



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

LOL – 4101-12-01/2013
P/13/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | P/13/163 – Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim. |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie |
| <i>Kontroler</i> | Piotr Stupienko - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86435 z dnia 23 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Stanisław Kalemba – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, poprzednio funkcję tę sprawował Marek Sawicki od 16 listopada 2007 r. do 26 lipca 2012 r. W okresie od 26 lipca 2012 do 31 lipca 2012 r. zastępującym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi był Donald Tusk - Prezes Rady Ministrów. |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na rzecz zapewnienia racjonalnej gospodarki rybackiej.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa realizacja działań z zakresu rybactwa śródlądowego, w szczególności: sporządzanie i wykorzystywanie analiz, strategii i programów mających znaczenie dla rybactwa śródlądowego, zaangażowanie w proces stanowienia prawa oraz zmian w obowiązujących przepisach regulujących prowadzenie gospodarki rybackiej, w tym wykonanie tzw. delegacji ustawowych do wydania rozporządzeń, a także podejmowanie współpracy z Ministrem Środowiska na rzecz zapewnienia racjonalności gospodarki rybackiej prowadzonej w publicznych śródlądowych wodach płynących. Pozytywnie należy ocenić także przygotowanie organizacyjne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wykonywania ww. zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „MRIRW” lub „Ministerstwo”) zapewnia obsługę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „Minister”) kierującego działem administracji rządowej – rybołówstwo, obejmującym m.in. sprawy rybactwa śródlądowego. Według regulaminów organizacyjnych Ministerstwa, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, tj. w okresie 2010 r. – I półrocze 2013, zadania związane z rybactwem śródlądowym realizowane były przez Departament Rybołówstwa. Dotyczyły one m.in.:

- opracowywania założeń i programów realizacji polityki państwa w zakresie rybactwa śródlądowego i rynku rybnego,
- współdziałania w pozyskiwaniu środków finansowych na rozwój rybactwa oraz tworzenie warunków wsparcia postępu biologicznego w hodowli ryb,

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

- rybackiego racjonalnego wykorzystania śródlądowych wód powierzchniowych,
- dbałości o rozwój rybactwa śródlądowego oraz warunków ochrony ryb we współpracy ze środowiskiem rybackim, jego organizacjami i rybackimi jednostkami badawczo-rozwojowymi,
- współpracy z organami administracji centralnej oraz terenowej administracji rządowej i samorządowej, organizacjami społeczno-zawodowymi rybaków śródlądowych i hodowców ryb.

Zadania oraz struktura Departamentu Rybołówstwa określone zostały w Regulaminach Organizacyjnych tego departamentu, zgodnie z którymi zadania będące przedmiotem kontroli realizowane były w szczególności przez Wydział Rybactwa Śródlądowego (do 21 stycznia 2010 r.), a następnie przez Wydział Rybactwa.

(Dowód: akta kontroli str. 3-25)

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie prowadzone były następujące badania lub analizy mające znaczenie dla rybactwa śródlądowego:

- coroczne badania ekonomiczne z zakresu rybactwa śródlądowego, przewidziane w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, dotyczące m.in. gospodarki rybackiej prowadzonej w publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących,
- coroczne badania efektywności zarybień, w oparciu o wyniki połowowe z lat poprzednich, w ramach „Programu zarybiania polskich obszarów morskich”,
- opracowano i wdrożono „Plan gospodarowania zasobami węgorza w Polsce”, a także przeprowadzono analizę uwarunkowań zlokalizowania nowej przeplawki dla Stopnia Wodnego Włocławek (w 2010 r.),
- prowadzono prace związane z oceną warunków geometrycznych i hydraulicznych dolnego stanowiska Stopnia Wodnego Włocławek w aspekcie adaptacji śluzy żeglownej i awanportów do migracji ryb (w 2011 r.),
- opracowano i wdrożono „Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020” (w 2012 r.),
- w I połowie 2013 r. opracowano i przyjęto założenia do nowego Europejskiego Funduszu Rybactwo i Morze 2014-2020.

Ponadto, w badanym okresie Zespół ds. Ochrony i Rozwoju Żywych Zasobów Wód (organ doradczy Ministra) opiniował projekty przedsięwzięć dofinansowanych z osi priorytetowej 3 Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”, które dotyczyły głównie budowy przeplawek dla ryb (łącznie zaopiniowano 66 wniosków, z czego 17 pozytywnie). Zespół ten opracował również stanowisko w sprawie przebudowy istniejącej przeplawki na Stopniu Wodnym Włocławek, a także w sprawie projektu wykonawczego pułapki dla ryb przy modernizowanej przeplawce.

(Dowód: akta kontroli str. 26-61)

W latach 2010-2013 (I półrocze), w zakresie problematyki rybactwa śródlądowego, Ministerstwo uczestniczyło w pracach legislacyjnych dotyczących m.in.:

- Dostosowania przepisów ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym² (dalej: ustawy o rybactwie śródlądowym) do przepisów rozporządzeń wydanych przez organy Unii Europejskiej, nakładających na

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

państwa członkowskie nowe obowiązki w zakresie rybactwa śródlądowego, związane z ochroną i odbudową zasobów węgorza europejskiego, wykorzystywania w chowie i hodowli ryb gatunków obcych i niewystępujących miejscowo, zbierania danych statystycznych w zakresie chowu i hodowli ryb. W MRiRW opracowano projekt zmian ww. ustawy o rybactwie śródlądowym, a stosowne regulacje wprowadzone zostały ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym³.

- Uregulowania w ustawie o rybactwie śródlądowym problematyki pierwszeństwa w zawieraniu umów na rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych. Zmiany z tym zakresie wprowadzone zostały ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym i ustawy Prawo wodne⁴.
- Ustanowienia, poprzez zmianę ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵, nadzoru Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad działalnością Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW) oraz dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (dalej: RZGW), w zakresie rybactwa śródlądowego. Zmiana ta nie została wprowadzona, w związku ze stanowiskiem Rządu, że nadzór ten powinien pozostawać nadal w kompetencji Ministra Środowiska.
- Przyznania samorządowi województwa kompetencji w zakresie ustanawiania w drodze uchwały obwodów rybackich i zawierania umów na ich rybackie użytkowanie, a także likwidacji zwolnienia z opłat za pobór wody m.in. na potrzeby chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych. Ministerstwo współuczestniczyło w prowadzonych przez MŚ pracach nad projektem założeń do projektu zmiany ustawy – Prawo wodne. Według stanu na 8 października 2013 r. projekt ten znajdował się na etapie uzgodnień.
- Opracowania projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych zasad i warunków współpracy Państwowej Straży Rybackiej z Policją, w związku ze zmianą art. 23a ust. 1 pkt 1 ustawy o rybactwie śródlądowym, wprowadzoną ustawą z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁶. Według stanu w czasie kontroli NIK, zakończone zostały konsultacje projektu z właściwymi ministerstwami, przed przekazaniem go do Rządowego Centrum Legislacji.

Ponadto, w ramach prac nad projektami ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne, ustawy o ochronie przyrody i ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, MRiRW przedstawiło m.in. propozycje dotyczące utworzenia obszarów ochrony dla węgorza i troci.

W objętym kontrolą okresie, na podstawie delegacji zawartych w ustawie o rybactwie śródlądowym, Minister wydał następujące rozporządzenia:

- z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu wnoszenia opłat za wydanie zezwolenia na prowadzenie działań z wykorzystaniem ryb gatunku uznanego za nierodzimym (Dz. U. Nr 129, poz. 743),
- z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie wykazu gatunków ryb uznanych za nierodzime i wykazu gatunków ryb uznanych za rodzime oraz warunków wprowadzania gatunków ryb uznanych za nierodzime, dla których nie jest wymagane zezwolenie na wprowadzenie (Dz. U. z 2012 r., poz. 1355),

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 200, poz. 1322.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1158.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 628.

- z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 103),
- z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 326),

W badanym okresie Minister nowelizował również obowiązujące akty wykonawcze dotyczące rybactwa śródlądowego. Wydano m.in. następujące rozporządzenia:

- z dnia 11 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie (Dz. U. Nr 104, poz. 654), wprowadzając m.in. okres ochronny węgorza (od 15 czerwca do 15 lipca),
- z dnia 27 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie (Dz. U. Nr 143, poz. 842) – określono dopuszczalne parametry (wymiały i wielkość oczek sieci) podrywki wędkarskich służących do pozyskiwania ryba na przynętę,
- z dnia 22 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie operatu rybackiego (Dz. U. z 2013 r., poz. 676) – wprowadzono zmiany dotyczące zakresu opracowania operatu rybackiego oraz sposobu jego opiniowania.

(Dowód: akta kontroli str. 62-136)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że ww. rozporządzenie z dnia 11 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie weszło w życie w dniu 14 czerwca 2010 r., zaś okres ochronny węgorza ustalony w nim został od 15 czerwca do 15 lipca. W 2010 r. ochrona węgorza zaczęła zatem obowiązywać już następnego dnia po wejściu w życie rozporządzenia. Brak okresu przejściowego, zdaniem NIK, mógł spowodować trudności w przygotowaniu się podmiotów uprawnionych do rybactwa do obowiązywania nowych regulacji prawnych.

Dyrektor Departamentu Rybołówstwa wyjaśnił, że projekt rozporządzenia, w którym zaplanowano wdrożenie przepisów wynikających z konieczności realizacji założeń „Planu gospodarowania zasobami węgorza w Polsce”, miał jednocześnie wprowadzać zmiany polegające na skróceniu okresu ochronnego troci wędrownej w pomorskich rzekach. Sprzeciw wobec wprowadzenia zmian dotyczących okresu ochronnego troci wyraził Minister Środowiska, co skutkowało sporem natury merytorycznej i znacznym wydłużeniem procesu legislacyjnego. Dyrektor ten podał również, że wprowadzenie okresu ochronnego węgorza w ww. terminie zostało uzgodnione z partnerami społecznymi, w tym organizacjami rybackimi i wędkarskimi podczas konsultacji społecznych dotyczących uzgodnienia „Planu gospodarowania zasobami węgorza w Polsce”. Proces konsultacji zakończono w kwietniu 2010 r.

(Dowód: akta kontroli str. 102,206)

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 (I półrocze) MRiRW współpracowało z Ministerstwem Środowiska (dalej: MŚ) na rzecz zapewnienia racjonalnej gospodarki rybackiej. Współpraca ta realizowana była m.in. poprzez organizowanie konferencji i spotkań roboczych, a także konsultacji międzyresortowych w ramach procesu legislacyjnego, mających na celu opracowanie treści aktów prawnych, uwzględniających optymalne rozwiązania. Opracowywanie i uzgadnianie projektów dokumentów rządowych odbywało się na zasadach zawartych w uchwale Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów⁷.

⁷ M. P. Nr 13, poz. 221, ze zm.

W ramach współpracy z MŚ na rzecz zapewnienia racjonalnej gospodarki rybackiej, wystąpiły problemy związane z konkursami ofert na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich przeprowadzanymi przez dyrektorów RZGW. Według MRiRW dyrektorzy RZGW oraz organ ich nadzorujący – Prezes KZGW niewłaściwie interpretowali, wprowadzone ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (obowiązującą od 27 listopada 2010 r.), przepisy dotyczące prawa pierwszeństwa do zawarcia umowy na rybackie korzystanie z wód obwodu rybackiego na dalszy okres osobie będącej stroną dotychczasowej umowy. Opinie i wyjaśnienia przekazywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, mające zapobiec pojawianiu się problemów i sytuacji konfliktowych, nie były uwzględniane przy podejmowaniu decyzji przez dyrektorów RZGW. W związku z powyższym, do Ministra Środowiska, jako nadzorującego RZGW, skierowano pismo⁸ zawierające propozycję dotyczącą zawarcia „porozumienia w sprawie współpracy w zakresie realizacji zadań mających wpływ na rybackie gospodarowanie w powierzchniowych wodach śródlądowych”.

Ponadto, z korespondencji pomiędzy MRiRW i MŚ wynika, że nie doszło do porozumienia w zakresie zmian w ustawach Prawo łowieckie⁹ i o ochronie przyrody¹⁰, dotyczących odstępstw od zakazów wynikających z ochrony gatunkowej kormorana czarnego, czapli siwej oraz wydry na terenie stawów rybnych uznanych za obręby hodowlane. Problematyka ta została uregulowana według zasad opracowanych przez MŚ, które stały się przedmiotem skargi Komisji Europejskiej przeciwko Polsce.

(Dowód: akta kontroli str. 137-185)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęła jedna skarga dotycząca problematyki rybactwa śródlądowego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Została ona wniesiona w dniu 20 marca 2012 r. przez radnego Rady Powiatu Piskiego, będącego jednocześnie koordynatorem Porozumienia Kół Polskiego Związku Wędkarskiego Regionu Mazury. Skarga ta dotyczyła decyzji Starosty Powiatu Piskiego, zezwalającej Zakładowi w Rucianem-Nidzie Gospodarstwa Rybackiego PZW w Suwałkach na przegradzanie wskazanych w decyzji cieków wodnych i stawianie sieciowych rybackich narzędzi połowowych (przestaw węgorzowych), co zdaniem skarżącego było niezgodne m.in. z ustawą o rybactwie śródlądowym oraz „Planem gospodarowania zasobami węgorza w Polsce”.

W odpowiedzi na ww. skargę z dnia 24 kwietnia 2012 r. (pismo wysłano do skarżącego w dniu 26 kwietnia 2012 r.) MRiRW wskazało, że po analizie decyzji Starosty Powiatu Piskiego oraz przeprowadzeniu konsultacji z Instytutem Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie i Morskim Instytutem Rybackim w Gdyni, wydane przez starostę zezwolenie nie stoi w sprzeczności z krajowym planem gospodarowania zasobami węgorza oraz nie narusza przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym.

(Dowód: akta kontroli str. 186-206)

⁸ Pismo znak: RYB-r-MB-992-7/11(2409)

⁹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 6 grudnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

.....
podpis