przez kilka zakładów lub odrębnej decyzji, stanowi integralną część tego pozwolenia wodnoprawnego.*

W 7 starostwach powiatowych: w Brodnicy, Giżycku, Łobzie, Miliczu, Suwałkach, Tczewie i Wągrowcu (w 77,8% skontrolowanych) niedostatecznie sprawowano nadzór nad sposobem wykonywania warunków zawartych w pozwoleniach wodnoprawnych wydanych na pobór wód i wprowadzanie ścieków do wód, ziemi oraz urządzeń kanalizacyjnych. Powodem nieprzeprowadzania przeglądów realizacji wydanych pozwoleń wodnoprawnych był brak planów kontroli w ww. zakresie. Na przykład:

- starostwo powiatowe w Łobzie w badanym okresie przeprowadziło 5 kontroli przestrzegania pozwoleń wodnoprawnych (kontrolami objęto 7,5% pozwoleń wydanych w latach 2002-2005), przy czym były to kontrole podjęte w związku ze skargami mieszkańców powiatu. W toku kontroli NIK opracowano plan kontroli pozwoleń wodnoprawnych.

3.2.5. Monitoring wód śródlądowych i kontrola gospodarowania tymi wodami wykonywane przez Inspekcję Ochrony Środowiska

Podstawowymi zadaniami Inspekcji Ochrony Środowiska jest kontrola przestrzegania przepisów prawa o ochronie środowiska, w tym dotyczących wód oraz badanie stanu środowiska w ramach programu Państwowego Monitoringu Środowiska. Realizacja ww. zadań odbywa się m.in. poprzez kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody, kontrolę przestrzegania decyzji ustalających warunki użytkowania środowiska, organizowanie i koordynowanie Państwowego Monitoringu Środowiska, prowadzenie badań jakości środowiska, obserwacji i oceny jego stanu oraz zachodzących w nim zmian. Zadania powyższe wykonuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewodowie przy pomocy wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

W latach 2002-2005, Inspekcja Ochrony Środowiska przeprowadziła łącznie 18.182 kontrole dotyczące gospodarki wodno-ściekowej. Kontrolami objęto 16.593 podmioty. Liczba kontroli, w których stwierdzono naruszenia wymagań ochrony

³⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm. Cyt. brzmienie art. 128 ust. 3 ustawy obowiązywało do dnia 30 lipca 2005 r.

środowiska wyniosła 9.386 (co stanowiło 51,6% wszystkich kontroli przeprowadzonych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej), z czego 3.001 w 2002 r., 2.589 w 2003 r., 1.994 w 2004 r. i 1.802 w 2005 r. Podejmowane działania pokontrolne polegały m.in. na: wydawaniu zarządzeń pokontrolnych (8.200) i pouczeń (1.815), wymierzaniu mandatów karnych (871), a także kierowaniu wniosków do organów ścigania (45).

W co trzecim skontrolowanym WIOŚ (w Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu) kontrola stwierdziła nieprawidłowości polegające na nieegzekwowaniu od skontrolowanych podmiotów informacji o realizacji wydanych zarządzeń pokontrolnych. Zakładano, iż sprawdzenie stopnia realizacji wydanych zarządzeń nastąpi w toku przyszłych kontroli WIOŚ. Na przykład:

- WIOŚ w Poznaniu nie wyegzekwował od skontrolowanych podmiotów informacji na temat realizacji 11 spośród 30 objętych analizą zarządzeń pokontrolnych wydanych w latach 2002-2005, co stanowiło 36,7%,
- WIOŚ w Szczecinie nie nałożył kary na Zakład Gospodarki Komunalnej w Gryficach - Oczyszczalnia w Karnicach, pomimo stwierdzenia w kontroli przeprowadzonej 8 marca 2005 r. naruszeń norm ochrony środowiska określonych w pozwoleniu wodnoprawnym. Naruszenia polegały m.in. na przekroczeniu w oczyszczonych ściekach wartości BZT₅³⁷ i zawiesiny ogólnej.

Inspekcja Ochrony Środowiska stosowała odraczanie i zmniejszanie kar pieniężnych o koszty przeprowadzonych inwestycji poprawiających jakość zrzucanych zanieczyszczeń. Powyższe działania miały na celu dostosowanie działalności kontrolowanych podmiotów do wymogów w zakresie ochrony środowiska. W kontroli stwierdzono, że WIOŚ w Zielonej Górze odroczył termin zapłaty orzeczonej kary, z naruszeniem art. 317 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska³⁸. Udzielono odroczenia terminu zapłaty kary wymierzonej w kwocie 15,5 tys. zł podmiotowi IKO Kompania Drobiarska w Rosinie, który nie dotrzymał terminu zakończenia inwestycji ustalonego w harmonogramie budowy oczyszczalni ścieków. W przypadku innego podmiotu podjęto decyzję o odroczeniu kary w wysokości 5,8 tys. zł, mimo że wniosek o odroczenie wpłynął po obowiązującym terminie i nie dołączono do niego harmonogramu budowy oczyszczalni ścieków.

W okresie objętym kontrolą Inspekcja Ochrony Środowiska współdziałała z innymi organami kontrolnymi oraz organami administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych. Współdziałanie polegało m.in. na podejmowaniu wspólnych kontroli i szkoleń z przedstawicielami samorządów, komendami miejskimi policji i straży miejskiej, a także utrzymywaniu kontaktów z wojewódzkimi zarządami Polskiego Związku Wędkarskiego.

³⁷Wskaźnik pięciodobowego zapotrzebowania na tlen. Przekroczenie normy BZT₅ oznacza, że woda zawiera nadmiar związków organicznych, co może powodować niedobór tlenu i w konsekwencji śmierć organizmów, dla których jest on niezbędny do życia, np. ryb.

³⁸Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.

W ramach opracowanego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i realizowanego przy udziale WIOŚ programu Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 1998-2002 i 2003-2005, prowadzone były pomiary i gromadzono wyniki, na podstawie których dokonano m.in. oceny jakości wód w rzekach i jeziorach w latach 2002-2004. W trakcie kontroli, GIOŚ podejmował działania w celu sporządzenia takiej oceny za 2005 r. Z dokonanych ocen wynika, że liczba jezior z wodami klasy I, II i III (bardzo dobrej, dobrej i zadowalającej jakości) zmniejszyła się z 85,8% w 2002 r. do 76,9% w 2005 r. Jednocześnie zwiększyła się liczba jezior z wodami niezadowalającymi i złej jakości - z 14,2% w 2002 r. do 23,1% w 2005 r. Na realizację programu (monitoring powierzchniowych wód śródlądowych) wydatkowano w latach 2002-2005 139.433,7 tys. zł, w tym przez WIOŚ 136.248,7 tys. zł, a GIOŚ 3.185,0 tys. zł. W badanym okresie GIOŚ nie wykonał zadania pt. „Opracowanie i wdrożenie systemu ocen stanu wód powierzchniowych w dorzeczach wg wymagań prawa wodnego i Ramowej Dyrektywy Wodnej”, objętego planem wydatków GIOŚ na 2005 r. Koszty realizacji tego zadania w 2005 r. zaplanowano na 1.300,0 tys. zł i zakładano, że zostaną sfinansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zadanie nie zostało wykonane z powodu niezyskania dotacji z NFOŚiGW - środki finansowe na realizację programu określone w planie działalności NFOŚiGW były na niższym poziomie niż potrzeby GIOŚ.

3.2.6. Działalność Państwowej Straży Rybackiej

Komendy wojewódzkie Państwowej Straży Rybackiej działały w badanym okresie na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym³⁹ oraz regulaminów straży ustalonych przez wojewodów.

Powierzchnia wód chroniona przez skontrolowane komendy wojewódzkie PSR, wynosiła 483 tys. ha. Ilość etatów w skontrolowanych komendach wojewódzkich PSR na koniec 2005 r. wynosiła 221 i była niższa o 5 w porównaniu do stanu na koniec 2002 r. (226 etatów). Powierzchnia wód przypadająca na 1 strażnika wynosiła około 2,6 tys. ha. Wysokość środków finansowych na utrzymanie poszczególnych wojewódzkich straży rybackich, przekazywanych głównie z budżetów wojewodów, zwiększyła się średnio z 20,9 tys. zł w 2002 r. do 23,8 tys. zł w 2005 r., w przeliczeniu na 1 tys. ha ochraniających wód.

W latach 2002-2005 skontrolowane komendy wojewódzkie PSR ujawniły 3.213 przestępstw i 31.530 wykroczeń. Na osoby dokonujące nielegalnego połowu ryb nałożono 27.231 mandatów karnych na ogólną kwotę 3.532,5 tys. zł. Ponadto skonfiskowano 64.796 sztuk sprzętu służącego do nielegalnego połowu ryb.

W 3 komendach wojewódzkich PSR: w Bydgoszczy, Poznaniu i Suwałkach (33,3% skontrolowanych) w niewystarczającym zakresie sprawowano nadzór specjalistyczny nad funkcjonującą na terenie danego województwa społeczną strażą rybacką. Nie wywiązywano się z obowiązku przeprowadzania w jednostkach społecznej straży rybackiej kontroli rocznych i okresowych - obowiązek wynikał z § 1 ust. 2

³⁹ Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm.

rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru specjalistycznego nad Społeczną Strażą Rybacką oraz ramowego regulaminu tej straży⁴⁰. Na przykład:

- PSR w Suwałkach w latach 2002-2004 nie zaplanowała i nie przeprowadziła kontroli w żadnej spośród 6 działających na terenie województwa podlaskiego społecznych straży rybackich, natomiast w 2005 r. przeprowadzono 2 takie kontrole (33,3%).

3.2.7. Wykorzystanie środków finansowych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” na rozwój rybactwa śródlądowego

Zasady i warunki realizacji zadań, współpracy w zakresie przepływu środków finansowych, księgowości, sprawozdawczości oraz zarządzania i kontroli w ramach SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” określone zostały w umowie zawartej 15 listopada 2004 r. pomiędzy MRiRW i ARiMR. Wdrażanie SPO zostało rozpoczęte przez ARiMR 2 sierpnia 2004 r. W latach 2004-2006 na realizację SPO w ramach Priorytetu 3 przeznaczone zostały środki finansowe w łącznej kwocie 76.790,5 tys. euro, tj. 299.552,2 tys. zł. Od początku wdrażania Programu do końca 2005 r. w ARiMR złożonych zostało 239 wniosków o dofinansowanie działań określonych w Priorytecie 3 SPO na łączną kwotę 210.186,1 tys. zł (70,2% środków przewidzianych w tym Priorytecie). Spośród złożonych wniosków: - 115 na kwotę 33.851,6 tys. zł dotyczyło działania „Chów i hodowla ryb”, 101 na kwotę 149.323,4 tys. zł działania „Przetwórstwo i rynek rybny”, 11 na kwotę 23.789,0 tys. zł działania „Rybackie urządzenia portowe”, 7 na kwotę 178,1 tys. zł działania „Rybołówstwo śródlądowe” i 5 na kwotę 3.043,9 tys. zł - działania „Ochrona i rozwój zasobów wodnych”. Według stanu na dzień 31 grudnia 2005 r., Agencja zawarła z beneficjentami 101 umów na dofinansowanie projektów w łącznej kwocie 65.691,9 tys. zł. Do końca 2005 r. wypłacono środki finansowe w wysokości 1.017,0 tys. zł. Płatności realizowane będą do końca 2008 r.

W kontroli stwierdzono uchybienia w realizacji SPO polegające na niedotrzymywaniu przez ARiMR obowiązujących terminów rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów i wniosków o płatność, a także przekazywania zapotrzebowań na środki finansowe do MRiRW. Opóźnienia wynosiły odpowiednio do: 17, 52 i 17 dni. Nieterminowe rozpatrywanie wniosków oraz składanie zapotrzebowań na środki finansowe skutkowało opóźnieniami w wypłacaniu pieniędzy na rzecz beneficjentów.

3.2.8. Realizacja wniosków z poprzedniej kontroli NIK

Kontrola NIK przeprowadzona w 2000 r. w zakresie wykorzystania wód śródlądowych do gospodarki rybackiej⁴¹ wykazała niedostateczną koordynację w zarządzaniu wodami płynącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa.

⁴⁰ Dz. U. Nr 49, poz. 489

⁴¹ Informacja o wynikach kontroli wykorzystania wód do gospodarki rybackiej, Nr ewid. 118/2001/P00/111/DRŻ, Warszawa, maj 2001 r.

Stwierdzono niedostateczny nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym i o ochronie przyrody. Sformułowane po kontroli wnioski nie zostały w pełni zrealizowane, na co wskazują wyniki aktualnej kontroli. I tak:

- ewidencja wód prowadzona przez RZGW i ANR odbiegała, pod względem klasyfikacji i powierzchni, od ewidencji geodezyjnej prowadzonej w starostwach powiatowych;
- starostowie powiatów nie wywiązywali się z obowiązku przeprowadzania kontroli wykonywania warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód;
- nie zapewniono właściwego nadzoru inspekcji ochrony środowiska nad przestrzeganiem przepisów ochrony środowiska. Inspekcja nie egzekwowała od skontrolowanych podmiotów informacji na temat realizacji wydanych zarządzeń pokontrolnych;
- nie egzekwowano od dzierżawców wód realizacji zobowiązań wynikających z umów dzierżawy, w szczególności dotyczących posiadania operatów rybackich oraz dokumentacji w zakresie obowiązku zarybiania wód.

Zrealizowane zostały wnioski dotyczące:

- dokonania podziału wód płynących na obwody rybackie - dyrektorzy skontrolowanych RZGW ustanowili 2.245 obwodów, z czego 1.791 na jeziorach i 454 na rzekach;
- unieważnienia transakcji sprzedaży wód płynących - w tym zakresie zlecono wykonanie stosownych ekspertyz hydrologicznych, a następnie wystąpiono do sądów z pozwami o stwierdzenie nieważności umów. Sprawy są w toku.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego (Załącznik nr 5.1. do informacji) oraz wyników wcześniejszej kontroli NIK. Przeprowadzona w 2000 r. kontrola pt. „Wykorzystanie wód do gospodarki rybackiej”⁴² wykazała zaniedbania w zakresie nadzoru nad ochroną zasobów powierzchniowych wód śródlądowych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz nad prowadzoną w tych wodach gospodarką rybacką. Wody płynące nie były podzielone na obwody rybackie, a pozwolenia wodnoprawne, upoważniające do wykorzystania wód do prowadzenia gospodarki rybackiej, nie ujmowały rygorów ustawowych o prowadzeniu tej gospodarki zgodnie z wymogami stosownych przepisów. Dopuszczano do użytkowania wód bez pozwoleń wodnoprawnych i bez operatów rybackich. Nielegalnie wydzierżawiano wody jednego obwodu rybackiego kilku użytkownikom. W umowach dzierżawy nie określano stanu technicznego urządzeń i stanu ilościowo-gatunkowego ryb na dzień przekazania przedmiotu dzierżawy, co przekreślało możliwość egzekwowania od dzierżawców utrzymania stanu ryb i urządzeń w stanie nie pogorszonym przez okres dzierżawy. Stwierdzono także nielegalną sprzedaż wód płynących stanowiących własność Państwa.

Dla oceny istotności stwierdzonych nieprawidłowości przyjęty został 5% próg.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola została przeprowadzona w: Ministerstwie Środowiska, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, 9 Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska, Biurze Gospodarki Wodnej, 5 Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej, Biurze Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych oraz 8 oddziałach tej Agencji i 4 filiach, Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Instytucie Rybactwa Śródlądowego, 9 komendach wojewódzkich Państwowej Straży Rybackiej, 9 starostwach powiatowych, 9 wojewódzkich urzędach marszałkowskich. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, stanowi Załącznik nr 5.2. do informacji.

W jednostkach samorządu terytorialnego (starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie województw) kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, pod względem legalności, rzetelności i gospodarności. W pozostałych jednostkach badania kontrolne przeprowadzono na

⁴²Informacja o wynikach kontroli wykorzystania wód do gospodarki rybackiej, Nr ewid. 118/2001/P00/111/DRŻ, Warszawa, maj 2001 r.

podstawie art. 2 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK⁴³, z punktu widzenia kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

W związku z kontrolą, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w 10 wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych podległych kontrolowanym wojewódzkim urzędom marszałkowskim. Wykaz wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych, w których zasięgano informacji, stanowi Załącznik nr 5.3. do informacji.

Wyniki kontroli omówione zostały na 7 naradach pokontrolnych, w których wzięło udział 41 uczestników.

Protokoły z kontroli przeprowadzonych w 59 jednostkach zostały podpisane bez zastrzeżeń. W 1 przypadku (kontrola w OT ANR we Wrocławiu) do ustaleń zawartych w protokole kontroli wniesiono 7 zastrzeżeń, z których 3 zostały uwzględnione w całości, a 4 oddalono jako niezasadne.

Do kierowników skontrolowanych jednostek wysłano wystąpienia pokontrolne.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w 2 wystąpieniach pokontrolnych wniesione zostały zastrzeżenia. Zastrzeżenie odnośnie uwagi zawartej w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa ARiMR nie zostało przyjęte do rozpatrzenia przez komisję odwoławczą, gdyż wniesiono je po upływie siedmiodniowego terminu określonego w art. 61 ust. 1 ustawy o NIK. Zastrzeżenia dotyczące ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora OT ANR we Wrocławiu zostały rozpatrzone w następujący sposób: 1 zastrzeżenie uwzględniono w całości, 1 uwzględnione zostało w części, 6 zastrzeżeń oddalono w całości.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne:

- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował m.in., że działania zapewniające maksymalne wykorzystanie środków w ramach SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” będą kontynuowane w nowym programie operacyjnym „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w Europejskim Funduszu Rybackim, pomoc unijna dla rybactwa śródlądowego będzie rozszerzona - przewiduje się opracowanie nowego programu i objęcie gospodarstw rybackich dopłatami wodnośrodowiskowymi.
- Minister Środowiska poinformował m.in., że wnioskodawcy, którzy nie wywiążą się z obowiązku przekazania informacji o wykorzystaniu zezwoleń na odstrzał zwierząt objętych ochroną gatunkową, nie otrzymają kolejnego zezwolenia. W przypadku składania raportów przez wojewodów o wydanych zezwoleniach, wysyłane są do nich pisma przypominające.

⁴³Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

- Prezes ANR poinformował, że, Biuro Prezesa planuje przeprowadzenie kontroli wód śródlądowych, które pozostały w Zasobie WRSP. Do przekazania właściwym RZGW pozostają 44 umowy dzierżawy prawa rybackiego użytkowania jezior. Do dyrektorów oddziałów terenowych Agencji skierowane zostało pismo zobowiązujące ich do zachowania należytej staranności i współpracy z dyrektorami RZGW, w celu przekazania pozostałych umów w możliwie najkrótszym czasie.
- Dyrektorzy OT ANR poinformowali, że dokonano sprostowań niezgodności w ewidencjach gruntów pokrytych wodami. Wystąpiono do starostw powiatowych z wnioskami o rozgraniczenie gruntów pokrytych wodami od gruntów przyległych, wydzielenie wód płynących w formie odrębnych działek i przekazanie ich decyzjami starostów uprawnionym podmiotom wykonującym prawa właścicielskie. Pracownicy odpowiedzialni za przygotowywanie przetargów na dzierżawę wód zostali zobowiązani do zamieszczania w ogłoszeniach o przetargach wszystkich informacji wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu WRSP. Zostały podjęte czynności w celu wydzierżawienia do celów rybackich nierozdysponowanych wód pozostających w Zasobie WRSP. Podjęto czynności w celu wyegzekwowania opłat za „bezumowne” korzystanie z wód. Zobowiązano się do zwiększenia nadzoru właścicielskiego nad dzierżawcami wód, poprzez coroczne kontrole obejmujące zarybianie, odłowy, a także badanie dokumentacji gospodarki rybackiej. Postanowiono przeszkolić pracowników ANR w zakresie realizacji procedury windykacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem stosowania terminów wykonywania poszczególnych czynności. Czynione są starania w celu wyegzekwowania od dzierżawców zawarcia aneksów oddzielających dzierżawę prawa rybackiego użytkowania jezior od dzierżawy nieruchomości. Po tym czasie umowy w części prawa użytkowania jezior zostaną przekazane do RZGW.
- Dyrektorzy RZGW poinformowali, że zostały podjęte działania w celu zniesienia obwodów rybackich na wodach stojących i nieużytkach rolnych, poprzez zmiany w stosownych rozporządzeniach. Dokonano zmian organizacyjnych zapewniających rzetelne przeprowadzanie konkursów na oddawanie w użytkowanie obwodów rybackich. Zobowiązano inspektorów RZGW do przeprowadzania ponownych kontroli, w celu sprawdzenia stanu realizacji wydanych zarządzeń pokontrolnych lub ich ostatecznego wykonania. Zalecono komórkom organizacyjnym RZGW, realizującym zadania kontrolne w zakresie gospodarowania wodami, przestrzeganie zasady każdorazowego zawiadamiania właściwych organów w przypadkach stwierdzenia braku realizacji wydanych zarządzeń pokontrolnych.
- Starostowie powiatów zobowiązali się do: przestrzegania przepisów k.p.a. przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych, podjęcia prac związanych z przeanalizowaniem wydanych pozwoleń w celu poddania ich przeglądowi co najmniej raz na cztery lata, egzekwowania od wnioskujących o wydanie pozwoleń

wodnoprawnych instrukcji gospodarowania wodą oraz wyegzekwowania zaległych opłat od wydanych pozwoleń wodnoprawnych.

- Marszałkowie województw poinformowali, iż wystąpiono i przejęto z urzędów wojewódzkich stosowną dokumentację dotyczącą spraw rybactwa, prowadzonych przez wojewodów do końca 2005 r.
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował, iż w celu pełnej realizacji zadań w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, oprócz zabiegów o zwiększenie środków budżetowych na ten cel oraz otrzymanie dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, będą kierowane wnioski o finansowanie ww. zadań ze źródeł pomocowych, np. z funduszy indykatywnych oraz nakładów na Sektorowy Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”.
- Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska poinformowali, że systematycznie będą przeprowadzane szkolenia pracowników w zakresie prowadzenia kontroli oraz podejmowania działań pokontrolnych. Wymierzono zaległe kary za naruszenia norm ochrony środowiska, a odraczanie płatności kar będzie stosowane jedynie w wyjątkowych przypadkach - uwarunkowanych przyczynami losowymi.
- W Komendach Wojewódzkich PSR podjęto decyzje o objęciu kontrolą, przynajmniej raz w roku, wszystkich społecznych straży rybackich utworzonych na terenie danego województwa.
- Prezes ARiMR zalecił rygorystyczne przestrzeganie terminów rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Priorytetu 3 SPO „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” oraz składania do MRiRW zapotrzebowań na środki finansowe.

Ze 125 wniosków pokontrolnych ogółem, 107 zostało zrealizowanych, a 18 jest w trakcie realizacji.

Stwierdzone nieprawidłowości o wymiarze finansowym dotyczyły kwoty 115,6 tys. zł, która obejmowała uszczuplenia środków publicznych w związku z:

- błędnym naliczeniem przez ANR czynszu dzierżawnego z tytułu użytkowania wód i uzyskaniem niższych niż należne wpływów z tego tytułu (4,2 tys. zł),
- opóźnieniami w podejmowaniu przez ANR działań mających na celu wyegzekwowanie zaległych należności z tytułu dzierżawy wód (89,7 tys. zł),
- bezpodstawnym odroczeniem przez WIOŚ zapłaty kar wymierzonych za naruszenie norm ochrony środowiska (21,3 tys. zł),
- niepobraniem przez starostwo powiatowe opłat za wydanie pozwoleń wodnoprawnych (0,4 tys. zł).

5. Załączniki

5.1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie objętym kontrolą

Wprowadzenie:

Podstawowe regulacje prawne w zakresie ochrony i gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystania z wód oraz zarządzania wodami, zawarte są w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁴ (p.o.ś.), oraz w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁴⁵ (pr.wod.).

W ustawie p.o.ś. znajdują się ogólne zasady dotyczące ochrony wód i gospodarki wodami (art. 97-100). W rozumieniu tej ustawy ochrona wód polega na zapewnieniu ich jak najlepszej jakości, w tym na:

- utrzymaniu odpowiedniej ilości wody, na poziomie zapewniającym równowagę biologiczną,
- utrzymaniu lub przywracaniu jakości wód do standardów wymaganych przepisami.

Prawo ochrony środowiska wyróżnia trzy sposoby korzystania ze środowiska - korzystanie powszechne, zwykłe oraz na podstawie pozwolenia (art. 4 ust. 1-3). Określa również sytuacje, w których następuje ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska (art. 130 ust. 1), a także uprawnienia właścicieli nieruchomości w związku z tym ograniczeniem (art. 129 ust. 1-4).

Organami administracji do spraw ochrony środowiska, w myśl art. 376 p.o.ś., są:

- wójt, burmistrz lub prezydent miasta,
- starosta, a także prezydent miasta na prawach powiatu (art. 3 pkt 35),
- wojewoda,
- minister właściwy do spraw środowiska.

Zadania w zakresie ochrony środowiska wykonują również organy Inspekcji Ochrony Środowiska, działające na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁴⁶ (art. 377 p.o.ś.). Do ich właściwości należy m.in. kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnego użytkowania przyrody. Określone w tej ustawie zadania Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują: Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony środowiska, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej (art. 3 ust. 1). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje w imieniu wojewody zadania i kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska określone ustawą oraz wynikające z odrębnych przepisów (art. 3 ust. 2).

⁴⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.

⁴⁵ Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 982 ze zm.

Stosownie do art. 379 ust. 1 p.o.ś., marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

Zasadnicze regulacje prawne dotyczące ochrony i gospodarowania wodami zostały zawarte w ustawie Prawo wodne.

Gospodarkę oraz ochronę wód realizuje się poprzez zarządzanie zasobami wodnymi.

Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami, stosownie do art. 4 ust.1 pr.wod., są:

- minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (*zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska⁴⁷, oraz § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska,⁴⁸ działem administracji rządowej gospodarka wodna kieruje Minister Środowiska,*
- Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – jako centralny organ administracji rządowej nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (*zgodnie z art. 218 a ust. 1 prawa wodnego do dnia 30 czerwca 2006 r. określone w tej ustawie zadania i kompetencje Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wykonywał minister właściwy do spraw gospodarki wodnej tj. Minister Środowiska*),
- dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (dyrektor RZGW) – jako organ administracji rządowej niezespólonej podlegający Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej,
- wojewoda,
- organy samorządu terytorialnego.

W sprawach określonych ustawą pr.wod., Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej pełni, w rozumieniu k.p.a., funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do wojewodów i dyrektorów RZGW. Do wojewodów wnosi się odwołania od decyzji wydanych przez starostę realizującego zadania z zakresu administracji rządowej, określone w prawie wodnym, a także kompetencje organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego (art. 4 ust. 3 i 4).

Klasyfikacja i własność wód:

Prawo wodne opiera klasyfikację wód na kryteriach przyrodniczo- technicznych. W myśl art. 5 ust.1 tej ustawy wody dzielą się na:

- wody powierzchniowe, które z kolei dzielą się na wody płynące w rzekach, potokach, kanałach, ciekach o przepływach stałych lub okresowych i wody stojące w jeziorach, stawach oraz innych zbiornikach wodnych,

⁴⁷ Dz. U. Nr 134, poz.1438

⁴⁸ Dz. U. Nr 220, poz.1899

- wody podziemne – wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

Ustawa Prawo wodne reguluje prawo własności wód według następujących zasad:

- wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych,
- wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi,
- płynące wody publiczne nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu z wyjątkiem przepisów określonych w ustawie (art. 10 pr.wod).

W myśl art. 10 ust. 1a pr.wod. obowiązującego od dnia 30 lipca 2005 r. śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa.

Własność publiczną stanowią śródlądowe wody powierzchniowe lub ich części istotne dla kształtowania zasobów wodnych, ochrony przeciwpowodziowej oraz regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa. Klasyfikacji i podziału tych wód dokonała Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną⁴⁹. Grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi stanowiącymi własność publiczną nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (art. 14 ust. 2 pr.wod.).

Prawa właścicielskie w stosunku do śródlądowych wód publicznych w myśl art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4 pr.wod. wykonują:

- Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (do dnia 30 czerwca 2006 r. Minister Środowiska), w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych,
- marszałek województwa, jako zadanie z administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy. *W myśl art. 217 ust. 5a pr.wod. do dnia 31 grudnia 2005 r. w stosunku do jezior zaliczonych do wód śródlądowych uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie rybactwa śródlądowego wykonuje Agencja Nieruchomości Rolnych na warunkach określonych przepisami ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁰. Po upływie tego terminu w miejsce ANR w umowy dotyczące wykonywania rybactwa śródlądowego wstępuje z mocy prawa dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej.*

⁴⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149

⁵⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 ze zm.

Prawo do zbywania gruntów pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi stojącymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa przysługuje ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na zbycie gruntu pod wodą stojącą (art. 14 ust. 5 pr.wod.). *Zgodnie z art. 217 ust. 5 pr.wod. w terminie 10 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy (weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.), w stosunku do jezior zaliczonych do wód powierzchniowych stojących stanowiących własność Skarbu Państwa, uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie ich zbywania wykonuje ANR, na warunkach określonych przepisami ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*⁵¹.

Wody stojące oraz wody w rowach, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości, a ryby oraz inne organizmy żyjące w wodzie stanowią jej pożytki, do pobierania których jest uprawniony właściciel wody (art. 12 i 13 ust. 1 pr.wod.). Grunty pokryte wodami powierzchniowymi stanowią własność właściciela tych wód (art. 14 ust. 1 pr.wod.). Do obowiązków właściciela śródlądowych wód powierzchniowych należy m.in. utrzymanie w należytym stanie technicznym koryt cieków naturalnych, dbałość o utrzymanie dobrego stanu wód (art. 26). Właścicielowi tych wód zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Zakaz ten nie dotyczy terenów stref ochronnych ustanowionych na podstawie prawa wodnego oraz obrębów hodowlanych ustanowionych na podstawie przepisów ustawy o rybactwie śródlądowych (art. 27).

Prawo wodne wyróżnia trzy sposoby korzystania z wód: korzystanie powszechne, korzystanie zwykłe oraz korzystanie szczególne (art. 31 ust. 3).

Szczególnym korzystaniem z wód w rozumieniu ustawy Prawo wodne jest m.in. rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych (art. 37 pkt 8). Szczególne korzystanie z wód wymaga pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej (art. 122 ust. 1 pkt 1 pr.wod.). Na rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych pozwolenie wodne nie jest wymagane (art. 124 pkt 7 pr.wod.). Rybackie korzystanie z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących następuje w drodze oddania w użytkowanie obwodów rybackich ustanowionych na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym.⁵² Oddanie w użytkowanie obwodów rybackich następuje za opłatą roczną, na czas nie krótszy niż 10 lat, na podstawie umowy zawartej z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej i pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego (art. 13 ust 2 i 3 pr.wod.). Oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego następuje w drodze konkursu ofert, przy czym maksymalna oferowana stawka opłaty rocznej za 1 ha powierzchni obwodu rybackiego nie może być wyższa niż równowartość pieniężna 0,5 dt żyta ustalona wg średniej ceny skupu żyta, o której mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku

⁵¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 ze zm.

⁵² Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm.

rolnym⁵³ – w zależności od rybackiego typu wody i jej położenia (art. 13 ust. 5 pr.wod.). Tryb i warunki przeprowadzania ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego, elementy oferty podlegające ocenie, zasady oceniania ofert oraz maksymalną stawkę opłaty rocznej z 1 ha powierzchni obwodu rybackiego określił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego.⁵⁴

Zarządzanie zasobami wodnymi:

W myśl art. 89 ust. 1 pr.wod. centralnym organem administracji rządowej w sprawach gospodarowania wodami, w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód, jest Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Do zadań Prezesa KZGW należy m.in. sprawowanie nadzoru nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w szczególności kontrola ich działania, zatwierdzanie planów działalności oraz sprawozdań z ich wykonania, a także polecanie przeprowadzenia doraźnej kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym (art. 90 ust. 1 pkt 5 pr.wod.).

Do zadań dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, będącego w myśl art. 92 ust. 1 pr.wod. organem administracji rządowej niezespołonej właściwym w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym należy m.in. prowadzenie katastru wodnego dla regionu wodnego, wykonywanie kontroli gospodarowania wodami, planowanie przedsięwzięć związanych z odbudową ekosystemów zdegradowanych przez eksploatację zasobów wodnych.

Organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w sprawach gospodarowania wodami, ochrony przed powodzią oraz ochrony przed skutkami suszy jest Krajowa Rada Gospodarki Wodnej. Krajowa Rada składa się z 30 członków (art. 96 i 97 pr. wod.). Organami opiniodawczo-doradczymi dyrektorów regionalnych zarządów są rady gospodarki wodnej regionów wodnych składające się z 30 członków zgłoszonych m.in. przez organizacje rybackie oraz społeczne związane z gospodarką wodną (art. 100 pr.wod.).

Podstawowym dokumentem umożliwiającym korzystanie z wód jest pozwolenie wodnoprawne. Pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek zainteresowanego podmiotu, w drodze decyzji, na czas określony, np. na szczególne korzystanie z wód - na okres nie dłuższy niż 20 lat, na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi - na okres nie dłuższy niż 10 lat (art. 127 pr.wod.). Do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego dołącza się operat wodnoprawny sporządzony w formie opisowej i graficznej, zawierający podstawowe dane o podmiocie ubiegającym się o pozwolenie oraz plan jego wykorzystania (art. 131 i 132 pr.wod.). Organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych (poza sprawami zastrzeżonymi wojewodzie - wymienione w art. 140 ust. 2 pr.wod.), jest starosta wykonujący to zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 140 ust. 1 pr.wod.).

⁵³ Dz. U z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. Nr 34, poz. 290 ze zm.

Systemem informacyjnym o gospodarowaniu wodami jest kataster wodny składający się z dwóch działów. W dziale I katastru wodnego gromadzi się i aktualizuje dane dotyczące m.in. ilości i jakości zasobów wód powierzchniowych oraz podziemnych, stanu biologicznego środowiska wodnego, obwodów rybackich oraz rybackiej przydatności wód. W dziale II zawarty jest m.in. program wodno-środowiskowy kraju (art. 153 pr.wod.). Kataster wodny prowadzi dla obszaru państwa Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, natomiast dla regionu wodnego dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (art. 154 pr.wod.).

Rybnictwo śródlądowe:

Zasady chowu, hodowli i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych oraz w wodach znajdujących się w urządzeniach wodnych przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb, a także zasady ich ochrony określa ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybnictwie śródlądowym⁵⁵ (ustawa rybacka).

Uprawnienie do chowu, hodowli i połowu ryb jest ściśle powiązane z własnością wód. W myśl art. 4 ustawy rybackiej uprawnionymi są władający wodami w sztucznym zbiorniku wodnym przeznaczonym do chowu lub hodowli ryb i usytuowanym na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących oraz właściciele albo posiadacze gruntów pod wodami stojącymi i stawami rybnymi (art. 4 ust. 1 pkt 1).

Do rybnictwa w obwodzie rybackim, uprawnionym jest organ administracji publicznej wykonujący uprawnienia właściciela wody w zakresie rybnictwa śródlądowego albo osoba władająca obwodem rybackim na podstawie umowy z właściwym organem administracji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 2 – w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 lipca 2005 r.). Mając na uwadze, że na obwody rybackie dzieli się tylko publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące (art. 12 ust. 1), wymienioną umowę można określić mianem umowy o użytkowanie obwodu rybackiego określonej w art. 13 ust. 2-8 pr.wod. Uprawniony do rybnictwa w obwodzie rybackim jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką, która polega m.in. na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybnictwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej (art. 6 ust. 1 i 2). Operat rybacki określający zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim sporządza w formie opisowej i graficznej uprawniony do rybnictwa raz na 10 lat (art. 6a ust.1 i 2). Sposoby sporządzania operatu rybackiego, wymagania jakim powinien odpowiadać operat rybacki, jednostki uprawnione do opiniowania operatów rybackich oraz sposoby opiniowania operatu rybackiego określił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzeniem z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie operatu rybackiego.⁵⁶

Do kontroli przestrzegania ustawy o rybnictwie śródlądowym oraz przepisów wydanych na jej podstawie tworzy się Państwową Straż Rybacką, jako wyodrębnioną jednostkę organizacyjną podległą bezpośrednio wojewodzie (art. 22). Szczegółowe

⁵⁵ Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm.

⁵⁶ Dz. U. Nr 44, poz. 414

kompetencje tej straży zostały określone w art. 23 i 23a ustawy rybackiej. Na wniosek starosty, Rada powiatu może utworzyć Społeczną Straż Rybacką albo wyrazić zgodę na jej utworzenie przez zainteresowane organizacje społeczne lub uprawnionych do rybactwa. Zadaniem tej straży jest współdziałanie z Państwową Strażą Rybacką w zakresie kontroli przestrzegania wymienionej ustawy oraz przepisów wydanych na jej podstawie. Nadzór specjalistyczny nad Społeczną Strażą Rybacką sprawuje wojewoda poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej. Kompetencje tej straży zostały określone w art. 25 ust. 1 ustawy rybackiej. Strażnik Społecznej Straży Rybackiej korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym (art. 25 ust. 2 pkt 1).

Ochrona żywych zasobów środowiska w gospodarce rybackiej:

Prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej pozostawać może w kolizji z niektórymi przepisami ochrony przyrody. Dotyczy to w szczególności eliminowania na terenach rybackich dzikich gatunków zwierząt, które odżywiają się rybami bądź niszczą infrastrukturę rybacką. Do dnia 1 maja 2004 r. cele, zasady i formy ochrony przyrody ożywionej, nieożywionej oraz krajobrazu regulowały przepisy ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody.⁵⁷ W myśl obowiązującej od dnia 1 maja 2004 r. ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵⁸, ochrona przyrody polega m.in. na zachowaniu zrównoważonego użytkowania i odnawiania zasobów przyrody, m.in. dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową oraz ich siedlisk. Celem tej ochrony jest m.in. zachowanie różnorodności biologicznej w tym zachowanie ciągłości istnienia gatunków zwierząt wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony (art. 1 i 2). Wydane na podstawie art. 49 wymienionej ustawy rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną,⁵⁹ w załączniku Nr 2 „Gatunki Dziko Występujących Zwierząt Objętych Ochroną Częściową”, wymienia m.in. czaple siwe, kormorany czarne i wydry (poz. 8, 10, 23) - jako objęte ochroną, z zastrzeżeniami: „z wyjątkiem występujących na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane”.

Powyższy zapis oznacza, że poza stawami rybnymi uznanymi za obręby hodowlane (ustanowionymi na podstawie ustawy rybackiej), a więc na jeziorach i innych wodach, zwierzęta te pozostają pod ochroną częściową, a zatem mogą być zwalczane tylko na podstawie zezwolenia wojewody (art. 56 ust. 2 pkt 1). W myśl art. 56 ust. 4 i 5 wymienionej ustawy zezwolenie wojewody może być udzielone jeżeli zostały spełnione następujące przesłanki: konieczność ograniczenia poważnych szkód w gospodarce rybackiej, brak rozwiązań alternatywnych – bez zwalczania tych zwierząt nie jest możliwe ograniczenie poważnych szkód gospodarce rybackiej, a ponadto nie wystąpi zagrożenie dla dziko występujących populacji.

⁵⁷ Dz. U. Nr 114, poz. 492 ze zm.

⁵⁸ Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

⁵⁹ Dz. U. Nr 220, poz. 2237

Na terenach stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane wymienione zwierzęta nie podlegają ochronie gatunkowej, a zatem mogą być zwalczane, oczywiście z zachowaniem wszelkich zasad humanitarnych, określonych ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.⁶⁰

Odmienne uregulowano w wymienionym rozporządzeniu ochronę bobrów (poz. 18 załącznika Nr 2), które również mogą wyrządzać szkody w gospodarce rybackiej. Korzystają one z ochrony gatunkowej częściowej, zarówno na terenach stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane, jak też w pozostałych wodach, co oznacza, że na ich zabijanie niezbędne jest zezwolenie wojewody. Należy jednak mieć na uwadze przepis art. 126 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, w myśl którego za szkody wyrządzone przez bobry, m.in. w gospodarce rybackiej, odpowiada Skarb Państwa, przy czym odpowiedzialność ta nie obejmuje utraconych przez rybaka korzyści (art. 126 ust. 2).

Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”:

Rozporządzeniem z dnia 22 czerwca 2004 r.⁶¹ Rada Ministrów przyjęła Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, zgodnie z którym zobowiązano się do przygotowania sektorowego programu operacyjnego, realizowanego ze środków Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa.

Rozporządzeniem z dnia 11 sierpnia 2004 r.⁶² Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjął Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”, który uzupełniono rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2004 r. w sprawie uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Przetwórstwo ryb 2004-2006”.⁶³

SPO przewiduje 5 priorytetów dofinansowanych ze środków FIWR dotyczących rybołówstwa morskiego oraz rybactwa śródlądowego i przetwórstwa rybnego. Priorytet 3 dotyczący rybactwa śródlądowego i przetwórstwa rybnego obejmuje działania: ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla ryb, rybacka infrastruktura portowa, przetwórstwo i rynek rybny, rybołówstwo śródlądowe.

Szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej w ramach SPO określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”.⁶⁴

Tryb i terminy przekazywania środków z budżetu państwa na prefinansowanie SPO oraz tryb i terminy zwrotu pożyczek do budżetu państwa uregulowano rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2004 r.

⁶⁰ Dz. U z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.

⁶¹ Dz. U. Nr 149, poz. 1567

⁶² Dz. U. Nr 197, poz. 2027

⁶³ Dz. U. Nr 207, poz. 2116

⁶⁴ Dz. U. Nr 213, poz. 2163 ze zm.

w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb”.⁶⁵

Tryb składania oraz wzory wniosków o pomoc finansową w ramach SPO Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi określił w rozporządzeniu z dnia 14 października 2004 r. w sprawie trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowanie realizacji projektu z Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa.⁶⁶

Wzory sprawozdań z realizacji projektów i działań w ramach SPO (kwartalnych, rocznych i końcowych) określono rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów sprawozdań z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”.⁶⁷

⁶⁵ Dz. U. Nr 221, poz. 2246

⁶⁶ Dz. U. Nr 230, poz. 2316

⁶⁷ Dz. U. Nr 284, poz. 2845

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Jednostka skontrolowana	Jednostka organizacyjna NIK
1	2	3
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego
2.	Ministerstwo Środowiska	
3.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Biuro Prezesa	
4.	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - Centrala	
5.	Biuro Gospodarki Wodnej	
6.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	
7.	Instytut Rybactwa Śródlądowego	
8.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Olsztynie, Filia w Suwałkach	Delegatura w Białymstoku
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	
10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku	
11.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Podlaskiego	
12.	Starostwo Powiatowe w Suwałkach	
13.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Bydgoszczy	Delegatura w Bydgoszczy
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	
15.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	
16.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Kujawsko-Pomorskiego	
17.	Starostwo Powiatowe w Brodnicy	
18.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Gdańsku	Delegatura w Gdańsku
19.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	
20.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	
21.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	
22.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Pomorskiego	
23.	Starostwo Powiatowe w Tczewie	
24.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Olsztynie	Delegatura w Olsztynie
25.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-mazurskiego	
26.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	
27.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Warmińsko-mazurskiego	
28.	Starostwo Powiatowe w Giżycku	
29.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Poznaniu	
30.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy	

	w Poznaniu, Filia w Pile	Delegatura w Poznaniu
31.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	
32.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	
33.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	
34.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Wielkopolskiego	
35.	Starostwo Powiatowe w Wągrowcu	Delegatura w Szczecinie
36.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Szczecinie	
37.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Szczecinie, Filia w Koszalinie	
38.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	
39.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	
40.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	
41.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Zachodniopomorskiego	
42.	Starostwo Powiatowe w Łobzie	Delegatura w Warszawie
43.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Warszawie	
44.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	
45.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	
46.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	
47.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Mazowieckiego	
48.	Starostwo Powiatowe w Gostyninie	Delegatura we Wrocławiu
49.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy we Wrocławiu	
50.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	
51.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	
52.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu	
53.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Dolnośląskiego	
54.	Starostwo Powiatowe w Miliczu	Delegatura w Zielonej Górze
55.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Gorzowie Wielkopolskim	
56.	Agencja Nieruchomości Rolnych - Oddział Terenowy w Gorzowie Wielkopolskim, Filia w Zielonej Górze	
57.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	
58.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze	
59.	Państwowa Straż Rybacka Województwa Lubuskiego	
60.	Starostwo Powiatowe w Świebodzinie	

5.3. Wykaz wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, w których zasięgano informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

Lp.	Nazwa zarządu	Województwo
1	2	3
1.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku	Podlaskie
2.	Kujawsko-Pomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Włocławku	Kujawsko-Pomorskie
3.	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Pomorskie
4.	Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Olsztynie	Warmińsko-mazurskie
5.	Żuławski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Elblągu	Warmińsko-mazurskie
6.	Wielkopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Poznaniu	Wielkopolskie
7.	Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie	Zachodniopomorskie
8.	Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Warszawie	Mazowieckie
9.	Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu	Dolnośląskie
10.	Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Zielonej Górze	Lubuskie

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Środowiska
7. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska