



Ochrona środowiska na Dolnym Śląsku

Funkcjonowanie Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej

ARTUR URBAN

Państwowa Straż Łowiecka (PSŁ) i Państwowa Straż Rybacka (PSR) to formacje funkcjonujące w systemie podmiotów administracyjnych, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, podlegające wojewodzie. Waga powierzonych im spraw dotyczących ochrony przyrody oraz zakres przyznanych uprawnień, dających możliwość ingerowania w prawa i wolności obywatelskie były powodem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Izba ustaliła, że stráže nie realizowały swoich obowiązków rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wprowadzenie

Kluczowymi aktami prawnymi, regulującymi funkcjonowanie PSŁ i PSR jest ustawa z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie¹, ustawa z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie² oraz ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³. Ustawy te określają zarówno zasady prowadzenia gospodarki łowieckiej, rybackiej, czy też kwestie ochrony przyrody, jak i wprowadzają podział odpowiedzialności organów państwowych i samorządowych w powyższych kwestiach. Straże te funkcjonują

zatem w dość złożonym otoczeniu prawnym, w którym nakładają się kompetencje różnych organów administracji rządowej i samorządowej oraz interesy grup społecznych i prywatnych.

Na Dolnym Śląsku PSŁ i PSR funkcjonują – odpowiednio – od pięciu i 17 lat⁴. W województwie dolnośląskim PSŁ⁵ działa w strukturze Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego (DUW) a kieruje nią Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Łowieckiej we Wrocławiu. PSR⁶ natomiast została utworzona przez Wojewodę

¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2168, ze zm.; obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1295.

² Dz.U. z 2015 r. poz. 652.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

⁴ W skali kraju PSŁ i PSR funkcjonują w strukturach organów administracji rządowej – odpowiednio – od 20 i 31 lat.

⁵ Dalej PSŁ-W.

⁶ Dalej PSR-W.

Dolnośląskiego jako wyodrębniona państwowa jednostka budżetowa o nazwie Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Rybackiej we Wrocławiu. Na jej czele stoi komendant wojewódzki, podległy bezpośrednio wojewodzie.

Obowiązkiem straży łowieckiej i rybackiej jest ochrona zwierzyny, chowu, hodowli i połowu ryb oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń z tym związanych. Wykonywane przez nie zadania należy zatem uznać za społecznie użyteczne i ważne z punktu widzenia ochrony istotnych dóbr publicznych. Ponadto, z uwagi na prawo do używania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej, PSŁ i PSR mają możliwość głębokiej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. W związku z powyższym, działalność straży powinna spełniać najwyższe wymogi praworządności, a formacje znajdować się pod ścisłą kontrolą zewnętrzną i wewnętrzną. Jakkolwiek zakres ich działania jest relatywnie szeroki i społecznie użyteczny, w zasadzie nie posiadamy dostatecznej wiedzy na temat realizacji przypisanych im obowiązków, funkcjonowania oraz wyników działania. Nie bez znaczenia jest kształt organizacyjny i prawny tych służb, w tym relatywnie niskie zatrudnienie oraz słabe wyposażenie w sprzęt.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę pn. „Realizacja zadań Państwowej Straży

Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim”⁷.

Przeprowadzanie kontroli przez PSŁ-W i PSR-W

Prowadzona przez strażę działalność kontrolna miała jedynie charakter doraźny i interwencyjny. Obie formacje nie realizowały czynności kontrolnych na podstawie rzetelnego rozpoznania i analizy zagrożeń oraz precyzyjnej identyfikacji podmiotów kwalifikujących się do kontroli. Zabrakło planów przewidujących podjęcie systemowych przedsięwzięć o charakterze prewencyjnym. Nie wpływało to pozytywnie na zapewnienie poprawności realizowanych zadań kontrolnych i w rezultacie prowadziło do ograniczenia zakresu działalności.

Co istotne, PSŁ-W w ogóle nie korzystała z prawa do realizacji kontroli podmiotów prowadzących sprzedaż usług, obejmujących połowania prowadzone przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co tłumaczono brakiem sygnałów w sprawie występowania nieprawidłowości oraz nieprecyzyjnym przepisem art. 39 ust. 2 pkt 9b ustawy – Prawo łowieckie, który nie wskazywał zakresu kontroli. W efekcie wyniki działania PSŁ-W w zwalczaniu kłusownictwa oraz ujawnianiu przestępstw i wykroczeń, w porównaniu z rezultatami osiąganymi przez strażę innych województw, były relatywnie słabe (przy 5-osobowej obsadzie). Strażnicy PSŁ-W przejmowali lub

⁷ Artykuł został opracowany na podstawie *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań Państwowej Straży Łowieckiej i Państwowej Straży Rybackiej w województwie dolnośląskim*, nr ewid. 166/2016/P16097/LWR, Delegatura NIK we Wrocławiu, grudzień 2016 r.



odbierali za pokwitowaniem przedmioty pochodzące z przestępstw, których łącznie było 68 (dla porównania PSŁ w województwie świętokrzyskim odebrała 579 takich przedmiotów przy 5-osobowej obsadzie, a w województwie lubelskim – 465 przy 4-osobowej). Nie lepiej było w wypadku przestępstw, których PSŁ-W ujawniła 38 (w województwie wielkopolskim ujawniono 238 przestępstw przy 10-osobowej obsadzie, a w województwie świętokrzyskim 105 przy 5-osobowej), wykroczeń, których było 169 (w województwie kujawsko-pomorskim ujawniono 306 przy 5-osobowej obsadzie, a w województwie pomorskim 210 przy 6-osobowej).

Zauważyć przy tym należy, że stan zatrudnienia nie decydował ostatecznie o skali ujawniania przestępstw i wykroczeń. Wpływ na to miał również poziom zintensyfikowania i monitorowania współpracy z innymi formacjami (Policja, Straż Leśna, Polski Związek Łowiecki i PSR), na co zwracała uwagę część komendantów PSŁ z innych województw.

PSR-W nie dysponowała danymi o liczbie podmiotów (osób) kwalifikujących się do kontroli na podstawie art. 23 pkt 1⁸ i 2⁹ ustawy o rybactwie oraz nie posiadała wewnętrznych regulacji określających zasady jej przeprowadzania, co ograniczało skuteczność i zakres realizacji powierzonych zadań ustawowych. Orientowała się jedynie jaka jest aktualna liczba obrębów ochronnych i hodowlanych. W porównaniu

z wynikami pracy straży funkcjonujących w innych województwach, efekty działania PSR-W w województwie dolnośląskim służące zwalczaniu kłusownictwa oraz ujawnianiu przestępstw i wykroczeń były wyższe od średniej ogólnokrajowej, z wyjątkiem liczby skonfiskowanego sprzętu. W latach 2013–2016 (I kwartał) strażnicy PSR-W, realizując zadania z zakresu zwalczania obrotu nielegalnie pozyskanymi rybami, rakami, minogami i innymi organizmami żyjącymi w wodzie, ujawnili 6136 sprawców wykroczeń przy średniej ogólnokrajowej na poziomie 3207, a także wykryli 176 sprawców przestępstw przy średniej ogólnokrajowej – 154. Ponadto skonfiskowali łącznie 265 sztuk sprzętu służącego do amatorskiego połowu ryb, przy średniej ogólnokrajowej wynoszącej 1475 sztuk. W wyniku prowadzonych działań nałożyli 4694 osobom grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia, opiewające łącznie na 581,7 tys. zł. W związku z ujawnionymi przez PSR-W wykroczeniami i przestępstwami, skierowano 782 wnioski o ukaranie do sądów rejonowych. W stosunku do 493 osób zastosowano upomnienia w formie pouczenia ustnego.

W ustaleniach kontroli zwrócono uwagę, iż dla poszczególnych rodzajów wykroczeń, do nakładania których uprawnione były PSŁ i PSR, nie został ustalony taryfikator mandatów (przedział kwotowy). W rezultacie prowadziło to do uznaniowego

⁸ Kontrola dokumentów uprawniających do połowu ryb u osób dokonujących połowu oraz dokumentów stwierdzających pochodzenie ryb u osób przetwarzających lub wprowadzających ryby do obrotu.

⁹ Kontrola ilości masy i gatunków odłowionych ryb, przetwarzanych lub wprowadzonych do obrotu oraz przedmiotów służących do ich połowu.

określania wymiaru kary i nakładania, przez strażę poszczególnych województw, mandatów w zróżnicowanej wysokości za podobne czyny. Przykładowo, w województwie dolnośląskim PSR-W nałożyła 4 694 mandaty na kwotę 581,7 tys. zł (średnia wysokość to 124 zł), natomiast w województwie wielkopolskim PSR nałożyła 2 476 mandatów na kwotę 592,8 tys. zł (średnia wysokość to 239 zł).

Zatrudnienie w strażach

W PSŁ-W zatrudnionych było¹⁰ jedynie pięć osób w wymiarze 4,5 etatu, w tym Komendant Wojewódzki PSŁ-W, trzech strażników (w tym jeden na 1/2 etatu) oraz jeden pracownik na stanowisku kancelaryjno-biurowym¹¹. Przy takim zatrudnieniu oraz powierzchni 380 obwodów łowieckich, obejmującej 1613 tys. ha (8,1% z ogólnej powierzchni 20 011 tys. ha obwodów łowieckich¹², objętych działaniem PSŁ), nie było możliwe wypełnianie prawidłowo zadań nałożonych ustawą Prawo łowieckie.

Lepiej wyglądała sytuacja w PSR-W, gdzie zatrudnionych było¹³ 25 osób (w łącznym wymiarze 22,6 etatu), w tym 18 na stanowiskach terenowych w poszczególnych posterunkach PSR-W (łącznie 18 etatów) i siedem osób na stanowiskach

obsługi (łącznie 4,6 etatu), w tym komendant wojewódzki PSR-W i jego zastępca. Terenowymi jednostkami Komendy Wojewódzkiej PSR-W były cztery posterunki – we Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze i Miliczu, przy czym w ramach posterunku w Jeleniej Górze funkcjonowały dwa biura zamiejscowe w Doboszowicach i Wałbrzychu. Obszar wód podległych PSR-W wynosił łącznie ok. 30 tys. ha¹⁴ (4,8% z ogólnej powierzchni 619,3 tys. ha obwodów wód, objętych działaniem PSR w Polsce), z czego posterunek we Wrocławiu kontrolował obszar ok. 8 tys. ha, w Legnicy – ok. 4,5 tys. ha, w Jeleniej Górze – ok. 8,5 tys. ha i posterunek w Miliczu – ok. 9 tys. ha.

Ponadto ustalenia kontroli potwierdziły, że stan zatrudnienia strażników PSR-W, wynikający z rotacji kadr, nie umożliwiał realizacji bieżącej kontroli powierzchniowych wód śródlądowych, w pełnych – dwuosobowych – składach patroli, co w rezultacie mogło ograniczać skuteczność i efektywność działania służby oraz powodować zwiększenie ryzyka powstania zarzutów niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień przez strażnika. Przykładowo, na posterunku w Legnicy od lipca 2015 r. do maja 2016 r. zatrudniony był tylko jeden strażnik.

¹⁰ Według stanu na 31.5.2016.

¹¹ PSŁ-W nie dysponowała placówkami terenowymi.

¹² Obwód łowiecki stanowi obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. Obwody łowieckie dzielą się na leśne i polne. Obwód leśny to obszar, w którym grunty leśne stanowią co najmniej 40% ogólnej powierzchni. Obwód polny to obszar, w którym grunty leśne stanowią mniej niż 40% ogólnej powierzchni.

¹³ Według stanu na 31.5.2016.

¹⁴ 10 tys. ha stawów hodowlanych (łącznie z największym kompleksem Stawów Milickich), 4,5 tys. ha zbiorników zaporowych, 2 tys. ha drobnych zbiorników wodnych (żwirownie, glinianki), 6 tys. ha wód górskich oraz 7,5 tys. ha rzek nizinnych i jezior.



Przygotowanie do służby w strażach

Pracownicy zatrudnieni w PSŁ-W i PSR-W posiadali kwalifikacje oraz złożyli oświadczenia, że spełniają warunki wymagane na zajmowanych stanowiskach. W wypadku PSŁ-W służby Wojewody Dolnośląskiego nie skorzystały jednak z należnego prawa do weryfikacji ich oświadczeń. Pracodawcy nie dawało to tym samym pełnej rękojmi spełniania przez strażników, określonych przepisami prawa warunków, szczególnie w kontekście posiadanych przez nich uprawnień do noszenia i używania broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego.

Dla strażników PSŁ-W i PSR-W były organizowane cyklicznie szkolenia merytoryczne związane z pełnioną funkcją, w tym z zakresu zasad posługiwania się bronią oraz strzeleckie. W wypadku PSR-W udział w nich nie był każdorazowo rzetelnie dokumentowany. Strażnicy PSR-W nie posiadali potwierdzenia ukończenia z wynikiem pozytywnym przeszkolenia z zakresu posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego. Zgodnie z § 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków posiadania, przechowywania i ewidencjonowania przez Państwową Straż Rybacką broni palnej, sygnałowej, amunicji oraz środków przymusu bezpośredniego¹⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie broni palnej w PSR) strażnik tej formacji może posiadać środki przymusu bezpośredniego pod warunkiem ukończenia z wynikiem pozytywnym

przeszkolenia, co jednoznacznie obliguje ich do uzyskania stosownego poświadczenia posiadanych umiejętności. Na taki stan rzeczy miały również wpływ nieprecyzyjne przepisy przywołanego rozporządzenia, które nie określają niezbędnych szczegółów związanych z tym wymogiem, w tym przede wszystkim dotyczących zakresu, formy i częstotliwości szkolenia, jak też sposobu weryfikacji wiedzy i umiejętności strażników, jednostki właściwej do prowadzenia szkolenia i weryfikacji nabytej wiedzy oraz umiejętności w tym zakresie, a także formy potwierdzenia wyniku uzyskanego z przeszkolenia.

Ponadto, w ćwiczeniu strzeleckim przeprowadzonym dla strażników PSR-W w czerwcu 2016 r., mimo że jego charakter uzasadniał potrzebę każdorazowego dokumentowania osiągniętych wyników przez strażników w celu oceny posiadanych umiejętności, nie określono kryteriów zaliczenia strzelania oraz nie odnotowano wyników uzyskanych przez poszczególnych strażników oraz ich oceny na listach wyników strzelania.

Nie opracowano wewnętrznych regulacji (procedur) co do sposobu wykonywania uprawnień przez strażników PSŁ-W, wynikających z art. 39 ust. 2 pkt 1 i 3-6 ustawy – Prawo łowieckie oraz przez strażników PSR-W, o czym stanowi art. 23 pkt 4 ustawy o rybactwie, a dotyczących w szczególności: przeszukiwania osób, pomieszczeń i innych miejsc w wypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; odbierania

¹⁵ Dz.U. poz. 756.

za pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa bądź wykroczenia oraz narzędzi i środków służących do ich popełnienia oraz zabezpieczenia; legitymowania osób podejrzanych w celu ustalenia ich tożsamości; odebrania za pokwitowaniem ryb i przedmiotów służących do ich połowu; kontroli środków transportowych w celu sprawdzenia wartości ich ładunku.

Jakkolwiek przepisy ustawy – Prawo łowieckie oraz ustawy o rybactwie nie przewidują konieczności opracowania wewnętrznych regulacji, to ich stworzenie mogłoby stanowić dobrą praktykę. Zarówno PSŁ, jak i PSR wykonują zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ich ustawowym obowiązkiem jest ochrona dóbr publicznych i utrzymanie ogólnie pożądanego stanu, dzięki upoważnieniom do sprawowania kontroli przestrzegania materialnoprawnych zakazów i nakazów określonego zachowania przez jednostki i instytucje. Posiadanie uprawnień do dość szerokiej ingerencji w prawa i wolności jednostki uzasadnia potrzebę ściślejszej kontroli wewnętrznej w PSŁ i PSR. Ponadto opracowanie regulacji wewnętrznych w zakresie przeprowadzenia i dokumentowania ww. czynności ułatwiłoby kontrolę i nadzór nad działalnością straży.

Wyposażenie strażników

Strażnicy PSŁ-W i PSR-W zostali wyposażeni w umundurowanie, które było niekompletne, niejednorodne i niezgodne ze

wzorami określonymi dla poszczególnych straży w przepisach prawa, co tłumaczono w szczególności brakiem zainteresowania firm realizacją zamówienia ze względu na niewielką liczebność formacji.

Zarówno umundurowanie, jak i oznaki dla strażników PSŁ-W nie odpowiadały wzorom określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 17 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych wymogów kwalifikacji zawodowych, wzorów legitymacji, umundurowania, oznak i odznak służbowych strażników Państwowej Straży Łowieckiej oraz szczegółowych kwalifikacji zawodowych, wzorów oznaki i legitymacji strażnika łowieckiego¹⁶.

Strażnicy PSR-W nie zostali natomiast wyposażeni w kompletne wymagane składniki umundurowania, a te, które posiadali, były niejednorodne i również niezgodne z ustalonym wzorem. Niezależnie od powyższego, walory praktyczne umundurowania strażników PSR-W nie odpowiadały potrzebom sprawowanej służby, co potwierdzili sami zainteresowani, wskazując m.in. na zasadność doposażenia w obuwie odporne na przemakanie oraz odpowiednie do wykonywania patroli w letnich i zimowych warunkach pogodowych.

Również wyposażenie w broń, amunicję i środki przymusu bezpośredniego strażników PSŁ-W i PSR-W nie było kompletne i uzasadnione realnymi potrzebami służby.

PSŁ-W nie posiadała amunicji do strzelby gładkolufowej Mossberg 590, w efekcie czego broń była bezużyteczna. Ponadto, straż nie dysponowała pałkami służbowymi

¹⁶ Dz.U. nr 115, poz. 966.



i paralizatorami elektrycznymi, mimo że miała do nich prawo.

W magazynie broni PSR-W zdeponowano natomiast – ponad przekazane do użytku służbowego – znaczne zapasy broni, amunicji oraz środków przymusu bezpośredniego. Jednocześnie PSR-W była wyposażona w broń sygnałową bez naboju oraz miotacze substancji obezwładniających, których przydatność w służbie była ograniczona ze względu na okres przechowywania. Ze względu na brak odpowiednich warunków przechowywania broni i amunicji, strażnicy dwóch posterunków nie mieli dostępu do broni i środków przymusu bezpośredniego, co ograniczało ich możliwości skorzystania z posiadanych uprawnień i wykonywania powierzonych zadań. Ponadto, przyjęta w tej straży praktyka dotycząca otrzymywania i przechowywania kluczy oraz unikatowych pieczęci (referentek) do trzech magazynów broni nie gwarantowała prawidłowego dostępu do magazynów, a co za tym idzie, do broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego. Gospodarowanie składnikami uzbrojenia przez PSŁ-W opierało się na regulacjach nieobowiązującego od 2014 roku rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 czerwca 2005 r. w sprawie posiadania, używania, ewidencjonowania i przechowywania w siedzibach Państwowej Straży Łowieckiej broni palnej bojowej, broni myśliwskiej, śrutowej, amunicji oraz miotaczy gazu obezwładniającego¹⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie broni palnej w PSŁ), ponieważ minister nie wydał nowego rozporządzenia.

NIK uznała więc za celowe rekomendowanie PSŁ-W i PSR-W opracowania pisemnej koncepcji uzbrojenia straży w konkretne rodzaje broni i dodatkowe wyposażenie strażników, co stanowiłoby dobrą praktykę, ułatwiającą okresową analizę potrzeb.

Współdziałanie z innymi formacjami

Z punktu widzenia skuteczności działania obu straży istotne znaczenie mają ramy współpracy wzajemnej oraz z innymi formacjami, których działalność wiąże się charakterem pracy PSŁ-W i PSR-W. Jej reguł nie uzgodniono jednak między PSŁ-W i Policją. Natomiast liczba podejmowanych patroli i akcji przez PSR-W wspólnie z Policją w latach 2014 i 2015 uległa w stosunku do 2013 r. nieuzasadnionemu zmniejszeniu. Efekty tej współpracy nie były rzetelnie dokumentowane i analizowane. Zadania, które obie formacje wypełniały ze Strażą Leśną (wspólne akcje i patrole, udzielanie pomocy) prowadzone na podstawie porozumień, również nie były poddawane analizie pod kątem realizacji podstawowego ich celu, jakim było zapewnienie efektywności i skuteczności współdziałania. Współpraca PSŁ-W z PSR-W obejmowała natomiast akcje, patrole, kontrole oraz udział w szkoleniach, jednakże straże, wbrew zapisom § 5 zawartego porozumienia, nie dokonywały co najmniej raz w roku wymaganej analizy tej współpracy. Nie formułowano tym samym wniosków i ustaleń w sprawach zwalczania kłusownictwa oraz przestępstw i wykroczeń w tej dziedzinie.

¹⁷ Dz.U. nr 116 poz. 984, ze zm.

Nadzór wojewody

Nadzór Wojewody Dolnośląskiego nad strażami był niewystarczający. Sprowadzał się on jedynie do kontroli wydatkowania środków finansowych przeznaczonych dla PSŁ-W i PSR-W. Wojewoda w ogóle nie prowadził kontroli prawidłowości wykonania zadań przez obie straże. Nie zadbało też o rozwiązania organizacyjne w celu zintensyfikowania współpracy pomiędzy PSŁ-W i PSR-W. Powierzony Wojewodzie Dolnośląskiemu specjalistyczny nadzór nad Społecznymi Strażami Rybackimi¹⁸ (dalej: „SSR”) nie był realizowany w wymaganym zakresie. Posiadał on informacje o istnieniu jedynie 28 z 32 SSR, w związku z czym cztery nie były obejmowane kontrolą oraz nie zostały włączone do współpracy z PSR-W. Naruszono w ten sposób § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 17 maja 1999 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru specjalistycznego nad Społeczną Strażą Rybacką oraz ramowego regulaminu tej straży¹⁹ oraz § 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 stycznia 2002 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy Państwowej Straży Rybackiej ze Społeczną Strażą Rybacką²⁰. Zakres formalnie powierzonych przez Wojewodę Dolnośląskiego zadań dla PSŁ-W w części był niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Mimo że formacja ta nie mogła zajmować się ściąganiem grzywien w drodze mandatu karnego

za wykroczenia w zakresie szkodnictwa łowieckiego, to zadanie takie zostało ujęte w Regulaminie DUW.

Podsumowanie

Wyniki kontroli NIK wskazują, że kontrolowane straże nie realizowały powierzonych obowiązków rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Żadna z nich nie dysponowała danymi o liczbie podmiotów kwalifikujących się do kontroli, przy czym PSŁ-W dodatkowo nie przeprowadzała wymaganych kontroli podmiotów prowadzących sprzedaż usług, obejmujących polowania, w których na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uczestniczyli cudzoziemcy.

Prowadzone przez PSŁ-W kontrole nie służyły prewencji. Efekty jej działań były zasadniczo gorsze od uzyskiwanych przez straże innych województw. Broń i środki przymusu bezpośredniego nie odpowiadały realnym potrzebom służby, a sposób zabezpieczania miejsc ich przechowywania był dowolny. Strażnikom PSR-W nie zapewniono jednakowego dostępu do broni i środków przymusu bezpośredniego. Wyniki szkoleń strzeleckich strażników tej formacji nie były rzetelnie dokumentowane i poddawane analizie, nie zostali oni także wyposażeni w odpowiednie umundurowanie.

Zasady współpracy PSŁ-W z innymi formacjami (Policja, Polski Związek Łowiecki) nie zostały uzgodnione, a prowadzona

¹⁸ Tworzone przez radę powiatu na wniosek starosty lub za zgodą rady powiatu przez zainteresowane organizacje społeczne lub uprawnionych do rybactwa.

¹⁹ Dz.U. nr 49 poz. 489.

²⁰ Dz.U. nr 5 poz. 55.



w tym zakresie działalność, jak również wyniki wspólnych działań, były nierzetelnie dokumentowane i analizowane.

W obu strażach nie opracowano regulacji wewnętrznych, niwelujących ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, określających zasady funkcjonowania magazynów broni, normatywy uzbrojenia, a także procedur w zakresie sposobu wykonywania uprawnień przez strażników.

Wojewoda Dolnośląski, który był odpowiedzialny za utworzenie i finansowanie w województwie dolnośląskim obu straży, nadzór nad tymi formacjami sprawował w niewystarczającym stopniu. Nie wprowadził rozwiązań organizacyjnych, zapewniających ich komplementarną współpracę oraz jej rzetelną analizę. Specjalistyczny nadzór wojewody nie obejmował wszystkich Społecznych Straży Rybackich, w konsekwencji czego cztery spośród 32 SSR nie były objęte kontrolą i nie zostały włączone do współpracy z PSR-W.

Kontrola przeprowadzona przez NIK pozwoliła również na zidentyfikowanie nieaktualnych przepisów ustawy – Prawo łowieckie, to jest:

1. Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo łowieckie strażnikom PSŁ przyznano prawo do ściągania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego, natomiast zgodnie z art. 100 § 1 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²¹, uprawnionym do poboru należności wynikających

z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, stanowiących dochód budżetu państwa, jest właściwy naczelnik urzędu skarbowego.

2. Zgodnie z art. 39 ust. 8 pkt 1 ustawy – Prawo łowieckie, strażnikowi PSŁ, wykonującemu obowiązki na terenach obwodów łowieckich, przysługuje uprawnienie określone odrębnymi przepisami, odnoszące się do Straży Ochrony Przyrody – w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie przyrody. Uprawnienie to aktualnie jest jednak bezprzedmiotowe, ponieważ Straż Ochrony Przyrody została zlikwidowana w 2001 r. w związku z wejściem w życie 2 lutego 2001 r. ustawy z 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody²².

Ponadto stwierdzono, że dla poszczególnych rodzajów wykroczeń nie została ustalona wysokość mandatów (przedział kwotowy), do nakładania których uprawnione były PSŁ i PSR. W rezultacie prowadziło to do uznaniowego określania wymiaru kary i nakładania, przez straże poszczególnych województw, mandatów w różnej wysokości za podobne czyny.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia kontroli, stwierdzone nieprawidłowości oraz podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek działania w celu realizacji przekazanych im wniosków pokontrolnych, a także uwzględniając fakt, że uprawnienia strażników PSŁ i PSR dotyczą ważnych ingerencji w prawa i wolności jednostki, Najwyższa Izba Kontroli rekomendowała:

²¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.

²² Dz.U. z 2001 r. nr 3 poz. 21.

1. Prezesowi Rady Ministrów – podjęcie inicjatywy legislacyjnej dotyczącej zmiany przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń²³, przez ujęcie i określenie wysokości grzywnien (tzw. taryfikator mandatowy) nakładanych za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego oraz za wykroczenia określone w ustawie o rybactwie, w celu ujednoczenia sposobu reakcji organów uprawnionych, tj. PSŁ i PSR, mając w szczególności na uwadze rodzaj naruszonego lub zagrożonego dobra oraz stopień szkodliwości poszczególnych czynów.

2. Ministrowi Środowiska w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji – podjęcie inicjatywy legislacyjnej w sprawie:

- zmiany ustawy – Prawo łowieckie, przez wyeliminowanie z art. 39 ust. 2 pkt 2 prawa strażników PSŁ do ściągania grzywnien w drodze mandatu karnego za wykroczenia popełniane na terenach obwodów łowieckich w zakresie szkodnictwa łowieckiego (należy przy tym również podnieść, że w art. 23 pkt 6 ustawy o rybactwie, strażnikom PSR przyznano – prawidłowo – prawo jedynie do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego za określone wykroczenia);
- określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych sposobów ewidencjonowania i przechowywania w siedzibach

Państwowej Straży Łowieckiej broni palnej bojowej, broni myśliwskiej śrutowej, amunicji i środków przymusu bezpośredniego, bowiem rozporządzenie w sprawie broni palnej w PSŁ, stosownie do przepisów art. 83 pkt 4 ustawy z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁴, obowiązywało w tej części do 5 czerwca 2014 r.

3. Ministrowi Środowiska – podjęcie inicjatywy legislacyjnej w sprawie zmiany ustawy – Prawo łowieckie, przez wyeliminowanie z art. 39 ust. 8 pkt 1 przepisów dotyczących uprawnienia przysługującego strażnikowi PSŁ, określonego w odrębnych przepisach, odnoszących się do Straży Ochrony Przyrody w zakresie dotyczącym przestrzegania przepisów o ochronie przyrody i zastąpienie ich odwołaniem się do Straży Parku Narodowego. Uprawnienie dla strażników PSŁ w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie przyrody jest obecnie bezprzedmiotowe, ponieważ Straż Ochrony Przyrody została zlikwidowana ustawą o zmianie ustawy o ochronie przyrody. Natomiast zgodnie z art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w parkach narodowych zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń dotyczących ochrony przyrody wykonują funkcjonariusze Straży Parku Narodowego.

4. Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – podjęcie inicjatywy legislacyjnej służącej zmianie przepisów

²³ Dz.U. z 2013 r. poz. 1624, ze zm.

²⁴ Dz.U. poz. 628, ze zm.; obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1120.



rozporządzenia w sprawie broni palnej w PSR²⁵, w odniesieniu do § 7 pkt 2 – przez doprecyzowanie tych przepisów, które obecnie nie określają niezbędnych szczegółów związanych z wymogiem ukończenia z wynikiem pozytywnym przeszkolenia z zakresu posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego przez strażników PSR. Przedmiotowe uszczegółowienie powinno dotyczyć m.in. zakresu, formy i częstotliwości szkolenia oraz sposobu weryfikacji wiedzy i umiejętności strażników PSR, a także właściwej do tego jednostki, jak również formy potwierdzenia wyniku uzyskanego z tego przeszkolenia.

Jakkolwiek kontrola NIK została przeprowadzona zaledwie w dwóch jednostkach i objęła jedynie obszar województwa dolnośląskiego, to ustalenia dokonane w jej toku pozwoliły na sformułowanie wniosków, których realizacja powinna sprzyjać efektywnemu wykonywaniu zadań przez strażę poszczególnych regionów, a także przyczynić się do sprawowania lepszego nadzoru nad ich działalnością.

ARTUR URBAN
Delegatura NIK we Wrocławiu

²⁵ Wydanego na podstawie art. 23a ust. 10 pkt 2 ustawy o rybactwie.

Słowa kluczowe: straż łowiecka, straż rybacka, ochrona przyrody, obwód łowiecki, nadzór nad strażami

Key words: hunting guard, fishing guard, nature conservation, hunting district, supervision