



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK Jacek Kozłowski

LOL.410.3.1.2025

Pan
Stefan Krajewski
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Ministerstwo Rolnictwa
i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30,
00-930 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/071 – Gospodarka rybacka na publicznych śródlądowych wodach płynących

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały numer 61/2025 Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 października 2025 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
tel. 48896788200, lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „Ministerstwo” lub „MRiRW”), ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stefan Krajewski, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „Minister”) od 24 lipca 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Czesław Siekierski – od 13 grudnia 2023 r. do 24 lipca 2025 r. 2. Anna Gębicka – od 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. 3. Robert Telus – od 6 kwietnia do 27 listopada 2023 r. 4. Henryk Kowalczyk – od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2023 r. 5. Grzegorz Puda – od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Otoczenie prawne i merytoryczne w celu zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. 2. Nadzór nad zadaniami związanymi z użytkowaniem obwodów rybackich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2025; do czasu zakończenia czynności kontrolnych ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Piotr Wanic – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/10/2025 z 14 stycznia 2025 r. 2. Piotr Stupienko – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/16/2025 z 3 lutego 2025 r. 3. Edward Odojewski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/28/2025 z 28 marca 2025 r. 4. Piotr Górny – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/62/2025 z 30 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-13)

¹ Tj. do 14 sierpnia 2025 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister w okresie objętym kontrolą prowadził prace legislacyjne związane ze zmianą przepisów dotyczących rybactwa śródlądowego. W efekcie tego w latach 2021-2024 weszły w życie cztery zmiany przepisów. 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 NIK w toku niniejszej kontroli marszałkowie województw nadzorujący podmioty uprawnione do rybactwa wskazali na szereg zagadnień, które w ich ocenie powinny zostać uregulowane w ustawie z dnia z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁴ i jej aktach wykonawczych. Związane one były zwłaszcza z sytuacją samodzielnego prowadzenia przez dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (dalej: RZGW) gospodarki rybackiej, 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, co powodowało różnice w interpretacji i stosowaniu przepisów.

Minister podejmując działania na rzecz zapewnienia właściwego otoczenia merytorycznego do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących opracował Strategię Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 oraz Plan Gospodarowania Zasobami Węgorza w Polsce, a także realizował programy unijne, np. PO RYBY 2014-2020. Właściwe były też działania Ministra na rzecz ograniczenia populacji kormorana czarnego stanowiącego zagrożenie dla ekosystemów wodnych i bytujących w nich ryb.

Nadzór Ministra nad gospodarką rybacką i podmiotami realizującymi przypisane im zadania z jej zakresu był nieskuteczny, a jego zakres niewystarczający. Minister nie wyegzekwował bowiem stosowania się przez jednostki⁵ Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW WP) do wydawanych przez siebie wytycznych i zaleceń. Uwagi zgłaszane do opracowywanego wzoru umowy użytkowania obwodu rybackiego nie były przez PGW WP uwzględniane, zaś kierowane do dyrektorów RZGW pisma w sprawie nieoddawania obwodów rybackich do użytkowania innym podmiotom nie wpłynęły na działania podejmowane w tym zakresie przez ww. dyrektorów. W latach 2021-2024 Minister nie przeprowadził też w jednostkach PGW WP ani jednej kontroli w zakresie gospodarki rybackiej, mimo iż pracownicy MRiRW wiedzieli o nieprawidłowościach w działaniach tych podmiotów. Nie zapobiegł również wdrożeniu przez PGW WP programów „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa”, które nie miały umocowania w obowiązujących przepisach prawa.

W konsekwencji nieskutecznego nadzoru Ministra nad PGW WP sukcesywnie wzrastała liczba obwodów rybackich – z 27 w 2021 r. do 126 w 2024 r., w których ww. gospodarstwo samodzielnie prowadziło gospodarkę rybacką, choć zgodnie ze stanowiskiem Ministra obwody te należało oddać do rybackiego wykorzystania innym podmiotom. Przez okres blisko dwóch lat PGW WP realizowało też programy niezgodne z obowiązującymi przepisami, a przez

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako pozytywną, negatywną lub w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 883, dalej: Urś

⁵ Tj. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW) i RZGW.

prawie półtora roku (od marca 2024 r.), mimo intensywnych prac, wciąż nie został wypracowany nowy wzór umowy użytkowania obwodów rybackich.

Minister nie dołożył też należytej staranności w zakresie skutecznego pozyskania od niektórych marszałków województw i wojewodów corocznie składanych informacji dotyczących rybactwa śródlądowego. W rezultacie nie dysponował pełnymi danymi w zakresie negatywnych ocen użytkowników rybackich oraz liczby i powierzchni ustanowionych obwodów rybackich i ich zmian w ciągu roku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Otoczenie prawne i merytoryczne w celu zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej
Opis stanu faktycznego	1.1. W Ministerstwie opracowano nw. strategie i programy, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, dotyczące m.in. rybactwa śródlądowego: • <i>Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030</i>⁷ (dalej: „Strategia”). Dokument ten przyjęła Rada Ministrów 15 października 2019 r. (aktualizacja 11 listopada 2023 r.⁸). Określa on podstawowe uwarunkowania, krajowe cele i kierunki rozwoju projektowane dla sektora rolno-spożywczego, obejmującego produkty rybołówstwa i obszarów wiejskich, w tym rybackich. W Strategii nakreślono m.in. prognozę krajowych wydatków z budżetu państwa (będących w dyspozycji ministra właściwego ds. rybołówstwa) na rzecz realizacji działań do 2025 r. Jej budżet oparto m.in. na założeniach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP) na lata 2023-2026⁹. Źródłem finansowania działań Strategii są też środki zewnętrzne, w tym UE. W dokumencie tym ujęte zostały działania i projekty będące w kompetencji MRiRW, jak też innych resortów oraz samorządów województw. Zapisano, że planowane działania dotyczą wszystkich gospodarstw rolnych/rybackich oraz obszarów wiejskich, z uwzględnieniem ich różnych potrzeb rozwojowych. W ramach tych działań do 2030 r. przewidziano m.in.: – wspieranie zrównoważonego rozwoju małych, średnich i dużych gospodarstw rolnych, – większe niż dotąd wykorzystanie potencjału sektora rolno-spożywczego, m.in. dzięki rozwojowi umiejętności jego pracowników, wykorzystaniu nowych technologii w produkcji i zastosowaniu rozwiązań cyfrowych, – budowanie konkurencyjnej pozycji polskiej żywności na rynkach zagranicznych, której znakiem rozpoznawczym będzie wysoka jakość, – prowadzenie produkcji rolniczej i rybackiej z poszanowaniem zasad ochrony środowiska oraz dostosowanie sektora rolno-spożywczego do zmian klimatu, w tym m.in. w zakresie dostępności do wody. • <i>Plan Gospodarowania Zasobami Węgorza w Polsce</i> (dalej: „Plan”). Dokument obowiązuje od 6 stycznia 2010 r.; 4 lipca 2024 r. jego aktualizację przekazano do Komisji Europejskiej celem dokonania oceny naukowo-technicznej¹⁰. Plan

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, negatywna albo w formie opisowej.

⁷ Uchwała Rady Ministrów z 15 października 2019 r. ws. przyjęcia Strategii (M.P. z 2019 r. poz. 1150).

⁸ Uchwała Rady Ministrów z 17 października 2023 r. ws. aktualizacji Strategii (M.P. z 2023 r. poz. 1214).

⁹ Przyjętego uchwałą nr 55 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 461).

¹⁰ Do czasu zaakceptowania przez KE aktualizacji Planu obowiązuje on w brzmieniu zatwierdzonym przez KE w dniu 6 stycznia 2010 r.

zakłada m.in.: ograniczenie śmiertelności połowowej (rybackiej i wędkarskiej), zarybianie narybkiem o długości Lt<20 cm i udrożnienie rzek dla migracji ryb. Ponadto Ministerstwo realizowało w okresie objętym kontrolą następujące programy operacyjne UE:

- *Europejski Fundusz Morski i Rybacki – Program Operacyjny dla Polski (PO RYBY 2014-2020)*¹¹. Program realizowano 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,
 - 1.18. Różnicowanie działalności i nowe formy dochodów.
- *Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury – Program dla Polski Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021-2027 (FER)*¹². Działania w ramach programu obejmują 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.

(akta kontroli str. 14-28, 81-111 i 676-684)

1.1.1. W okresie objętym kontrolą Minister nie wprowadził na terytorium RP lub jego części, w drodze rozporządzenia, w którym mowa w art. 2b Urś, programu ochrony i odbudowy zasobów ryb określonych gatunków.

Dyrektor Departamentu Rybołówstwa w Ministerstwie, działając z upoważnienia Ministra, podała, że podstawowym założeniem wprowadzenia do przepisów Urś możliwości wprowadzenia programów ochrony i odbudowy zasobów ryb było wykonanie przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1100/2007 z 18 września 2007 r. ustanawiającego środki na odbudowę zasobów węgorza europejskiego. Jednocześnie uznano za zasadne, aby przygotowane rozwiązania prawne były uniwersalne i umożliwiały przygotowanie i wprowadzenie programów ochrony i odbudowy gat. ryb innych niż węgorz europejski. Podała, że w uzasadnieniu ustawy, jako gatunki mogące wymagać opracowania programu ochrony i odbudowy zasobów ryb, wskazano gatunki ryb dwuśrodowiskowych, takich jak łosoś, troć, certa czy jesiotr ostronosy. W przypadku łososa i troci zdecydowano się nie uruchamiać krajowych działań legislacyjnych dot. tych gatunków do czasu podjęcia przez KE legislacyjnego uregulowania wieloletnich zasad ochrony i odbudowy zasobów tych gatunków ryb. W odniesieniu do certy uznano, że aktualnie nie znajduje ona takiego uznania gospodarczego, które uzasadniałoby podjęcie działań legislacyjnych w postaci ustanowienia odrębnego programu ochrony i odbudowy jej zasobów. W przypadku jesiotra ostronosiego, objęty został ochroną gatunkową na mocy rozporządzenia Ministra Środowiska z 16 grudnia 2016 r. ws. ochrony gatunkowej zwierząt¹³. Ochrona i odbudowa zasobów ryb realizowana poprzez programy określone w art. 2b Urś, nie obejmuje natomiast gatunków ryb, które są objęte ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, co wynika z art. 2a Urś.

(akta kontroli str. 14-28)

¹¹ Przyjęty przez KE decyzją Nr C(2015) 7386 i zmieniony decyzją Nr C(2022) 3249 z 13 maja 2022 r.

¹² Wg decyzji KE Nr C(2022) 8957 z 9 grudnia 2022 r. Od 29 lipca 2024 r. obowiązuje wersja 2.0 FER.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2380.

1.1.2. W Ministerstwie podejmowano następujące inicjatywy i działania zmierzające do ograniczenia wielkości populacji kormorana czarnego:

- Z inicjatywy ministra właściwego ds. rybołówstwa (w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska) utworzony został¹⁴, 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 kluczowa jest problematyka kormorana. Zespół uzgodnił też potrzebę wdrożenia systemu odszkodowań za straty wyrządzane przez kormorana, nie doszedł jednak do porozumienia co do źródeł finansowania i rozwiązań prawnych.

W sprawie odszkodowań za straty wyrządzone przez kormorana dyrektor Departamentu Rybołówstwa wyjaśniła, że Ministerstwo stoi na stanowisku, że kwestie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzane przez zwierzęta objęte ochroną gatunkową znajdują się w kompetencjach Ministra Klimatu i Środowiska;

- Udział przedstawicieli Ministerstwa w pracach Europejskiej Komisji Doradczej ds. Rybołówstwa Śródlądowego i Akwakultury (EIFAAC¹⁵) przy FAO¹⁶. W maju 2022 r. Komisja wydała notę doradczą stwierdzając m.in., że dowody naukowe świadczą, że poziom drapieżnictwa kormorana ma negatywny wpływ na różnorodność biologiczną wód i katastrofalnie wpływa na zasoby chronionych i cennych gospodarczo gatunków ryb.

Dyrektor Departamentu Rybołówstwa wyjaśniła nadto, że uwzględniając starania ww. Komisji, UE zatwierdziła do realizacji w latach 2024-2025 projekt pn. „Przygotowanie ogólnoeuropejskiego doradztwa w zakresie zarządzania, mającego na celu ograniczenie wpływu kormoranów na ryby, rybołówstwo i akwakulturę”¹⁷. Wskazała, że w ramach projektu zostaną zebrane i poddane analizie informacje nt. wpływu drapieżnictwa kormoranów. Najważniejszym efektem tych prac ma być opracowanie projektu ogólnoeuropejskiego planu zarządzania kormoranami. Dodała, że Ministerstwo koordynuje zbieranie informacji o stratach spowodowanych przez kormorany w 2023 r. i 2024 r.;

- W dniu 3 czerwca 2025 r., w siedzibie Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli odbyła się konferencja nt. doradztwa służącego zarządzaniu w celu ograniczenia wpływu drapieżnictwa kormorana. Została ona zorganizowana przez MRiRW we współpracy EIFAAC. Konferencję wpisano w kalendarz oficjalnych wydarzeń polskiej Prezydencji w UE. Wzięło w niej udział ponad 230 delegatów z 35 krajów, reprezentujących sektor akwakultury, rybactwa, połowów amatorskich, a także organizacje zajmujących się ochroną przyrody, w szczególności ptaków. W wydarzeniu uczestniczyli 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. Uczestnicy konferencji omówili wiele zagadnień związanych z kormoranami, rybami, rybołówstwem i interesami akwakultury. Poruszone tematy obejmowały m.in.:

¹⁴ Zarządzeniem nr 56 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 maja 2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 472).

¹⁵ European Inland Fisheries and Aquaculture Advisory Commission.

¹⁶ Food and Agriculture Organization, czy ONZ – Komisja ds. Wyżywienia i Rolnictwa.

¹⁷ Wsparcie ze środków Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury.

- 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 ub. wieku do ponad 2 mln szt. obecnie, zaś do tego sukcesu populacyjnego przyczyniła się ochrona tego gatunku przez Dyrektywę Ptasią, co wywołało niezamierzone skutki w równowadze ekologicznej europejskich wód oraz w gospodarce rybackiej i akwakulturze,
- zmniejszoną rentowność gospodarstw akwakultury z powodu wysokiego poziomu drapieżnictwa ryb; wg danych przedstawiciela Duńskiego Uniwersytetu Technicznego, wzrost drapieżnictwa tego gatunku „jest głównym czynnikiem regulującym dla wielu stad ryb słodkowodnych”, zaś Sekretarz EIFAAC, poinformował, że od 1990 r. produkcja ryb w 27 krajach UE spadła o 19% i wiele rybackich gospodarstw ponosi straty z powodu tego drapieżnictwa, za które nie mogą uzyskać rekompensaty,
- inicjatywę niektórych państw Morza Bałtyckiego, aby zaproponować umieszczenie kormorana w załączniku II części B Dyrektywy Ptasiej UE, co umożliwiłoby polowania na szczęblu krajowym,
- negatywny wpływ kormoranów na wdrażanie dyrektywy wodnej UE,
- potrzebę ustalenia wielkości populacji kormoranów wg sytuacji z 1997 r., kiedy podgatunek kormorana (*Phalacrocorax carbo sinensis*) osiągnął korzystny status ochrony i usunięto go z załącznika I Dyrektywy Ptasiej.

W trakcie konferencji Wiceminister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdził, że rząd polski jest zaniepokojony wpływem kormorana na zasoby ryb, ekosystemy wodne i akwakulturę. Podkreślił też transgraniczną naturę tego problemu i potrzebę międzynarodowej koordynacji w zarządzaniu tym gatunkiem.

Przedstawiciel KE stwierdził, że jest wiele działań, które mogą być podjęte w celu ograniczenia strat w gospodarce rybackiej i akwakulturze. Jeśli jednak działania te nie przyniosą rezultatu i nie będzie innych satysfakcjonujących rozwiązań, to „dyrektywa ptasia”¹⁸ zezwala, pod określonymi warunkami, na odstępstwa od zakazu zabijania kormoranów. Stwierdził, że może to pomóc państwom członkowskim, rybakom, wędkarzom i innym zainteresowanym podmiotom w radzeniu sobie z tym problemem z pełnym poszanowaniem prawa UE. Poinformował, że biorąc pod uwagę obecną elastyczność ram prawnych i dostępne narzędzia KE nie planuje zmian w obowiązujących przepisach w odniesieniu do zakresu ochrony kormoranów, nie planuje też wdrożenia europejskiego planu zarządzania populacją kormorana.

Najistotniejszym punktem konferencji była, przygotowana przez EIFAAC, propozycja ramowych założeń dla planu zarządzania populacją kormorana w UE. Przedstawiciel Uniwersytetu w Hull zaprezentował szkic założeń tego planu, który obejmował będzie proces gromadzenia naukowych danych, ich analizę, wnioski, wdrożenie, monitoring/ocenę i który będzie akceptowalny przez wszystkie zainteresowane podmioty.

Ustalono, że członkowie EIFAAC wykorzystają wnioski z dyskusji, aby plan sfinalizować i przedłożyć PE. Wdrożenie planu będzie obejmować wszystkich kluczowych interesariuszy i będzie zgodne z innymi planami zarządzania przyrodą. Organizatorzy (MRiRW i EIFAAS) zaprosili do zgłaszania uwag do zarządzania kormoranem (do 17 czerwca 2025 r.). Ustalono, że wdrożenie planu (jeśli będzie zatwierdzony) zapewni, że sukces jednego gatunku nie

¹⁸ Dyrektywa PE i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 2010 Nr 20, str. 7).

będzie odbywał się kosztem równowagi ekosystemu, zagrożonych gat. ryb, środków do życia rybaków i rolników ani bezpieczeństwa żywnościowego.

(akta kontroli str. 14-28, 33-80 i 112-116)

W Ministerstwie nie podejmowano działań w celu wpisania kormorana czarnego na listę inwazyjnych gatunków obcych.

Dyrektor Departamentu Rybołówstwa wyjaśniła, że brak jest przesłanek naukowych, które uzasadniałyby uznanie kormorana za gat. obcy. Kormoran był przez szereg lat gat. podlegającym ochronie ścisłej (na podstawie tzw. „dyrektywy ptasiej” i przepisów krajowych), a obecnie znajduje się na liście gatunków chronionych częściowo. Podała, że jeżeli badania naukowe dostarczą nowych danych, będzie można rozważyć wprowadzenie kormorana na listę inwazyjnych gatunków obcych. Z tego względu Ministerstwo nie formułowało oficjalnych postulatów uznania kormorana za gatunek obcy. Wskazywano natomiast, że ze względu na postępujące zmiany klimatyczne zwiększa się zasięg jego występowania i liczebność tego gatunku, przez co wywiera on podobną presję i oddziaływanie do tych wyrządzonych przez inwazyjne gatunki obce.

(akta kontroli str. 14-28)

Z informacji uzyskanej od Minister Klimatu i Środowiska w sprawie działań na rzecz ograniczenia populacji kormorana oraz oceny skuteczności tych działań oraz ewentualnego ujęcia kormorana na liście inwazyjnych gatunków obcych, wynikało m.in., że:

- Podstawową i najbardziej skuteczną metodą mającą na celu zapobieganie szkodom wyrządzonym przez ptaki rybożerne w gospodarce rybackiej jest stosowanie różnych metod ich płoszenia i niepokojenia. W celu umożliwienia prowadzenia tego typu działań przez użytkowników obrębów hodowlanych, ustawodawca, w przepisach z zakresu ochrony przyrody przewidział ich realizację na terenie ww. obrębów bez konieczności zezwoleń. W przypadku gospodarstw rybackich niebędących obrębami hodowlanymi, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska wydają, na wniosek zainteresowanych, zezwolenia m.in. na płoszenie i niepokojenie osobników objętych ochroną;
- Kolejną, mniej skuteczną zdaniem resortu klimatu i środowiska, metodą jest umyślne zabijanie ptaków. Odstrzał ich mniejszej liczby może przynieść zamierzony efekt, lecz w przypadku prowadzenia odstrzału tworzy się efekt „zasysania” osobników w dane miejsce, w wyniku zredukowania konkurencji i zwolnienia niszy pokarmowej;
- W odpowiedzi na postulaty branży rybackiej wprowadzono rozwiązania prawne umożliwiające odejście od składania pojedynczych wniosków o zezwolenia na odstępstwa od zakazów. Art. 56a ust. 1 stanowi bowiem, że: „Regionalny dyrektor ochrony środowiska może zezwolić na obszarze swojego działania, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, w drodze aktu prawa miejscowego, w stosunku do czapli siwej, bobra europejskiego i kormorana czarnego, na czynności podlegające zakazom wg art. 52 ust. 1”;
- Resort środowiska dysponuje aktualnymi danymi dotyczącymi liczebności populacji lęgowej i rozmieszczenia kormorana, dzięki wprowadzeniu do Państwowego Monitoringu Środowiska programu Monitoringu Kormorana. Z danych tych wynika, że liczebność kormorana w Polsce nie rośnie znacząco od ok. 20 lat. Kształtuje się na podobnym poziomie i charakteryzuje stabilnym trendem;

- Kormoran nie spełnia definicji gat. obcego, gdyż występuje w całej Europie. Zamieszkuje wszystkie kontynenty, oprócz Ameryki Płd. i Antarktydy;
- Zgodnie z wiedzą resortu środowiska, gospodarstwu rybackim przysługują dofinansowania z Programu „Fundusze Europejskie dla Rybactwa” na lata 2021-2027, w ramach realizacji operacji z zakresu usług środowiskowych (tzw. rekompensaty wodnośrodowiskowe), które stanowią również rekompensatę za szkody wyrządzone przez gatunki chronione w obiektach hodowlanych.

(akta kontroli str. 29-32)

1.1.3. Współpraca MRiRW z Ministerstwem Klimatu i Środowiska realizowana była głównie w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. szkód powodowanych przez ptaki i ssaki w rybołówstwie morskim i gospodarce rybackiej. W okresie objętym kontrolą odbyły się cztery oficjalne posiedzenia tego zespołu (po jednym w każdym roku od 2021 r. do 2024 r.). Poza tym członkowie Zespołu, pozostawali ze sobą w stałym kontakcie roboczym (spotkania, korespondencja). Wg rocznych sprawozdań Zespołu, do jego zadań należało wypracowanie wspólnych rozwiązań mających na celu ograniczenie szkód powodowanych przez ptaki i ssaki w rybołówstwie morskim i gospodarce rybackiej oraz uzgodnienie wspólnego stanowiska w zakresie rozwiązywania problemów dot. szkód powodowanych przez ptaki i ssaki w rybołówstwie morskim i gospodarce rybackiej. Najważniejsze wnioski i rekomendacje Zespołu były następujące:

- w 2021 r. – propozycja MRiRW w zakresie sposobu obliczania rekompensat za szkody powodowane przez kormorany nie została zaakceptowana i prace nad nią nie będą kontynuowane;
- w 2022 r.:
 - Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zobowiązał się do podjęcia prac wraz z regionalnymi dyr. ochrony środowiska w celu ujednolicenia zasad wydawania zezwoleń na odstrzał, bez obarczania właścicieli stawów zbędnymi obowiązkami, które nie mają umocowania w prawie;
 - przedstawiciele MRiRW zobowiązali się do poinformowania właścicieli stawów o praktyce wnioskowania o wielokrotnie przewyższającą potrzeby liczbę ptaków do odstrzału;
 - zaproponowano wznowienie prac nad strategią zarządzania populacją kormorana, zgłoszono też koncepcję wprowadzenia takich zapisów do ustawy o ochronie przyrody, aby zaktualizowana strategia zarządzania populacją kormorana stała się dokumentem mającym moc prawną;
- w 2023 r.:
 - przeanalizowano zm. liczebności i rozmieszczenia kolonii kormoranów w Polsce uwzględniając dane z lat 2022-2023 i stwierdzono, że liczebność tego gatunku nie rośnie znacząco od co najmniej 18 lat; odrębną kwestię stanowi natomiast populacja migrująca kormorana, która nie została objęta żadnym programem monitoringu i w zw. z tym nie jest możliwe ustalenie czy populacja ta rośnie czy też maleje;
 - uzgodniono, że rekompensaty za szkody wyrządzone przez kormorany w gospodarce rybackiej powinny być w pierwszej kolejności wypłacane podmiotom prowadzącym chów i hodowlę w stawach; rekompensaty te powinny uwzględniać odrębne oddziaływania na stawy populacji lęgowej kormoranów oraz ich populacji pozalęgowej;
- w 2024 r.:

- odnotowano, że należy ustalić stanowisko kierownictwa obu resortów w stosunku do możliwości wznowienia prac nad rządowym projektem ustawy o rekompensatach za szkody wyrządzone przez ptaki;
- zobowiązano MRiRW do przekazania GIOŚ pisma z argumentacją za przywróceniem zniesienia ochrony gatunkowej kormorana na terenie obrębów hodowlanych ustanowionych na obiektach stawowych;
- ustalono, że oba resorty (MRiRW i MKiŚ) będą pracować nad wspólnym stanowiskiem, po otrzymaniu wyników projektu pn. „Przygotowanie ogólnoeuropejskiego doradztwa w zakresie zarządzania, mającego na celu ograniczenie wpływu kormoranów na gospodarkę rybacką”.

(akta kontroli str. 33-80)

Problematyka prowadzenia gospodarki rybackiej była w okresie objętym kontrolą przedmiotem bieżącej współpracy z organizacjami branżowymi reprezentującymi sektor rybactwa oraz z administracją publiczną. Przy Ministrze funkcjonował Zespół ds. Śródlądowej Gospodarki Rybackiej i Wędkarskiej, w skład którego wchodził przedstawiciel nauki rybackiej, tj. Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. S. Sakowicza w Olsztynie (dalej: „IRS”) oraz najważniejszych organizacji sektora rybactwa śródlądowego i akwakultury, takich jak m.in.: Polskie Towarzystwo Rybackie, Zw. Producentów Ryb – Org. Producentów, Stowarzyszenie Prod. Ryb Łososiowatych, Federacja Organizacji Rybaków Śródlądowych, Organizacja Producentów Ryb Jesiotrowatych oraz PZW.

(akta kontroli str. 681-682)

1.2. W badanym okresie w Ministerstwie prowadzone były niżej wymienione prace związane ze zmianą przepisów w zakresie rybactwa śródlądowego:

- W 2021 r. w Departamencie Rybołówstwa podjęto prace nad zmianą rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 9 maja 1997 r. w sprawie praw i obowiązków pracowniczych, zasad wynagradzania, wzorów oznak, legitymacji służbowej, odznaki służbowej i umundurowania strażników Państwowej Straży Rybackiej oraz wzoru odznaki i legitymacji strażnika Społecznej Straży Rybackiej¹⁹. Celem projektu była modyfikacja wzoru legitymacji strażnika Społecznej Straży Rybackiej (dalej: „SSR”), polegająca przede wszystkim na usunięciu ze wzoru legitymacji informacji o miejscu zamieszkania strażnika w związku z koniecznością ochrony jego danych osobowych). Rozporządzenie nie zostało podpisane przez Ministra;
- W grudniu 2022 r. w Departamencie Rybołówstwa przygotowany został projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie ochrony i połowu ryb w wodach śródlądowych. Wydanie nowego rozporządzenia było niezbędne, w zw. ze zmianą delegacji ustawowej dokonaną ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m, skutkiem czego dotychczasowe rozporządzenie z dniem 1 sierpnia 2023 r. traciło moc. Projekt rozporządzenia określał szczegółowe warunki amatorskiego połowu ryb, organizację społeczną uprawnioną do przeprowadzania egzaminów w zakresie ich ochrony i połowu, wzór karty wędkarskiej i karty łowiectwa podwodnego i wysokości opłat pobieranych za ich wydanie, a także szczegółowe warunki ochrony i połowu ryb, rybackie narzędzia i urządzenia połowowe, zasady ustanawiania obwodów rybackich, obrębów hodowlanych i ochronnych oraz oznakowania tych obrębów.

¹⁹ Dz. U. Nr 55 poz. 354, ze zm.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków ochrony i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych weszło w życie 27 lipca 2023 r.

- W 2022 r. (od grudnia) procedowano projekt rozporządzenia w sprawie warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie, co również miało związek ze zmianą delegacji ustawowej dokonaną ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m, skutkiem czego dotychczasowe rozporządzenie z dniem 1 sierpnia 2023 r. utraciło moc. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie weszło w życie 5 sierpnia 2023 r.
- W 2023 r. ponownie procedowano zmianę 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 Rybackiej. W projekcie określono m.in. nowy wzór legitymacji służbowej strażnika Państwowej Straży Rybackiej („PSR”), wprowadzono zm. w tabeli stanowisk, zaszeregowań i wymagań kwalifikacyjnych strażników PSR oraz określono nowy wzór graficznych legitymacji strażnika SSR. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie ws. praw i obowiązków, zasad wynagradzania, wzorów odznak, legitymacji i odznaki służbowej, umundurowania strażników PSR oraz wzoru odznaki i legitymacji strażnika SSR weszło w życie 7 maja 2024 r.

W związku z przedłużającą się procedurą wydruku blankietów legitymacji służbowych PSR, jak też trudnościami z wydrukiem legitymacji dla strażników SSR, opracowano projekt rozporządzenia wydłużającego okres ważności dotychczasowych legitymacji. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie praw i obowiązków, zasad wynagradzania, wzorów odznak, legitymacji i odznaki służbowej, umundurowania strażników PSR oraz wzoru odznaki i legitymacji strażnika SSR weszło 31 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 14-28 i 676-684)

1.3. W badanym okresie do Ministerstwa wpłynęły dwie skargi związane z problematyką gospodarki rybackiej, tj.:

- Skarga z 28 maja 2021 r. dot. nieudostępniania przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku do amatorskiego połowu ryb wód obwodu rzeki Drwęca nr 1. W odp. z 17 czerwca 2021 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa poinformował skarżącego, że wydawanie zezwoleń i prowadzenie połowów, w tym pozyskiwanie ryb wędką, nie jest w tym obwodzie możliwe, ze względu na to, że nie jest w nim prowadzona racjonalna gospodarka rybacka w oparciu o operat rybacki. Dyrektor przywołał stanowisko NIK, która w kontroli P/13/163 z 2013 r. negatywnie oceniła fakt sprzedaży przez dyrektorów RZGW zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach rybackich, których dyrektorzy ci nie oddali do rybackiego użytkowania. Odwołał się również do oceny eksperckiej IRS, wg której sprzedaż zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach rybackich, których dyrektor RZGW nie prowadził gospodarki rybackiej i nie przekazał tych obwodów do użytkowania innym podmiotom, jest niezgodna z zasadami

racjonalnej gospodarki rybackiej. Poinformowano, że działania dyrektora RZGW w Gdańsku, polegające na wystąpieniu do Marszałka Woj. Warmińsko-Mazurskiego o uznanie ww. obwodu za czasowo nieprzydatny do prowadzenia gospodarki rybackiej nie były właściwe, gdyż podstawową zasadą wynikającą z przepisów Urś jest przekazywanie przez dyrektorów RZGW publicznych śródlądowych wód płynących stanowiących własność SP do rybackiego wykorzystania poprzez oddanie w użytkowanie obwodów rybackich. W dniu 17 czerwca 2021 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa wystąpił również do dyr. RZGW w Gdańsku o podjęcie działań w celu zapewnienia warunków prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w ww. obwodzie.

- Skarga z 11 stycznia 2023 r. dotyczyła funkcjonowania Polskiego Związku Wędkarskiego (dalej: „PZW”), w tym pobierania opłat zw. z wędkarstwem. Skargę uznano za niezasadną, a w udzielonej odpowiedzi z 16 lutego 2023 r. wskazano, że PZW, działając w oparciu o Prawo o stowarzyszeniach²⁰ może samodzielnie określać cele, struktury i reguły gospodarowania środkami finansowymi w granicach prawa, tj. ustalać i pobierać opłaty za zezwolenia na amatorski połów ryb, więc ingerowanie państwa poprzez zniesienie opłat za ww. zezwolenia jest niezasadne.

(akta kontroli str. 117-131 i 676-684)

1.4. W zw. z wnioskami *de lege ferenda* sformułowanymi przez NIK w informacji o wynikach kontroli P/13/163 „Gospodarka rybacka na jeziorach SP w woj. warmińsko-mazurskim”, podjęto następujące działania na rzecz ich realizacji:

- Wniosek ws. uzupełnienia w Urś przepisów dot. obrębów ochronnych o regulacje nakładające obowiązek okresowej weryfikacji zasadności ich funkcjonowania – po przeprowadzonej analizie Departament Rybołówstwa odnotował, że nie planuje się w tym zakresie podjęcia prac legislacyjnych. Jako argumenty wskazano, że ze względu na charakter obrębów ochronnych, jako obszarów, których zasady funkcjonowania powinny być zmieniane wyłącznie w uzasadnionych sytuacjach, szczególnie powiązanych ze zm. środowiska, nie wydaje się zasadne ustanawianie obowiązku okresowej weryfikacji zasadności funkcjonowania obrębów ochronnych na poziomie ustawowym. Zaznaczono, że ustalanie procedur dot. zasad sprawdzania funkcjonowania obrębów ochronnych, w tym m.in. ich rzeczywistego wpływu na ochronę stałych miejsc tarła i rozwoju narybku, powinno pozostać w gestii urzędów marszałkowskich;
- Wniosek dot. wprowadzenia obowiązku rejestrowania amatorskich połowów ryb – w wyniku przeprowadzonej analizy podjęto działania legislacyjne, aby w ramach Programu badań statystyki publicznej na 2015 r. gromadzono dane o wielkości amatorskiego połowu ryb²¹;
- Wniosek dot. podjęcia działań mających na celu jednoznaczne zobowiązanie organów administracji publicznej wykonujących prawa właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego (obecnie dyrektorzy RZGW), w przepisach Urś, do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nie

²⁰ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).

²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów ws. określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień do ich wypełnienia oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na 2015 r. – formularz RRW-23.

oddanych do użytkowania innym podmiotom – Departament Rybołówstwa zajął stanowisko, że art. 6 Urś jednoznacznie zobowiązuje uprawnionego do rybactwa w obwodzie rybackim, którym na mocy art. 4 ust. 1 pkt 2 Urś jest również (do czasu oddania obwodu innemu podmiotowi) dyrektor RZGW, do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Stwierdzono, że obowiązek prowadzenia takiej gospodarki jest obligatoryjny, zaś Urś nie przewiduje w odniesieniu do dyrektorów RZGW żadnych zwolnień.

Stanowiska Departamentu Rybołówstwa w sprawie ww. wniosków zawarte zostały w piśmie dyrektora tego departamentu z 18 lipca 2014 r., dot. stanu realizacji wniosków pokontrolnych NIK skierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wystosowanym do dyrektora Biura Kontroli Ministerstwa. W piśmie z 6 lutego 2015 r., również skierowanym do dyrektora Biura Kontroli, dyrektor Departamentu Rybołówstwa powtórzył zajęte wcześniej stanowisko i zwrócił się o wykreślenie ww. wniosków z rejestru wniosków niezrealizowanych. Informacja o sposobie realizacji ww. wniosków *de lege ferenda* przesłana została po raz kolejny do Biura Kontroli 10 września 2015 r. na potrzeby corocznego sprawozdania z realizacji wniosków *de lege ferenda* oraz systemowych, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych i informacjach NIK, przekazywanego do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W wyjaśnieniach z 20 maja 2025 r. w sprawie sposobu realizacji ww. wniosków *de lege ferenda*, działający z upoważnienia Ministra Sekretarz Stanu Jacek Czerniak potwierdził wyżej przedstawione stanowisko MRiRW.

Omawiane wnioski *de lege ferenda* były również rozpatrywane przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP na posiedzeniu w dniu 4 listopada 2014 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele NIK. W przypadku ww. wniosków komisja ta zdecydowała o niepodjęciu dodatkowych działań legislacyjnych.

(akta kontroli str. 132-162)

1.5. Marszałkowie województw, skontrolowani w toku niniejszej kontroli²² oraz udzielający informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK²³, zwrócili uwagę na szereg problemów prawnych, które wymagają podjęcia działań w celu zmiany przepisów Urś. Dotyczyły one m.in. tego, że obecnie obowiązujące przepisy tej ustawy oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie:

- nie przewidują wprost sytuacji, gdy RZGW samodzielnie wykonują gospodarkę rybacką,
- nie określają czasu na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego w trybie konkursu ofert,
- nie definiują przesłanek do nieoddania przez RZGW obwodu rybackiego do użytkowania, np. z punktu widzenia bezpieczeństwa powodziowego lub związanego z zapewnieniem wody pitnej dla dużych aglomeracji,
- nie zawierają odpowiednich procedur dotyczących prowadzenia dokumentacji rybackiej przez dyrektorów RZGW, w tym w zakresie operatów rybackich (np. w sytuacji dokonywania zmian w operacie rybackim przez dyrektora RZGW), sprawozdawczości, oceny wypełniania przez

²² Tj. Marszałkowie Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Pomorskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego i Zachodniopomorskiego.

²³ Tj. Marszałkowie Województw: Dolnośląskiego, Lubelskiego, Lubuskiego, Łódzkiego, Małopolskiego, Mazowieckiego, Opolskiego, Podlaskiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego i Podkarpackiego.

uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej oraz sankcji za niewykonywanie tego obowiązku,

- w kwestii ocen wypełniania przez dyrektorów RZGW obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach, które nie zostały przez nich oddane innym podmiotom do rybackiego wykorzystywania, nie uwzględniają samodzielnego gospodarowania przez poszczególne RZGW,
- nie określają obowiązku informowania marszałków województw przez dyrektorów RZGW o użytkowanych przez nich obwodach i podejmowanych w nich działaniach, a także informowania o zawieranych i rozwiązywanych umowach z uprawnionymi do rybactwa,
- nie określają sposobu postępowania w przypadku powiadamiania o wyniku oceny dokonywanej w obwodach rybackich, w których uprawnionym do rybactwa jest dyrektor RZGW, zwłaszcza w sytuacji oceny negatywnej; w aktualnym stanie prawnym marszałkowie województw nie wiedzą, kogo powiadomić o wynikach oceny – czy KZGW, czy Ministra Infrastruktury, któremu podlega PGW WP, czy też Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako ministra właściwego do spraw rybołówstwa.

Wskazując na powyższe problemy marszałkowie województw zwrócili uwagę na potrzebę zmian w obowiązujących przepisach prawa, w taki sposób, aby:

- uwzględniały sytuacje samodzielnego prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez poszczególne RZGW w obwodach rybackich,
- wskazywały czas na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego w trybie konkursu ofert przez dyrektorów RZGW,
- określały przesłanki, w których dany obwód rybacki nie może zostać oddany do użytkowania,
- uwzględniały zagadnienia dot. dokonywania przez marszałków województw ocen prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez RZGW,
- wymagały obowiązku informowania przez dyrektorów RZGW marszałków województw o podpisaniu/rozwiązaniu umów i obwodach, które dyrektorzy ci samodzielnie użytkują i o planowanych w nich działaniach,
- określały tryb powiadamiania o wyniku oceny dokonywanej w obwodach rybackich, w których uprawnionym do rybactwa jest dyrektor RZGW, zwłaszcza w sytuacji oceny negatywnej.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie były prowadzone prace legislacyjne zmierzające do uregulowania ww. problemów prawnych. Przeprowadzono wprowadzenie analizy obowiązującego prawodawstwa w tym zakresie, jednak nie doprowadziły one do zidentyfikowania problemów wskazujących na potrzebę zmian w przepisach Urś oraz aktów wykonawczych wydanych na podstawie przepisów tej ustawy. Tymczasem w toku niniejszej kontroli ustalono szereg problemów ze stosowaniem ww. przepisów, związanych zwłaszcza z sytuacją, w której dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzą gospodarkę rybacką w obwodach rybackich nieprzekazanych do użytkowania innym podmiotom. W rezultacie powstały w tym zakresie poważne rozbieżności interpretacyjne.

Sekretarz Stanu Jacek Czerniak wyjaśnił m.in., że *prowadzone w ostatnich latach analizy i diagnozy nie wskazywały na istotne mankamenty obowiązującego prawodawstwa w obszarze rybactwa śródlądowego, a raczej na zmniejszenie liczby*

profesjonalistów i wyszkolenia osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie gospodarki rybackiej, w tym przypadku w obrębie PGW WP.

(akta kontroli str. 697-756 i 768-775)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Ministra celem zapewnienia odpowiedniego otoczenia prawnego do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących.

OBSZAR

2. Nadzór nad zadaniami związanymi z użytkowaniem obwodów rybackich

Opis stanu
faktycznego

2.1. W ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją przez PGW WP zadań w zakresie rybactwa śródlądowego, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (a przed 2 listopada 2020 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, który był wówczas ministrem właściwym do spraw rybołówstwa) wydał następujące wytyczne dot. przypisanych PGW WP zadań związanych z prowadzeniem gospodarki rybackiej:

- W dniu 21 października 2019 r. wytyczne Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dla PGW WP dotyczące postępowania przy korzystaniu z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy użytkowania obwodu rybackiego na dalszy okres, zgodnie z art. 4 ust. 3 Urś. Wytyczne te nadal obowiązują i zamieszczone są na stronie MRiRW²⁴. Ich elementem jest ramowy wzór umowy użytkowania obwodów rybackich, który w 2019 r. wypracowany został w toku konsultacji prowadzonych w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z udziałem sektora rybactwa śródlądowego (w tym PZW) oraz PGW WP. Konsultacje te stanowiły odpowiedź na postulaty podmiotów uprawnionych do rybactwa, które podnosiły problem różnic w stosowanych przez poszczególnych dyrektorów RZGW wzorach umów, m.in. w zakresie terminów powiadamiania o zarybieniach, czy też stosowania blokowania środków pieniężnych na kontach bankowych jako zabezpieczeń należytego wykonania umów;
- W dniu 28 kwietnia 2022 r. wytyczna Ministra w zakresie realizacji zadań wynikających z przepisów Urś, skierowana do dyrektorów RZGW. W wytycznej Minister zwrócił dyrektorom RZGW uwagę, że podstawowym zadaniem dyrektorów RZGW PGW WP, ustanowionym w art. 6d Urś, jest przekazanie publicznych śródlądowych wód płynących stanowiących własność SP do rybackiego korzystania w drodze oddania w obwodu w użytkowanie. Stwierdził, że obecnie jest to zadanie obligatoryjne, gdyż po wejściu w życie nowego Prawa wodnego nie obowiązują przepisy, które dawały dyrektorom RZGW, w ograniczonym zakresie, wyłącznie na zbiornikach zaporowych, możliwość pobierania pożytków i rybackiego korzystania z wód obwodów rybackich. Minister zauważył, że wg stanu na koniec 2021 r., 214 obwodów rybackich (ok. 10%) nadal nie zostało oddanych innym podmiotom do użytkowania, zaś od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki

²⁴ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rybactwo-srodladowe>

Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 25 sierpnia 2020 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego²⁵, część dyrektorów RZGW nie ogłosiła i nie rozstrzygnęła żadnego nowego konkursu ofert. W wytycznej Minister poinformował, że oczekuje od dyrektorów RZGW zintensyfikowania działań na rzecz przekazania w użytkowanie ww. obwodów rybackich;

- W dniu 22 grudnia 2022 r. wytyczne Ministra w zakresie realizacji zadań wynikających z Urś, skierowane do dyrektorów RZGW. W dokumencie tym Minister podtrzymał zobowiązanie dyrektorów RZGW do podjęcia działań mających na celu oddanie w użytkowanie obwodów rybackich pozostających bez wyłonionego użytkownika rybackiego, zgodnie z wytyczną z 28 kwietnia 2022 r. Ponownie zwrócił uwagę, że podstawowym i obligatoryjnym zadaniem dyrektorów RZGW jest przekazanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących stanowiących własność SP do rybackiego użytkowania w drodze oddania w użytkowanie obwodu rybackiego. Minister zobowiązał również dyrektorów RZGW do stosowania wzoru umowy stanowiącego załącznik do wytycznych Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 października 2019 r., wskazując, że dokumenty te widnieją na stronie MRiRW.

(akta kontroli str. 163-182)

2.2. W badanym okresie, stosownie do art. 15a Urś, Minister otrzymywał od dyrektorów RZGW roczne informacje w zakresie gospodarki rybackiej. Wszyscy dyrektorzy wywiązali się z obowiązku złożenia tych informacji w wymaganym terminie, tj. do 31 stycznia roku następującego po roku sprawozdawczym. Zawierały one m.in. dane dotyczące:

- liczby obwodów nieoddanych w użytkowanie, przyczyn nieoddania i okresu, w którym obwody nie są użytkowane rybacko; według stanu na koniec 2021 r. było to 214 obwodów, na koniec 2022 r. – 236, na koniec 2023 r. – 276 i na koniec 2024 r. – 293 obwody rybackie; najwięcej obwodów nieoddanych do rybackiego użytkowania było na terenie RZGW w Bydgoszczy (82), Szczecinie (69), Gdańsku (59) i Poznaniu (46);
- liczby zawartych i rozwiązanych umów o oddanie obwodów w użytkowanie; ogółem w badanym okresie zawarto 511 umów – najwięcej umów zawarli dyrektorzy RZGW w: Gdańsku (285), Poznaniu (62) i Bydgoszczy (50); rozwiązano natomiast 112 umów – najwięcej umów rozwiązali dyrektorzy RZGW w: Bydgoszczy (31) oraz Szczecinie i Gdańsku (po 28);
- przychodów z tytułu oddania obwodów w użytkowanie; w latach 2021-2024 największe przychody osiągnęły RZGW w: Gdańsku – 7 159,2 tys. zł, Poznaniu – 5 526,7 tys. zł, Białymstoku – 4 600,9 tys. zł i Warszawie – 4 126,2 tys. zł;
- liczby ogłoszonych i rozstrzygniętych konkursów ofert; ogłoszono 18 konkursów (13 w Gdańsku i 5 w Białymstoku), a rozstrzygnięto 6 i 4;
- liczby protestów zgłoszonych w konkursach ofert, treści protestów i sposobu ich rozstrzygnięcia (nie wystąpiły).

Przedkładane sprawozdania były w Ministerstwie analizowane, m.in. pod kątem zakresu i szczegółowości przekazanych informacji, prawidłowości zawartych w nich danych oraz realizacji przez dyrektorów RZGW obowiązku oddawania obwodów rybackich, w drodze konkursów, do rybackiego użytkowania. Efektem tych analiz było skierowanie przez Ministra do dyrektorów RZGW (np. w 2022 r. do dyrektorów RZGW w: Białymstoku, Bydgoszczy, Poznaniu, Szczecinie, w 2023 r.

²⁵ Dz. U. poz. 1595.

do dyrektorów RZGW w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu i Szczecinie) pism z żądaniem wyjaśnienia przyczyn nieoddawania obwodów rybackich do użytkowania, nieścisłości w sprawozdaniach oraz uszczegółowienia przekazywanych informacji.

Odnosnie przyczyn nieoddawania obwodów rybackich w drodze konkursów do rybackiego użytkowania, w przekazywanych wyjaśnieniach dyrektorzy RZGW (w 2022 r. w imieniu dyrektorów RZGW odpowiedzi udzielił Zastępca Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych) wskazywali m.in. na to, że ich zdaniem przepisy Urś nie nakładają na dyrektorów RZGW obowiązku ogłaszania konkursów ofert na użytkowanie obwodów i jednocześnie umożliwiają samodzielnie prowadzenie przez nich gospodarki rybackiej w obwodach, które nie zostały oddane do użytkowania innym podmiotom. Wyjaśniali, że obwody, na których samodzielnie prowadzą gospodarkę rybacką to obwody, na które wygasły umowy rybackiego użytkowania, zostały rozwiązane (z winy uprawnionego lub na zasadzie porozumienia stron), a także obwody, które we wcześniejszych okresach, mimo kilkakrotnie ogłaszanych konkursów, nie zostały oddane w użytkowanie. Wskazywali, że nadrzędnym celem w zakresie samodzielnego prowadzenia gospodarki rybackiej było umożliwienie wędkarzom uprawiania amatorskiego połowu ryb na wodach użytkowanych przez wszystkie RZGW w ramach programu „Nasze łowiska” (szerszy opis w punkcie 2.5. niniejszego wystąpienia). Podnoszono, że działania te są pozytywnie odbierane przez wędkarzy i mają również na celu uporządkowanie gospodarki rybackiej po dotychczasowych użytkownikach i zweryfikowanie aktualnego stanu ichtiofauny.

(akta kontroli str. 183-370 i 685-696)

2.3. Stosownie do art. 15a pkt 4 Urś, Minister otrzymywał od marszałków województw, w terminie do 31 stycznia roku następnego, roczne informacje dotyczące negatywnych ocen użytkowników rybackich w zakresie prowadzenia przez nich racjonalnej gospodarki rybackiej w użytkowanych obwodach i działań podjętych w tych sprawach. W latach 2021-2024 otrzymał od marszałków jedynie od 9 do 12 z 16 wymaganych rocznych informacji, tym samym za ten okres Minister posiadał jedynie 43 z 64 informacji rocznych. Informacje te złożyło:

- za 2021 r. – 9 marszałków; z obowiązku nie wywiązali się marszałkowie województw: mazowieckiego, podkarpackiego, małopolskiego, śląskiego, dolnośląskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego;
- za 2022 r. – 12 marszałków; informacji nie złożyli marszałkowie województw: warmińsko-mazurskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i wielkopolskiego);
- za 2023 r. – 10 marszałków; obowiązku nie spełnili marszałkowie: lubuskiego, świętokrzyskiego, podlaskiego, dolnośląskiego, podkarpackiego i śląskiego;
- za 2024 r. – 12 marszałków; informacji nie złożyli marszałkowie województw: dolnośląskiego, śląskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego).

Wszystkie cztery wymagane roczne informacje z okresu objętego kontrolą (tj. za 2021 r., 2022 r., 2023 r. i 2024 r.) złożyło pięciu marszałków²⁶, kolejnych siedmiu²⁷ złożyło po trzy informacje, dwóch²⁸ – jedną (w obu przypadkach po terminie), zaś kolejnych dwóch²⁹ nie złożyło ich wcale. Z informacji marszałków wynikało, że za

²⁶ Woj. Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Opolskie, Pomorskie, Zachodniopomorskie.

²⁷ Woj. Lubuskie, Podlaskie, Wielkopolskie, Lubelskie, Mazowieckie, Małopolskie i Warmińsko-Mazurskie.

²⁸ Woj. Dolnośląskie i Podkarpackie.

²⁹ Woj. Śląskie i Świętokrzyskie.

lata 2021-2024 wydali oni łącznie 85 negatywnych ocen obwodów rybackich, zawiadamiając o tym właściwe RZGW, a w niektórych przypadkach prokuraturę. Mimo, iż w Ministerstwie nie dysponowano kompletem rocznych informacji odnośnie sporządzonych przez marszałków województw negatywnych ocen użytkowników rybackich i działań podjętych w tych sprawach, w kolejnych latach okresu objętego kontrolą (z wyjątkiem 2023 r.) nie monitorowano marszałków, którzy nie wywiązali się z obowiązku określonego w art. 15a pkt 4 Urś (szerzej zagadnienie to przedstawione zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 371-433)

2.4. W okresie objętym kontrolą Minister otrzymywał od wojewodów, na podstawie art. 15a pkt 1 Urś, w terminie do 31 stycznia roku następnego, roczne informacje dotyczące liczby i powierzchni ustanowionych obwodów rybackich i ich zmian w ciągu roku. W latach 2021-2024 otrzymał od wojewodów jedynie od 10 do 13 z 16 wymaganych rocznych informacji, tym samym za ten okres posiadał tylko 46 z 64 informacji rocznych. Informacje te złożyli Ministrowi:

- za 2021 r. – 10 wojewodów; nie złożyli wojewodowie: pomorski, wielkopolski, mazowiecki, łódzki, opolski i świętokrzyski,
- za 2022 r. – 12 wojewodów; nie złożyli wojewodowie: pomorski, mazowiecki, opolski i świętokrzyski,
- za 2023 r. – 13 wojewodów; nie złożyli wojewodowie: pomorski, świętokrzyski i mazowiecki,
- za 2024 r. – 11 wojewodów; nie złożyli wojewodowie: pomorski, świętokrzyski, mazowiecki, kujawsko-pomorski i podkarpacki.

Wszystkie cztery wymagane roczne informacje z okresu objętego kontrolą (tj. za 2021 r., 2022 r., 2023 r. i 2024 r.) złożyło ośmiu wojewodów³⁰, kolejnych czterech³¹ złożyło po trzy informacje, jeden – dwie³², a trzech³³ nie złożyło ich wcale. W pięciu przypadkach³⁴ informacje złożono z opóźnieniem odpowiednio: jednego, ośmiu, 12, 18 i 27 dni. Przedmiotem informacji były dane o liczbie ustanowionych i zniesionych obwodów rybackich, ich powierzchni oraz dokonanych zmianach (np. w zakresie składu, powierzchni, utworzenia stref ochrony przyrody lub terenu zamkniętego).

Mimo, iż w Ministerstwie nie dysponowano kompletem rocznych informacji odnośnie liczby i powierzchni ustanowionych przez wojewodów obwodów rybackich, a także ich zmian w ciągu roku w kolejnych latach okresu objętego kontrolą, nie monitorowano wojewodów, którzy nie wywiązali się z obowiązku określonego w art. 15a pkt 1 Urś (szerzej zagadnienie to przedstawione zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 434-485)

2.5. W sprawie podejmowanych przez Ministerstwo działań nadzorczych nad PGW WP, związanych z nieoddawaniem przez to gospodarstwo obwodów rybackich do użytkowania i realizowaniem programu „Nasze łowiska” oraz

³⁰ Podlaski, Warmińsko-Mazurski, Zachodnio-Pomorski, Dolnośląski, Lubelski, Lubuski, Małopolski, Śląski.

³¹ Kujawsko-Pomorski i Podkarpacki za lata 2021-2023 (brak za 2024 r.) oraz Wielkopolski i Łódzki za lata 2022-2024 (brak za 2021 r.).

³² Opolski za lata 2023-2024 (brak za lata 2021-2022).

³³ Pomorski, Świętokrzyski i Mazowiecki (brak za lata 2021-2024).

³⁴ Lubelski za 2022 r. (jeden dzień), Opolski za 2023 r. (osiem dni), Śląski za 2024 r.) oraz Małopolski za 2022 r. i 2024 r. (27 i 18 dni).

ws. wypracowania ramowych wzorów umów użytkowania obwodów rybackich³⁵ i wdrażania przez PGW WP programu „Opłata krajowa”, Dyrektor Departamentu Rybołówstwa podała m.in., że:

- Na przełomie 2021 r. i 2022 r. doszło do zwrotu w polityce funkcjonowania Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej PGW WP, który dotyczył całokształtu prowadzenia gospodarki i wykraczał poza kwestie związane ze stosowaniem wzorów umów na rybackie korzystanie z wód;
- W dniu 23 maja 2022 r. na stronie internetowej PGW WP zamieszczono zarządzenie nr 26/2022 Prezesa PGW WP, do którego załącznikiem był nowy wzór umowy użytkowania obwodu rybackiego. Nie został on skonsultowany z MRiRW, a umowy zawierane wg tego wzoru nie były zgodne z prawem, gdyż m.in. jedną z zawartych w tym wzorze klauzul warunkujących możliwość podpisania umowy i dalszego użytkowania obwodu rybackiego, była zgoda na przystąpienie przez uprawnionego do rybactwa do programu „Opłata krajowa”, której wysokość miałyby corocznie ustalać Prezes PGW WP. Klauzula ta była sprzeczna z Urś, która jednoznacznie stanowi, że to uprawniony do rybactwa za wydane zezwolenie na uprawianie amatorskiego połowu ryb może pobierać opłatę w wysokości przez siebie ustalonej;
- Ustalony ww. zarządzeniem Prezesa PGW WP wzór umowy zawierał również inne postanowienia, które zaburzały równowagę stron umowy i zasady współżycia społecznego, m.in. nadmierne obciążenia użytkownika rybackiego obowiązkami, np. w zakresie zobowiązania do budowy przepławek, podczas, gdy to oddziałujący na środowisko powinien być zobowiązany do ich budowy;
- Problemy związane z programami „Nasze Łowiska” i „Opłata krajowa” były przedmiotem spotkań Departamentu Rybołówstwa. Omawiane były też na posiedzeniach Zespołu ds. Śródlądowej Gospodarki Rybackiej i Wędkarskiej oraz Rady ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich przy Prezydencie RP.
- W związku z wdrażaniem przez PGW WP ww. programów, 22 grudnia 2022 r. Minister wydał wytyczną, w której podtrzymał zobowiązanie dyrektorów RZGW do podjęcia niezbędnych działań mających na celu oddanie w użytkowanie obwodów rybackich pozostających bez użytkownika oraz do stosowania wzoru umowy stanowiącego załącznik do wytycznych.

(akta kontroli str. 488-496)

W ramach nadzoru Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad realizacją przez PGW WP zadań w zakresie rybactwa śródlądowego podejmowano również działania:

- W oparciu o analizę rocznych informacji składanych przez dyrektorów RZGW żądano wyjaśnienia przyczyn nieoddawania obwodów do rybackiego użytkowania, zwracając uwagę, że Urś jednoznacznie określa obowiązki dyrektorów RZGW w tym zakresie (szerszy opis w punkcie 2.2. wystąpienia);
- Powołany został Zespół ds. Śródlądowej Gospodarki Rybackiej i Wędkarskiej (dalej: „Zespół ŚGRiW”) przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W dniu 19 marca 2024 r. odbyło się posiedzenie tego zespołu, w którym udział wzięli przedstawiciele: Ministerstwa (z Sekretarzem Stanu Jackiem Czerniakiem),

³⁵ Tj. wzoru umowy użytkowania obwodu rybackiego dla użytkowników wyłonionych po przeprowadzeniu konkursu na użytkowanie obwodu rybackiego oraz wzoru umowy użytkowania obwodu rybackiego dla użytkowników obwodów rybackich korzystających z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszy okres.

PGW WP (z Prezes Joanną Kopczyńską), reprezentujący Ministerstwo Infrastruktury Podsekretarz Stanu Przemysław Koperski oraz przedstawiciele podmiotów uprawnionych do rybactwa. Tematem spotkania było ustalenie grupy roboczej celem wypracowania procedury rybackiego korzystania z wód w obwodach PGW WP, a także przedstawienie spraw i problemów związanych z użytkowaniem obwodów rybackich. W trakcie spotkania m.in.:

- Jacek Czerniak potwierdził, że obwody rybackie należy przekazywać do rybackiego użytkowania i zlikwidować program „Nasze łowiska”,
- Przemysław Koperski potwierdził, że zmiany idą w kierunku oddawania obwodów rybackich do rybackiego korzystania, a co za tym idzie wycofania się z programu „Nasze łowiska”,
- Joanna Kopczyńska podkreśliła, że 2024 r. jest rokiem na wypracowanie jednolitych zasad i proponowała rozważenie zmiany umów użytkowania obwodów rybackich na dzierżawy.

Na spotkaniu tym powołano też grupę roboczą ds. korzystania z obwodów rybackich oraz zakres jej działania. Ponadto członkowie Zespołu przedstawili m.in. propozycje związane z gospodarowaniem w obwodach rybackich:

- konieczność ogłaszania przetargów na wody obwodów rybackich,
 - zniesienie programu „Nasze łowiska”,
 - stosowanie się do obowiązujących ustaw i rozporządzeń związanych z użytkownikami rybackimi,
 - potrzebę weryfikacji pod kątem prawnym wydanych do tej pory zarządzeń Prezesa PGW WP,
 - stosowanie jednolitego wzoru umowy we wszystkich RZGW oraz jednoczesne aneksowanie podpisanych umów,
 - wsparcie instytucjonalne ograniczające populację kormoranów i innych ptaków rybożernych na wodach użytkowanych rybacko;
- Podczas kolejnych posiedzeń, w dniach 16 kwietnia i 31 lipca 2024 r., ww. Zespół pracował nad wzorem umowy użytkowania obwodów rybackich. Sekretarz Stanu Jacek Czerniak wyjaśnił, że na spotkania Zespołu nie zapraszano przedstawicieli Prokuratury Generalnej, co w myśl § 6 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 7 Ministra z 23 marca 2022 r. ws. powołania Zespołu³⁶, leżało w gestii Przewodniczącego Zespołu, który kierował jego pracami.
 - W dniu 31 lipca 2024 r. odbyło się w siedzibie PGW WP spotkanie Grupy roboczej ds. korzystania z obwodów rybackich, w którym uczestniczyło dwóch pracowników Departamentu Rybołówstwa w MRiRW. Na spotkaniu tym dyskutowane były szczegółowe zapisy umów użytkowania obwodów rybackich. W notatce ze spotkania zawarto informację, że trwają prace i analizy prawno-ekonomiczne dotyczące programu „Nasze łowiska” oraz że sprzedane zezwolenia pozostają ważne do końca bieżącego roku.
 - W dniu 12 września 2024 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa przesłał Zastępcy Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych, w trybie roboczym, uwagi i komentarze do projektu wzoru umowy na rybackie korzystanie z wód obwodu rybackiego oddanego w użytkowanie w trybie pierwszeństwa. W korespondencji zawarł informację, że wzór ten był przedmiotem szerokich konsultacji z organizacjami rybackimi, podczas których MRiRW otrzymało szereg bardzo krytycznych uwag. Poinformował, że ich ostateczna kompilacja miała miejsce podczas posiedzenia Zespołu w dniu 10 września 2024 r.

³⁶ Dz. Urz. MRiRW z 2022 r. poz. 9.

Zwrócił uwagę na fakt, iż w jego opinii niektóre zaproponowane przez PGW WP postanowienia umów zawierają klauzule abuzywne i nieprecyzyjnie powielają obowiązujące przepisy albo są z nimi niezgodne;

- W mailu z 25 października 2024 r., przesłanym Zastępcy Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych, Zastępcą Dyrektora Departamentu Rybołówstwa MRiRW ponownie poruszył kwestię opracowywanego wzoru umowy i prosił o zintensyfikowanie prac przez PGW WP, informując, że na 5 listopada 2024 r. zaplanowane jest kolejne posiedzenie ww. Zespołu, na którym mają być poruszone sprawy wzoru umowy;
- W dniu 29 października 2024 r. do Ministerstwa wpłynęło pismo Zastępcy Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych, w którym poinformowała m.in., że konieczność rozpoczęcia działań zmierzających do udostępnienia obwodów rybackich, a także ich czasochłonność wynikająca z analizy stanów formalno-prawnych i przeprowadzenia procedury przetargowej wymusza konieczność zamknięcia uzgodnień w sprawie wzoru umowy. Poinformowała, że część zgłoszonych przez Ministerstwo uwag nie mogła zostać uwzględniona z uwagi na nadrzędny interes SP, który reprezentuje PGW WP;
- W dniu 12 listopada 2024 r. Minister otrzymał pismo Przewodniczącego Zespołu ŚGRiW, w którym wyraził on stanowczy sprzeciw do jednostronnego trybu wprowadzenia przez PGW WP wzorów umów użytkowania obwodów rybackich. W piśmie tym przewodniczący zwrócił uwagę, że mimo, iż jeden ze wzorów umowy³⁷ został w ramach prac Zespołu i jego Grupy roboczej wypracowany, na spotkaniu tej grupy w dniu 31 lipca 2024 r. przedstawiony został zupełnie nowy projekt umowy. Projekt ten, na prośbę członków Grupy roboczej, został przesłany do Ministerstwa, gdzie sporządzono listę uwag do projektu i przesłano je do PGW WP. Przewodniczący podkreślił, że w dniu 30 października 2024 r. KZGW rozesłało do dyrektorów RZGW do stosowania wzory umów, w których nie uwzględniono szeregu istotnych uwag, zaś ich ostateczne zapisy nie zostały zaakceptowane przez Ministra, do którego powinien należeć decydujący głos;
- W dniu 6 grudnia 2024 r. Minister skierował do Ministra Infrastruktury pismo dotyczące współpracy PGW WP z MRiRW w zakresie śródlądowej gospodarki rybackiej. W piśmie tym Minister zwrócił się do Ministra Infrastruktury o uwzględnienie uwag MRiRW odnoszących się do ramowego wzoru umowy na rybackie korzystanie z wód obwodu rybackiego. W odpowiedzi, datowanej na 19 lutego 2025 r., Podsekretarz Stanu Przemysław Koperski, działając z upoważnienia Ministra Infrastruktury, poinformował, że kwestie związane z wypracowaniem ramowego wzoru umowy na rybackie korzystanie z wód obwodu rybackiego nie znajdują się w kompetencji Ministra Infrastruktury. Wskazał, że wobec braku porozumienia i poważnych wątpliwości co do charakteru umów oraz sposobu reprezentacji, PGW WP wystąpiło do Prokuratury Generalnej o opinię do proponowanych wzorów umów. Podkreślił, że zaangażowanie Ministerstwa Infrastruktury w tę sprawę nie jest zasadne i że w kwestii treści ww. umów uwzględniających stanowisko Prokuratury Generalnej RP³⁸, Ministerstwo powinno porozumieć się z PGW WP samodzielnie. W kwestii nieskuteczności działań MRiRW podejmowanych wobec Prezesa PGW WP ws. gospodarki rybackiej, w tym nieoddawania

³⁷ Na użytkowanie obwodu rybackiego dla użytkowników korzystających z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszy okres.

³⁸ Opinia prawna Prokuratury Generalnej RP z dnia 7 grudnia 2024 r. w sprawie projektów umów użytkowania obwodów rybackich zawieranych przez dyrektorów RZGW, wydana została na wniosek PGW WP z 18 listopada 2024 r.

obwodów do użytkowania i stosowania wzorów umów niezgodnych z wytycznymi Ministra, Sekretarz Stanu Jacek Czerniak wyjaśnił, że MRiRW wielokrotnie zwracało się do Ministra Infrastruktury w tych sprawach podczas różnych spotkań oraz kierowanej korespondencji, np. pismami z 24 i 31 stycznia 2025 r. oraz w ramach spotkania ze środowiskiem wędkarskim w dniu 16 lutego 2025 r. w Bielsku-Białej, z udziałem Podsekretarza Stanu Przemysław Koperskiego, a także w ramach bieżących kontaktów roboczych informował Ministra Infrastruktury, jako właściwego ds. gospodarki wodnej nadzorującego i dokonującego oceny działalności PGW WP, o zastrzeżeniach dot. realizacji przez ten organ zadań z zakresu rybactwa;

- Na posiedzeniu Grupy roboczej ds. korzystania z obwodów rybackich zaprezentowany został wzór umowy, który wg PGW WP uwzględniał uwagi Prokuratorii Generalnej. Podczas spotkania ustalono, że:
 - PGW WP przekaze do Departamentu Rybołówstwa opinię Prokuratorii Generalnej,
 - Ministerstwo będzie mogło odnieść się do nowych propozycji zapisów wzoru umowy po analizie ww. opinii,
 - do czasu zakończenia uzgodnień nowego wzoru umowy użytkowania obwodów rybackich między Ministerstwem, PGW WP i przedstawicielami użytkowników rybackich, stosowane będą wzory umów dotychczasowych uwzględniające obowiązujące wytyczne;
- W dniu 18 grudnia 2024 r. do Ministerstwa wpłynęło pismo Zastępcy Prezesa PGW WP, wraz z którym przesłano wzory umów uwzględniające zastrzeżenia i uwagi Prokuratorii Generalnej oraz poinformowano, że przekazanie Ministerstwu opinii Prokuratorii będzie możliwe dopiero po uzyskaniu zgody na jej udostępnienie, zaś wystąpienie ze stosownym wnioskiem możliwe będzie po konsultacji z Ministerstwem Infrastruktury. W zw. z odmową udostępnienia przez PGW WP ww. opinii, Sekretarz Stanu Jacek Czerniak wyjaśnił, że Minister zwracał się pisemnie w tej sprawie także do Prokuratorii (31 stycznia 2025 r.), lecz otrzymał odpowiedź odmowną uzasadnioną przepisem art. 38 ustawy o Prokuratorii Generalnej, że może to uczynić tylko za zgodą wnioskującego o tą opinię, czyli PGW WP;
- Pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. Zastępca Prezesa PGW WP poinformowała Ministra, że mając na uwadze konieczność niezwłocznego podpisania blisko 200 umów użytkowania obwodów rybackich zawieranych w trybie prawa pierwszeństwa, z racji nadchodzącego końca terminów tych umów i po konsultacji z Ministrem Infrastruktury, podjęto decyzję o stosowaniu wzorca umowy uwzględniającego stanowisko Prokuratorii zawarte w jej opinii. Jednocześnie w piśmie tym, odnośnie udostępnienia ww. opinii, Zastępca Prezesa PGW WP poinformowała, że wymaga to zgody Prokuratorii, a opinia jest zastrzeżona do wiedzy wnioskującego o jej wydanie. Poinformowała, że mając na względzie fakt, że wzór umowy zawarty w wytycznych ministra właściwego do spraw rybołówstwa nie przystaje do wniosków z opinii Prokuratorii, a jest z nimi sprzeczny, nie ma możliwości zastosowania tego wzoru w procesie zawierania umów;
- W dniu 20 stycznia 2025 r. odbyło się kolejne posiedzenie Zespołu ŚGRiW, w którym uczestniczyli przedstawiciele MRiRW, Ministerstwa Infrastruktury, PGW WP oraz branży rybackiej. W jego trakcie m.in.:
 - Dyrektor Departamentu Rybołówstwa poinformowała, że wciąż trwają prace nad rozstrzygnięciem wątpliwości zgłoszonych przez branżę

rybacką i Ministerstwo do projektu wzoru umowy zaproponowanego przez PGW WP, a do wciąż nierozstrzygniętych wątpliwości należy: sędowanie na użytkowników rybackich obowiązku utrzymania czystości/porządku na brzegach wód obwodu i stanowiskach wędkarskich oraz ponoszenie przez tych użytkowników nakładów i usuwanie na własny koszt śniętych ryb i innych zanieczyszczeń organicznych mających wpływ na jakość biologiczną wody;

- Sekretarz Stanu Jacek Czerniak stwierdził, że w celu budowania konsensusu należy spróbować rozstrzygnąć merytorycznie te klauzule, które budzą wątpliwości i ewentualnie ustalenia, które zapadną podczas posiedzenia Zespołu, przedstawić do dalszych decyzji na szczęblu wiceministrów lub ministrów;
- Prezes PGW WP Joanna Kopczyńska omawiając projekt wzoru umowy powołała się na opinię Prokuratorii; odnotowano przy tym, że opinia ta nadal nie została udostępniona Ministerstwu;
- Podsekretarz Stanu Przemysław Koperski skonkludował, że zawarty w projekcie wzoru umowy wymóg dotyczący utrzymania porządku na brzegach wód obwodu rybackiego i utrzymywania w należyty porządku stanowisk wędkarskich wymaga doprecyzowania, zaś wymóg usuwania na koszt użytkownika rybackiego śniętych ryb i innych zanieczyszczeń mających wpływ na jakość wody wymaga przeformułowania;
- Pismem z dnia 23 stycznia 2025 r. Zastępcą Dyrektora Departamentu Rybołówstwa przesłał Prezes PGW WP ww. ustalenia z posiedzenia Zespołu. Jednocześnie zwrócił uwagę, że projekt umowy użytkowania przed jego formalnym zatwierdzeniem przez Ministra wymaga konsultacji z właściwą komórką prawną resortu rolnictwa. W związku z tym, po raz kolejny zwrócił się o udostępnienie Ministerstwu korespondencji PGW WP z Prokuratorią, w tym wydanej przez nią opinii;
- Pismem z dnia 24 stycznia 2025 r. Sekretarz Stanu Jacek Czerniak został poinformowany przez Prezes PGW WP Joannę Kopczyńską, że naniesione przez przedstawicieli Ministerstwa uwagi do wzoru umowy nie są zgodne z ustaleniami poczynionymi podczas spotkania w dniu 20 stycznia 2025 r. i nie mogą zostać zaakceptowane. Prezes PGW WP poinformowała, że podjęła decyzję o podpisywaniu umów na wzorcu opartym o opinię Prokuratorii;
- W odpowiedzi na ww. pismo, w dniu 31 stycznia 2025 r. Sekretarz Stanu Jacek Czerniak przedstawił Prezes PGW WP stanowisko, w którym zwrócił uwagę, że była to kolejna próba kompromisowego rozwiązania sytuacji, która rozpoczęła się 16 kwietnia 2024 r., gdy podczas spotkania przedstawicieli Ministerstwa z przedstawicielami PGW WP uzgodniono klauzule nowego wzoru umowy. Zwrócił uwagę, że pomimo koncyliacyjnego podejścia resortu odpowiedzialnego za kształtowanie polityki Państwa w zakresie rybactwa śródlądowego, nie udało się osiągnąć kompromisu. Jacek Czerniak pokreślił, że postawa PGW WP budzi jego niepokój, m.in. ze względu, że podczas spotkania w dniu 17 grudnia 2024 r. Zastępcą Prezesa PGW WP deklarowała przekazanie Ministerstwu opinii Prokuratorii ws. wzoru umowy, jednak opinia ta, mimo kilkukrotnego zwracania się o nią, nie została dostarczona. Jacek Czerniak poinformował, na mocy kompetencji nadzorczych ministra właściwego ds. rybołówstwa nad realizacją przez PGW WP zadań w zakresie rybactwa śródlądowego, że do czasu wydania nowej wytycznej, która określi

zaakceptowany przez ministra właściwego ds. rybołówstwa wzór umowy użytkowania obwodu rybackiego, nadal obowiązuje wzór dotychczasowy. Przypomniał, że te ustalenia zapadły podczas spotkania 17 grudnia 2024 r.;

- W odpowiedzi na ww. pismo, w dniu 14 lutego 2025 r., w piśmie skierowanym do ww. sekretarza stanu Prezes PGW WP poinformowała m.in., że działania Wód Polskich podejmowane w sprawie opracowania nowego wzoru umów były i są podyktowane dbałością o interes SP i stan środowiska naturalnego. Wskazała, że wobec braku uzgodnienia ostatecznego wzorca umów, mając na uwadze dobro sektora rybactwa śródlądowego, dbałość o prawidłowe utrzymanie obwodów rybackich i prowadzenie w nich racjonalnej gospodarki rybackiej podjęcie decyzji o udostępnieniu obwodów rybackich w oparciu o opinię Prokuratorii Generalnej RP do wzoru umowy było niezbędne.

(akta kontroli str. 486-675)

W sprawie współpracy MRiRW z PGW WP Sekretarz Stanu Jacek Czerniak wyjaśnił, że *„w okresie poprzedzającym kryzys kompetencyjny zapoczątkowany przez ww. gospodarstwo na przełomie lat 2021-2022 zawsze udawało się w sposób merytoryczny i konstruktywny porozumieć, co do kierunków rozwoju i organizacji rybactwa śródlądowego w Polsce”*. Wskazał też: *„Natomiast już 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 – są rozważane i w jego ocenie uzasadnione”*. Wyjaśnił również, że wspomniane wyżej sformułowanie „kryzys kompetencyjny” zostało użyte celowo, gdyż *„dość precyzyjnie oddaje zaistniałą sytuację i jednocześnie nie może być wiązane ze sporem w rozumieniu ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (...) Zarówno spór o właściwość, jak i spór kompetencyjny w rozumieniu art. 22 Kpa dotyczyć mogą wyłącznie tych spraw, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej (...). Mając powyższe na uwadze Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie występował w tej sprawie do Prezesa Rady Ministrów. Nadmieniał również, że „ze względu na zmiany kadrowe, które miały miejsce w PGW WP niezbędne było podejmowanie kolejnych rozmów z nowym kierownictwem i osobami decyzyjnymi, które zwykle deklarowały zrozumienie dla poruszanej przez reprezentantów branży i MRiRW problematyki, by następnie wycofywać się z własnych deklaracji i poczynionych ustaleń. Sposób postępowania tych osób utrudniał ocenę sytuacji i przesunął podejmowanie rozstrzygnięć.”*

(akta kontroli str. 768-775)

2.6. W latach 2021-2024 pracownicy Ministerstwa nie przeprowadzali w KZGW oraz RZGW kontroli w zakresie problematyki dotyczącej gospodarki rybackiej (szerzej zagadnienie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Kwestia działań nadzorczych Ministra podejmowanych w związku z realizacją przez PGW Wody Polskie programów „Opłata krajowa” i „Nasze łowiska” zaprezentowana została w punkcie 2.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 691)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nadzór sprawowany w latach 2021-2024 przez Ministra jako właściwego w sprawach rybołówstwa był nieskuteczny, a jego zakres niewystarczający. Potwierdzeniem tego był fakt, że zgłaszane przez Ministra uwagi do opracowywanego wzoru umowy użytkowania obwodu rybackiego nie były przez PGW WP uwzględniane (szerzej opisano w pkt 2.5. wystąpienia), zaś żądania wyjaśnień od RZGW powodów nieoddawania obwodów rybackich do użytkowania innym podmiotom nie wpłynęły na działania podejmowane w tym zakresie przez dyrektorów RZGW (szerzej opisano w pkt 2.2. wystąpienia). W latach 2021-2024 Minister nie przeprowadził też w KZGW i RZGW ani jednej kontroli w zakresie gospodarki rybackiej, mimo iż pracownicy MRiRW wiedzieli o nieprawidłowościach w działaniach tych podmiotów. Pomimo, iż PGW WP wdrażały programy „Nasze łowiska” i „Opłata Krajowa”, które nie miały umocowania prawnego Minister nie zapobiegł ich wdrożeniu przez nadzorowany podmiot. Wprawdzie w reakcji na wdrażanie przez PGW WP ww. programów Minister wydał w dniu 22 grudnia 2022 r. wytyczną, w której podtrzymał zobowiązanie dyrektorów RZGW do podjęcia niezbędnych działań mających na celu oddanie w użytkowanie obwodów rybackich pozostających bez użytkownika oraz do stosowania wzoru umowy stanowiącego załącznik do wytycznych, to jednak nie zapobiegło to dalszej realizacji ww. programów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa wyjaśnił, że „już w kwietniu i czerwcu 2022 r., w związku z eskalacją konfliktu kompetencji i konfrontacyjnymi działaniami PGW WP, które były jednoznacznie sprzeczne z polityką prowadzoną w MRiRW została przygotowana dla Kierownictwa MRiRW informacja, 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. sprawowania uprawnień właścicielskich w zakresie obwodów rybackich, z obszaru podległego właściwości tego organu i przeniesienie ich do organu bezpośrednio podległego ministrowi właściwemu do spraw rybołówstwa”. Wskazał również, że „krytyczne spojrzenie na całokształt funkcjonowania PGW WP doprowadziło do powołania przez Ministra Infrastruktury zespołu doradczego do spraw przygotowania propozycji zmian prawnych w obszarze zarządzania gospodarką wodną w Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany legislacyjne i organizacyjne dotyczące funkcjonowania PGW WP powinny zostać wykorzystane do zapewnienia lepszego uwzględnienia stanowiska ministra właściwego do spraw rybołówstwa przez podmioty sprawujące uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego. Nadmieniał też, że: „przeprowadzenie kontroli w PGW WP wiązałoby się z koniecznością znacznego zaangażowania osobowego i czasowego oraz udziału specjalistów Wydziału Rybactwa Śródlądowego. Stan osobowy tego wydziału nie pozwalał na podjęcie takich działań. Wzięto również pod uwagę to, że problemy

wynikające z działań PGW WP zostały zidentyfikowane i przedstawiono sposób ich rozwiązania, wydano także wytyczne i zalecenia. Wobec zaistniałego sporu kompetencyjnego i jawnego negowania przez PGW WP stanowiska ministra właściwego do spraw rybołówstwa przeprowadzenie kontroli nie spełniłoby swojej roli nadzorczej."

Odnosnie realizowania przez PGW WP programów „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa”:

- Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa podał, że „problematyka dotycząca wdrażania programów „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa” była przedmiotem spotkań Departamentu Rybołówstwa MRiRW, a także Zespołu ds. Śródlądowej Gospodarki Rybackiej i Wędkarskiej (ŚGRiW), Rady ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich przy Prezydencie RP.” Nadmieniał też, że „również na spotkaniach Departamentu Rybołówstwa z przedstawicielami PGW WP informowano o zastrzeżeniach natury prawnej i praktycznej dotyczących forsowania tych programów. W obu wytycznych wydanych w 2022 r. stwierdzano, że podstawowym i obligatoryjnym zadaniem dyrektorów RZGW jest PGW Wody Polskie jest przekazanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących stanowiących własność Skarbu Państwa do rybackiego wykorzystania (...). Treść wytycznych była bezpośrednią reakcją na wstrzymywanie konkursów ofert i wdrażanie programu „Nasze Łowiska”, który zakładał przejmowanie prowadzenia gospodarki rybackiej przez Wody Polskie. W wytycznych zobowiązano również dyrektorów RZGW PGW Wody Polskie do stosowania wzoru umowy, który nie zawierał postanowień wymuszających stosowanie tzw. opłaty krajowej (...). W ramach nowego otwarcia współpracy z PGW Wody Polskie i rozmów prowadzonych w 2024 r. uzyskano deklarację rezygnacji z wdrażania obu programów.”
- Sekretarz Stanu Jacek Czerniak wyjaśnił, że jego przedstawiciele stwierdzali, że „oba ww. programy nie miały podstaw prawnych, a stopień naruszenia obowiązujących przepisów oraz wiążące się z tym konsekwencje prawne były złożone. Ocena stopnia tych naruszeń była zróżnicowana w czasie ze względu na forsowane w danej chwili rozwiązania i wymagała niekiedy indywidualnego podejścia, uzależniona była od optyki uprawnionych do rybactwa i poczucia ich pokrzywdzenia.”

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje kierunków działania Ministra i wysiłków podejmowanych na rzecz zapewnienia realizowania przez nadzorowane podmioty zadań w granicach wyznaczonych obowiązującymi przepisami, tj. wycofania się z programów „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa”. Działania te jednak przez okres blisko dwóch lat nie przynosiły spodziewanych rezultatów. Rzeczywisty i efektywny nadzór Ministra nad PGW WP gwarantować powinien wycofanie się przez ww. gospodarstwo z tych programów niezwłocznie po otrzymaniu stosownych wytycznych.

(akta kontroli str. 183-370, 486-696 i 768-775)

2. W okresie objętym kontrolą Minister nie podjął działań w przypadku marszałków województw, którzy nie realizowali obowiązku określonego w art. 15a pkt 4 Urś, dotyczącego przekazywania Ministrowi właściwemu do spraw rybołówstwa, do dnia 31 stycznia, informacji w zakresie negatywnych ocen użytkowników rybackich w zakresie prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich i działań podjętych w tych sprawach. Skutkiem tego było nieotrzymanie 21 z 64 rocznych informacji za lata 2021-2024 (32,8% ogółu wymaganych informacji) i niedysponowanie pełnymi danymi odnośnie ocen użytkowników rybackich w zakresie

prowadzenia przez nich racjonalnej gospodarki rybackiej i działań podjętych w użytkowanych obwodach.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa MRiRW wyjaśnił, że w 2023 r. podjęto działania w celu wyjaśnienia braku przekazania informacji przez część marszałków, którzy nie uznali za zasadne przekazać jakiegokolwiek informacji. Wiadomości elektroniczne przekazane z województwa dolnośląskiego i podkarpackiego, wysłane w związku z interwencją Departamentu Rybołówstwa, zawierały informacje o braku ocen negatywnych w 2022 r. Również informacja z województwa małopolskiego, uzyskana po zapytaniu Departamentu Rybołówstwa wskazywała na brak ocen negatywnych. Dlatego uznano, iż wszystkie informacje w zakresie negatywnych ocen użytkowników przekazane zostały w terminie. W latach następnych nie wnoszono o przekazywanie dodatkowych informacji. Wyjaśnił, że brak jest podstaw do wydawania marszałkom zaleceń w tym zakresie.

NIK nie podziela stanowiska zawartego w ww. wyjaśnieniach, gdyż nieprzesłanie przez marszałków rocznych informacji, o których mowa w art. 15a pkt 4 Urś nie powinno być *a priori* traktowane jako brak ocen negatywnych użytkowników rybackich. Nieprzekazanie tych informacji mogło być przecież spowodowane brakiem należytej staranności w realizacji zadań przez pracowników urzędów marszałkowskich. Dlatego też, zdaniem NIK, w sytuacji nieprzesłania rocznej informacji przez dany urząd dla zachowania należytej staranności, należało każdorazowo monitować marszałków w tej sprawie.

(akta kontroli str. 685-696)

3. W okresie objętym kontrolą Minister nie podjął działań w przypadku wojewodów, którzy nie realizowali obowiązku określonego w art. 15a pkt 1 Urś, dotyczącego przekazywania mu, w terminie do 31 stycznia roku następnego, rocznych informacji dotyczących liczby i powierzchni ustanowionych obwodów rybackich i ich zmian w ciągu roku. Skutkiem tego było nieotrzymanie 18 z 64 rocznych informacji (28,1% ogółu) oraz niedysponowanie pełnymi danymi o liczbie i powierzchni ustanowionych obwodów i ich zmian w ciągu roku.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rybołówstwa MRiRW w tej sprawie wyjaśnił, że brak przekazania informacji przez wojewodów wynikał z faktu, iż wojewoda nie wydawał w poprzednim roku aktu prawa miejscowego ustanawiającego lub znoszącego obwód rybacki.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w tych wyjaśnieniach. Nie można bowiem zakładać, że nieprzekazanie przez wojewodów rocznych informacji, o których mowa w art. 15a pkt 1 Urś, oznacza, że dany wojewoda nie wydawał w przeciągu poprzedniego roku aktu prawa miejscowego ustanawiającego lub znoszącego obwód rybacki. Należy mieć na względzie, że brak stosownej informacji mógł być przecież spowodowany brakiem należytej staranności w realizacji zadań przez pracowników urzędów wojewódzkich. Dlatego też, zdaniem NIK, w sytuacji nieprzesłania rocznej informacji przez dany urząd, dla należytej staranności należało monitować wojewodów w tej sprawie.

(akta kontroli str. 685-696)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowanie przez Ministra nadzoru nad gospodarką rybacką i podmiotami realizującymi przypisane im zadania z jej zakresu.

W ocenie NIK nadzór ten był nieskuteczny, a jego zakres niewystarczający. Minister nie podjął bowiem skutecznych działań zapewniających stosowanie się przez PGW WP do wydawanych przez siebie wytycznych i zaleceń. Uwagi zgłaszane do opracowywanego wzoru umowy użytkowania obwodu rybackiego nie były przez PGW WP uwzględniane, zaś kierowane do dyrektorów RZGW pisma w sprawie nieoddawania obwodów rybackich do użytkowania innym podmiotom nie wpłynęły na działania podejmowane w tym zakresie przez ww. dyrektorów. W latach 2021-2024 Minister nie przeprowadził też w jednostkach PGW WP ani jednej kontroli w zakresie gospodarki rybackiej, mimo iż pracownicy MRiRW wiedzieli o nieprawidłowościach w działaniach tych podmiotów. Nie zapobiegł również wdrożeniu przez PGW WP programów „Nasze Łowiska” i „Opłata Krajowa”, które nie miały umocowania w obowiązujących przepisach prawa.

W konsekwencji nieskutecznego nadzoru Ministra nad PGW WP sukcesywnie wzrastała liczba obwodów rybackich – z 27 w 2021 r. do 126 w 2024 r., w których ww. gospodarstwo samodzielnie prowadziło gospodarkę rybacką, choć zgodnie ze stanowiskiem Ministra obwody te powinno oddać do rybackiego wykorzystania innym podmiotom. Przez okres blisko dwóch lat PGW WP realizowało też programy niezgodne z obowiązującymi przepisami, a przez prawie półtora roku (od marca 2024 r.), mimo intensywnych prac, wciąż nie został wypracowany nowy wzór umowy użytkowania obwodów rybackich.

Minister nie dołożył też należytej staranności w zakresie skutecznego pozyskania od niektórych marszałków województw i wojewodów rocznych informacji dotyczących rybactwa śródlądowego. W rezultacie nie dysponował pełnymi danymi w zakresie negatywnych ocen użytkowników obwodów rybackich oraz liczby i powierzchni ustanowionych obwodów rybackich i ich zmian w ciągu roku.

IV. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Uzyskanie od marszałków województw i wojewodów wszystkich rocznych informacji, odpowiednio w zakresie negatywnych ocen użytkowników rybackich oraz liczby i powierzchni ustanowionych obwodów rybackich i ich zmian w ciągu roku.
2. Wyegzekwowanie od PGW WP ustawowego obowiązku oddawania obwodów rybackich do użytkowania innym podmiotom.
3. Zapewnienie stosowania przez PGW WP wzorów umów użytkowania obwodów rybackich zgodnych z wydanymi przez Ministra wytycznymi.
4. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających przeprowadzanie kontroli planowych i doraźnych w zakresie przestrzegania przepisów Urś przez jednostki PGW WP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 29 sierpnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Jacek Kozłowski

„/-”

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Mariusz Lenkiewicz
Dyrektor
Delegatury NIK w Olsztynie

/podpisano elektronicznie/