



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LOL.430.4.2025

DWO.430.3.2026

Nr ewid. 95/2025/P/25/071/LOL

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODARKA RYBACKA NA PUBLICZNYCH ŚRÓDLĄDOWYCH WODACH PŁYNĄCYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Warmińsko-Mazurskiej
Delegatury NIK w Olsztynie

Mariusz Lenkiewicz
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Mariusz Haładyj
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
+48 22 444 50 00
nik@nik.gov.pl
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. Wprowadzenie	5
2. Ocena ogólna	8
3. Synteza	10
4. Wnioski	15
5. Ważniejsze wyniki kontroli	16
5.1. Otoczenie prawne i merytoryczne w celu zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej	16
5.2. Oddawanie obwodów rybackich do rybackiego korzystania i realizacja zawartych umów.....	24
5.3. Realizacja zadań związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej	31
5.4. Nadzór nad zadaniami związanymi z użytkowaniem obwodów rybackich	45
6. Załączniki	56
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	56
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	63
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	68
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	69

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

IRŚ w Olsztynie	Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie
K.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)
KZGW	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
Minister właściwy ds. rybołówstwa	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – od 2 listopada 2020 r.
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Minister RiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Nadzór właścicielski	System organizacji i mechanizmów kontroli podejmowanych przez właściciela kapitału, w tym wykonywanie praw majątkowych i osobistych w celu efektywnego gospodarowania posiadanymi aktywami
Obręb ochronny	Część wód obwodu rybackiego, w których znajdują się miejsca stałego tarła, rozwoju narybku, gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb, ustanawiany przez zarząd województwa – art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 Urś
Obwód rybacki	Wydzielona część publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących; prowadzona jest w nim, na podstawie operatu rybackiego, racjonalna gospodarka rybacka. Obwód rybacki składa się z części zasadniczej (obejmującej wody jezior, zbiorników wodnych, rzek, kanałów lub cieków naturalnych niezbędnych do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej) oraz części uzupełniającej (obejmującej wody płynące dopływów zasadniczego obwodu rybackiego, na których okresowo wykonuje się czynności związane z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej, określone w operacie rybackim) – art. 6 i art. 12 ust. 1, 2–4 Urś
Operat rybacki	Dokument określający zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim, sporządzany przez podmiot uprawniony do rybactwa, w formie opisowej i graficznej, na okres 10 lat – art. 6a ust. 1 i 2 Urś
PGW WP lub Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
Prawo wodne	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960)
RZGW	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
Rybactwo śródlądowe	Ogół działań związanych z eksploatacją zasobów ryb śródlądowych oraz wszelkiego rodzaju zabiegami zmierzającymi do ochrony, utrzymania i kształtowania pogłowia ryb
Ustawa o rybactwie śródlądowym lub Urś	Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy podmioty publiczne realizowały zadania w zakresie gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących w sposób prawidłowy i gospodarny oraz przynoszący oczekiwane rezultaty?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Wód Polskich zapewnili prawidłowe otoczenie prawne i merytoryczne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na śródlądowych wodach płynących?
2. Czy dyrektorzy RZGW prawidłowo wywiązywali się z obowiązków dotyczących oddawania obwodów rybackich do rybackiego korzystania i realizacji zawartych umów?
3. Czy dyrektorzy RZGW i marszałkowie województw należycie wywiązywali się z zadań związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej?
4. Czy podmioty sprawujące nadzór nad gospodarką rybacką prawidłowo realizowały przypisane im zadania?

Jednostki kontrolowane

MRiRW, PGW WP – KZGW, pięć RZGW i pięć urzędów marszałkowskich

Okres objęty kontrolą

Lata 2021–2025

Status śródlądowych wód płynących

Niemal wszystkie jeziora, rzeki i zbiorniki zaporowe w Polsce należą do śródlądowych wód płynących i stanowią własność Skarbu Państwa. Nie podlegają one sprzedaży, lecz jedynie prawu wydzierżawienia/użytkowania w celu prowadzenia w nich racjonalnej gospodarki rybackiej. Gospodarka ta polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie

z operatem rybackim¹, w sposób nienaruszający interesów podmiotów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich w przyszłości przez podmioty uprawnione do rybactwa². Gospodarka rybacka prowadzona jest w ustanowionych obwodach rybackich, których użytkowanie winno być realizowane zgodnie z zawartą umową oraz obowiązującymi przepisami prawa.

Podmioty publiczne odpowiedzialne za gospodarkę rybacką

Organem odpowiedzialnym za prawidłowe gospodarowanie wodami jest Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW WP), a na poziomie regionów wodnych – dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (dalej: RZGW). W zakresie rybactwa śródlądowego Wody Polskie nadzorowane są przez ministra właściwego ds. rybołówstwa³.

Prowadzenie gospodarki rybackiej

Gospodarkę rybacką w obwodach rybackich prowadzą wyspecjalizowane podmioty (gospodarstwa rybackie) władające obwodami rybackimi na podstawie umów zawartych z dyrektorami RZGW. Również dyrektorom tym przysługuje status uprawnionego do rybactwa, jednak ich podstawowym obowiązkiem jest przekazanie obwodów rybackich w drodze konkursów w użytkowanie.

Problemy w prowadzeniu gospodarki rybackiej

Od 2021 r. Wody Polskie zaprzestały oddawania w użytkowanie obwodów rybackich, w których dyrektorzy RZGW w ramach programu „Nasze łowiska” samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką. Ponadto przedłużając wygasające umowy, PGW WP zobowiązywało użytkowników rybackich do przystąpienia do programu "Opłata krajowa"⁴. Gospodarze rybacy, w tym również Polski Związek Wędkarski, podnosili, że program ten nie ma umocowania w obowiązujących przepisach, zaś jego postanowienia naruszają swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Spadek wydajności rybackiej śródlądowych wód płynących

W ciągu ostatnich kilkunastu lat nastąpił znaczny spadek wydajności rybackiej publicznych śródlądowych wód płynących. Może to wskazywać na kurczenie się zasobów ryb, prowadzące do zachwiania równowagi biologicznej w ekosystemach wodnych. Jedną z istotnych przyczyn jest nierozwiązany od wielu lat problem zarządzania populacją kormorana

¹ Operat rybacki jest dokumentem określającym zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, sporządzanym przez podmiot uprawniony do rybactwa na okres 10 lat.

² Art. 6 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym.

³ Od 2 listopada 2020 r. jest nim Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi; wcześniej za rybactwo śródlądowe odpowiadał Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

⁴ Obecnie program ten nie jest już realizowany.

czarnego, niszczącego zasoby ryb w polskich rzekach i jeziorach. Na problem ten NIK zwracała uwagę już w 2014 r., postulując wówczas podjęcie w tej sprawie przez Polskę działań na forum Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe okoliczności celem kontroli było zbadanie, czy organy władzy publicznej zapewniły właściwe warunki do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących oraz czy należycie wywiązywały się z przypisanych im zadań w zakresie nadzoru nad tą gospodarką. Nie zostały nią objęte gospodarstwa rybackie, gdyż wyniki wcześniejszych kontroli NIK⁵ wskazywały na prawidłową realizację zadań przez te podmioty. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetu działalności kontrolnej pn. Bezpieczeństwo ekologiczne i zarządzanie zasobami.

⁵ M.in. P/13/163 „Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim” oraz I/21/004 „Gospodarka rybacka w regionie Wielkich Jezior Mazurskich”.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowa realizacja zadań w zakresie gospodarki rybackiej

W latach 2021–2025 zadania gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących realizowane były przez podmioty publiczne z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. W rezultacie, zamiast pozytywnie oddziaływać na prowadzoną przez użytkowników rybackich gospodarkę rybacką, podmioty te utrudniały jej prowadzenie, ograniczając przy tym gwarantowaną konstytucyjnie swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Nieprawidłowe działania Wód Polskich

Prezes Wód Polskich, ustanawiając program „Nasze łowiska” ograniczał prowadzoną przez użytkowników rybackich działalność gospodarczą. W ramach tego programu dyrektorzy RZGW zaprzestali bowiem przekazywania obwodów rybackich w użytkowanie i w 126 obwodach (o łącznej powierzchni 14,3 tys. ha) gospodarkę rybacką prowadzili samodzielnie. Było to niezgodne z art. 6d ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym⁶ (dalej: Urś) i skutkowało tym, że podmioty powołane do rozliczania użytkowników rybackich z realizowanych zadań – stały się wykonawcami tych zadań.

Dodatkowo dwóch z pięciu skontrolowanych dyrektorów RZGW, naruszając art. 6 ust. 1 i 2 Urś⁷, nie ponosiło obligacyjnych nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia, skutkiem czego nie zapewnili oni w użytkowanych obwodach rybackich prowadzenia gospodarki rybackiej w sposób racjonalny.

Niezgodne z art. 7 ust. 8 Urś⁸ było też wdrożenie przez Prezesa PGW WP programu „Opłata krajowa”, ustanawiającego jedną opłatę za zezwolenia na amatorski połów ryb we wszystkich obwodach rybackich włączonych do tego programu, również tych zarządzanych przez użytkowników rybackich. Tym samym ich uczestnictwo w programie nie odbywało się na zasadach dobrowolności.

Nierealizowanie przez Wody Polskie wytycznych Ministra

Wody Polskie działały również niezgodnie z wytycznymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącymi oddawania obwodów rybackich w użytkowanie. Prezes PGW WP nie traktował ww. wytycznych jako wiążących i prezentował odmienne stanowisko od nadzorującego

⁶ Przepis ten stanowi, że publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące stanowiące własność Skarbu Państwa dyrektor regionalnego zarządu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przekazuje do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie obwodu rybackiego.

⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 Urś uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką. Stosownie do ust. 2 tego artykułu racjonalna gospodarka rybacka polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa.

⁸ Przepis ten stanowi, że uprawniony do rybactwa za wydane zezwolenie na uprawianie amatorskiego połowu ryb może pobierać opłatę w wysokości przez siebie ustalonej.

ministra. W ocenie NIK sytuacja taka nie powinna mieć miejsca, gdyż to ww. minister odpowiada za politykę Państwa w zakresie rybactwa śródlądowego i na mocy art. 263 ust. 5 i 6 Prawa wodnego sprawuje w tym zakresie nadzór nad Wodami Polskimi.

Nieskuteczny nadzór Ministra nad Wodami Polskimi

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie zapobiegł nieprawidłowej realizacji zadań przez Wody Polskie. Mimo napływających do ministerstwa informacji o niewłaściwych działaniach Prezesa PGW WP i dyrektorów RZGW, nie przeprowadził on w Wodach Polskich ani jednej kontroli. Nieskuteczne były też działania Ministra zmierzające do rozwiązania z Wodami Polskimi kwestii spornych dotyczących oddawania obwodów rybackich w użytkowanie.

Otoczenie merytoryczne i prawne gospodarki rybackiej

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapewnił natomiast właściwe otoczenie merytoryczne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, opracowując i wdrażając m.in. *Strategię Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030* oraz *Plan Gospodarowania Zasobami Węgorza w Polsce*. Realizując wniosek z wcześniejszej kontroli NIK⁹ angażował się również w działania na rzecz wykazania szkodliwości drapieżnictwa kormorana czarnego na ekosystemy wodne, aby w przyszłości umożliwić ograniczenie populacji tego gatunku i jego negatywnego wpływu na zasoby ryb. Prowadził także prace legislacyjne związane ze zmianą przepisów dotyczących rybactwa śródlądowego, zapewniając ciągłość obowiązywania aktów wykonawczych do ustawy o rybactwie śródlądowym. Nie podejmował jednak działań zmierzających do doprecyzowania przepisów tej ustawy w taki sposób, aby jednoznacznie określały sytuacje, w których dyrektorzy RZGW są zobowiązani do prowadzenia gospodarki rybackiej.

Działania marszałków województw w obszarze gospodarki rybackiej

Marszałkowie województw prawidłowo prowadzili postępowania administracyjne i wydawali decyzje w sprawach: zwolnienia z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, uznania zbiorników wodnych za nieprzydatne do prowadzenia takiej gospodarki oraz zezwolenia na odstępstwa od zakazów określonych w Urś. Prawidłowo sporządzali też oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez użytkowników prowadzących tę gospodarkę na podstawie umów zawartych z dyrektorami RZGW. Jednak aż 14 z 16 marszałków nie oceniało w tym zakresie dyrektorów RZGW, którzy na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 Urś również są podmiotami uprawnionymi do rybactwa i samodzielnie gospodarowali w obwodach nieprzekazanych w użytkowanie innym podmiotom. Powinni oni zatem, podobnie jak inni użytkownicy rybacy, podlegać ocenie marszałka ze względu na konieczność zapewnienia racjonalności prowadzonej przez nich gospodarki rybackiej.

⁹ P/13/163 „Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim”.

3. SYNTEZA

**Prawidłowe działania
ministra na rzecz
zapewnienia otoczenia
prawnego
i merytorycznego
do prowadzenia
racjonalnej gospodarki
rybackiej**

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadził prace legislacyjne związane ze zmianą przepisów dotyczących rybactwa śródlądowego, dzięki którym zapewniona została ciągłość obowiązywania aktów wykonawczych do Urś. Nie podejmował jednak działań zmierzających do doprecyzowania przepisów Urś w taki sposób, aby regulowały one kwestię ewentualnego prowadzenia gospodarki rybackiej przez dyrektorów RZGW, choć obecnie przepisy Urś kwestii tej nie rozstrzygają w sposób jednoznaczny. [str. 15–16]

W Ministerstwie opracowano *Strategię Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030* oraz *Plan Gospodarowania Zasobami Węgorza w Polsce*. Realizowano też dwa programy operacyjne UE¹⁰, których łączny budżet wyniósł ponad 6,3 mld zł. Do podmiotów uprawnionych do rybactwa skierowane były m.in. takie działania jak: Wartość dodana, jakość produktów i wykorzystanie niechcianych połowów, Porty i przystanie – Infrastruktura przystani czy Różnicowanie działalności i nowe formy dochodów. [str. 16–17]

Minister angażował się w przedsięwzięcia na rzecz wykazania szkodliwego wpływu drapieżnictwa kormorana czarnego na zasoby ryb, ekosystemy wodne i akwakulturę. Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w pracach Europejskiej Komisji Doradczej ds. Rybołówstwa Śródlądowego i Akwakultury, która w 2022r. wydała m.in. notę doradczą stwierdzającą (na podstawie zgromadzonych dowodów naukowych), że poziom drapieżnictwa kormorana ma negatywny wpływ na różnorodność biologiczną wód i katastrofalnie wpływa na zasoby chronionych i cennych gospodarczo gatunków ryb. W 2025 r. w siedzibie Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli zorganizowano również konferencję poświęconą ograniczeniu wpływu drapieżnictwa kormorana. Wzięło w niej udział ponad 230 delegatów z 35 krajów. [str. 17–18]

**Nieskuteczny nadzór
Ministra nad
gospodarką rybacką**

Nadzór Ministra nad Wodami Polskimi był nieskuteczny, a jego zakres niewystarczający. Nie zapobiegł on bowiem wdrożeniu przez Wody Polskie programów „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa”, które nie miały umocowania w obowiązujących przepisach prawa. W konsekwencji sukcesywnie wzrastała (z 27 w 2021 r. do 126 w 2024 r.) liczba obwodów rybackich, w których dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką. Minister nie wyegzekwował również stosowania się

¹⁰ Tj. *Europejski Fundusz Morski i Rybacki – Program Operacyjny dla Polski (PO RYBY 2014–2020)* – przyjęty przez Komisję Europejską decyzją Nr C(2015) 7386 i zmieniony decyzją Nr C(2022) 3249 z 13 maja 2022 r. (realizowany był w latach 2014–2023) oraz *Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury – Program dla Polski Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021–2027 (FER)* – przyjęty przez Komisję Europejską Nr C(2022) 8957 z 9 grudnia 2022 r. Od 29 lipca 2024 r. obowiązuje wersja 2.0 tego programu – jego realizację przewidziano na lata 2021–2029.

przez jednostki organizacyjne Wód Polskich do wydanych im wytycznych, dotyczących oddawania obwodów rybackich w użytkowanie. [str. 43–45]

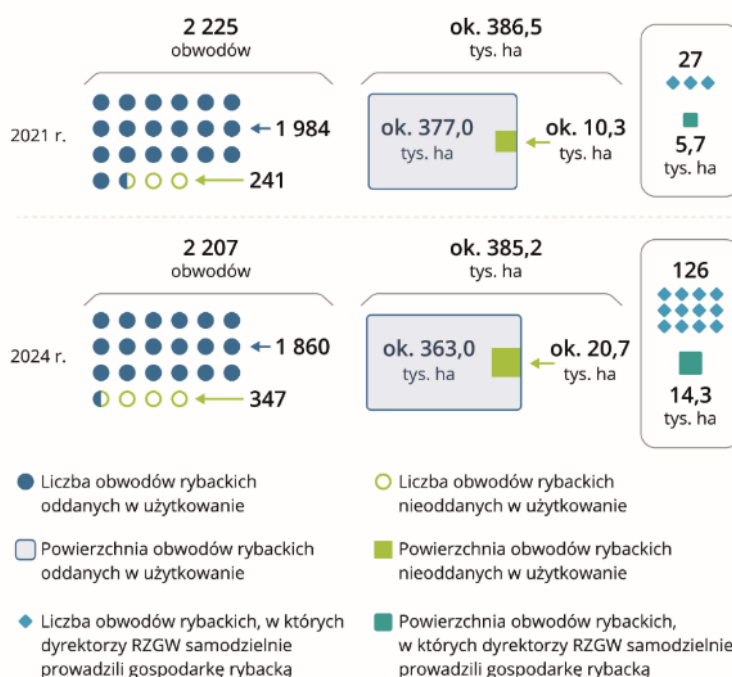
W latach 2021-2024 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przeprowadził w jednostkach organizacyjnych PGW WP ani jednej kontroli w zakresie gospodarki rybackiej, mimo iż pracownicy ministerstwa wiedzieli o nieprawidłowościach w działaniach tych podmiotów. [str. 45]

Struktura obwodów rybackich

W okresie objętym kontrolą zmniejszyła się łączna liczba i powierzchnia obwodów rybackich ustanowionych na publicznych śródlądowych wodach płynących. Zmniejszeniu uległa również liczba i powierzchnia obwodów oddanych przez PGW WP w użytkowanie na podstawie zawartych umów, wzrosła natomiast liczba (prawie 5-krotnie – z 27 do 126) i powierzchnia (2,5-krotnie – z 5,7 tys. ha do 14,4 tys. ha) obwodów rybackich, w których dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką. W 2021 r. takie obwody stanowiły 2,5% ogólnej liczby obwodów rybackich, zaś w 2024 r. już 5,7%.

Infografika nr 1

Liczba i powierzchnia obwodów rybackich ustanowionych na publicznych śródlądowych wodach płynących



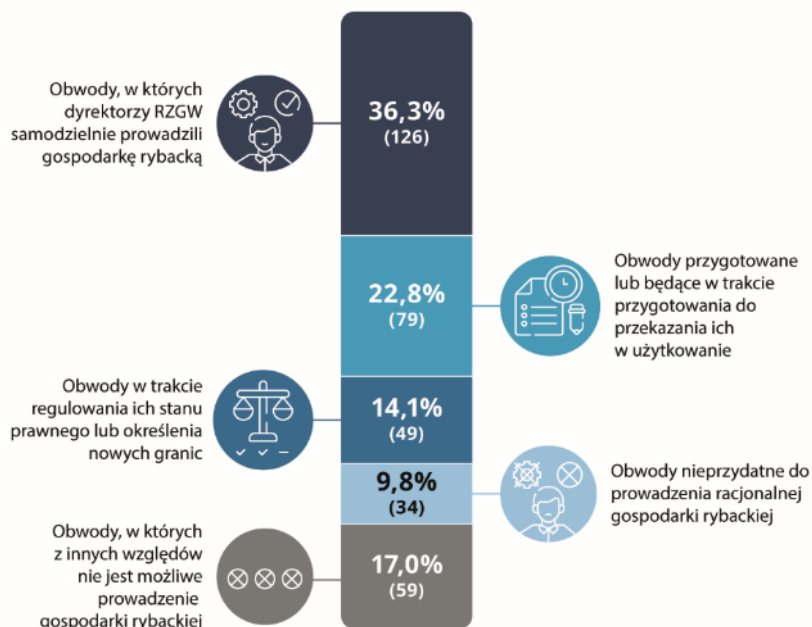
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez PGW WP.

Niewywiązywanie się dyrektorów RZGW z obowiązku oddawania obwodów rybackich w użytkowanie

W związku z decyzją Prezesa PGW WP o wstrzymaniu przekazywania obwodów rybackich w użytkowanie innym podmiotom w drodze konkursów, liczba obwodów rybackich nieoddanych przez dyrektorów RZGW w użytkowanie przez inne podmioty wzrosła w okresie objętym kontrolą – z 241 obwodów w 2021 r. (stanowiących 10,8% ogółu obwodów) do 347 w 2024 r. (15,7%). [str. 24]

Infografika nr 2

Liczba obwodów rybackich nieoddanych przez dyrektorów RZGW w użytkowanie (stan na 31.12.2024 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przekazanych przez PGW WP.

W latach 2021–2024, wskutek ww. decyzji Prezesa PGW WP, tylko dwóch z 11 dyrektorów RZGW przeprowadziło, przewidziane w art. 6d ust. 4 Urś, konkursy ofert na oddanie obwodów rybackich w użytkowanie. Dotyczyło to 10 obwodów rybackich o pow. 293,2 ha, stanowiącej zaledwie 1,5% łącznej powierzchni obwodów nieoddanych przez dyrektorów RZGW do rybackiego korzystania (stan na koniec 2024 r.). [str. 25]

Realizacja programów niezgodnych z przepisami Urś

Wbrew przepisom Urś oraz wytycznym Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 21 października 2019 r. Prezes PGW WP wdrożył i realizował programy „Nasze łowiska” i „Opłata krajowa”. W konsekwencji pierwszego z tych programów gospodarkę rybacką prowadzili samodzielnie dyrektorzy RZGW, co naruszało art. 6d ust. 1 Urś. Wprowadzenie „Opłaty krajowej” było natomiast niezgodne z art. 7 ust. 8 Urś i skutkowało naruszeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż uczestnictwo w tym programie użytkowników obwodów rybackich nie odbywało się na zasadach dobrowolności. [str. 20–22]

Nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki rybackiej przez dyrektorów RZGW

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką w 126 obwodach rybackich o łącznej pow. 14,3 tys. ha¹¹. Z pięciu skontrolowanych dyrektorów RZGW trzech (w Białymstoku, Bydgoszczy i Poznaniu) prawidłowo wywiązywało się z obowiązku prowadzenia gospodarki rybackiej. Nieprawidłowości w tym

¹¹ Pięciu skontrolowanych dyrektorów RZGW prowadziło gospodarkę rybacką w 125 obwodach obejmujących łącznie 12,8 tys. ha.

**Nieprawidłowa
realizacja przez
dyrektorów RZGW
zawartych umów**

zakresie wystąpiły natomiast w RZGW w Gdańsku oraz w RZGW w Szczecinie. Polegały one głównie na nieponoszeniu wymaganych nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia oraz nieprawidłowym prowadzeniu dokumentacji gospodarki rybackiej. [str. 30–33]

W zakresie oddawania obwodów rybackich w użytkowanie oraz realizacji zawartych umów, nieprawidłowości stwierdzono w czterech z pięciu skontrolowanych RZGW. Dotyczyły one m.in. nieterminowego wystawiania faktur z tytułu opłat rocznych, nieprzeprowadzania kontroli zarybień, nieegzekwowania od użytkowników rybackich obowiązku terminowego przekazywania ksiąg gospodarczych, a także obowiązku informowania o terminach planowanych zarybień. [str. 28–29]

**Kontrole użytkowników
rybackich**

We wszystkich skontrolowanych RZGW planowano i przeprowadzano kontrole użytkowników rybackich. Zaplanowano przeprowadzenie 1075 kontroli, zaś plan ten wykonano w 78% (przeprowadzono 838 kontroli). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie prowadzenia gospodarki rybackiej bez operatów rybackich, dokonywania zarybień w sposób niezgodny z operatami rybackimi i nierzetelnego prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej. W latach 2021–2024, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, związanymi z nierealizowaniem założeń zawartych w operatach rybackich, rozwiążali oni z użytkownikami rybackimi łącznie 66 umów. [str. 26–27 i 49–51]

**Prawidłowe prowadzenie
przez marszałków
postępowań
administracyjnych**

Skontrolowani marszałkowie województw¹² prawidłowo prowadzili postępowania administracyjne i wydawali decyzje w sprawach: zwolnienia z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, uznania zbiorników wodnych za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, zezwolenia na odstępstwa od zakazów określonych w Urś oraz zezwolenia na połowy w obrębach ochronnych. [str. 35–42]

¹² Kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Infografika nr 3

Decyzje marszałków województw w sprawach dotyczących gospodarki rybackiej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przekazanych przez PGW WP

Nadzór marszałków województw nad gospodarką rybacką

W latach 2021–2024 skontrolowani marszałkowie województw przeprowadzili łącznie 1156 ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, określonych w art. 6 ust. 2a Urś. W 1083 przypadkach (93,7% ogółu) podmioty uprawnione do rybactwa ocenione zostały pozytywnie, a w 73 (6,3%) – negatywnie. O ocenach negatywnych marszałkowie powiadamiali właściwych dyrektorów RZGW, którzy w uzasadnionych przypadkach rozwiązywali umowy użytkowania. Ocen dokonywano zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2a–2c Urś.

[str. 52]

Niedokonywanie ocen prowadzenia gospodarki rybackiej przez dyrektorów RZGW

Jednak aż 14 spośród 16 marszałków województw nie prowadziło ocen [wypełniania przez dyrektorów RZGW obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nieprzekazanych użytkowanie. Zaniechanie tego obowiązku marszałkowie wyjaśniali faktem, iż przepisy Urś nie przewidują trybu postępowania w przypadku sporządzania ww. ocen w odniesieniu do dyrektorów RZGW.

Odnotowania jednak wymaga, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 Urś dyrektorzy RZGW również są podmiotami uprawnionymi do rybactwa i w obwodach nieprzekazanych w użytkowanie samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką. Powinni oni zatem, podobnie jak inni użytkownicy rybacy, podlegać ocenie wywiązywania się z obowiązku prowadzenia tej gospodarki w sposób racjonalny.

[str. 53]

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, NIK wnosi o podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi inicjatywy legislacyjnej w następującym zakresie:

1. Podjęcie działań w celu jednoznacznego wskazania w przepisach Urś, że dyrektor RZGW, jako uprawniony do rybactwa, zobowiązany jest do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej tylko w tych obwodach rybackich, których nie zdołał on oddać w użytkowanie innym podmiotom w drodze konkursu ofert.

Zmiana przepisów Urś w tym zakresie powinna uporządkować działania dyrektorów RZGW związane z prowadzeniem przez nich gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nieoddanych w użytkowanie innym podmiotom. Jest niezbędna, gdyż w toku przeprowadzanych konkursów nie wszystkie obwody znajdują użytkowników. Wówczas to właśnie dyrektorzy RZGW, jako uprawnieni do rybactwa, powinni zapewnić prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej w takich obwodach rybackich. Obecnie obowiązujące przepisy Urś nie rozstrzygają tej kwestii w sposób jednoznaczny.

2. Podjęcie działań w celu określenia w przepisach Urś trybu postępowania marszałka województwa w przypadku sporządzania oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez dyrektora RZGW.

Celem postulowanej zmiany jest objęcie oceną marszałka województwa wszystkich uprawnionych do rybactwa, tj. zarówno użytkowników rybackich, jak i dyrektorów RZGW. Obowiązujące obecnie przepisy Urś dotyczące sporządzania przez marszałków województw ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej odnoszą się wyłącznie do sytuacji, w której podmiotem poddawany ocenę jest użytkownik rybacki prowadzący gospodarkę rybacką na podstawie zawartej z dyrektorem RZGW umowy użytkowania. Tymczasem podmiotami prowadzącymi gospodarkę rybacką są także dyrektorzy RZGW. Powinni oni zatem, zgodnie z zasadą równego traktowania podmiotów, również podlegać ocenie marszałków województw. Jest to istotne również ze względu na konieczność zapewnienia racjonalności gospodarki rybackiej prowadzonej samodzielnie przez dyrektorów RZGW.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. OTOCZENIE PRAWNE I MERYTORYCZNE W CELU ZAPEWNIENIA PROWADZENIA RACJONALNEJ GOSPODARKI RYBACKIEJ

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Wód Polskich nie zapewnili w pełni prawidłowego otoczenia prawnego i merytorycznego do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na śródlądowych wodach płynących. Minister prawidłowo realizował zadania w tym zakresie, jednak decyzja Prezesa PGW WP o wstrzymaniu przekazywania obwodów rybackich w użytkowanie oraz wdrożenie programów „Nasze łowiska” i „Opłata krajowa” były niezgodne z przepisami Urś oraz wytycznymi ww. ministra.

5.1.1. MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

**Działania na rzecz
zapewnienia otoczenia
prawnego
do prowadzenia
racjonalnej gospodarki
rybackiej**

W okresie objętym kontrolą Minister prowadził prace legislacyjne związane ze zmianą przepisów dotyczących rybactwa śródlądowego. W latach 2021–2024 procedowano projekty dwóch nowych rozporządzeń (w sprawie ochrony i połowu ryb w wodach śródlądowych oraz w sprawie warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie), co spowodowane było faktem, iż dotychczasowe rozporządzenia, w związku ze zmianą delegacji ustawowej dokonaną ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m¹³, z dniem 1 sierpnia 2023 r. utraciły moc. Prowadzono również prace nad zmianą rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 9 maja 1997 r. w sprawie praw i obowiązków pracowniczych, zasad wynagradzania, wzorów odznak, legitymacji służbowej, odznaki służbowej i umundurowania strażników Państwowej Straży Rybackiej oraz wzoru odznaki i legitymacji strażnika Społecznej Straży Rybackiej¹⁴, określając m.in. nowy wzór legitymacji służbowej strażnika Państwowej Straży Rybackiej oraz wprowadzając zmiany w tabeli stanowisk, zaszeregowień i wymagań kwalifikacyjnych strażników PSR.

W okresie objętym kontrolą nie podejmowano natomiast działań zmierzających do doprecyzowania przepisów odnoszących się do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących. Tymczasem w informacjach przekazanych Najwyższej Izbie Kontroli marszałkowie województw nadzorujący podmioty

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1536, ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 55, poz. 354.

uprawnione do rybactwa wskazali na szereg zagadnień, które w ich ocenie powinny zostać uregulowane w UrS i jej aktach wykonawczych. Związane były one zwłaszcza z sytuacją samodzielnego prowadzenia gospodarki rybackiej przez dyrektorów RZGW, w tym m.in. prowadzenia przez nich dokumentacji tej gospodarki, sprawozdawczości, czy sporządzania przez marszałków ocen wypełniania przez ww. dyrektorów obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

Marszałkowie sygnalizowali m.in., że ww. przepisy nie przewidują wprost sytuacji, w której dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzą gospodarkę rybacką, ani nie określają czasu na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego w trybie konkursu ofert. Nie definiują też przesłanek do nieoddania przez dyrektorów RZGW obwodu rybackiego do użytkowania (np. z punktu widzenia bezpieczeństwa powodziowego lub związanego z zapewnieniem wody pitnej dla dużych aglomeracji), a także nie zawierają odpowiednich procedur dotyczących prowadzenia przez ww. dyrektorów dokumentacji gospodarki rybackiej. Zwrócili również uwagę, że obowiązujące przepisy nie określają sposobu postępowania w przypadku sporządzenia przez nich oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej dla obwodów rybackich, w których uprawnionym do rybactwa jest dyrektor RZGW. W aktualnym stanie prawnym marszałkowie województw nie wiedzą bowiem, jaki organ należy powiadomić o wynikach tej oceny. Przepisy te nie określają też obowiązku informowania marszałków województw, przez dyrektorów RZGW, o użytkowanych przez nich obwodach rybackich, podejmowanych w nich działaniach, a także informowania o zawieranych i rozwiązywanych umowach z podmiotami uprawnionymi do rybactwa. Rezultatem braku uregulowań w ww. zakresie są rozbieżności interpretacyjne i trudności w stosowaniu tych przepisów.

**Strategia
Zrównoważonego
Rozwoju Wsi,
Rolnictwa i Rybactwa
2030**

Podejmując natomiast prawidłowe działania na rzecz zapewnienia właściwego otoczenia merytorycznego do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących w Ministerstwie opracowano *Strategię Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030* (dalej: „Strategia”). Dokument ten przyjęty został przez Radę Ministrów 15 października 2019 r., zaś jego aktualizacja weszła w życie w dniu 11 listopada 2023 r. Określa on podstawowe uwarunkowania, krajowe cele i kierunki rozwoju projektowane dla sektora rolno-spożywczego, obejmującego produkty rybołówstwa i obszarów wiejskich, w tym rybackich. Ujęte w nim zostały działania i projekty będące w kompetencji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak też innych resortów oraz samorządów województw. W Strategii zapisano, że planowane działania dotyczą wszystkich gospodarstw rolnych i rybackich oraz obszarów wiejskich, z uwzględnieniem ich różnych potrzeb rozwojowych. W ramach działań do 2030 r. przewidziano m.in.: wspieranie

zrównoważonego rozwoju małych, średnich i dużych gospodarstw rolnych; większe wykorzystanie potencjału sektora rolno-spożywczego (m.in. dzięki rozwojowi umiejętności jego pracowników, wykorzystaniu nowych technologii w produkcji); budowanie konkurencyjnej pozycji polskiej żywności na rynkach zagranicznych, której znakiem rozpoznawczym będzie wysoka jakość, a także prowadzenie produkcji rolniczej i rybackiej z poszanowaniem zasad ochrony środowiska.

**Plan Gospodarowania
Zasobami Węgorza
w Polsce**

W Ministerstwie opracowano również obowiązujący w okresie objętym kontrolą *Plan Gospodarowania Zasobami Węgorza w Polsce* oraz jego aktualizację, która w dniu 4 lipca 2024 r. przekazana została Komisji Europejskiej celem dokonania oceny naukowo-technicznej¹⁵. Plan ten zakłada m.in. ograniczenie śmiertelności połowowej węgorza (rybackiej i wędkarskiej) oraz udrożnienie rzek dla migracji ryb.

Programy unijne

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo realizowało dwa programy operacyjne Unii Europejskiej, tj.:

- *Europejski Fundusz Morski i Rybacki – Program Operacyjny dla Polski (PO RYBY 2014-2020)*¹⁶. Realizowany był on w latach 2014-2023, a jego budżet wyniósł ok. 3,15 mld zł (ok. 710 mln euro). Do podmiotów uprawnionych do rybactwa skierowane były m.in. następujące działania: 1.11. Wartość dodana, jakość produktów i wykorzystanie niechcianych połowów; 1.12. Porty i przystanie – Infrastruktura przystani; 1.16. Propagowanie kapitału ludzkiego oraz 1.18. Różnicowanie działalności i nowe formy dochodów.
- *Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury – Program dla Polski Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021-2027 (FER)*¹⁷. Obejmuje on lata 2021-2029, zaś jego budżet wynosi ok. 3,16 mld zł (ok. 732 mln euro). Przewiduje się, że operacje realizowane przez jego beneficjentów wpłyną na poprawę stabilności sektora rybackiego. Działania, z których mogą korzystać uprawnieni do rybactwa, to m.in.: 1.1. Kapitał ludzki; 1.4. Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy oraz 1.5. Inwestycje w portach.

**Ograniczanie
wielkości
populacji
kormorana
czarnego**

Minister angażował się także działania na rzecz wykazania szkodliwości drapieżnictwa kormorana czarnego, który od lat negatywnie oddziałuje na zasoby ryb, ekosystemy wodne i akwakulturę oraz konieczności ograniczenia populacji tego gatunku. Z inicjatywy ministra właściwego ds. rybołówstwa (w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw

¹⁵ Do czasu zaakceptowania aktualizacji przez Komisję Europejską plan ten obowiązuje w brzmieniu zatwierdzonym przez ww. komisję w dniu 6 stycznia 2010 r.

¹⁶ Przyjęty przez Komisję Europejską decyzją Nr C(2015) 7386 i zmieniony decyzją Nr C(2022) 3249 z 13 maja 2022 r.

¹⁷ Przyjęty przez Komisję Europejską Nr C(2022) 8957 z 9 grudnia 2022 r. Od 29 lipca 2024 r. obowiązuje wersja 2.0 tego programu.

środowiska) utworzony został¹⁸, jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, Międzyresortowy Zespół ds. szkód powodowanych przez ptaki i ssaki w rybołówstwie morskim i gospodarce rybackiej. W ramach jego prac uzgodniono, że obecnie problematyka kormorana jest obecnie zagadnieniem kluczowym. Zespół uzgodnił potrzebę wdrożenia systemu odszkodowań za straty wyrządzane przez kormorana, nie doszedł jednak do porozumienia co do źródeł finansowania i rozwiązań prawnych. Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w pracach Europejskiej Komisji Doradczej ds. Rybołówstwa Śródlądowego i Akwakultury (EIFAAC¹⁹) działającej przy FAO²⁰. W maju 2022 r. komisja ta wydała notę doradczą stwierdzając m.in., że dowody naukowe świadczą o tym, iż poziom drapieżnictwa kormorana ma negatywny wpływ na różnorodność biologiczną wód i katastrofalnie wpływa na zasoby chronionych i cennych gospodarczo gatunków ryb.

¹⁸ Zarządzeniem nr 56 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 maja 2019 r. (M.P. z 2022 r. poz. 837).

¹⁹ European Inland Fisheries and Aquaculture Advisory Commission.

²⁰ Food and Agriculture Organization, tj. Komisja ds. Wyżywienia i Rolnictwa (agenda Organizacji Narodów Zjednoczonych).

Przykład

Szczególnego odnotowania wymaga zorganizowanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w dniu 3 czerwca 2025 r., w siedzibie Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli konferencji poświęconej ograniczeniu wpływu drapieżnictwa kormorana. Została ona wpisana w kalendarz oficjalnych wydarzeń polskiej Prezydencji w UE, a wzięło w niej udział ponad 230 delegatów z 35 krajów, reprezentujących sektor akwakultury, rybactwa, połowów amatorskich, a także organizacji zajmujących się ochroną przyrody, w szczególności ptaków. Uczestniczyli w niej również przedstawiciele administracji państw członkowskich UE, Komisji Europejskiej (KE) – Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE) oraz Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska (DG ENV), jak również naukowcy zajmujący się zarządzaniem zasobami ryb. Omawiane zagadnienia obejmowały m.in.:

- ogromny wzrost populacji kormoranów i związany z tym wzrost konfliktów (w ciągu ostatnich kilku dekad populacja kormorana w Europie wzrosła z około 50 tys. ptaków w latach 70 ubiegłego wieku do ponad 2 mln sztuk obecnie),
- zmniejszoną rentowność gospodarstw akwakultury z powodu wysokiego poziomu drapieżnictwa ryb (od 1990 r. produkcja ryb w 27 krajach Unii Europejskiej spadła o 19% i wiele rybackich gospodarstw ponosi straty z powodu tego drapieżnictwa, za które nie mogą uzyskać rekompensaty),
- potrzebę ustalenia wielkości populacji kormoranów według stanu z 1997 r., kiedy podgatunek kormorana (*Phalacrocorax carbo sinensis*) osiągnął korzystny status ochrony.

5.1.2. KRAJOWY ZARZĄD GOSPODARKI WODNEJ

**Struktura obwodów
rybackich
ustanowionych
na publicznych
śródlądowych wodach
płynących**

Łączna liczba i powierzchnia obwodów rybackich ustanowionych na publicznych śródlądowych wodach płynących była w okresie objętym kontrolą zmienna i w poszczególnych latach wynosiła: 2225 obwodów rybackich o powierzchni 386,8 tys. ha w 2021 r.; 2220 (386,9 tys. ha) w 2022 r.; 2216 (384,9 tys. ha) w 2023 r. i 2207 (385,2 tys. ha) w 2024 r.

Liczba i powierzchnia obwodów rybackich oddanych przez PGW WP do użytkowania na podstawie zawartych umów zmniejszyła się z 1984 obwodów o powierzchni 377,0 tys. zł w 2021 r. do 1860 obwodów o powierzchni 363,0 tys. ha w 2024 r. Jednocześnie w okresie tym wzrosła liczba i powierzchnia obwodów rybackich nieudostępnionych przez PGW WP innym użytkownikom – z 241 obwodów o powierzchni 10,3 tys. ha w 2021 r. do 347 obwodów o powierzchni 20,7 tys. ha w 2024 r. Liczba

i powierzchnia obwodów rybackich, w których dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką wzrosła z 27 obwodów o powierzchni 5,7 tys. ha w 2021 r. do 126 obwodów o powierzchni 14,3 tys. ha w 2023 r. i 2024 r.

**Procedury i wytyczne
Prezesa PGW WP
w zakresie rybactwa
śródlądowego**

W okresie objętym kontrolą Prezes PGW WP ustanawiał procedury i wydawał podległym dyrektorom RZGW wytyczne w zakresie rybactwa śródlądowego. Dotyczyły one:

- gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym zasad rybackiego korzystania z wód (m.in. zarządzenia nr: 87/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie „Procedury gospodarowania mieniem SP będącym we władaniu PGW WP RZGW”; nr 48/2022 z dnia 28 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich PGW WP”; nr 3/2025 z dnia 15 stycznia 2025 r. w sprawie rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich – uchylono nim zarządzenie nr 48/2022 i wprowadzono nową procedurę korzystania z wód),
- amatorskiego połowu ryb (m.in. zarządzenia nr 37/2022 z 1 lipca 2022 r. oraz 18/2023 z 24 kwietnia 2023 r. w sprawie określenia wytycznych dotyczących procedowania/aktualizacji „Regulaminów amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich i łowiskach PGW WP” oraz „Zasad sprzedaży zezwoleń uprawniających do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich i łowiskach PGW WP”),
- programów „Nasze Łowiska”²¹ i „Opłata krajowa” (m.in. zarządzenia nr: 87/2021 z 31 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia zezwolenia „Nasze Łowiska” uprawniającego do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich objętych racjonalną gospodarką rybacką PGW WP; nr 67/2022 z 30 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb w 2023 r. w ramach „Opłaty krajowej”).

**Program
„Nasze Łowiska”**

Zarządzeniem nr 87/2021 z 31 grudnia 2021 r. w Prezes PGW WP wprowadził zezwolenie „Nasze Łowiska”, uprawniające do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich, na których gospodarowały jednostki organizacyjne Wód Polskich. Do amatorskiego połowu ryb na podstawie tego zezwolenia udostępnionych zostało łącznie 27 obwodów znajdujących się we właściwości miejscowej RZGW w: Białymstoku (11 obwodów), Bydgoszczy (dziewięć), Krakowie (dwa) i Poznaniu (pięć).

²¹ M.in. zarządzenie nr 87/2021 z 31 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia zezwolenia „Nasze Łowiska” uprawniającego do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich objętych racjonalną gospodarką rybacką PGW WP; zarządzenie nr 71/2024 r. z 31 grudnia 2024 r. uchylające zarządzenie w sprawie wprowadzenia zezwolenia „Nasze Łowiska” i wytycznych dotyczących „Zasad sprzedaży zezwoleń „Nasze Łowiska” uprawniających do amatorskiego połowu ryb w obwodach objętych gospodarką rybacką PGW WP”.

Na podstawie kolejnych zarządzeń Prezesa PGW WP²² liczba obwodów udostępnionych do amatorskiego połowu ryb w ramach programu „Nasze Łowiska” była sukcesywnie zwiększana i docelowo wyniosła 129 obwodów rybackich i trzy łowiska specjalne gospodarowane przez dyrektorów RZGW w: Białymstoku (22 obwody), Bydgoszczy (36), Gdańsku (14), Krakowie (pięć), Lublinie (dwa), Poznaniu (16 obwodów i dwa łowiska specjalne), Szczecinie (34) i Wrocławiu (jedno łowisko specjalne)²³. W dniu 5 stycznia 2024 r. Prezes PGW WP wydał nowe zarządzenie (nr 1/2024) w sprawie wprowadzenia zezwolenia „Nasze Łowiska” oraz wytycznych dotyczących procedowania „Zasad sprzedaży zezwoleń „Nasze Łowiska” uprawniających do połowu ryb w obwodach rybackich i łowiskach objętych racjonalną gospodarką rybacką PGW WP”, które co do istoty nie odbiegało od wcześniej wydanych zarządzeń w sprawie programu „Nasze Łowiska”. Zarządzeniem nr 71/2024 z 31 grudnia 2024 r. Prezes PGW WP uchylił wcześniejsze ww. zarządzenie nr 1/2024 i zakończył realizację programu „Nasze Łowiska”.

**Program
„Opłata Krajowa”**

W dniu 30 listopada 2022 r. Prezes PGW WP wydał zarządzenie nr 67/2022 ustanawiające program „Opłata Krajowa” oraz wprowadzające zasady sprzedaży zezwoleń uprawniających do amatorskiego połowu ryb w 2023 r. w ramach programu. Wprowadzono również wzór oświadczenia o przystąpieniu do programu, a także określono, że wchodzi on w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. i obowiązuje do 31 grudnia 2023 r. Zarządzeniami w sprawie określenia opłaty za sprzedaż zezwoleń „Opłata krajowa” oraz nadania ulgi w opłacie Prezes PGW WP ustalił wysokość opłat za ww. zezwolenia w kwocie 350 zł brutto (175 zł brutto opłata ulgowa) w 2023 r. oraz 400 zł brutto (200 zł brutto opłata ulgowa) w 2024 r. Zarządzeniem nr 22/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. Prezes PGW WP zakończył realizację ww. programu.

Jeszcze przed ustanowieniem programu „Opłata Krajowa” Prezes PGW WP podejmował działania na rzecz jego wdrożenia. Zarządzeniem nr 26/2022 z dnia 5 maja 2022 r., a więc na 208 dni przed ustanowieniem programu, wprowadzony został nowy wzór umowy użytkowania obwodu rybackiego, który w § 1 ust. 4 stanowił, że warunkiem podpisania umowy z użytkownikiem rybackim jest jego przystąpienie do programu „Opłata krajowa” wprowadzonego i koordynowanego przez PGW WP. W § 1 ust. 7 ww. wzoru postanowiono, że wystąpienie z programu „Opłata krajowa” skutkować będzie natychmiastowym rozwiązaniem umowy bez odszkodowania dla strony zawierającej umowę. Obowiązująca w 2023 r. wysokość opłaty

²² Tj. nr 8/2022 z dnia 16 lutego 2022 r., nr 19/2022 z dnia 14 kwietnia 2022 r., nr 30/2022 z dnia 27 maja 2022 r., nr 32/2022 r. z dnia 3 czerwca 2022 r., nr 38/2022 z 1 lipca 2022 r.,

²³ Dane udostępnione na stronie internetowej: <https://wody.gov.pl/nasze-lowiska> (strona archiwalna PGW WP).

za zezwolenia wędkarskie w ramach programu ustalona została natomiast 29 września 2022 r., tj. na 61 dni przed ustanowieniem programu.

Wdrożenie programu spotkało się ze sprzeciwem użytkowników rybackich. I tak np. w piśmie z 20 kwietnia 2023 r. Wiceprezes Zarządu Związku Producentów Ryb – Organizacja Producentów (dalej: ZPR-OP) podkreślił m.in., że użytkownicy rybacy zrzeszeni w ZRP-OP traktują przyjęte przez PGW WP rozwiązania jako niezgodne z prawem, gdyż nie uwzględniają one wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przepisów Urś, a także godzą w gwarantowaną Konstytucją RP swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Zażądał też od PGW WP informacji dotyczących zasad funkcjonowania programu „Opłata krajowa” i założeń jego działania w kolejnym roku, w tym wskazania przepisów pozwalających Prezesowi PGW WP ustalania cen zezwoleń wędkarskich na obwody rybackie innych użytkowników.

W informacji udzielonej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, ww. Wiceprezes ZPR-OP wskazał m.in., że *„wdrożenie programu „Opłata krajowa” nastąpiło bez wcześniejszych konsultacji ze środowiskiem rybackim (...). Program ten, mimo poważnych zastrzeżeń merytoryczno-prawnych, był z uporem wdrażany.”* Prezes Zarządu Głównego Polskiego Związku Wędkarskiego, również w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK poinformowała m.in., że: *„(...) PZW krytykował program „Opłata Krajowa”, w szczególności sposób jego wprowadzenia i wdrażania, który naruszał w naszej ocenie wszelkie standardy – począwszy od braku zgodności wprowadzonych rozwiązań z przepisami prawa, po zupełny brak dialogu i autorefleksji ze strony PGW Wody Polskie oraz brak przewidzenia i antycypowania długofalowych skutków wprowadzenia programu dla możliwości prowadzenia gospodarki rybackiej w Polsce (...). Istotnym jest, że (...) użytkownicy rybacy byli, kolokwialnie ujmując, „stawiani pod ścianą”, ponieważ chcąc podpisać umowę użytkowania byli zmuszeni z góry zaakceptować przystąpienie do programu. Przy czym, zawierając wieloletnie zobowiązanie nie mieli oni absolutnie żadnej wiedzy, jakie obowiązki będą na nich ciążyć z tytułu przystąpienia do „Opłaty Krajowej” oraz jak uczestnictwo w tym programie wpłynie na ich gospodarkę finansową.”*

**Prace nad nowym
wzorem umowy
użytkowania
obwodów rybackich**

Od marca 2024 r. działający przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi Zespół ds. Śródlądowej Gospodarki Rybackiej i Wędkarskiej (dalej: Zespół ŚGRiW), w skład którego wchodził przedstawiciel Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Infrastruktury, Wód Polskich i użytkowników rybackich, prowadził prace nad nowymi wzorami umów użytkowania obwodów rybackich. W toku prac członkowie Zespołu podnosili, że niektóre zaproponowane przez PGW WP zapisy umowne zawierają klauzule abuzywne. Dotyczyło to zwłaszcza zobowiązania użytkowników rybackich do ponoszenia nakładów i usuwania na własny koszt śniętych ryb i innych zanieczyszczeń organicznych mających wpływ na jakość biologiczną wody.

Stanowisko to znalazło potwierdzenie w opinii Prokuratury Generalnej RP, w której zapisano m.in., że niektóre postanowienia wzorów umów wymagają istotnej zmiany, celem wyeliminowania ryzyka ich nieważności oraz że niektóre postanowienia mogą pozostawać w sprzeczności z naturą stosunku użytkowania. Według ww. opinii wzory umów zawierały postanowienia obciążające użytkownika dodatkowymi obowiązkami, z naruszeniem zasady równości stron oraz proporcjonalności.

W związku z opinią Prokuratury Generalnej RP, treść § 4 ust. 2 pkt 4 wzoru umowy została przez PGW WP zmodyfikowana w taki sposób, że użytkownik rybacki zobowiązany został do usuwania na swój koszt śniętych ryb i innych zanieczyszczeń organicznych mających wpływ na jakość wody, z wyłączeniem sytuacji o charakterze klęski żywiołowej i innych sytuacji nadzwyczajnych. Zespół ŚGRiW zaproponował zmodyfikowanie treści ww. paragrafu, w taki sposób, aby użytkownik rybacki był zobowiązany do usuwania na swój koszt śniętych ryb²⁴, z wyłączeniem nadzwyczajnych sytuacji o charakterze siły wyższej. Propozycja ta nie została przez PGW WP uwzględniona, zaś Prezes PGW WP polecił dyrektorom RZGW ogłaszanie konkursów i stosowanie przesłanego im wzoru umowy.

5.2. ODDAWANIE OBWODÓW RYBACKICH DO RYBACKIEGO KORZYSTANIA I REALIZACJA ZAWARTYCH UMÓW

W związku z decyzją Prezesa Wód Polskich o wtrzymaniu przekazywania obwodów w użytkowanie i realizacji programów „Nasze łowiska” i „Opłata krajowa” dyrektorzy RZGW nie w pełni prawidłowo realizowali zadania związane z oddawaniem obwodów rybackich do rybackiego wykorzystania. W latach 2021–2024 w toku tylko dwóch z 11 dyrektorów przeprowadziło konkursy, w wyniku których w użytkowanie oddanych zostało zaledwie 10 obwodów rybackich o łącznej powierzchni 293,2 ha. Nie w pełni prawidłowa była też realizacja przez niektórych dyrektorów RZGW zawartych umów dzierżawy lub użytkowania obwodów rybackich.

**Spadek liczby i
powierzchni obwodów
rybackich**

Łączna liczba i powierzchnia obwodów rybackich ustanowionych na publicznych śródlądowych wodach płynących znajdujących się we właściwości terytorialnej RZGW zmniejszyła się w okresie objętym kontrolą z 2225 obwodów o powierzchni 386,8 tys. ha w 2021 r. do 2207 (385,2 tys. ha) w 2024 r. W pięciu skontrolowanych RZGW liczba i powierzchnia obwodów rybackich wynosiła: 1 844 obwody o pow. 293,6 tys. ha w 2021 r. i 1 827 obwodów o pow. 291,8 tys. ha w 2024 r.

²⁴ Z zapisu usunięto obowiązek usuwania innych zanieczyszczeń organicznych.

Zmniejszenie się liczby obwodów rybackich oddanych w dzierżawę użytkownikom rybackim	W latach 2021–2024, w związku ze zmianą przepisów dotyczących oddawania obwodów rybackich do rybackiego korzystania, liczba obwodów rybackich oddanych użytkownikom rybackim w dzierżawę sukcesywnie zmniejszała się – z 719 w 2021 r. do 351 w 2024 r. (spadek o 51,2%). W pięciu skontrolowanych RZGW spadek ten wyniósł 51,7% – z 654 do 316 obwodów. Zmniejszanie się liczby obwodów rybackich oddanych w dzierżawę wynikało z procesu kończenia się okresów obowiązywania umów dzierżawy lub też rozwiązywania tych umów przed zakończeniem okresu ich obowiązywania.
Wzrost liczby obwodów rybackich oddanych w użytkowanie na podstawie umów użytkowania	Jednocześnie liczba obwodów rybackich oddanych w użytkowanie na podstawie umów użytkowania zwiększyła się o 19,1% – z 1265 obwodów w 2021 r. do 1507 obwodów w 2024 r. W okresie tym dyrektorzy RZGW zawarli łącznie 743 umowy użytkowania obwodów rybackich, przy czym w 701 przypadkach (94%) były to umowy oddające obwody rybackie w użytkowanie dotychczasowym użytkownikom, w związku ze skorzystaniem przez nich z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszym okres, o którym mowa w art. 4 ust. 2 Urś. W pięciu skontrolowanych RZGW wzrost ten wynosił odpowiednio 22,8% - z 957 do 1175 obwodów rybackich.
Wzrost liczby obwodów rybackich nieoddanych do rybackiego korzystania	Liczba obwodów rybackich nieoddanych przez dyrektorów RZGW do rybackiego użytkowania przez inne podmioty wzrosła o 44% – z 241 obwodów w 2021 r. do 347 w 2024 r. W pięciu skontrolowanych RZGW liczba takich obwodów wyniosła 233 w 2021 r. i 334 w 2024 r. (wzrost o 43,3%). Spośród ww. 347 obwodów rybackich nieoddanych do użytkowania innym podmiotom (stan na 31 grudnia 2024 r.) dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką w 126 obwodach (36,3%). Stan faktyczny pozostałych 221 (63,7%) obwodów nieoddanych do rybackiego użytkowania był zróżnicowany. I tak np. dla 61 obwodów opracowywano operaty rybackie, zaś 18 obwodów miało opracowane operaty i oczekiwano na ich zaopiniowanie przez IRŚ. W przypadku 23 obwodów prowadzono postępowania w sprawie ustanowienia nowych granic obwodów rybackich lub prace regulujące kształt obwodów, a w przypadku kolejnych 26 obwodów prowadzono postępowania mające na celu uregulowanie ich stanu prawnego. W odniesieniu do 12 obwodów rybackich trwały procedury uznania ich za nieprzydatne do prowadzenia gospodarki rybackiej.
Zawieranie umów użytkowania obwodów rybackich	W latach 2021–2024 dyrektorzy RZGW zawarli łącznie 786 umów użytkowania obwodów rybackich. W pięciu skontrolowanych RZGW były to 482 umowy. Tym samym liczba obowiązujących umów użytkowania obwodów rybackich wzrosła z 1133 w 2021 r. do 1305 w 2024 r. (wzrost o 15,2%). W tym samym czasie liczba umów dzierżawy spadła z 552 do 276 (spadek o 50,0%).

**Oddawanie obwodów
rybackich
do użytkowania
dotychczasowym
użytkownikom
korzystającym z prawa
pierwszeństwa**

Spośród ww. 786 umów użytkowania obwodów rybackich zawartych przez dyrektorów RZGW w latach 2021-2024 w zdecydowanej większości dotyczyło to sytuacji skorzystania przez użytkowników rybackich z prawa pierwszeństwa z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszym okresie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 Urś. W trybie tym zawarto łącznie 701 (89,2%) umów oddających obwody rybackie w użytkowanie dotychczasowym użytkownikom.

**Niewielka liczba
obwodów rybackich
oddana do użytkowania
w drodze konkursów**

Konkursy ofert na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich, przewidziane w art. 6d ust. 4 Urś, przeprowadziło dwóch spośród 11 dyrektorów RZGW. W trybie tym dyrektor RZGW w Białymstoku oddał w użytkowanie cztery obwody o łącznej powierzchni 169,60 ha, zaś dyrektor RZGW w Gdańsku sześć obwodów o łącznej powierzchni 123,61 ha. Wyżej wymienione 10 obwodów rybackich stanowiło 3% ogólnej liczby obwodów rybackich, które według stanu na koniec 2024 r. nie zostały oddane przez dyrektorów RZGW do rybackiego korzystania, zaś ich powierzchnia to 1,5% łącznej powierzchni obwodów nieoddanych przez dyrektorów RZGW do rybackiego korzystania (według stanu na koniec 2024 r.).

Badanie dziewięciu postępowań konkursowych (pięciu w RZGW w Białymstoku i czterech w RZGW w Gdańsku) wykazało, że sposób ich przeprowadzenia był zgodny z zasadami określonymi w Urś oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego²⁵.

**Przyczyny nieogłaszania
konkursów na oddanie
obwodów rybackich
do użytkowania**

Przyczyny nieogłaszania konkursów ofert na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich dyrektorzy RZGW wyjaśniali tym, że w większości przypadków przekazywano je użytkownikom rybackim do użytkowania w sytuacji korzystania przez nich z prawa pierwszeństwa. Argumentowali również, że w wielu przypadkach nie było możliwe ogłoszenie konkursu z uwagi na nieuregulowany stan prawny gruntów pod wodami płynącymi. Wskazywali też na trwające postępowania w sprawie ustanowienia nowych granic obwodów rybackich. Podnosili ponadto, że dyrektorzy RZGW również są podmiotami uprawnionymi do prowadzenia gospodarki rybackiej.

Konkursów nie ogłaszano także ze względu na „politykę” przyjętą w PGW WP. Były dyrektor RZGW w Szczecinie zeznał, że w jego ocenie zawieszenie konkursów związane było z tym, aby Wody Polskie miały jak najwięcej obwodów do użytkowania. Zeznał również, że było „parcie” ze strony KZGW, aby obwody prowadzić samodzielnie i nie organizować konkursów pomimo, że w RZGW nie było wystarczającej obsady osobowej do samodzielnego użytkowania obwodów rybackich.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1595.

**Obowiązek
przystąpienia do
programu
„Opłata krajowa”**

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy RZGW zawarli łącznie 65 umów (8,7% ogółu zawartych w tym okresie) użytkownika obwodów rybackich, w których zapisy przewidywały obowiązek przystąpienia użytkownika rybackiego do programu „Opłata krajowa”²⁶ (29 takich umów zawartych zostało przez pięciu skontrolowanych dyrektorów RZGW²⁷). W omawianych umowach przewidziano również, że wystąpienie użytkownika tego programu skutkować będzie wypowiedzeniem umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia i nie będzie powodować odpowiedzialności odszkodowawczej. Obowiązek przystąpienia do programu „Opłata Krajowa” ujęto w ww. umowach na podstawie zarządzenia prezesa PGW WP nr 48/2022 z 28 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich PGW WP”, ustalającego m.in. wzór umowy zawierający zapisy dotyczące ww. obowiązku. Wszystkie umowy, w których wskazano obowiązek przystąpienia użytkownika rybackiego do programu „Opłata krajowa”, zostały zmienione w latach 2023–2024 aneksami znoszącymi zapisy dotyczące ww. programu, z uwagi na odstąpienie przez PGW WP od realizacji tego programu²⁸.

**Egzekwowanie
obowiązków
określonych w
umowach
o użytkowanie
obwodów rybackich i w
operatach rybackich**

Dyrektorzy RZGW egzekwowali obowiązki określone w operatach rybackich i zawartych umowach użytkownika obwodów rybackich. W tym celu analizowano przedkładane przez użytkowników rybackich zestawienia roczne dotyczące gospodarki rybackiej prowadzonej w obwodzie rybackim, protokoły zarybień i odłowów wraz ze świadectwami zdrowotnymi materiału zarybieniowego. Ponadto, pracownicy RZGW weryfikowali dane zawarte w umowach z danymi zawartymi w dokumentacji rybackiej, a także podczas kontroli realizacji zobowiązań umownych wykonywanych w siedzibach poszczególnych użytkowników rybackich.

Przykład

W RZGW w Bydgoszczy w 2021 r., pomimo obostrzeń związanych z pandemią COVID-19, kontrolą zarybień objęto 71,2% obwodów rybackich oddanych w użytkowanie lub dzierżawę, zaś w latach 2022–2024 kontrolą zarybień objęto od 85% do 92% obwodów rybackich.

²⁶ Program ustanowiony zarządzeniem nr 67/2022 prezesa PGW WP z 30 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia Zasad sprzedaży zezwoleń uprawniających do amatorskiego połowu ryb w 2023 r. w ramach Programu „Opłata Krajowa”. W programie tym przyjęto jedną opłatę za zezwolenie na amatorski połów ryb we wszystkich obwodach rybackich użytkowanych przez dyrektorów RZGW oraz przez podmioty, które do niego przystąpiły.

²⁷ RZGW w Gdańsku – 25 umów, RZGW w Białymstoku – trzy umowy oraz RZGW w Poznaniu – jedna umowa.

²⁸ 30 maja 2023 r. do RZGW wpłynęła informacja z Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW) o zakazie sprzedaży zezwoleń w programie „Opłata Krajowa” oraz o stosowaniu wzoru umowy zgodnego z wytycznymi MGiŻŚ.

**Rozwiązywanie przez
dyrektorów RZGW
umów z
użytkownikami
rybackimi**

W latach 2021–2024, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami związanymi z nierealizowaniem założeń zawartych w operatach rybackich (art. 6d ust. 6 i 7 Urś), dyrektorzy RZGW rozwiązali z użytkownikami rybackimi łącznie 66 umów, z tego 61 umów zostało rozwiązanych przez pięciu skontrolowanych dyrektorów RZGW²⁹. Do najczęściej stwierdzanych nieprawidłowości należało m.in. prowadzenie gospodarki rybackiej bez operatów rybackich albo w oparciu o nieaktualne operaty rybackie, nieprzeprowadzanie obowiązkowych zarybień, zarybianie niezgodne z operatem rybackim, nierzetelne prowadzenie dokumentacji gospodarki rybackiej, niewywiązywanie się z obowiązku przekazywania do RZGW dokumentacji gospodarki rybackiej oraz nieterminowe płatności czynszu dzierżawnego i opłat rocznych. Istotne znaczenie przy podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu umów miały również informacje od marszałków województw dotyczące negatywnej oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez użytkowników rybackich.

Przykłady

W wyniku niezrealizowania założeń zawartych w operatach rybackich i umowach użytkowania dyrektor RZGW w Bydgoszczy wypowiedział łącznie 21 umów (17 w 2022 r. i 4 w 2023 r.). Podstawą ich wypowiedzenia były stwierdzane w toku kontroli braki aktualnych operatów rybackich, braki w zarybieniach, dokonywanie zarybień gatunkami ryb nieujętych w operatach rybackich, nieuiszczanie opłaty rocznej oraz uzyskanie negatywnych ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

W latach 2021–2024 dyrektor RZGW w Gdańsku rozwiązał 18 umów zawartych z użytkownikami rybackimi. Przyczynami rozwiązania umów były naruszenia istotnych ich postanowień, w tym m.in.: zarybianie niezgodnie z operatami rybackimi, prowadzenie gospodarki rybackiej bez operatów rybackich, nierzetelne prowadzenie dokumentacji gospodarki rybackiej, niewywiązywanie się z obowiązku przekazywania tej dokumentacji do RZGW oraz negatywne oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej dokonane przez marszałków województw.

**Nieprawidłowości
w realizacji przez
dyrektorów RZGW
umów dotyczących
użytkowania
obwodów rybackich**

W zakresie oddawania obwodów rybackich do rybackiego korzystania i realizacji zawartych umów, nieprawidłowości stwierdzono w czterech z pięciu skontrolowanych RZGW i dotyczyły one:

²⁹ W RZGW w Bydgoszczy rozwiązano 21 umów, w RZGW w Gdańsku – 18 umów, w RZGW w Poznaniu – 12 umów, w RZGW w Szczecinie – 7 umów, a w RZGW w Białymstoku – 3 umowy.

- nieterminowego wystawiania faktur z tytułu opłat rocznych (RZGW w Bydgoszczy – trzy przypadki oraz RZGW w Szczecinie – jeden przypadek);
- niedokonania przez RZGW w Bydgoszczy, do czasu kontroli NIK, zmiany w umowie w zakresie powierzchni obwodu rybackiego (o 9,6 ha), pomimo posiadanej przez RZGW wiedzy w tym zakresie, co skutkowało naliczaniem użytkownikowi rybackiemu zawyżonej opłaty rocznej w latach 2021–2024 o 595 zł;
- niewyegzekwowania przez RZGW w Poznaniu od siedmiu użytkowników rybackich prowadzących gospodarkę rybacką w ośmiu obwodach rybackich określonego w umowach obowiązku terminowego przekazywania ksiąg gospodarczych za rok poprzedni.

W RZGW w Gdańsku stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nieuzgodnienie z dzierżawcą obwodu rybackiego terminu złożenia zabezpieczenia jednej umowy dzierżawy prawa rybackiego użytkownika jeziora, co było niezgodne z treścią zawartej umowy;
- niepodjęcia wystarczających działań w celu doprowadzenia do zgodności zapisów w umowie dzierżawy jednego obwodu rybackiego z rozporządzeniem Dyrektora RZGW z 25 lipca 2017 r. (zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia obwodów rybackich);
- niezapewnienie w trzech z 10 badanych obwodów rybackich kontroli zarybień, o których mowa w § 5 pkt 6 procedury rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich PGW WP. W powyższych obwodach pracownicy RZGW nie przeprowadzili co najmniej jednej w danym roku kalendarzowym (od stycznia 2023 r.) kontroli zarybień, pomimo powiadomienia przez użytkowników obwodów o planowanych zarybieniach;
- nieegzekwowanie obowiązku informowania przez użytkowników rybackich o terminach planowanych zarybień oraz niewystosowywanie upomnień o konieczności realizacji tego obowiązku, co było niezgodne z zapisami umów dzierżawy obwodów rybackich.

Dyrektor RZGW w Gdańsku nie rozwiązał również umowy użytkowania obwodu rybackiego, pomimo takiej możliwości wynikającej postanowień zawartej umowy, w sytuacji nieprzedłożenia pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego na rok przed upływem ważności dotychczasowego operatu. Skutkiem tej nieprawidłowości było użytkowanie obwodu rybackiego, w okresie od 7 grudnia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. (tj. do końca trwania umowy), bez ważnego operatu rybackiego, co było niezgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 6a ust. 2 Urś.

W RZGW w Szczecinie nie udokumentowano prowadzenia czynności windykacyjnych dotyczących opłaty rocznej za użytkowanie jednego obwodu rybackiego, co stanowiło naruszenie § 6 pkt 9, 13, 15 załącznika do zarządzenia nr 73/2022 Prezesa PGW WP z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia procedury, windykacji i egzekucji należności w PGW WP pn. „Procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW WP”. Nie podjęto również działań wobec użytkownika obwodu rybackiego w związku z niezłożeniem przez niego dokumentacji gospodarki rybackiej za 2023 r. w terminie określonym w zawartej umowie (dokumentacja ta została przekazana przez użytkownika rybackiego do RZGW 182 dni po upływie umownego terminu). Ponadto, do czasu kontroli NIK nie naliczono i nie pobrano odsetek za zwłokę, w związku z opóźnionymi płatnościami dokonywanymi przez użytkowników, w przypadku trzech faktur wystawionych przez RZGW z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie obwodu rybackiego w łącznej kwocie 124,5 zł, co naruszało zasady określone w § 10 ust. 3 zarządzenia nr 73 Prezesa PGW WP z 6 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia procedury dochodzenia, windykacji i egzekucji należności w PGW WP.

**Wnioski do wyrażenie
zgody na dokonanie
zmian w operatach
rybackich**

W latach 2021-2024 w 49 przypadkach użytkownicy rybacy wystąpili do dyrektorów RZGW z wnioskami o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w operatach rybackich (w tym w 30 przypadkach w pięciu skontrolowanych RZGW³⁰), co skutkowało dokonaniem 84 zmian w operatach rybackich.

³⁰ W RZGW w Bydgoszczy 19 - wniosków, w RZGW w Gdańsku – 10 wniosków oraz z RZGW w Szczecinie – jeden wniosek.

Przykłady

Uprawnieni do rybactwa wystąpili do dyrektora RZGW w Bydgoszczy z 19 wnioskami o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w operatach rybackich. W 16 przypadkach dotyczyło to zmian wprowadzanych do nowego operatu rybackiego sporządzanego po upływie 10 lat od sporządzenia poprzedniego. W tych przypadkach dyrektor RZGW w Bydgoszczy wyrażał zgodę, przy zachowaniu zasady, że nakłady rzeczowo-finansowe na zarybienia nie ulegną zmniejszeniu. W pozostałych trzech przypadkach dotyczyło to zmian w operatach rybackich przed upływem terminów ich ważności. W dwóch takich sprawach dyrektor RZGW nie wyraził zgody z uwagi na brak spełnienia przesłanek wynikających z art. 6a ust. 4 Urś, a w jednej sprawie zgodę taką wyraził – wniosek o dokonanie zmian w operacie rybackim związany był ze zmianą planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000 i wykreśleniem z wyłączenia z użytkowania rybackiego Jeziora Wierzchówko. Wyrażając zgodę na dokonanie zmian w operacie rybackim, dyrektor RZGW zobowiązał wnioskodawcę do podpisania aneksu, przystąpienia do procedury zmiany operatu, uzyskania pozytywnej opinii jednostki opiniującej operaty rybackie i przesłania kompletu dokumentów do RZGW, jednak wnioskodawca nie podjął tych działań.

W latach 2021–2024 uprawnieni do rybactwa wystąpili do dyrektora RZGW w Gdańsku z 10 wnioskami o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w 18 operatach rybackich, które dotyczyły m.in. zmiany zapisów dotyczących nakładów rzeczowo-finansowych dostosowanych do warunków obowiązujących umów w odniesieniu do corocznego zarybiania wód obwodu materiałem zarybieniowym w ilościach o wartości wskazanej w ofercie, zgodnie z operatem rybackim; zmiany gatunków materiału zarybieniowego w operacie rybackim w celu pełniejszego wykorzystania możliwości produkcyjnych wód obwodu, a także zmiany ilości materiału zarybieniowego w zarybieniach obligatoryjnych. Po uzyskaniu pozytywnych opinii IRŚ dyrektor RZGW wyraził zgodę na dokonanie zmian w zakresie wnioskowanym przez użytkowników rybackich.

5.3. REALIZACJA ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z PROWADZENIEM RACJONALNEJ GOSPODARKI RYBACKIEJ

Zarówno dyrektorzy RZGW jak również Marszałkowie województw na ogół prawidłowo wywiązywali się z zadań związanych z prowadzeniem gospodarki rybackiej. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzone zostały w działalności dwóch dyrektorów RZGW i dotyczyły niewywiązania się z obowiązku poniesienia nakładów

rzeczowo-finansowych na zarybienia w wielkościach i sortymentach przewidzianych w operatach rybackich, nierzetelnego prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej. W jednym RGZW wystąpiły również nieprawidłowości w udostępnianiu obwodów rybackich do amatorskiego połowu ryb.

5.3.1. REGIONALNE ZARZĄDY GOSPODARKI WODNEJ

Liczba i powierzchnia obwodów rybackich w których dyrektorzy RGZW prowadzili gospodarkę rybacką

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. dyrektorzy RGZW samodzielnie prowadzili, na podstawie aktualnych operatów rybackich, gospodarkę rybacką w 126 obwodach rybackich (obejmujących łącznie 14,3 tys. ha). Stanowiły one 36,3% obwodów nieoddanych innym podmiotom do rybackiego użytkowania. Pięciu skontrolowanych dyrektorów RGZW prowadziło gospodarkę rybacką w 125 obwodach (37,4% liczby obwodów nieoddanych w użytkowanie na terenie tych pięciu RGZW) obejmujących łącznie 12,8 tys. ha.

Wywiązywanie się dyrektorów RGZW z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej

Analiza dokumentacji gospodarki rybackiej prowadzonej dla 25 obwodów rybackich (po pięć obwodów na terenie pięciu skontrolowanych RGZW, stanowiących 20% obwodów nieoddanych do rybackiego użytkowania) wykazała, że trzech dyrektorów RGZW (w Białymstoku, Bydgoszczy i Poznaniu) prawidłowo wywiązali się z obowiązku prowadzenia gospodarki rybackiej w tych obwodach. W szczególności wywiązywano się z obowiązku ponoszenia nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienie określonych w operatach rybackich oraz realizowano inne działania przewidziane operatach rybackich (m.in. odłowy kontrolne i fakultatywne zarybienia uzupełniające). Amatorski połów ryb odbywał się w limitach przewidywanych w operatach, a dane o jego wielkości ujmowano w księgach gospodarczych badanych obwodów na podstawie własnych szacunków oraz danych uzyskanych z rejestrów amatorskiego połowu ryb, wypełnianych przez osoby uprawiające w tych obwodach tego rodzaju połów.

Przykład

Badanie w zakresie prowadzenia przez RGZW w Białymstoku racjonalnej gospodarki rybackiej zgodnie z zasadami zawartymi w opracowanych dla tych obwodów operatach rybackich, przeprowadzone na próbie pięciu obwodów rybackich o łącznej powierzchni 757,2 ha, nie wykazało nieprawidłowości. Ponadto wypełnianie obowiązku prowadzenia przez RGZW racjonalnej gospodarki rybackiej w sześciu obwodach było w 2025 r. przedmiotem ocen dokonanych przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Prowadzenie przez RGZW gospodarki rybackiej w tych obwodach zostało ocenione pozytywnie.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej wystąpiły natomiast w RZGW w Gdańsku oraz w RZGW w Szczecinie.

Badanie dokumentacji gospodarki rybackiej prowadzonej dla ww. próby 25 obwodów rybackich wykazało, że trzech dyrektorów RZGW (w Białymstoku, Bydgoszczy i Poznaniu) dokumentację tę prowadziło zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej³¹. W szczególności księgi gospodarcze zawierały wymagane ewidencje (tj. ewidencję: połowu ryb i raków, zarybień oraz amatorskiego połowu ryb), wpisy w ewidencji zarybień były zgodne z danymi zawartymi w protokołach z tych czynności, zaś protokoły zarybień i zestawienia roczne sporządzono w sposób przewidziany w ww. rozporządzeniu i zgodnie ze wzorami określonymi w jego załącznikach.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej wystąpiły w RZGW w Gdańsku oraz w RZGW w Szczecinie.

**Prowadzenie
dokumentacji
gospodarki rybackiej
przez dyrektorów
RZGW**

³¹ Dz. U. poz. 326.

Przykłady

Analiza dokumentacji gospodarki rybackiej w pięciu obwodach rybackich³², w których gospodarkę rybacką prowadził dyrektor RZGW w Gdańsku wykazała, że dla żadnego ze zbadanych obwodów nie wypełniono wszystkich danych za 2023 r. w ewidencjach połowów ryb i raków (w zakresie wielkości połowów) oraz w ewidencjach zarybień (w zakresie numerów dokumentów potwierdzających wprowadzenie materiału zarybieniowego do wód). Zestawienia roczne dotyczące dwóch obwodów rybackich³³ sporządzono nierzetelnie (np. w przypadku jednego z obwodów wpisano zawyżoną wartość materiału zarybieniowego wprowadzonego do wód), a w dwóch przypadkach³⁴ błędy w ewidencji były poprawiane niezgodnie z wymogami § 3 ust. 4–5 ww. rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej.

Dokumentacja gospodarki rybackiej trzech obwodów rybackich, które nie zostały oddane w użytkowanie innym podmiotom była prowadzona przez RZGW w Szczecinie niezgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 Urś oraz z wymogami rozporządzenia w sprawie dokumentacji rybackiej. W zestawieniach rocznych dwóch obwodów podano bowiem błędne dane, a w przypadku jednego obwodu rybackiego korekty w protokole zarybień dokonane zostały w sposób niezgodny z wymogami § 3 ust. 4–5 rozporządzenia w sprawie dokumentacji gospodarki rybackiej. Nieprawidłowości te miały wyłącznie charakter formalny.

**Sprzedaż przez
dyrektorów RZGW
zezwoleń na
amatorski połów ryb**

W latach 2021–2024 dyrektorzy RZGW prowadzili sprzedaż zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach rybackich nieoddanych innym podmiotom w użytkowanie. Łącznie sprzedano 75522 zezwolenia, a uzyskane przychody z tego tytułu wyniosły 7405,6 tys. zł. W pięciu skontrolowanych RZGW sprzedano łącznie 67813 zezwoleń (89,8% wszystkich sprzedanych zezwoleń) i uzyskano przychody w wysokości 6563,4 tys. zł (88,6% uzyskanych przychodów przez PGW WP z tytułu sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb).

³² Badanie prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej objęto obwody rybackie jezior: Brzeźno, Glina, Płochocin, Młynek i Skąpe.

³³ Dotyczy obwodów rybackich jezior Młynek i Glina.

³⁴ Dotyczy ewidencji zarybień za 2023 r. obwodu rybackiego jeziora Glina oraz zestawienia rocznego za 2023 r. obwodu rybackiego jeziora Brzeźno.

Przykłady

W latach 2021-2024 dyrektor RZGW w Białymstoku sprzedawał okresowe i roczne zezwolenia na amatorski połów ryb w 22 obwodach rybackich nieoddanych w użytkowanie innym podmiotom. W okresie tym sprzedano 34556 takich zezwoleń na łączną kwotę 2870,9 tys. zł netto (w tym odpowiednio: 6073 szt. na kwotę 520,9 tys. zł w 2021 r., 7190 szt. na kwotę 614,5 tys. zł w 2022 r., 9796 szt. na kwotę 811,6 tys. zł w 2023 r. oraz 11497 szt. na kwotę 923,9 tys. zł w 2024 r.). Oprócz ww. zezwoleń dyrektor RZGW sprzedał 408 zezwoleń w ramach programu „Nasze Łowiska” na łączną kwotę 78,5 tys. zł netto, uprawniających do amatorskiego połowu ryb w obwodach na terenie całego kraju, wchodzących w skład programu „Nasze Łowiska”, w tym w 22 obwodach na obszarze RZGW w Białymstoku.

W latach 2022-2024 Dyrektor RZGW w Gdańsku sprzedał łącznie 6068 zezwoleń na amatorski połów ryb uzyskując przychody w kwocie 702,5 tys. zł netto, z tego: 309 zezwoleń za 32,0 tys. zł w 2022 r. (w tym osiem w ramach programu „Nasze Łowiska”), 2508 zezwoleń za 284,6 tys. zł w 2023 r. (w tym 228 w ramach programu „Nasze Łowiska”) oraz 3251 zezwoleń za 385,9 tys. zł w 2024 r. (w tym 226 w ramach programu „Nasze Łowiska”³⁵). Zezwolenia roczne i okresowe uprawniały do amatorskiego połowu ryb w 14 obwodach rybackich na obszarze RZGW w Gdańsku, natomiast zezwolenia w ramach programu „Nasze Łowiska” uprawniały do takiego połowu we wszystkich obwodach na terenie kraju objętych tym programem (w tym 14 obwodach z obszaru RZGW w Gdańsku).

**Nieprawidłowości
w udostępnianiu przez
dyrektorów RZGW
obwodów rybackich
do amatorskiego
połowu ryb**

Nieprawidłowości w udostępnianiu obwodów rybackich do amatorskiego połowu ryb stwierdzono w jednym z pięciu skontrolowanych RZGW, tj. w RZGW w Gdańsku.

³⁵ W 2021 r. Dyrektor RZGW w Gdańsku nie prowadził sprzedaży zezwoleń.

Przykład

W okresie od 6 lipca 2023 r. do 19 września 2023 r. Dyrektor RZGW w Gdańsku udostępnił do amatorskiego połowu ryb obwód rybacki jeziora Dąbrowa Wielka (Wielka Woda) na rzece Wel nr 1, pomimo że 6 lipca 2023 r. do RZGW wpłynęło postanowienie Sądu Rejonowego w Ostródzie w sprawie zabezpieczenia roszczeń poprzedniego użytkownika rybackiego w związku z postępowaniem o zawarcie umowy na dalszy okres. W postanowieniu Sądu zakazano PGW Wody Polskie podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu oddanie ww. jeziora w użytkowanie rybackie innemu podmiotowi, niż poprzedni użytkownik rybacki oraz przyznano poprzedniemu użytkownikowi rybackiemu prawo użytkowania obwodu, w tym dokonywania zarybień i odłowów oraz udzielenia zezwoleń na amatorski połów ryb. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że ww. obwód był udostępniony do amatorskiego połowu ryb z uwagi na fakt, iż RZGW w sierpniu złożył zażalenie na postępowanie w przedmiocie udzielenia zabezpieczenia.

**Prawidłowe
wydawanie decyzji
administracyjnych
dotyczących
gospodarki rybackiej**

5.3.2. URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE

W latach 2021–2025 marszałkowie województw wydali łącznie 28 decyzji administracyjnych³⁶ w sprawie zwolnienia uprawnionych do rybactwa od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej³⁷, w tym 22 decyzje w skontrolowanych województwach. Ponadto marszałkowie skontrolowanych województw wydali trzy decyzje odmawiające zwolnienia od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej³⁸.

³⁶ W tym: 15 decyzji wydał Marszałek Województwa Wielkopolskiego (3 w 2021 r., 9 w 2023 r. oraz 3 w 2024 r.), 6 decyzji wydał Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego (4 w 2022 r. oraz po jednej w 2023 r. i w 2024 r.), 2 decyzje wydał Marszałek Województwa Dolnośląskiego (po jednej w 2022 r. i w 2023 r.), 2 decyzje wydał Marszałek Województwa Lubuskiego (po jednej w 2022 r. i w 2024 r.), ponadto po jednej decyzji wydali marszałkowie województw pomorskiego (w 2023 r.) oraz śląskiego (w 2021 r.).

³⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie śródlądowym marszałek województwa w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, a zwłaszcza w razie zanieczyszczenia znacząco pogarszającego warunki bytowania ryb albo masowego wystąpienia chorób ryb, może, w drodze decyzji administracyjnej wydanej po zasięgnięciu opinii dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zwolnić uprawnionego do rybactwa od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej lub uznać zbiornik wodny za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na czas określony.

³⁸ Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego – dwie decyzje (z 2021 r. i 2023 r.) oraz Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego – jedna decyzja z 2021 r.

Przykłady

W przypadku 15 decyzji w sprawie zwolnienia od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej wydanych przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego, w 10 przypadkach przyczyną ich wydania był nieuregulowany stan formalno-prawny w obwodach rybackich. Zwolnień dokonano na czas określony, zdefiniowany jako „do czasu uregulowania ww. stanu formalno-prawnego”. Zmiany wymagały zapisy ewidencji gruntów i budynków (rejestru gruntów) oraz ksiąg wieczystych dotyczące klasyfikacji przedmiotowych użytków i wykazanego właściciela albo podmiotów zarządzających. W dwóch przypadkach podstawą zwolnienia od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej było porozumienie o współpracy zawarte 6 maja 2024 r. pomiędzy dyrektorem RZGW w Poznaniu a dyrektorem Zespołu Szkół im. prof. Maksymiliana Siły-Nowickiego w Sierakowie. Zwolnienia dokonano na czas określony, zdefiniowany jako „na czas trwania porozumienia o współpracy”. Jeziora wchodzące w skład obwodów rybackich objętych porozumieniem, ze względu na ich zróżnicowanie i charakterystykę, udostępniono do celów edukacyjnych, dydaktycznych oraz naukowych (m.in. badań fizykochemicznych wody, inwentaryzacji ichtiofauny, odłowów kontrolnych oraz zarybienia). Kolejne dwie decyzje zwalniały od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim „Rzeka Obra”, na wniosek Polskiego Związku Wędkarskiego Okręg w Poznaniu, gdyż wody Północnego Kanału Obry nie spełniały warunków do prowadzenia gospodarki rybackiej, w tym zarybieniowej, przewidzianej w operacie rybackim, z powodu braku przepływu wody w obwodzie oraz niedoborów światła wynikających z zarośnięcia kanałów zwartymi skupiskami różnych gatunków roślin wodnych, a także pokrycia ich szczelną i grubą warstwą rzęsy wodnej powodującej, że warunki tlenowe dla ryb i innych organizmów wodnych osiągnęły wartości krytyczne i tym samym niemożliwe stało się prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej. Kolejne zwolnienie od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, do 10 maja 2029 r., dotyczyło zbiornika wodnego Tulce, wchodzącego w skład obwodu rybackiego wybudowanego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020. Beneficjentem umowy o dofinansowanie był RZGW w Poznaniu, który zgodnie z jej postanowieniami został zobowiązany do zachowania trwałości projektu w okresie pięciu lat od dnia dokonania płatności końcowej na rzecz beneficjenta, tj. od 10 maja 2024 r. Ponadto,

Instytucja Zarządzająca WRPO nie wyraziła zgody na pobieranie przychodów z tytułu oddania w użytkowanie ww. obwodu rybackiego.

Marszałek Województwa Pomorskiego w dniu 10 października 2023 r. wydał decyzję w sprawie zwolnienia od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim jeziora Lipno na cieku bez nazwy w zlewni rzeki Wda o powierzchni 39,72 ha na wniosek podmiotu uprawnionego do rybactwa w sytuacji, gdy przepis prawa miejscowego³⁹ uniemożliwiał prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej zgodnie z przepisami ustawy o rybactwie śródlądowym. Wydanie decyzji zostało poprzedzone zasięgnięciem opinii Dyrektora RZGW w Gdańsku, który przychylił się do pozytywnego rozpatrzenia wniosku.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego wydał jedną decyzję (w 2021 r.) odmawiającą zwolnienia uprawnionego do rybactwa od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej⁴⁰, ponieważ w toku prowadzonego postępowania administracyjnego ustalono, że nie wystąpiła żadna z przesłanek, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie śródlądowym.

Analizie prawidłowości wydawania ww. decyzji poddano wszystkie postępowania administracyjne prowadzone w skontrolowanych województwach i ustalono, że wydano je po zaistnieniu przesłanek wymienionych w art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie śródlądowym oraz zasięgano opinii właściwego dyrektora RZGW. Ustalono również, że postępowania administracyjne w ww. sprawach przeprowadzono z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 1–3 k.p.a., a decyzje zawierała elementy wymagane art. 107 § 1 ww. ustawy, w tym uzasadnienie faktyczne i prawne. Ustalono jednak, że w 2023 r. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego wydał decyzję odmawiającą uznania dwóch obwodów rybackich za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej⁴¹, podczas gdy wnioskodawca (dyrektor RZGW w Białymstoku) wnioskował o zwolnienia z obowiązku prowadzenia w tych obwodach racjonalnej gospodarki rybackiej. W toku kontroli nieprawidłowość wyjaśniano zaistnieniem oczywistej omyłki pisarskiej, a po zakończeniu kontroli wydano postanowienie o jej sprostowaniu.

³⁹ Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Jeziora Wdzydzkie PLH220034.

⁴⁰ Dotyczy obwodu rybackiego jeziora Zameczek w zlewni rzeki Chodeczka – Nr 3.

⁴¹ Obwód rybacki jeziora Walisko w zlewni rzeki Elk – Nr 12 i obwód rybacki jeziora Dubinek w zlewni rzeki Elk – Nr 13.

W latach 2021-2025 marszałkowie województw wydali siedem decyzji⁴² w sprawie uznania zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej⁴³, w tym cztery w skontrolowanych województwach. W jednym ze skontrolowanych województw odmówiono także uznania zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej⁴⁴.

⁴² W tym: 3 decyzje Marszałka Województwa Wielkopolskiego (jedna w 2021 r. i w 2022 r.), 3 decyzje Marszałka Województwa Dolnośląskiego (po jednej w latach 2021–2023) oraz jedna decyzja Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego (2024 r.).

⁴³ Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie śródlądowym marszałek województwa w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, a zwłaszcza w razie zanieczyszczenia znacząco pogarszającego warunki bytowania ryb albo masowego wystąpienia chorób ryb, może, w drodze decyzji administracyjnej wydanej po zasięgnięciu opinii dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zwolnić uprawnionego do rybactwa od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej lub uznać zbiornik wodny za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na czas określony.

⁴⁴ Decyzja Marszałka Województwa Wielkopolskiego z 10 marca 2021 r.

Przykłady

Po przeprowadzonych postępowaniach administracyjnych Marszałek Województwa Wielkopolskiego uznał trzy zbiorniki wodne za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. W jednym przypadku dotyczyło to zbiornika wodnego położonego w granicach terenu zamkniętego, w strefie niebezpiecznej Centralnego Poligonu Lotniczego Nadarzyce⁴⁵, a w dwóch przypadkach ze względu na jakość wód – w jednym⁴⁶, pomimo prowadzenia działań rekultywacyjnych wystąpiła przyducha, w wyniku której zebrano kilka ton martwych ryb, a zabiegi w celu ochrony ekosystemu jeziora, prowadzone pod nadzorem i przy udziale Zakładu Doświadczalnego Technologii i Produkcji Pasz i Akwakultury w Muchocinie Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, wymagają dłuższej perspektywy czasu. W drugim przypadku dotyczyło to zbiornika wodnego⁴⁷ o niewielkiej głębokości i dużej miąższości osadów dennych z taflą wody pokrytą gęstym porostem trzciny pospolitej. Ponadto, w jednym przypadku Marszałek Województwa Wielkopolskiego odmówił uznania zbiornika wodnego⁴⁸ za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, z uwagi na jego przepływowy charakter i planowane rybackie wykorzystanie tych wód przez dyrektora RZGW w Poznaniu, który negatywnie zaopiniował wniosek.

W 2024 r. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego, na wniosek RZGW w Bydgoszczy, wydał jedną decyzję w sprawie uznania wód obwodu rybackiego rzeki Drawa – nr 1⁴⁹ za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na okres 10 lat. W trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego ustalono m.in., że oba odcinki cieku wodnego wchodzące w skład obwodu rybackiego o charakterze mulistym, mają niewielką głębokość (około 20 cm) i szerokość (do 50 cm) i nie mogą stanowić siedliska ryb cennych gospodarczo, ani też ich tarlisk, co skutkuje brakiem możliwości prowadzenia gospodarki rybackiej.

Analizie prawidłowości wydawania ww. decyzji poddano wszystkie postępowania w sprawie uznania oraz odmowy uznania zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki

⁴⁵ Jezioro Busino Małe na cieku bez nazwy w zlewni rzeki Dobrzyca – Nr 1.

⁴⁶ Jezioro Jelonek wchodzące w skład obwodu rybackiego Jeziora Jelonek na cieku bez nazwy w zlewni rzeki Wełnianka – Nr 1.

⁴⁷ Staw Nadolnik na rzece Margoninka – Nr 7.

⁴⁸ Jezioro Borowy Młyn, wchodzące w skład obwodu rybackiego jeziora Borowy Młyn na cieku bez nazwy w zlewni rzeki Warta – Nr 1.

⁴⁹ Obwód rybacki stanowi odcinek rzeki Drawa w jej górnym biegu podzielony na dwie części (odcinki) przez Rezerwat Przyrody „Dolina Pięciu Jezior” obejmujący pięć jezior o przepływie paciorkowym.

rybackiej w skontrolowanych województwach i ustalono, że wydano je po zaistnieniu przesłanek wymienionych w art. 6 ust. 3 ustawy o rybactwie śródlądowym oraz zasięgano opinii właściwego dyrektora RZGW. Ustalono również, że postępowania administracyjne w ww. sprawach przeprowadzono z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 1–3 k.p.a., a decyzje zawierała elementy wymagane art. 107 § 1 ww. ustawy, w tym uzasadnienie faktyczne i prawne.

W latach 2021–2024 marszałkowie województw wydali łącznie 1211 decyzji administracyjnych zezwalających na odstępstwa od zakazów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2–7 i ust. 2 oraz w art. 10 ust. 1 Urś, w tym 666 decyzji w skontrolowanych województwach⁵⁰.

⁵⁰ 200 decyzji wydał Marszałek Województwa Pomorskiego, 189 decyzji – Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego, 125 decyzji – Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego, 88 decyzji – Marszałek Województwa Wielkopolskiego oraz 64 decyzje – Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Pomorskiego wydał łącznie 200 ww. decyzji, w tym: 53 w 2021 r., 55 w 2022 r., 50 w 2023 r. oraz 42 w 2024 r. Badanie 15 decyzji (6% wydanych decyzji) zezwalających na odstępstwa od zakazów połowu, wykazało, m.in. że wydano je w celach zarybieniowych, ochrony zdrowia ryb oraz naukowobadawczych. Rozstrzygnięcia zostały wydane w oparciu o opinie w zakresie operatów rybackich dla obwodów rybackich akwenów, których te zezwolenia dotyczyły, sporządzone przez pracowników IRŚ oraz Wydziału Nauk o Środowisku Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Do wniosków dołączane były m.in. umowy dzierżawy bądź oddania w użytkowanie obwodów rybackich, zgody podmiotów uprawnionych do rybactwa na prowadzenie prac na akwenie przez nich użytkowanych, rozstrzygnięcia innych organów oraz rekomendacja instytutu badawczego.

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego wydał łącznie 189 ww. decyzji, w tym: 43 decyzje w 2021 r., 53 w 2022 r., 44 w 2023 r. i 49 w 2024 r. Decyzje te dotyczyły m.in. odstępstw od zakazu połowu ryb: o wymiarach ochronnych, w okresach ochronnych, w odległości mniejszej niż 50 m od budowli hydrotechnicznych piętrzących wodę oraz przy użyciu narzędzi połowowych innych niż określone w przepisach wydanych na podstawie art. 21 Urś. Analiza 12 decyzji (6,3% wydanych) zezwalających na odstępstwa od ww. zakazów wykazała, że wydano je po zaistnieniu przesłanek określonych w art. 17 ust. 1 Urś, tj. sześć decyzji wydano do celów zarybieniowych (odłowy tarlaków), a sześć – do celów naukowo-badawczych. W przypadku decyzji wydanych do celów naukowo-badawczych decyzje wydawano w oparciu o dołączone dodatkowe dokumenty potwierdzające zasadność wniosku, tj. m.in. list intencyjny Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, zlecenie RZGW na wykonanie zamówienia, wykazy i mapy stanowisk i cieków przewidzianych do inwentaryzacji ichtiologicznej, atesty elektrycznych urządzeń połowowych, zgody użytkowników obwodów rybackich na przeprowadzenie odłowów. O wydanym zezwoleniu każdorazowo powiadamiano Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie oraz RZGW w Białymstoku lub w Gdańsku. Dodatkowo, we wszystkich sześciu decyzjach wydanych do celów zarybieniowych, wnioskodawcy zostali zobowiązani do przedstawienia informacji z przeprowadzonych odłowów określonych w zezwoleniu, a Urząd wyegzekwował od nich wymagane dane (m.in. sprawozdania z odłowu tarlaków).

Analizie prawidłowości wydawania ww. decyzji poddano 60 (9%) spośród 666 postępowań administracyjnych przeprowadzonych w skontrolowanych województwach i ustalono, że wydano je po zaistnieniu przesłanek wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym. Ustalono również, że postępowania administracyjne w ww. sprawach przeprowadzono z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 1–3 k.p.a., a decyzje zawierała elementy wymagane art. 107 § 1 ww. ustawy, w tym uzasadnienie faktyczne i prawne.

W latach 2021–2024 marszałkowie województw wydali łącznie 33 decyzje zezwalające na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych, w tym 12 zezwoleń w skontrolowanych województwach.

Przykład

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego wydał łącznie pięć decyzji zezwalających na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych. Badanie wszystkich prowadzonych w tych sprawach postępowań administracyjnych wykazało, że decyzje wydawano w celach naukowo-badawczych i ochrony zdrowia ryb⁵¹.

Analizie prawidłowości wydawania ww. decyzji poddano wszystkie postępowania administracyjne przeprowadzone w skontrolowanych województwach i ustalono, że wydano je po zaistnieniu przesłanek wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym. Ustalono również, że postępowania administracyjne w ww. sprawach przeprowadzono z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 1–3 k.p.a., a decyzje zawierała elementy wymagane art. 107 § 1 ww. ustawy, w tym uzasadnienie faktyczne i prawne.

Wzrost liczby obrębów ochronnych

W okresie objętym kontrolą o 16 (o 6%) zwiększyła się liczba obrębów ochronnych⁵² w ramach obwodów rybackich – z 261 w dniu 1 stycznia 2021 r. do 277 w dniu 31 grudnia 2024 r. W skontrolowanych województwach liczba obrębów ochronnych wzrosła o sześć – ze 128 do 134⁵³. Do zarządów województw wpłynęły łącznie 23 wnioski o ustanowienie obrębów ochronnych (sześć wniosków w skontrolowanych województwach), spośród

⁵¹ M.in. odłów na cele naukowo-badawcze przez Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie, realizujący zlecenie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w ramach projektu „Monitoring i klasyfikacja ichtiofauny śródlądowej (...)”, odłów przez Instytut Rybactwa Śródlądowego Żukowo w ramach projektu „Wieloletni program zbierania danych rybackich”.

⁵² Zgodnie z art. 14 Urś, w ramach obwodu rybackiego, w wodach, w których znajdują się miejsca stałego tarła oraz rozwoju narybku gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb, mogą być ustanawiane obręby ochronne (ust. 1). Zgodnie z art. 15 ust. 2 ww. ustawy, obręby ochronne ustanawia lub znosi zarząd województwa, w drodze uchwały.

⁵³ Wzrost liczby obrębów ochronnych odnotowano w województwie wielkopolskim – z 25 do 29, w województwie kujawsko-pomorskim – z 35 do 36 oraz w województwie pomorskim – z czterech do pięciu.

których 20 zostało rozpatrzonych pozytywnie (sześć w skontrolowanych województwach), a trzy negatywnie. Ponadto, w dwóch przypadkach zarząd województwa wszczął postępowania z urzędu⁵⁴.

Przykłady

W 2021 r. do Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego wpłynął jeden wniosek (Zarządu Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Bydgoszczy) o ustanowienie nowego okresowego obrębu ochronnego na rzece Brdzie. Pozytywnie rozpatrując wniosek Zarząd Województwa ustanowił obręb okresowy ochronny Nr 4 na rzece Brdzie.

W 2022 r. do Zarządu Województwa Pomorskiego wpłynął jeden wniosek (podmiotu uprawnionego do rybactwa) w zakresie istniejącego obszaru chronionego, dotyczący zmiany granic obrębu ochronnego przy śluzie Rakowiec na rzece Nogat. Pozytywnie rozpatrując wniosek Zarząd Województwa ustanowił obręb ochronny w obwodzie rybackim rzeki Nogat, obejmujący jej odcinek na całej szerokości i długości, powyżej i poniżej stopnia wodnego Rakowiec. Ustanowienie obrębu ochronnego poprzedzone zostało zasięgnięciem opinii Dyrektora RZGW w Gdańsku oraz Kierownika Zakładu Ryb Wędrownych IRŚ, którzy przychyliłi się do pozytywnego rozpatrzenia wniosku.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w województwie wielkopolskim ustanowionych było 25 obrębów ochronnych. W latach 2021–2024 ich liczba wzrosła do 29. W 2021 r. zostały złożone trzy wnioski, a w 2022 r. jeden wniosek o ustanowienie obrębów ochronnych. Wszystkie rozpatrzone pozytywnie, a Zarząd Województwa podjął odpowiednie uchwały w tym zakresie. Wszystkie cztery obręby ochronne w latach 2021–2024 zostały ustanowione na wniosek użytkowników rybackich.

**Znoszenie obrębów
ochronnych**

**Uchwały zarządów
województw w
sprawie amatorskiego
połowu ryb**

W latach 2021–2024 zniesiono trzy obręby ochronne (po jednym w województwach lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim). Do Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego wpłynął jeden wniosek dotyczący zniesienia pięciu obrębów ochronnych, jednak wobec nieuzupełnienia wskazanych braków formalnych przez wnioskodawcę we wskazanym terminie, pozostawiono go bez rozpatrzenia.

W okresie objętym kontrolą Zarządy Województw podjęły łącznie osiem⁵⁵ uchwał wskazujących miejsce i czas, w którym obowiązuje całkowity albo częściowy zakaz amatorskiego połowu ryb, w tym w trzech przypadkach dotyczyło to skontrolowanych województw.

⁵⁴ Dotyczy województwa dolnośląskiego.

⁵⁵ Województwo Zachodniopomorskie – 2 przypadki oraz po jednym przypadku w województwach: dolnośląskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, mazowieckim oraz wielkopolskim.

Przykłady

Zarząd Województwa Wielkopolskiego wydał w 2022 r. uchwałę wskazującą miejsce i czas, w którym obowiązuje całkowity albo częściowy zakaz amatorskiego połowu ryb. Dotyczyła ona całkowitego zakazu uprawiania amatorskiego połowu ryb w obwodzie rybackim „Zbiornik wodny Środa na rzece Maskawa – Nr 1”. Zakaz został wydany w związku z zagrożeniem dla życia i zdrowia ludzi i zwierząt, związanym z występowaniem zjawiska masowego śnięcia ryb.

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego podjął dwie uchwały, tj. wprowadzające w określonym miejscu i czasie całkowity albo częściowy zakaz uprawiania amatorskiego połowu ryb. Wprowadzone zakazy dotyczyły całkowitego zakazu uprawiania amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich rzeki Odry w okresie od 13 sierpnia 2022 r. do 30 września 2022 r. i Jeziora Portowe od 26 września 2024 r. do 15 października 2024 r.

5.4. NADZÓR NAD ZADANIAMI ZWIĄZANYMI Z UŻYTKOWANIEM OBWODÓW RYBACKICH

Nadzór Ministra nad gospodarką rybacką i jednostkami organizacyjnymi Wód Polskich realizującymi przypisane im zadania w tym zakresie, sprawowany na podstawie art. 263 ust. 5 Prawa wodnego był nieskuteczny, a jego zakres niewystarczający. Zadania w zakresie nadzoru prawidłowo realizowane były natomiast przez Prezesa Wód Polskich oraz marszałków województw.

5.4.1. MINISTER ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

**Nieskuteczny nadzór
Ministra nad
gospodarką rybacką**

Minister nie wyegzekwował stosowania się przez jednostki organizacyjne Wód Polskich (KZGW oraz RZGW) do wydawanych przez siebie wytycznych i zaleceń. Dotyczyło to zwłaszcza zobowiązania dyrektorów RZGW, w wytycznych z 28 kwietnia 2022 r. i 22 grudnia 2022 r., do zintensyfikowania działań na rzecz przekazania w użytkowanie obwodów rybackich, które nie zostały dotychczas przekazane innym podmiotom do użytkowania. W wytycznych tych Minister jednoznacznie wskazał, że podstawowym obowiązkiem dyrektorów RZGW, ustanowionym w art. 6 d ust. 1 Urś, jest przekazanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących stanowiących własność Skarbu Państwa do rybackiego korzystania w drodze oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego. Również kierowane bezpośrednio do dyrektorów RZGW pisma z żądaniem wyjaśnienia przyczyn nieoddawania obwodów

rybackich do użytkowania innym podmiotom nie wpłynęły na działania podejmowane przez ww. dyrektorów.

Przykład

W 2022 r. Minister, na podstawie analizy sprawozdań złożonych mu przez dyrektorów RZGW za 2021 r., skierował do dyrektorów RZGW w: Białymstoku, Bydgoszczy, Poznaniu i Szczecinie pisma z żądaniem wyjaśnienia przyczyna nieoddawania obwodów rybackich innym podmiotom do użytkowania. W imieniu ww. dyrektorów odpowiedzi udzielił Zastępca Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych.

Zakwestionował on stanowisko Ministra odnośnie obligatoryjności przekazywania obwodów rybackich do użytkowania przez inne podmioty, wskazując, że nie ma ona uzasadnienia prawnego. Stwierdził, że Urś nie nakłada na dyrektorów RZGW obowiązku ogłaszania konkursów ofert na użytkowanie obwodów rybackich, zaś dyrektorzy RZGW jako pełniący funkcję właściciela wód mają, na podstawie art. 6d ww. ustawy, możliwość przekazywania ww. obwodów. W konsekwencji dyrektor RZGW może przekazać obwód rybacki w drodze konkursu albo jako uprawniony do rybactwa prowadzić w nim samodzielnie gospodarkę rybacką.

**Programy
„Nasze Łowiska”
i „Opłata Krajowa”**

Oprócz wystosowania do jednostek organizacyjnych Wód Polskich ww. wytycznych oraz skierowania do dyrektorów RZGW pism w sprawie nieoddawania obwodów rybackich do użytkowania innym podmiotom Minister nie podjął innych działań mających na celu zapobieżenie wdrożeniu przez Wody Polskie w 2022 r. programów „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa”. W ramach pierwszego z tych programów dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką w obwodach rybackich nieoddanych do użytkowania innym podmiotom. Program „Opłata Krajowa” przewidywał natomiast jedną opłatę za zezwolenia na amatorski połów ryb (wędkarstwo) we wszystkich obwodach rybackich włączonych do tego programu, w tym również użytkowanych rybacko, na podstawie zawartych umów, przez użytkowników rybackich. Ponadto udział w tym programie był obligatoryjny dla wszystkich użytkowników rybackich zawierających nowe umowy użytkowania obwodów rybackich, zaś sankcją za wystąpienie z niego było rozwiązanie zawartej umowy. Programy te nie miały umocowania w obowiązujących przepisach prawa i były sprzeczne z wytycznymi Ministra.

W konsekwencji nieskutecznego nadzoru Ministra nad Wodami Polskimi sukcesywnie wzrastała (z 27 w 2021 r. do 126 w 2024 r.) liczba obwodów rybackich, w których ww. gospodarstwo samodzielnie prowadziło gospodarkę rybacką, choć zgodnie ze stanowiskiem Ministra zadaniem dyrektorów RZGW było przekazanie ww. obwodów do użytkowania przez

inne podmioty. Przez okres blisko dwóch lat PGW WP realizowało też programy niezgodne z obowiązującymi przepisami.

Odnutowania przy tym wymaga, że w latach 2021–2024 Minister nie przeprowadził w jednostkach PGW WP ani jednej kontroli w zakresie gospodarki rybackiej, mimo iż pracownicy Ministerstwa wiedzieli o nieprawidłowościach w działaniach tych podmiotów.

**Nieskuteczne
działania na rzecz
wypracowania nowego
wzoru
umowy użytkowania
obwodu rybackiego**

Minister nie wyegzekwował również od Prezesa Wód Polskich uwzględnienia w opracowywanym wzorze umowy uwag zgłaszanych przez siebie oraz przez przedstawicieli środowiska rybackiego. Uwagi te były konsekwentnie przez ww. prezesa kwestionowane. W konsekwencji, przez prawie półtora roku (od marca 2024 r.), mimo intensywnych prac wciąż nie został wypracowany nowy wzór umowy użytkowania obwodów rybackich.

Wyjaśniając przyczyny nieefektywnej współpracy Ministerstwa z Wodami Polskimi Sekretarz Stanu zwrócił uwagę na kryzys kompetencyjny zapoczątkowany przez ww. gospodarstwo na przełomie lat 2021-2022, wskazując jednocześnie, że sformułowanie „kryzys kompetencyjny” zostało przez niego użyte celowo, gdyż *„dość precyzyjnie oddaje zaistniałą sytuację i jednocześnie nie może być wiązane ze sporem w rozumieniu ustawy Kodeks postępowania administracyjnego”*. Podkreślił, że wcześniej *„zawsze udawało się w sposób merytoryczny i konstruktywny porozumieć, co do kierunków rozwoju i organizacji rybactwa śródlądowego w Polsce.”* Podał również, że *„w kwietniu i czerwcu 2022 r., w związku z eskalacją konfliktu kompetencji i konfrontacyjnymi działaniami PGW WP, które były sprzeczne z polityką prowadzoną w Ministerstwie (...), przygotowana została informacja dla Kierownictwa MRiRW, zgodnie z którą w ocenie Departamentu Rybołówstwa możliwości współpracy z PGW WP w zakresie rybactwa mogły się wyczerpać, wobec czego należałoby w najbliższej przyszłości rozważyć wyłączenie najważniejszych kompetencji rybackich, np. sprawowanie uprawnień właścicielskich w zakresie obwodów rybackich, z obszaru właściwości tego organu i przeniesienie ich do organu podległego ministrowi właściwemu ds. rybołówstwa. Podał, że „krytyczne spojrzenie na całokształt funkcjonowania PGW WP doprowadziło do powstania przy Ministrze Infrastruktury Zespołu doradczego ds. przygotowania propozycji zmian prawnych w obszarze zarządzania gospodarką wodną RP”. Nadmieniał, że „zmiany legislacyjne i organizacyjne powinny zostać wykorzystane do zapewnienia lepszego uwzględnienia stanowiska ministra właściwego ds. rybołówstwa przez podmioty sprawujące uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego” oraz, że „przeniesienie uprawnień do sprawowania właścicielstwa w zakresie rybackiego korzystania z wód, np. do podległej ministrowi właściwemu ds. rybołówstwa inspekcji, powstałej z połączenia obecnie funkcjonujących – Głównego Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego i PSR – jest rozważane i w jego ocenie uzasadnione.”*

**Niekompletne
sprawozdania
przekazywane Ministrowi**

Minister nie dołożył również należytej staranności w zakresie skutecznego pozyskania od niektórych wojewodów i marszałków województw corocznie składanych informacji dotyczących rybactwa śródlądowego. W latach 2021–2024 wojewodowie nie przekazali Ministrowi łącznie 18 z 64 wymaganych informacji rocznych (28% ogółu), zaś marszałkowie – 21 takich informacji (32,8% ogółu wymaganych). W rezultacie Minister nie dysponował pełnymi danymi w zakresie negatywnych ocen użytkowników rybackich oraz liczby i powierzchni ustanowionych obwodów rybackich i ich zmian w ciągu roku.

5.4.2. PREZES PGW WP

**Prawidłowa realizacja
zadań w zakresie
nadzoru
nad gospodarką
rybacką**

W okresie objętym kontrolą Prezes PGW WP w prawidłowy sposób realizował zadania z zakresu nadzoru, m.in. określając zasady i częstotliwość kontroli podmiotów uprawnionych do rybactwa, planując i realizując kontrole obwodów rybackich, a także analizując przychody i koszty prowadzenia gospodarki rybackiej przez dyrektorów RZGW.

Prezes PGW WP ustalił zasady i częstotliwość prowadzenia kontroli podmiotów uprawnionych do rybactwa (w tym również dyrektorów RZGW) w zakresie realizacji zadań na rzecz zapewnienia racjonalnej gospodarki rybackiej w zarządzeniach: nr 87/2020 z 22 grudnia 2020 r. w sprawie procedury gospodarowania mieniem SP we władaniu PGW WP RZGW, nr 48/2022 z 28 lipca 2022 r. w sprawie procedury rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich PGW WP, a następnie nr 3/2025 z 15 stycznia 2025 r. w sprawie rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich.

**Roczne plany kontroli
użytkowników
rybackich**

Kontrole użytkowników obwodów rybackich w zakresie wywiązywania się użytkowników obwodów z umów przeprowadzali dyrektorzy RZGW, na podstawie rocznych planów kontroli zatwierdzanych przez Prezesa PGW WP. Wszystkie RZGW przedłożyły Prezesowi PGW WP do zatwierdzenia roczne plany kontroli wywiązywania się uprawnionych do rybactwa z realizacji umów użytkowania obwodów rybackich.

W latach 2021-2024 zaplanowano kontrole 1927 obwodów rybackich, z tego: 366 w 2021 r., 377 w 2022 r., 576 w 2023 r., 608 w 2024 r. W latach tych zrealizowane zostały kontrole 1663 obwodów rybackich (86,3% zaplanowanych). W 2021 r. skontrolowano 342 obwody rybackie (93,4% zaplanowanych), w 2022 r. – 356 (91,5%), w 2023 r. – 420 (72,9%), w 2024 r. – 545 (89,6%). Nieprawidłowości stwierdzono w prowadzeniu gospodarki rybackiej łącznie w kontrolach 286 obwodów rybackich (17,3% ogółu przeprowadzonych kontroli). W 2021 r. dotyczyło to 88 obwodów rybackich (25,7% skontrolowanych w tym roku), w 2022 r. – 74 (21,4%), w 2023 r. – 66 (15,7%), a w 2024 r. – 58 (10,6%). Odsetek obwodów rybackich, w przypadku których kontrole wykazały nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki rybackiej miał zatem na przestrzeni lat tendencję malejącą. Główne

nieprawidłowości polegały na: nieprawidłowych poziomach zarybień, braku ważnych operatów rybackich, błędach w prowadzonej dokumentacji gospodarki rybackiej oraz nieprzestrzeganiu terminów zawiadamiania RZGW o zarybieniach. Skutkiem ww. kontroli było rozwiązanie z użytkownikami obwodów rybackich 13 umów⁵⁶. Roczne informacje o zrealizowanych kontrolach, w tym o stwierdzonych nieprawidłowościach, wydanych zaleceniach oraz liczbie rozwiązanych umów przekazywane były przez dyrektorów RZGW Prezesowi PGW WP.

Kontrole dyrektorów RZGW

W okresie objętym kontrolą Prezes PGW WP przeprowadził cztery kontrole planowe dyrektorów RZGW w Białymstoku, Gdańsku, Poznaniu i Warszawie. Dotyczyły one zawierania umów użytkowania obwodu rybackiego, ogłaszania i przeprowadzania konkursów na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich, prowadzenia ewidencji obwodów rybackich i uprawnionych do rybactwa, prowadzenia ewidencji zarybień oraz ewidencji kontroli wykonywania umów i stanu ich realizacji. W wyniku każdej z tych kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne oraz zobowiązano dyrektorów RZGW do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń i o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W okresie tym Prezes PGW WP przeprowadził również dwie kontrole doraźne. Pierwszą w RZGW w Krakowie w zakresie nadzoru nad użytkowaniem obwodów rybackich (nie sformułowano zaleceń i wniosków pokontrolnych). Drugą w Departamencie Rybactwa KZGW, RZGW w Gliwicach, RZGW we Wrocławiu i RZGW w Szczecinie, w zakresie prawidłowości zaciągania zobowiązań dotyczących odbioru (transportu) i utylizacji śniętych ryb na rzece Odrze, ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych wzajemnych rozliczeń z jednostkami organizacyjnymi Polskiego Związku Wędkarskiego, w kontekście zawartych z tymi jednostkami umów na użytkowanie obwodów rybackich. W jej wyniku sformułowano zalecenia i wnioski pokontrolne oraz zobowiązano dyrektorów skontrolowanych jednostek organizacyjnych Wód Polskich do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń i o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Prezes Wód Polskich sprawdzał również racjonalność gospodarki rybackiej prowadzonej przez RZGW w obwodach nieoddanych w użytkowanie innym podmiotom, w tym jej zgodność z operatem rybackim. W ramach działań nadzorczych pozyskiwano od dyrektorów RZGW informacje o nieoddanych w użytkowanie obwodach oraz o podejmowanych w stosunku do tych obwodów działaniach, przypomniano o obowiązku

⁵⁶ Tj. pięć umów – RZGW w Bydgoszczy, cztery – RZGW w Poznaniu oraz po dwie – RZGW w Gdańsku i Lublinie.

**Przychody i koszty
gospodarki rybackiej
prowadzonej przez
dyrektorów RZGW**

prowadzenia dokumentacji rybackiej, monitorowano ich zarybianie oraz ważność operatów rybackich. Nadzór Prezesa PGW WP nad gospodarką rybacką prowadzoną przez dyrektorów RZGW obejmował również takie aspekty jak: analizę finansową prowadzonej przez dyrektorów RZGW gospodarki rybackiej, uzgadnianie i zatwierdzanie zasad regulujących uprawianie wędkarstwa i łowiectwa podwodnego w obwodach rybackich gospodarowanych przez dyrektorów RZGW oraz planowanie kosztów opracowania operatów rybackich i zakupu materiału zarybieniowego.

Prezes PGW WP gromadził i analizował dane dotyczące przychodów i kosztów prowadzenia gospodarki rybackiej przez jednostki organizacyjne Wód Polskich. W latach 2021–2024 przychody z tego tytułu wyniosły ogółem 43,9 mln zł, z tego: 8,6 mln zł w 2021 r., 12,7 mln zł w 2022 r., 11,7 mln zł w 2023 r. i 11,1 mln zł w 2024 r. Przychody związane z oddaniem obwodów rybackich innym podmiotom do rybackiego korzystania wyniosły ogółem 33,2 mln zł, z tego: 6,9 mln zł w 2021 r., 10,5 mln zł w 2022 r., 8,4 mln zł w 2023 r. i 7,4 mln zł w 2024 r.

Przychody z tytułu samodzielnego prowadzenia gospodarki rybackiej w obwodach nieoddanych do użytkowania innym podmiotom wyniosły natomiast 10,9 mln zł ogółem, z tego: 1,7 mln zł w 2021 r., 2,2 mln zł w 2022 r., 3,3 mln zł w 2023 r. i 3,7 mln zł w 2024 r. Koszty prowadzenia gospodarki rybackiej przez dyrektorów RZGW wyniosły natomiast 8,68 mln zł, z tego: 0,98 mln zł w 2021 r., 3,4 mln zł w 2022 r., 2,3 mln zł w 2023 r. i 2 mln zł w 2024 r. W 2021 r. i w latach 2023–2024 odnotowano zatem dodatni wynik finansowy (odpowiednio: 0,72 mln zł, 1,0 mln zł i 1,7 mln zł), zaś w 2022 r. wynik ten był ujemny i wyniósł -1,2 mln zł.

5.4.3. REGIONALNE ZARZĄDY GOSPODARKI WODNEJ

**Planowanie i realizacja
kontroli użytkowników
rybackich**

W latach 2021–2024 we wszystkich RZGW planowano i przeprowadzano kontrole przestrzegania postanowień zawartych umów przez użytkowników rybackich. W odniesieniu do wykonywanych w powyższym zakresie zadań w RZGW obowiązywały wprowadzone przez Prezesa PGW WP procedury dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym we władaniu PGW WP – Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej⁵⁷ oraz rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich PGW WP⁵⁸. Procedury te odnosiły się m.in. do sprawowania nadzoru, w tym kontroli, nad realizacją zobowiązań umownych dotyczących wykonywania gospodarki rybackiej w powyższych obwodach. Postanowienia dotyczące kontroli wykonywania umów określały m.in. przesłanki realizacji okresowych

⁵⁷ Zarządzenie nr 87/2020 z 22 grudnia 2020 r., wchodzące w życie od 1 stycznia 2021 r.

⁵⁸ Określone w zarządzeniach nr 48/2022 z 28 lipca 2022 r. oraz 3/2025 z 15 stycznia 2025 r., wchodzących w życie z dniem ich podpisania.

kontroli w takim zakresie, częstotliwość oraz tryb planowania⁵⁹, jak również sposób ich przeprowadzania, dokumentowania⁶⁰ oraz sprawozdawania.

Przesłanki, którymi kierowano się w RZGW przy wyborze podmiotów do kontroli, w tym kontroli w zakresie prawidłowości zarybień/półowów, określone były w procedurach wewnętrznych RZGW i związane były m.in. z uchybieniami w wykonywaniu zarybień obligatoryjnych, zwłoką w dokonywaniu płatności na rzecz Skarbu Państwa, wynikami okresowych ocen wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie (sporządzanych przez marszałków województw), zarybieniami cennymi i atrakcyjnymi gatunkami ryb oraz zewnętrznymi zgłoszeniami dotyczącymi możliwych nieprawidłowości w obwodzie, w tym nieprawidłowości w zarybieniach, a także zbliżającym się w danym roku terminem zakończenia umowy, wobec której dotychczas nie przeprowadzono kontroli.

W pięciu skontrolowanych RZGW zaplanowano przeprowadzenie łącznie 1075 kontroli przestrzegania postanowień zawartych umów przez użytkowników rybackich, w tym 85 kontroli w RZGW w Białymstoku, 181 kontroli w RZGW w Bydgoszczy, 368 kontroli w RZGW w Gdańsku, 237 kontroli w RZGW w Poznaniu oraz 204 kontrole w RZGW w Szczecinie.

Ogółem wykonano 838 kontroli (78%), w tym 84 w RZGW w Białymstoku (99% planowanych), 184 kontrole w RZGW w Bydgoszczy (100% kontroli planowych oraz dodatkowo trzy kontrole doraźne), 274 kontrole w RZGW w Gdańsku (245 kontroli planowych, tj. 67% zaplanowanych oraz 29 kontroli doraźnych), 103 kontrole w RZGW w Poznaniu (w tym 90 planowych, tj. 38% zaplanowanych oraz 13 kontroli doraźnych) oraz 193 kontrole w RZGW w Szczecinie (w tym 184 kontrole planowe, tj. 90% zaplanowanych oraz dziewięć kontroli doraźnych).

⁵⁹ W odniesieniu do kontroli planowych, przy czym procedury wskazywały ponadto na możliwość przeprowadzania kontroli doraźnych.

⁶⁰ W tym wzory dokumentacji kontrolnej.

Przykłady

W planach kontroli RZGW w Gdańsku na lata 2021–2024 zakładano przeprowadzenie łącznie 368 kontroli wywiązywania się uprawnionych do rybactwa z realizacji umów, z tego: 26 w 2021 r., 75 w 2022 r., 135 w 2023 r. i 132 w 2024 r. Spośród zaplanowanych kontroli zrealizowano łącznie 245, z tego: 26 w 2021 r. (100% planu), 43 w 2022 r. (57%), 60 w 2023 r. (44%) i 116 w 2024 r. (88%). Niepełną realizację planów kontroli w poszczególnych latach wyjaśniano zwiększeniem obowiązków związanych z wprowadzeniem Programu „Nasze Łowiska” oraz brakami kadrowymi w RZGW.

Na lata 2021–2024 w RZGW w Poznaniu zaplanowano przeprowadzenie odpowiednio: 34, 37, 65 oraz 101 kontroli przestrzegania przez podmioty uprawnione do rybactwa postanowień zawartych umów. W ww. okresie przeprowadzono: 18, 25, 15 i 32 kontrole, co stanowiło odpowiednio: 53%, 68%, 23% oraz 32% planów. Niepełną realizację planów kontroli w poszczególnych latach wyjaśniano brakami kadrowymi w RZGW.

W ramach przeprowadzanych kontroli przestrzegania postanowień zawartych umów przez użytkowników rybackich sprawdzano m.in.: dokonywanie corocznych zarybień i odłowów ryb, wykonywanie zabiegów hodowlanych i ochronnych zgodnie z zasadami określonymi w operacie rybackim oraz prawidłowość prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej.

W wyniku analizy dokumentacji 60 kontroli (7% ogółu) przestrzegania postanowień zawartych umów przez użytkowników rybackich, przeprowadzonych przez pięć skontrolowanych RZGW ustalono, że w czterech RZGW wykonywano je zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi, natomiast w jednym RZGW (w Poznaniu) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nierzetelnego sporządzenia informacji dla Prezesa PGW WP o przeprowadzonych w 2023 r. kontrolach planowych dotyczących wywiązywania się uprawnionych do rybactwa z realizacji umów.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie prowadzenia gospodarki rybackiej bez operatorów rybackich, dokonywania zarybień w sposób niezgodny z operetami rybackimi, niezgodności zarybień przedstawionych w operatach rybackich i w umowach, braku zawiadomień o zarybieniach, nieterminowego wnoszenia opłat oraz nierzetelnego prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej. Stwierdzone nieprawidłowości skutkowały w siedmiu przypadkach

rozwiązaniem przez dyrektorów RZGW umów z użytkownikami rybackimi⁶¹.

Skala kontroli planowanych przez wszystkie skontrolowane RZGW umożliwia skontrolowanie wszystkich podmiotów uprawnionych do rybactwa co najmniej raz w okresie obowiązywania umów, na podstawie których prowadziły one gospodarkę rybacką.

Przykłady

W latach 2021–2024 dyrektor RZGW w Białymstoku wywiązał się z określonego w procedurach wewnętrznych minimalnego limitu obwodów rybackich do skontrolowania, wykonując go na poziomie od 101% do 207%. Skala planowanych i wykonanych przez ww. RZGW w latach 2021–2024 kontroli umożliwia skontrolowanie wszystkich podmiotów uprawnionych do rybactwa co najmniej raz w okresie obowiązywania umów, na podstawie których prowadzili oni gospodarkę rybacką. Spośród 376 obwodów oddanych w użytkowanie innym podmiotom (według stanu na 31 grudnia 2024 r.), w czteroletnim okresie skontrolowano 246 z nich (65,4%). Dotyczyło to 60,2% umów obowiązujących na koniec 2024 r., w których minimalny okres oddania w użytkowanie lub dzierżawę obwodu rybackiego wynosił 10 lat.

W ciągu czterech lat (2021–2024) pracownicy RZGW w Gdańsku przeprowadzili łącznie kontrole 274 obwodów rybackich w zakresie przestrzegania postanowień umów przez użytkowników rybackich (planowe i doraźne), tj. połowę obwodów rybackich użytkowanych w tym czasie na podstawie umów. Z uwagi na fakt, iż umowy użytkowania rybackiego zawierane były na okres nie krótszy niż 10 lat, skala planowanych do kontroli umów umożliwia skontrolowanie prowadzenia gospodarki rybackiej w każdym obwodzie rybackim co najmniej raz w okresie obowiązywania umów. Przeprowadzenie kontroli każdej umowy co najmniej raz w okresie jej obowiązywania zapewniała również obowiązująca od 2025 r. procedura, zgodnie z którą rocznie należało przeprowadzić kontrole 10% umów.

5.4.4. MARSZAŁKOWIE WOJEWÓDZTW

**Prawidłowe oceny
wypełniania
obowiązku
prowadzenia
racjonalnej gospodarki
rybackiej**

W latach 2021–2024 marszałkowie województw, na podstawie art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym, dokonywali ocen wypełniania przez podmioty uprawnione do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej

⁶¹ RZGW w Bydgoszczy – 5 przypadków i RZGW w Gdańsku – 2 przypadki.

gospodarki rybackiej. Ogółem w ww. okresie wykonano 1 594 takie oceny, w tym 1 156 (72,5%) ocen w skontrolowanych województwach⁶².

W skontrolowanych województwach, w 1083 (93,7%) przypadkach wypełnianie przez podmioty uprawnione do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej oceniono prawidłowo, natomiast w 73 (6,3%) przypadkach negatywnie. Oceny negatywne wynikały m.in. z prowadzenia gospodarki rybackiej bez pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego lub korzystania z wód obwodu niezgodnie z założeniami pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego (m.in. przekraczanie dopuszczalnej dawki zarybieniowej lub niewprowadzanie wymaganych dawek materiału zarybieniowego).

Badanie 100 (8,7% ocen w skontrolowanych województwach)⁶³ dokumentacji spraw związanych z dokonywaniem ocen wypełniania przez podmioty uprawnione do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej wykazało, że dokonywano ich na ogół zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2a-2c Urś oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej⁶⁴. Nieprawidłowości w tym zakresie, dotyczące niezachowania częstotliwości dokonywania ocen, stwierdzono jedynie w dwóch województwach – w pomorskim (dwa przypadki) i zachodniopomorskim (jeden przypadek). W tych przypadkach ocen dokonano z częstotliwością raz na sześć lat, co było niezgodne z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym, który stanowi, że oceny dokonuje się co najmniej raz na pięć lat.

Niedokonywanie ocen dyrektorów RZGW

W trakcie kontroli ustalono, że marszałkowie tylko dwóch⁶⁵ spośród 16 województw dokonywali ocen wypełniania przez dyrektorów RZGW obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nieprzekazanych do rybackiego korzystania innym podmiotom. Ocen takich nie sporządzał żaden z pięciu skontrolowanych marszałków, przy czym w przypadku marszałków województw warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego nie upłynął jeszcze pięcioletni okres na sporządzenie

⁶² Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego – łącznie 474 oceny (w tym 117 w 2021 r., 420 w 2022 r., 116 w 2023 r. i 123 oceny w 2024 r.), Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego – 266 łącznie ocen (w tym 89 w 2021 r., 65 w 2022 r., 62 w 2023 r. i 50 w 2024 r.), Marszałek Województwa Pomorskiego – łącznie 199 ocen (w tym 53 w 2021 r., 49 w 2022 r., 52 w 2023 r. i 45 w 2024 r.), Marszałek Województwa Wielkopolskiego – 192 oceny (w tym 46 w 2021 r., 77 w 2022 r., 50 w 2023 r. i 19 w 2024 r.), Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego – łącznie 39 ocen (w tym sześć w 2021 r., 15 w 2022 r., osiem w 2023 r. i 10 w 2024 r.).

⁶³ Badaniem objęto po 20 ocen prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w każdym skontrolowanym województwie.

⁶⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 103.

⁶⁵ Dotyczy Marszałka Województwa Lubuskiego i Marszałka Województwa Małopolskiego, który dokonali po dwie takie oceny.

tych ocen. Obaj marszałkowie zaplanowali dokonanie stosownych ocen w 2025 r. Pozostali trzech marszałkowie (województw: kujawsko-pomorskiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego) nie wywiązali się z obowiązku określonego w art. 6 ust. 2a Urś, zgodnie z którym oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim dokonuje marszałek województwa na podstawie operatu rybackiego, dokumentacji gospodarki rybackiej oraz programu ochrony i odbudowy zasobów ryb, co najmniej raz na 5 lat.

Niedokonywanie ocen wypełniania przez dyrektorów RZGW obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nieprzekazanych do rybackiego korzystania innym podmiotom wyjaśniano najczęściej brakiem aktualnych informacji od RZGW o ilości obwodów rybackich nieoddanych do użytkowania innym podmiotom oraz brakiem informacji o obwodach rybackich użytkowanych przez poszczególne RZGW. Wskazywano, że wykazy takie zamieszczane były na stronach poszczególnych RZGW, ale nie były one na bieżąco aktualizowane. Marszałkowie województw informowali również o niejednoznacznych opiniach i interpretacjach przepisów prawa w kwestii dokonywania ocen dyrektorów RZGW. Wskazywali, że ewentualne przeprowadzenie sprawdzenia gospodarki rybackiej i wystawienie oceny negatywnej w ww. obwodach rybackich mogło nie przynieść konsekwencji prawnych w stosunku do RZGW jako uprawnionego do rybactwa i jednocześnie właściciela wody w zakresie rybactwa, który reprezentuje Skarb Państwa. Skutkiem oceny negatywnej w większości przypadków było rozwiązanie umowy z uprawnionym do rybactwa przez dyrektora RZGW. W przypadku oceny negatywnej dla dyrektora RZGW ustawodawca nie określił toku postępowania, ani nie wskazał konsekwencji prawnych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Stwierdzenie czy podmioty publiczne realizowały zadania w zakresie gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących w sposób prawidłowy i gospodarny oraz przynoszący oczekiwane rezultaty?
Cele szczegółowe	W ramach powyższego celu głównego określono cele szczegółowe, które obejmowały uzyskanie odpowiedzi na poniższe pytania: 1. Czy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Prezes Wód Polskich zapewnili prawidłowe otoczenie prawne i merytoryczne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na śródlądowych wodach płynących? 2. Czy dyrektorzy RZGW prawidłowo wywiązywali się z obowiązków dotyczących oddawania obwodów rybackich do rybackiego korzystania i realizacji zawartych umów? 3. Czy dyrektorzy RZGW oraz marszałkowie województw należycie wywiązywali się z zadań związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej? 4. Czy podmioty sprawujące nadzór nad gospodarką rybacką prawidłowo realizowały przypisane im zadania?
Zakres podmiotowy	Niniejszą kontrolą objętych zostało 12 jednostek, tj.: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, pięć Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu i Szczecinie) oraz pięć urzędów marszałkowskich (województw: kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego). Doboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy, z uwzględnieniem tych RZGW, na terenie których znajdowała się największa liczba obwodów rybackich i jednocześnie największa liczba obwodów rybackich nieoddanych do użytkowania innym podmiotom.
Kryteria kontroli	Kontrolę w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, KZGW i RZGW przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Kontrolę w urzędach marszałkowskich przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, rzetelności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą	Lata 2021–2025 (do 29 sierpnia) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W toku kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do Minister Klimatu i Środowiska o informację w sprawie działań na rzecz ograniczenia populacji kormorana czarnego oraz oceny skuteczności tych działań, a także ewentualnego ujęcia ww. gatunku na liście inwazyjnych gatunków obcych. Wystąpiono również do wszystkich 16 marszałków województw o informację dotyczącą problemów prawnych wymagających podjęcia działań w celu zmiany przepisów Urś. Odnośnie realizowanego przez Wody Polskie programu „Opłata krajowa” pozyskano również informacje z Polskiego Związku Wędkarskiego oraz Związku Producentów Ryb – Organizacji Producentów.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W ramach kontroli nie korzystano z możliwości określonych w art. 12 ustawy o NIK.
Pozostałe informacje	Kontrolę rozpoczęto 14 stycznia 2025 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 29 sierpnia 2025 r. W jej wyniku do kierowników jednostek kontrolowanych skierowano 12 wystąpień pokontrolnych. Zawarto w nich łącznie 21 wniosków pokontrolnych, z których 11 zostało zrealizowanych, a 10 pozostawało w trakcie realizacji. Do 5 wystąpień pokontrolnych złożono ogółem 35 zastrzeżeń. Zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwzględniono w całości. Spośród 18 zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa PGW WP trzy uwzględnione zostały w całości, siedem w części, zaś osiem zostało oddalonych. Z siedmiu zastrzeżeń zgłoszonych przez dyrektora RZGW w Gdańsku w całości uwzględniono dwa, w części również dwa, a trzy zastrzeżenia zostały oddalone. Dyrektor RZGW w Szczecinie zgłosił 5 zastrzeżeń, z których trzy zostały uwzględnione w całości, jedno w części, a jedno oddalone. Z trzech zastrzeżeń zgłoszonych przez dyrektora RZGW w Bydgoszczy dwa zostały uwzględnione częściowo, a jedno oddalone.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Bydgoszczy	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy	Agnieszka Siłacz p.o. Dyrektor RZGW w Bydgoszczy
2.		Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Piotr Całbecki Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
3.	Delegatura w Gdańsku	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	Andrzej Ryński Dyrektor RZGW w Gdańsku
4.		Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Mieczysław Struk Marszałek W ojewództwa Pomorskiego
5.	Delegatura w Olsztynie	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Stefan Krajewski Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
6.		Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Mateusz Balcerowicz Prezes PGW Wody Polskie
7.		Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku	Marian Magnuszewski Dyrektor RZGW w Białymstoku
8.		Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Marcin Kuchciński Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
9.	Delegatura w Poznaniu	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Michał Wierzbicki Dyrektor RZGW w Poznaniu
10.		Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	Marek Woźniak Marszałek Województwa Wielkopolskiego
11.	Delegatura w Szczecinie	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	Michał Durka Dyrektor RZGW w Szczecinie
12.		Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ocena w formie opisowej	- MRiRW podejmował działania na rzecz zapewnienia właściwego otoczenia merytorycznego do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących. - MRiRW podejmował właściwe działania na rzecz ograniczenia populacji kormorana czarnego stanowiącego zagrożenie dla ekosystemów wodnych i bytujących w nich ryb.	- W okresie objętym kontrolą MRiRW nie podejmował działań zmierzających do doprecyzowania przepisów odnoszących się do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących. - Nadzór MRiRW nad gospodarką rybacką i podmiotami realizującymi przypisane im zadania z jej zakresu był nieskuteczny, a jego zakres niewystarczający. - MRiRW nie zapobiegł wdrożeniu przez PGW WP programów „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa”, które nie miały umocowania w obowiązujących przepisach prawa. - MRiRW nie dołożył należytej staranności w zakresie skutecznego pozyskania od niektórych marszałków województw i wojewodów corocznie składanych informacji dotyczących rybactwa śródlądowego.
2.	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	Ocena negatywna	Prezes PGW WP w prawidłowy sposób realizował zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką rybacką, m.in. planując i realizując kontrole obwodów rybackich.	- Prezes PGW WP wbrew przepisom Urś i wytycznym Ministra wdrożył i realizował programy „Nasze łowiska” i „Opłata krajowa”. - Wbrew przepisom art. 6d ust. 1 Urś oraz wytycznym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, PGW WP nie przekazywało niektórych obwodów rybackich do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie innym podmiotom. W wyniku tego liczba obwodów, w których dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką wzrosła z 27 w 2021 r. do 126 w 2024 r.
3.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku	Ocena w formie opisowej	- W okresie objętym kontrolą dyrektor RZGW prawidłowo oddawał obwody rybackie do rybackiego korzystania w drodze konkursów ofert oraz właściwie stosując instytucję pierwszeństwa przy zawarciu umowy na kolejny okres. - Dyrektor RZGW skutecznie egzekwował od uprawnionych do rybactwa obowiązki określone w zawartych z nimi umowach. - Dyrektor RZGW właściwie realizował zadania w zakresie	W sześciu obwodach rybackich nieoddanym innym użytkownikom do rybackiego użytkowania, RZGW nie prowadziło gospodarki rybackiej w całym okresie objętym kontrolą.

			nadzoru nad gospodarką rybacką, w tym przeprowadzał kontrole u uprawnionych do rybactwa. - Dyrektor RZGW należycie wywiązywał się z zadań związanych z prowadzeniem gospodarki rybackiej w obwodach nieoddanych innym podmiotom w użytkowanie lub dzierżawę.	
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy	Ocena w formie opisowej	- RZGW podejmował prawidłowe działania w celu wyegzekwowania postanowień umów z użytkownikami obwodów rybackich. - Dokumentacja gospodarki rybackiej prowadzonej w obwodach nieoddanych do użytkowania innym użytkownikom spełniała wymogi określone przepisami prawa. - Prawidłowo przeprowadzano kontrole wypełniania obowiązków umownych przez użytkowników rybackich, a ich skala umożliwiała skontrolowanie wszystkich podmiotów uprawnionych do rybactwa co najmniej raz w okresie obowiązywania umów.	- Stwierdzono nieprawidłowości związane z terminem wystawiania i zapłaty faktur dotyczących opłaty rocznej. - Zmiany umowy w zakresie powierzchni zasadniczego obwodu rybackiego określonego aktualnym operatem dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.
5.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	Ocena w formie opisowej	- Dyrektor RZGW na ogół prawidłowo wywiązywał się z obowiązków dotyczących oddawania obwodów rybackich do rybackiego korzystania. - Dyrektor RZGW na ogół prawidłowo realizował przypisane mu zadania w zakresie nadzoru nad gospodarką rybacką. - Dyrektor RZGW prawidłowo reagował na istotne naruszenia postanowień wszystkich zbadanych umów z użytkownikami rybackimi.	- Dyrektor RZGW nie zawsze skutecznie egzekwował obowiązki określone w umowach i nie zawsze należycie wywiązywał się z zadań dotyczących prowadzenia przez RZGW gospodarki rybackiej. - W latach 2022–2023 nie zrealizowano w całości planów kontroli.
6.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Ocena w formie opisowej	- Dyrektor RZGW właściwie sprawował nadzór nad prowadzeniem gospodarki rybackiej i realizacją umów użytkowania obwodów rybackich. - W obwodach rybackich nieoddanych innym podmiotom w użytkowanie Dyrektor RZGW wywiązał się z poniesienia nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia w wielkościach określonych operatem rybackim. - Dokumentacja gospodarki rybackiej realizowanej w obwodach nieoddanych innym podmiotom w użytkowanie, była prowadzona przez Dyrektora RZGW zgodnie z obowiązującymi wymogami.	- Dyrektor RZGW nie zawsze egzekwował od uprawnionych do rybactwa wymogi przekazywania ksiąg gospodarczych. - W jednym przypadku, w informacji skierowanej do Prezesa PGW WP dotyczącej wyników kontroli realizacji umów przeprowadzonych w 2023 r., przedstawiono dane częściowo niezgodne ze stanem rzeczywistym. - Nie w pełni prawidłowo udokumentowano ustalenia w jednym z objętych badaniem protokołów kontroli, w zakresie faktycznie formułowanego zalecenia pokontrolnego.
7.	Regionalny Zarząd Gospodarki	Ocena w formie opisowej	- RZGW właściwie realizował nadzór nad gospodarką rybacką prowadzoną w obwodach	- W jednostkowych przypadkach stwierdzono naruszenia procedur wewnętrznych w zakresie

	Wodnej w Szczecinie		rybackich oddanych w użytkowanie i dzierżawę. - W umowach użytkowania obwodów rybackich w sposób należyty zabezpieczone zostały interesy Skarbu Państwa. - RZGW na bieżąco analizował realizację postanowień umownych i wymogów określonych w operatach rybackich, wykorzystując m.in. informacje otrzymywane od marszałków województw i uprawnionych do rybactwa. - RZGW rzetelnie i skutecznie realizował działania nadzorcze nad przestrzeganiem przez użytkowników obwodów rybackich, warunków określonych w operatach rybackich i zawartych umowach.	dokumentowania podejmowanych czynności wobec podmiotów uprawnionych do rybactwa. - Stwierdzono przypadek niewystawienia faktury z tytułu opłaty rocznej z góry za dany rok. - Stwierdzono przypadki niepobierania w pierwszej kolejności odsetek za zwłokę w przypadku nieterminowych płatności. - Stwierdzono przypadki niewywiązywania się z obowiązku poniesienia nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia obligatoryjne w wielkościach i sortymentach przewidzianych operatem rybackim w obwodach, które nie zostały oddane do użytkowania innym podmiotom.
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko- Pomorskiego w Toruniu	Ocena w formie opisowej	- W Urzędzie Marszałkowskim prawidłowo realizowana zadania związane z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej. - Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne i wydawano decyzje zezwalające na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym oraz wyrażające zgodę na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych. - Prawidłowo oraz w wymaganym terminie sporządzano oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez podmioty którym przekazano obwody rybackie.	Nie dokonywano ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez cztery RZGW w 10 obwodach rybackich.
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Ocena w formie opisowej	- W Urzędzie Marszałkowskim prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne i wydawano: decyzje zezwalające na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym i wyrażające zgodę na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych oraz decyzje zwalniające od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. - Zarząd Województwa prawidłowo ustanowił jeden obręb ochronny poprzez rozszerzenie granic uprzednio już istniejącego. - W Urzędzie Marszałkowskim prawidłowo sporządzano oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez podmioty, którym przekazano obwody do wykorzystania.	- W dwóch sprawach, w 2022 r. oraz w 2023 r. Marszałek Województwa dokonał ustalenia wyniku ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej po upływie sześciu lat od sporządzenia poprzedniej oceny, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym. - W jednym przypadku Marszałek Województwa, w procesie oceniania realizacji obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej uznał, że podmiot uprawniony do rybactwa odmówił podpisania protokołu ze sprawdzenia tej działalności bez rzetelnego, jednoznacznego ustalenia, czy rzeczywiście doszło do odmowy podpisania dokumentu. - Nie dokonywano ocen wypełniania obowiązku prowadzenia

				racjonalnej gospodarki rybackiej przez trzy właściwe miejscowo RZGW w 49 obwodach rybackich.
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Ocena w formie opisowej	- Marszałek Województwa prawidłowo realizował przypisane mu zadania w zakresie nadzoru nad gospodarką rybacką. - Marszałek Województwa terminowo, rzetelnie i zgodnie z przepisami obowiązującego prawa wydał wszystkie zbadane decyzje administracyjne zezwalające na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym.	Marszałek Województwa wydał dwie decyzje odmowne w sprawie uznania zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, jednakże przedmiot rozstrzygnięcia jednej z nich był niezgodny z przedmiotem wniosku złożonego przez dyrektora właściwego RZGW.
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Ocena pozytywna	- Marszałek Województwa należycie wywiązywał się z zadań związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej. - Marszałek Województwa prawidłowo realizował zadania dotyczące oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez uprawnionych do rybactwa.	W działalności kontrolowanej jednostki nie stwierdzono nieprawidłowości.
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodnio-pomorskiego	Ocena w formie opisowej	- Urząd Marszałkowski właściwie realizował zadania związane z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej. - Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne i wydawano decyzje: w sprawie zwolnienia od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, uznania zbiornika za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, zezwalające na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym oraz wyrażające zgodę na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych.	W okresie objętym kontrolą nie dokonano 110 ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez RZGW w Szczecinie i w Bydgoszczy w obwodach, które nie zostały przekazane do korzystania innym podmiotom uprawnionym do rybactwa. Ponadto, w jednym przypadku z 20 zbadanych, nie dokonano oceny w wymaganym terminie.

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Prawo wodne

Zgodnie z art. 22 Prawa wodnego śródlądowymi wodami płynącymi są wody w: 1) ciekach naturalnych oraz źródłach, z których cieki te biorą początek, 2) jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych, 3) sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących, 4) kanałach. Artykuł 34 tej ustawy definiuje szczególne korzystanie z wód. Jest nim korzystanie wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód, obejmujące m.in. rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych.

Stosownie do art. 212 Prawa wodnego prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują – w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych – Wody Polskie. Stosownie do art. 239 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa wodnego są one państwową osobą prawną, w skład której wchodzi m.in. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz regionalne zarządy gospodarki wodnej. W myśl art. 240 ust. 2 ww. ustawy KZGW realizuje działania służące zrównoważonemu gospodarowaniu wodami, w tym osiągnięciu celów środowiskowych na obszarach dorzeczy i współuczestniczy w ich realizacji oraz nadzoruje planowanie i realizację zadań związanych z utrzymaniem wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną. Do zadań RZGW należy z kolei, zgodnie z art. 240 ust. 3 pkt 9 i 12 tej ustawy, wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz gruntów pokrytych tymi wodami oraz wykonywanie uprawnień właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego w stosunku do śródlądowych wód płynących stanowiących własność Skarbu Państwa.

Uprawnienia właściciela do pobierania pożytków z wód określone zostały w art. 263 ust. 1, 3 i 4 Prawa wodnego. W przepisach tych wskazano, że ryby oraz inne organizmy żyjące w wodzie stanowią jej pożytki, do pobierania których uprawniony jest właściciel wód. Uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego w stosunku do śródlądowych wód płynących stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują Wody Polskie, zaś zasady i warunki korzystania z publicznych śródlądowych wód płynących są określone w ustawie o rybactwie śródlądowym. Nadzór nad realizacją przez Wody Polskie zadań w zakresie rybactwa śródlądowego wykonuje minister właściwy do spraw rybołówstwa, który w ramach nadzoru może: 1) zarządzić przeprowadzenie kontroli, 2) żądać przedstawienia mu informacji oraz dokumentów, 3) wydawać wytyczne i zalecenia w zakresie realizacji zadań

wynikających z ustawy o rybactwie śródlądowym (art. 263 ust. 5 i 6 Prawa wodnego). W art. 267 pkt 7 Prawa wodnego określono natomiast instrumenty ekonomiczne służące gospodarowaniu wodami. Zaliczono do nich opłaty roczne określone w art. 6d ust. 4 ustawy o rybactwie śródlądowym.

Artykuł 329 ust. 2 pkt 8 Prawa wodnego stanowi, że dane dotyczące informacji o ustanowionych obwodach rybackich gromadzi się w systemie informacyjnym gospodarowania wodami. Stosownie do art. 330 ust. 1 tej ustawy system ten prowadzony jest, z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne, przez Wody Polskie, zaś dostęp do tych danych jest nieodpłatny, o czym stanowi art. 332 ust. 1 Prawa wodnego.

Ustawa o rybactwie śródlądowym

Zasady i warunki ochrony, chowu, hodowli i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych zostały określone w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym. W art. 2a tej ustawy zapisano, że ochronę i odbudowę zasobów ryb w wodach (za wyjątkiem gatunków chronionych) zapewnia się przez racjonalne gospodarowanie wodami, w tym podejmowanie działań służących utrzymaniu, odtworzeniu lub przywróceniu właściwego stanu tych zasobów i relacji przyrodniczych, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Uprawnionym do chowu, hodowli i połowu ryb (art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy) jest w obwodzie rybackim podmiot wykonujący uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego albo osoba władająca obwodem rybackim na podstawie zawartej umowy. Stosownie do art. 6 ust. 1, 2 i 2a ww. ustawy uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką, która polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa. Oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim dokonuje marszałek województwa na podstawie operatu rybackiego, dokumentacji gospodarki rybackiej oraz programu ochrony i odbudowy zasobów ryb, co najmniej raz na 5 lat. O wynikach takiej oceny, zgodnie z art. 6 ust. 2c Urś, marszałek powiadamia organ administracji publicznej wykonujący uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego, niezwłocznie po upływie terminu wyznaczonemu uprawnionemu do rybactwa do usunięcia nieprawidłowości w prowadzonej gospodarce rybackiej.

Zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim, zgodnie z art. 6a ust. 1, 2 i ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o rybactwie śródlądowym, określone są w operacie rybackim sporządzonym przez

uprawnionego do rybactwa. Operat taki sporządza się raz na 10 lat, a zawiera on dane dotyczące obwodu rybackiego oraz zasady prowadzenia gospodarki rybackiej. W art. 6d ust. 1-4 tej ustawy zapisano, że publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące stanowiące własność Skarbu Państwa dyrektor regionalnego zarządu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie przekazuje do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie obwodu rybackiego. Oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego następuje za opłatą roczną, na czas nie krótszy niż 10 lat, na podstawie umowy, do zawarcia której upoważniony jest dyrektor RZGW, zaś warunkiem do oddania w użytkowanie jest pozytywne zaopiniowanie operatu rybackiego. Oddanie w użytkowanie następuje w drodze konkursu ofert.

**Akty wykonawcze do
ustawy o rybactwie
śródlądowym**

Sposób prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej został określony w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 lutego 2013 r. w sprawie prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej. Zapisano w nim, że w obwodzie rybackim (§ 2 pkt 1) dokumentacja taka obejmuje: protokół zarybień, protokół połowu ryb i raków, księgę gospodarczą oraz zestawienia roczne.

Sposoby sporządzania operatu rybackiego, szczegółowe wymagania, jakim powinien on odpowiadać, jednostki uprawnione do jego opiniowania oraz sposoby opiniowania ustalone zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 września 2020 r. w sprawie operatu rybackiego. Uregulowano w nim zasady opracowywania takiej dokumentacji, w tym wykorzystania danych zamieszczonych w systemie informacyjnym gospodarowania wodami, a także sposób opiniowania operatów oraz wskazanie jednostki uprawnionej do wykonywania takich zadań.

Zasady przeprowadzania konkursów na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich, w tym elementy ofert i sposób ich oceny, czynności komisji konkursowej, a także wysokość maksymalnej stawki opłaty rocznej za 1 ha powierzchni obwodu rybackiego, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich.

**Uwarunkowania
organizacyjno-
ekonomiczne**

Ogólna powierzchnia polskich wód śródlądowych (naturalnych i sztucznych) wynosi około 650 tys. ha, w tym powierzchnia jezior to niemal 320 tys. ha, rzek i potoków – ok. 140 tys. ha, stawów rybnych – ok. 70 tys. ha, zbiorników zaporowych – ok. 55 tys. ha, a zalewisk i starorzeczy – ok. 40 tys. ha. Większość śródlądowych wód płynących wykorzystywana jest do celów rybackich. Gospodarka rybacka na tych wodach prowadzona jest w obwodach rybackich, które od 1 stycznia 2018 r. ustanawia i znosi wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego (wcześniej

dyrektor RZGW w drodze rozporządzenia). Są one ustanawiane wyłącznie na publicznych śródlądowych wodach płynących. Obwody rybackie mogą być oddane do gospodarczego wykorzystania podmiotom niepublicznym, w tym osobom prawnym (spółkom), osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą oraz jednostkom organizacyjnym Polskiego Związku Wędkarskiego. Co do zasady, gospodarkę rybacką w danym obwodzie rybackim powinien prowadzić tylko jeden podmiot uprawniony do rybactwa. Podstawą prowadzenia tej gospodarki są operaty rybackie opracowywane dla poszczególnych obwodów rybackich. W operacie powinny być zawarte wytyczne, co do sposobu prowadzenia gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim, w tym alternatywne możliwości prowadzenia gospodarki rybackiej, umożliwiające elastyczne dostosowanie bieżącej gospodarki rybackiej do zmiennych warunków, szczególnie w zakresie wielkości i rodzaju zarybień oraz połowów. Operat rybacki, poza elementami dotyczącymi charakterystyki danego obwodu rybackiego, określa typ i zasady prowadzonej gospodarki rybackiej, w tym nakłady rzeczowo-finansowe przewidziane na zarybienia, tj. ilość i rodzaj materiału zarybieniowego. Określa on też tzw. presję wędkarską, czyli maksymalną liczbę osób, które w ciągu jednego dnia mogą uprawiać amatorski połów ryb w danym zbiorniku wodnym oraz limity wędkarskich połowów ryb.

Każdego uprawnionego do rybactwa obowiązują te same reguły gospodarowania populacjami ryb, choć w zależności od rodzaju ekosystemu oraz jego jakości i stanu, mogą być użyte inne instrumenty i środki do osiągnięcia zakładanych celów. I tak, każdy użytkownik rybacki jest zobowiązany do prowadzenia dokumentacji rybackiej, którą co roku wysyła do RZGW. Dodatkowo jest obowiązany dokonywać opłaty za użytkowaną powierzchnię obwodu rybackiego wyrażoną w równowartości ceny żyta ustalonej co roku Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Użytkownik rybacki ma również obowiązek każdorazowego pisemnego powiadamiania, w terminie określonym w umowie, dyrektora RZGW o planowanym zarybianiu wód obwodu rybackiego. Niewywiązywanie się z ww. obowiązków, w tym zwłaszcza nie realizowanie założeń zawartych w operacie rybackim, skutkuje rozwiązaniem umowy użytkowania przez dyrektora RZGW w każdym okresie i bez odszkodowania.

Ustawodawca dopuścił różne formy korzystania z zasobów ryb pod warunkiem ich racjonalności i zachowania ryb w równowadze biologicznej. Połowy ryb w wodach śródlądowych można zatem podzielić⁶⁶ na profesjonalne (gospodarcze), dokonywane przez uprawnionych do tego rybaków oraz amatorskie, czyli prowadzone przez wędkarzy. Obie

⁶⁶ T. Czerwiński, „Porównanie modelu prowadzenia gospodarki rybacko-wędkarskiej i wędkarskiej”, Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie.

te formy różnią się przede wszystkim rodzajem wykorzystywanych narzędzi połowowych oraz w dużej mierze celem połowów. Rybacy profesjonalni posługują się kilkoma rodzajami sieci i urządzeń rybackich, natomiast wędkarze mogą łowić wyłącznie wędkami. W przypadku profesjonalnych połowów ich główne cele to: ekonomiczne, gospodarcze i ekologiczne. Natomiast połowy amatorskie spełniają głównie funkcje rekreacyjne, choć ryby łowione są również w celach konsumpcyjnych, sportowych oraz sporadycznie zarobkowych. Dwie formy eksploatacji zasobów ryb różnią się zasadniczo metodami, uzyskiwaną strukturą i wielkością połowów oraz presją na ekosystemy wodne, w związku z czym niosą różne konsekwencje dla środowiska naturalnego i zasobów ichtiofauny.

Nadzór właścicielski nad podmiotami uprawnionymi do rybactwa w zakresie prowadzonej przez nie gospodarki rybackiej sprawowany jest przez właściwych dyrektorów RZGW. Do ich zadań należy egzekwowanie postanowień umów dzierżawy oraz umów użytkowania obwodów rybackich, w tym pobieranie opłat rocznych z tytułu użytkowania obwodu rybackiego, a także egzekwowanie corocznych nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia. Upoważnione przez dyrektora RZGW osoby mają prawo wstępu na teren obwodów rybackich celem skontrolowania przestrzegania przez podmioty uprawnione do rybactwa postanowień zawartych umów. RZGW gromadzą również roczne dane dotyczące gospodarki rybackiej prowadzonej w poszczególnych obwodach oraz informacje o zanieczyszczeniach wód danego obwodu, a także o wszelkich działaniach mogących niekorzystnie zmieniać warunki środowiskowe. Do ich przekazywania zobowiązani są użytkownicy obwodów rybackich.

Dyrektorzy RZGW, jako organy wykonujące uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego, są również podmiotami uprawnionymi do rybactwa. W sytuacji, gdy dany obwód rybacki nie został przekazany innemu podmiotowi do gospodarczego wykorzystania, obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej spoczywa na dyrektorsze RZGW. Niemniej, w opinii ekspertów sytuacja taka nie powinna mieć charakteru długotrwałego i mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy dla danego obwodu rybackiego nie został wyłoniony w drodze konkursu użytkownik rybacki.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 103).
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej (Dz. U. poz. 326).
8. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 września 2020 r. w sprawie operatu rybackiego (Dz. U. poz. 1661).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego (Dz. U. poz. 1595).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, 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. Przewodniczący Komisji do spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP
7. Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Minister Infrastruktury
10. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
11. Wojewodowie
12. Marszałkowie województw



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 14 lipca 2026 r.
znak sprawy: RYB.fmk.0910.1.2026

Pan

Mariusz Haładyj

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

**Dotyczy: informacji o wynikach kontroli „Gospodarka rybacka na publicznych
śródlądowych wodach płynących.**

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaniem przy piśmie z dnia 7 lipca 2026 r. znak: DWO.430.3.2026 informacji o wynikach kontroli „Gospodarka rybacka na publicznych śródlądowych wodach płynących”, Nr ewid. 95/2025/P/25/071/LOL, poniżej przedstawiam następujące stanowisko.

Po analizie przekazanej ww. informacji o wynikach kontroli, nie można zgodzić się z ogólną oceną przedstawioną przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie nieskutecznego nadzoru Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie. Przedstawiane, w trakcie kontroli merytorycznej, wyjaśnienia w tym w zakresie jednoznacznie wskazywały, że problem dotyczy działań Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, które były niezgodne z przepisami oraz wytycznymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – co wielokrotnie przywołuje się w Informacji o wynikach kontroli „Gospodarka rybacka na publicznych śródlądowych wodach płynących”.

Należy także podkreślić, że w przeważającej większości Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła dużą ilość działań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (m.in. zapewnienie otoczenia merytorycznego, prowadzenie prac legislacyjnych, działania dotyczące kormorana czy programów UE), co świadczy o prawidłowości

podejmowanych przez resort rolnictwa działań w zakresie gospodarki rybackiej jak również nie wskazuje na istnienie istotnych mankamentów w obowiązującym prawie w obszarze rybactwa śródlądowego.

Niemniej jednak trzeba zapewnić, że przedstawione w ww. Informacji wnioski, zostaną poddane analizie pod kątem konieczności zmiany ustawy o rybactwie śródlądowym. Jeżeli wyniki tej analizy wykażą potrzebę doprecyzowania obowiązujących regulacji lub wprowadzenia zmian, zostaną podjęte odpowiednie działania legislacyjne w tym zakresie.

Traktując ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z należytą uwagą, konieczne jest podkreślenie, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi będzie wykorzystywać, przekazane po przeprowadzonej kontroli, oceny i wnioski w podejmowanych w przyszłości działaniach z zakresu gospodarki rybackiej na publicznych wodach śródlądowych.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jacek Czerniak
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

DWO.430.3.2026

Warszawa, 2026-07-23

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

**do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Informacji o wynikach kontroli
„Gospodarka rybacka na publicznych śródlądowych wodach płynących”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, uprzejmie przedkładam opinię do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zawartego w piśmie z 14 lipca 2026 r., RYB.fmk.0910.1.2026.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zasadność sformułowanej oceny, że nadzór Ministra nad Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie był nieskuteczny. Faktem jest, że pomimo napływających do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi informacji o niezgodnych z przepisami działaniach PGW WP w obszarze rybactwa śródlądowego, Minister, jako organ nadzorujący Wody Polskie w tym zakresie, nie korzystał z instrumentu nadzoru, w jaki został wyposażony przepisem art. 263 ust. 6 pkt 1 Prawa wodnego. Nie przeprowadził bowiem w Wodach Polskich ani jednej kontroli. Wprawdzie, w ramach posiadanych uprawnień, Minister żądał od Wód Polskich przedstawiania informacji i dokumentów, a także wydawał wytyczne w zakresie realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym, jednak nie skutkowało to zaprzestaniem przez ww. gospodarstwo działań niezgodnych z przepisami tej ustawy oraz wydanymi wytycznymi.

Dziękuję jednocześnie, że przedstawione przez NIK wnioski, zawarte w informacji o wynikach kontroli, zostaną poddane analizie pod kątem konieczności zmiany ustawy o rybactwie śródlądowym oraz że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi będzie wykorzystywać przekazane przez Izbę oceny i wnioski w podejmowanych w przyszłości działaniach z zakresu gospodarki rybackiej na publicznych wodach śródlądowych.

Z szacunkiem

Mariusz Haładaj
/podpisano elektronicznie/