



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

LOL – 4101-12-02/2013
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 Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Maciej Grabowski – Minister Środowiska od 27 listopada 2013 r. Poprzednio funkcję tę pełnili: Maciej Nowicki od 18 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r., Andrzej Kraszewski od 2 lutego 2010 r. do 18 listopada 2011 r. i Marcin Korolec od 19 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Ministra Środowiska na rzecz zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

Powyższą ocenę uzasadnia to, że zrealizował on obowiązki legislacyjne związane z rybactwem śródlądowym, a także współpracował z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) na rzecz zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Sprawował również należyty nadzór nad działalnością Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Minister Środowiska (dalej: „Minister”) kieruje m.in. działem administracji rządowej – gospodarka wodna, obejmującym sprawy dotyczące kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystywania zasobów wodnych, utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych, stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi wodami, obejmującą budowę oraz urządzenia wodne, a także sprawy związane z budową, modernizacją oraz utrzymaniem śródlądowych dróg wodnych. Zadania w tym zakresie realizowane były m.in. przez Biuro Gospodarki Wodnej (funkcjonujące do kwietnia 2012 r.), a następnie przez Departament Zasobów Wodnych.

(Dowód: akta kontroli str. 3-4)

W okresie 2010 r. – 2013 r. (I półrocze) w MŚ podejmowano działania związane z opracowaniem analiz i strategii mających znaczenie dla rybactwa śródlądowego, tj. m.in.:

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

- prowadzono prace nad wdrożeniem Białej Księgi Komisji Europejskiej z dnia 1 kwietnia 2009 r. „Adaptacja do zmian klimatu: w kierunku europejskich ram działania” oraz nad związanym z nią stanowiskiem rządu,
- pracownikowi Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie, zlecono wykonanie ekspertyzy pn. „Węgorz europejski – ochrona, odbudowa populacji i kontrola handlu”.

Ponadto, prowadzono prace nad projektem „Strategii zarządzania kormoranem (*Phalacrocorax carbo*) w Polsce”, opracowywanym na zlecenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ), przez Szkołę Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Według stanu na dzień 8 października 2013 r. projekt strategii był na etapie opiniowania przez GDOŚ. Zgodnie z przyjętym harmonogramem, będzie on również podlegał konsultacjom wewnątrzresortowym, a następnie zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 5-12)

W latach 2010-2013 (I półrocze) Ministerstwo podjęło następujące prace legislacyjne związane z problematyką rybactwa śródlądowego:

- Opracowano projekt założeń do projektu ustawy – Prawo wodne, w którym zaproponowano m.in.:
 - przyznanie samorządowi województwa kompetencji w zakresie ustanawiania w drodze uchwały obwodów rybackich oraz zawierania umów w przedmiocie oddania ich w użytkowanie,
 - likwidację zwolnienia z opłat za pobór wody m.in. na potrzeby chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych.

Według stanu na dzień 8 października 2013 r. ww. projekt znajdował się na etapie ponownych uzgodnień międzyresortowych.

- Przedstawiciele MŚ brali udział w opracowaniu stanowiska Rady Ministrów do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym i ustawy Prawo wodne, którego celem było m.in. uregulowanie problematyki pierwszeństwa w zawieraniu umów na rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych oraz wprowadzenie regulacji dotyczącej sprawowania przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW oraz dyrektorów RZGW, w sprawach dotyczących rybackiego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących.

W sprawie pierwszeństwa w zawieraniu umów na rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych Minister Środowiska zwrócił m.in. uwagę, m.in. że istotne jest „umożliwienie właściwemu organowi administracji publicznej (w szczególności dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej) poprzedzenia zawarcia kolejnej umowy, o której mowa w art. 13 ust. 3 ustawy – Prawo wodne, oceną prawidłowości prowadzenia przez uprawnionego do rybactwa racjonalnej gospodarki rybackiej za cały okres umowy (...), zgodności zaproponowanych obowiązkowych zarybień z operatem rybackim oraz realizacji przez uprawnionego do rybactwa umowy (...) za cały okres jej obowiązywania. Pozytywna ocena tych aspektów pozwoli właściwemu organowi administracji publicznej na zawarcie z uprawnionym do rybactwa kolejnej umowy (...). Negatywna ocena tych aspektów będzie zaś stanowić (...) merytoryczne uzasadnienie do odmowy zawarcia kolejnej umowy”.

W zakresie nadzoru nad działalnością Prezesa KZGW oraz dyrektorów RZGW, Minister Środowiska zgłosił uwagę, że zaproponowane zmiany były niezgodne z obowiązującymi regulacjami ustawy Prawo wodne. Wprowadzenie kompetencji nadzorczych MRiRW wobec Prezesa KZGW oraz dyrektorów RZGW stanowiłoby naruszenie zakresu kompetencji nadzorczych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej wobec Prezesa KZGW oraz zakresu kompetencji nadzorczych Prezesa KZGW wobec dyrektorów RZGW. Minister Środowiska zwrócił również uwagę, że rozdrobnienie kompetencji nadzorczych w obszarze gospodarki wodnej może mieć negatywny skutek z punktu widzenia wdrażania postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej, która jest oparta na fundamentalnej zasadzie zlewniowego gospodarowania wodami. W toku prac związanych z uzgodnieniami stanowiska rządu, MRiRW uwzględnił uwagi i zastrzeżenia Ministra Środowiska oraz zawarł je w projekcie stanowiska rządu.

- W dniu 12 października 2011 r. Minister Środowiska wydał rozporządzenie w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt², w którym m.in. określono gatunki dziko występujących zwierząt objętych ochroną ścisłą (m.in. minoga rzeczno, brzankę i kielbia białopłetwego) i częściową (m.in. raka rzeczno i stawowego, kormorana i czaplę siwą), a także sposoby tej ochrony.

(Dowód: akta kontroli str. 13-27)

W badanym okresie przedstawiciele MŚ i MRiRW uczestniczyli we wspólnych konferencjach oraz spotkaniach krajowych i międzynarodowych, w tym m.in. w spotkaniu roboczym w dniu 21 stycznia 2013 r. dotyczącym działań podejmowanych w Unii Europejskiej wobec węgorza jako gatunku objętego zał. II Konwencji Waszyngtońskiej i Aneksiem B przepisów UE w tym zakresie oraz działań ochronnych podejmowanych wobec węgorza w ramach polityki rybołówstwa, ze szczególnym uwzględnieniem planów zarządzania. Współpraca polegała na opiniowaniu projektów ustaw, np. projektu ustawy o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym i ustawy Prawo wodne, a także na wymianie informacji o sytuacji w rybactwie śródlądowym. Przedstawiciele obu ministerstw współpracowali również przy opracowywaniu Programu Operacyjnego „Rybactwo i Morze” oraz brali udział w posiedzeniach Zespołu ds. Zarybień.

(Dowód: akta kontroli str. 28-36)

Ustalono, że MŚ nie udzieliło odpowiedzi na propozycję MRiRW z dnia 1 czerwca 2011 r. dotyczącą zawarcia „porozumienia w sprawie współpracy w zakresie realizacji zadań mających wpływ na rybackie gospodarowanie w powierzchniowych wodach śródlądowych”.

Dyrektor Generalny MŚ wyjaśniła m.in., że głównym elementem projektu ww. porozumienia była kwestia współpracy, która jest uregulowana stosownymi przepisami ustawy o działach administracji rządowej (określającej kompetencje ministrów) oraz przepisami ustawy Prawo wodne. W opinii resortu środowiska, zakres współpracy zawarty w projekcie tego porozumienia nie był ponadstandardowym działaniem obu resortów, lecz wynikającym z przypisanych im kompetencji. Nie było zatem konieczności regulowania tej kwestii odrębnym

² Dz. U. Nr 237, poz. 1419.

dokumentem. Dlatego też nie odpowiedziano na propozycję zawarcia tego porozumienia.

(Dowód: akta kontroli str. 78-83)

Ustalono również, że MŚ nie poinformowało MRiRW o sposobie załatwienia, otrzymanej z MRiRW zgodnie z właściwością, skargi na działalność dyrektora RZGW w Poznaniu.

Dyrektor Generalny wyjaśniła, że pismo informujące o skargach wpływających na działalność dyrektora RZGW w Poznaniu zostało potraktowane jako wniosek o poprawę funkcjonowania tej jednostki, nadzorowanej przez Prezesa KZGW i zgodnie z sugestią MRiRW zlecono przeprowadzenie w niej czynności wyjaśniająco-kontrolnych.

(Dowód: akta kontroli str. 78-83)

W latach 2010-2013 (I półrocze), nadzór Ministra Środowiska nad działalnością Prezesa KZGW polegał m.in. na zatwierdzaniu:

- programów realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycji w gospodarce wodnej,
- corocznego sprawozdania z realizacji zadań,
- planu kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez Prezesa KZGW oraz poleceniu przeprowadzenia kontroli nieujętych w ww. planie kontroli.

Od stycznia 2013 r. nadzór ten sprawowany był na podstawie wydanej przez Ministra Środowiska wewnętrznej procedury pn. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej”, według której dotyczył on następujących obszarów działalności Prezesa KZGW: personalnego, finansowego, pozafinansowego, przestrzegania prawa, okresowych ocen funkcjonowania jednostek podległych lub nadzorowanych i funkcjonowania kontroli zarządczej.

(Dowód: akta kontroli str. 37-68)

W latach 2010-2013 (I półrocze) Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska (dalej: BKiAW) nie planowało w KZGW i RZGW kontroli oraz audytów wewnętrznych dotyczących problematyki rybactwa śródlądowego³. Na etapie opracowywania analizy ryzyka, a następnie sporządzania projektów planów kontroli resortowej oraz audytu wewnętrznego w latach 2010-2013 BKiAW nie dysponowało informacjami o potencjalnych nieprawidłowościach w obszarze rybactwa śródlądowego mimo, że do MŚ wpłynęła m.in. skarga na działalność dyrektora RZGW w Poznaniu, a także interpelacje i wystąpienia posłów i senatorów dotyczące spraw związanych z rybactwem śródlądowym.

Nieuwzględnienie w planach kontroli i audytów w KZGW i RZGW problematyki rybactwa śródlądowego pomimo docierania do MŚ ww. sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach spowodowane było niedostatecznym przepływem informacji z departamentów merytorycznych do BKiAW, co potwierdził również w swoich wyjaśnieniach Andrzej Zbylut – Dyrektor BKiAW. Zadeklarował on jednocześnie, że uzyskaną wiedzę o potencjalnych nieprawidłowościach wykorzysta przy opracowywaniu planów kontroli resortowej oraz audytu wewnętrznego w następnych latach.

(Dowód: akta kontroli str. 72-77)

³ W badanym okresie przeprowadzono trzy kontrole w KZGW oraz cztery w RZGW, a także jeden audyt wewnątrz w KZGW, jednak tematyka tych kontroli i audytu nie dotyczyła rybactwa śródlądowego.

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