



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.3.2.2025

Pan
Mateusz Balcerowicz
Prezes
Państwowego Gospodarstwa
Wodnego Wody Polskie
ul. Chałubińskiego 8
00-613 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 3 grudnia 2025 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. Tytusa Chałubińskiego 8, 00-613 Warszawa (dalej: PGW WP lub KZGW).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Balcerowicz, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie od 7 lipca 2025 r. (dalej: Prezes PGW WP). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili także: 1. Joanna Kopczyńska – od 11 stycznia 2024 r. do 6 lipca 2025 r., 2. Krzysztof Woś – od 31 sierpnia 2022 r. do 10 stycznia 2024 r. (od 17 do 30 sierpnia 2022 r. p.o. Prezesa PGW WP), 3. Przemysław Dac – od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Otoczenie prawne i merytoryczne w celu zapewnienia racjonalnej gospodarki rybackiej. 2. Nadzór nad zadaniami związanymi z użytkowaniem obwodów rybackich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2025 (do 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/11/2025 z 14 stycznia 2025 r. 2. Piotr Stupienko, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/ 17/2025 z 4 lutego 2025 r. 3. Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/27/2025 z 28 marca 2025 r. 4. Piotr Górny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/63/ 2025 z 30 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 1-19)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej zadań w zakresie gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących w latach 2021-2025 (1 sierpnia).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Prezes PGW WP wbrew przepisom ustawy z dnia z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym ⁴ i wytycznym Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 21 października 2019 r. wdrożył i realizował programy „Nasze łowiska” i „Opłata krajowa”. W konsekwencji pierwszego z tych programów

¹ Do 1 sierpnia 2025 r.

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

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

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

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 użytkowników obwodów rybackich nie odbywało się na zasadach dobrowolności. Wbrew postanowieniom 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.

Choć Prezes PGW WP w prawidłowy sposób realizował zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką rybacką, m.in. planując i realizując kontrole obwodów rybackich, to jednak w związku ze skalą i wagą stwierdzonych przez Izbę nieprawidłowości w obszarze prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, nie miało to wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Otoczenie prawne i merytoryczne w celu zapewnienia racjonalnej gospodarki rybackiej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z gospodarką rybacką, w tym m.in. opiniowanie operatów rybackich i koncepcji zagospodarowania obwodów nieoddanych w użytkowanie, przygotowanie rozwiązań systemowych oraz monitorowanie sprawozdawczości i opiniowanie planów kontroli podmiotów uprawnionych do rybactwa z realizacji do Wydziału Gospodarki Rybackiej (WGR) funkcjonującego⁶ w Departamencie Rybactwa KZGW (DR). Od 10 lipca 2024 r. WGR działa⁷ w Departamencie Korzystania z Wód realizując m.in. zadania:

- opiniowanie operatów rybackich sporządzanych przez RZGW oraz koncepcji zagospodarowania nieoddanych w użytkowanie obwodów rybackich,
- przygotowywanie rozwiązań w celu wdrożenia i funkcjonowania systemu opłat za użytkowanie obwodów i dzierżawę praw użytkowania jezior,
- gromadzenie raportów RZGW o wydaniu pozwoleń wodnoprawnych oraz monitorowanie sprawozdawczości dotyczącej gospodarki rybackiej,
- opiniowanie planów kontroli dotyczących wywiązywania się uprawnionych do rybactwa z realizacji umów.

(akta kontroli str. 20-35)

1.2. W latach 2021-2024 zmieniała się struktura w zakresie liczby i powierzchni ustanowionych obwodów rybackich udostępnionych użytkownikom rybackim:

- W 2024 r. liczba obwodów zmniejszyła się o 18 względem 2021 r.; w 2021 r. było ich 2 225, w 2022 r. – 2 220, w 2023 r. – 2 216, a w 2024 r. – 2 207, zaś ich

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako pozytywna, negatywna albo w formie opisowej.

⁶ Zarządzenie Nr 91/2021 Prezesa PGW WP z 31 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego PGW WP nadanego Zarządzeniem Nr 80/2019 z 31 grudnia 2019 r.

⁷ Zarządzenie Nr 29/2024 z 10 lipca 2024 r. Prezesa PGW WP – zm. ww. Regulaminu.

powierzchnia zmalała o 1,6 tys. ha; w 2021 r. wynosiła 386,8 tys. ha, w 2022 r. – 386,9 tys. ha, w 2023 r. – 384,9 tys. ha, a w 2024 r. – 385,2 tys. ha;

- Liczba obwodów udostępnionych na podstawie umów zmalała z 1 984 w 2021 r. do 1 860 w 2024 r. (o 124), a ich pow. z 377 tys. ha w 2021 r. do 363 tys. ha w 2024 r. (o 14 tys. ha);
- Liczba i pow. obwodów nieudostępnionych innym użytkownikom wzrosła z 241 w 2021 r. (10,3 tys. ha) do 347 w 2024 r. (20,7 tys. ha);
- Liczba i pow. obwodów nieudostępnionych innym użytkownikom, w których gospodarkę rybacką samodzielnie prowadzili dyrektorzy RZGW wzrosła z 27 w 2021 r. (5,4 tys. ha) do 126 w latach 2023-2024 r. (14,3 tys. ha).

W sprawie zmian liczby ustanowionych obwodów rybackich Prezes PGW WP wyjaśniła, że ich ustanawianie i znoszenie należy do kompetencji właściwych wojewodów, którzy mają wiedzę o przyczynach tych zmian. Podała, że zwiększenie liczby obwodów nieoddanych w użytkowanie było m.in. skutkiem wygaszania/ rozwiązania umów wskutek niewywiązywania się użytkowników obwodów z postanowień umów, braku następców prawnych, śmierci użytkowników lub w wyniku porozumień stron, zmiany prawa, kończących się umów przejętych po ANR⁸ i podejmowania samodzielnego prowadzenia gospodarki rybackiej przez dyrektorów RZGW.

Odnosnie samodzielnego prowadzenia przez dyrektorów RZGW gospodarki rybackiej w obwodach nie oddanych innym podmiotom do użytkowania Prezes PGW WP wyjaśniła, że wg przyjętego (za zgodą Ministra Infrastruktury) kierunku działania ww. dyrektorzy nie mają obowiązku, a uprawnienie do przekazywania obwodów do użytkowania (szerszy opis w punkcie 1.4. niniejszego wystąpienia oraz w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 36-109 i 613-634)

1.3. W okresie objętym kontrolą w KZGW opracowano procedury i wytyczne w zakresie rybactwa śródlądowego, które skierowano do dyrektorów RZGW oraz podmiotów uprawnionych do rybactwa. Dotyczyły one:

- Gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym rybackiego korzystania z wód, tj. zarządzenia Prezesa PGW WP:
 - nr 87/2020 z 22 grudnia 2020 r. ws. „Procedury gospodarowania mieniem SP będącym we władaniu PGW WP RZGW (obowiązywało do 14 czerwca 2022 r.); w rozdz. IV ww. procedur uregulowano zasady rybackiego korzystania z wód oraz określono wzór umowy użytkowania obwodu rybackiego (zał. 18);
 - nr 34/2022 z 7 czerwca 2022 r. ws. zmiany ww. procedury (obowiązuje od 15 czerwca 2022 r.); z procedury wyłączono kwestie związane z rybackim korzystaniem z wód;
 - nr 48/2022 z 28 lipca 2022 r. ws. wprowadzenia „Procedury rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich PGW WP” (obowiązujące od 28

⁸ Agencja Nieruchomości Rolnych.

- lipca 2022 r.); zał. 7 do ww. procedury stanowił wzór umowy użytkowania obwodu rybackiego;
- nr 3/2025 15 stycznia 2025 ws. rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich (obowiązuje od 15 stycznia 2025 r.); uchylono nim zarządzenie nr 48/2022 i wprowadzono nową procedurę korzystania z wód;
 - Amatorskiego połowu ryb, w tym m.in. zarządzenia:
 - nr 88/2020 22 grudnia 2022 r. oraz nr 88/2021 z 31 grudnia 2022 r. ws. wprowadzenia regulaminów amatorskiego połowu ryb,
 - nr 37/2022 z 1 lipca 2022 r. oraz nr 18/2023 z 24 kwietnia 2023 r. ws. określenia wytycznych dot. 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”;
 - Programu „Nasze łowiska”, w tym m.in. zarządzenia:
 - nr 87/2021 z 31 grudnia 2021 r. ws. wprowadzenia zezwolenia „Nasze łowiska” uprawniającego do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich objętych racjonalną gospodarką rybacką PGW WP oraz zarządzenia zmieniające, w tym nr 8/2022 z 16 lutego 2022 r., nr 19/2022 z 14 kwietnia 2022 r., nr 30/2022 z 27 maja 2022 r., nr 32/2022 z 3 czerwca 2022 r., 57/2022 z 29 września 2022 r.,
 - nr 1/2023 z 3 stycznia 2023 r. oraz nr 1/2024 z 5 stycznia 2024 r. ws. wprowadzenia zezwolenia „Nasze łowiska” i wytycznych dot. „Zasad sprzedaży zezwoleń „Nasze łowiska” uprawniających do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich objętych racjonalną gospodarką rybacką PGW WP”,
 - zarządzenia ws. określenia stawki opłaty sprzedaży zezwoleń „Nasze łowiska” uprawniających do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich objętych gospodarką rybacką PGW WP, obowiązujących w: 2023 r. – nr 16/2023 z 18 kwietnia 2023 r., 2024 r. – nr 66/2023 z 31 października 2023 r.,
 - nr 71/2024 r. z 31 grudnia 2024 r. uchylające zarządzenie w sprawie wprowadzenia zezwolenia „Nasze łowiska” i wytycznych dot. „Zasad sprzedaży zezwoleń „Nasze łowiska” uprawniających do amatorskiego połowu ryb w obwodach objętych gospodarką rybacką PGW WP”;
 - Programu „Opłata krajowa”, w tym m.in. zarządzenia:
 - nr 58/2022 z 29 września 2022 r. ws. określenia wysokości opłaty za sprzedaż zezwoleń „Opłata krajowa” w 2023 r. oraz nadania uprawnienia do ulgi w opłacie,
 - nr 67/2022 z 30 listopada 2022 r. ws. wprowadzenia „Zasad sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb w 2023 r. w ramach „Opłaty krajowej” (zm. zarządzeniem nr 5/2023 z 5 stycznia 2023 r.),
 - nr 65/2023 z 31 października 2023 r. ws. określenia wysokości stawki opłaty sprzedaży zezwoleń „Opłata krajowa” na 2024 r. oraz nadania uprawnienia do ulgi w opłacie,
 - nr 22/2024 z 26 czerwca 2024 r. uchylające zarządzenie ws. określenia ww. opłaty na 2024 r. oraz nadania uprawnienia do ulgi w opłacie.

(dowód: akta kontroli str. 111-210)

1.4. W okresie objętym kontrolą PGW WP realizowało dwa programy związane ze sprzedażą zezwoleń na amatorski połów ryb m.in. w obwodach rybackich,

na których gospodarowały jednostki PGW WP prowadziło gospodarkę rybacką, tj. „Nasze Łowiska” i „Opłata krajowa”:

1.4.1. Program „Nasze Łowiska”:

- Zarządzeniem nr 87/2021 Prezesa PGW WP z 31 grudnia 2021 r. wprowadzono zezwolenie „Nasze Łowiska”, uprawniające do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich na których gospodarowały jednostki PGW WP. Do amatorskiego połowu ryb na podstawie tego zezwolenia udostępnionych zostało łącznie 27 obwodów będących we właściwości miejscowej RZGW, tj. w: Białymstoku (11 obwodów), Bydgoszczy (9), Krakowie (2) i Poznaniu (5). Dyrektorzy ww. RZGW upoważnieni zostali do wystawiania zezwoleń „Nasze Łowiska”. Na 2022 r. koszt zezwolenia na amatorski połów ryb z brzegu ustalono na kwocie 250 zł, koszt zezwolenia ulgowego – 125 zł, zaś dopłata za łowienie z łodzi wyniosła 50 zł. Określono, że zezwolenie jest ważne wyłącznie z kartą wędkarską i wskazano numery rachunków bankowych (prowadzonych dla czterech ww. RZGW), na które należy wносить opłaty za zezwolenie.
- Kolejnymi zarządzeniami Prezesa PGW WP, zm. zarządzenie nr 87/2021⁹, liczba obwodów udostępnionych do amatorskiego połowu ryb na podstawie zezwolenia „Nasze łowiska” została zwiększona z 31 do 61, będących we właściwości danego RZGW, tj. w: Białymstoku (11 obwodów), Bydgoszczy (9), Krakowie (4) i Poznaniu (9) i Szczecinie (28);
- Zarządzeniem nr 38/2022 z 1 lipca 2022 r. ws. określenia wytycznych dot. procedowania „Zasad sprzedaży zezwoleń „Nasze Łowiska” uprawniających do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich i łowiskach objętych racjonalną gospodarką rybacką PGW WP”:
 - Dyrektor DR w KZGW zobowiązany został m.in. do przygotowania i aktualizowania „Wykazu obwodów rybackich i łowisk PGW WP w ramach zezwoleń „Nasze Łowiska”,
 - Dyrektor Departamentu Komunikacji i Edukacji Wodnej w KZGW oraz dyrektorzy RZGW zobowiązani zostali m.in. do zamieszczania na stronach internetowych PGW WP i RZGW ww. wykazu;
- Docelowo na podstawie zezwolenia „Nasze Łowiska” PGW WP udostępniły łącznie 132 obwody we właściwości danego RZGW, tj. w: Białymstoku (22 obwody), Bydgoszczy (36), Gdańsku (14), Krakowie (5), Lublinie (2), Poznaniu (18), Szczecinie (34) i Wrocławiu (1)¹⁰. Zwiększanie liczby obwodów rybackich udostępnianych do amatorskiego połowu ryb na podstawie zezwolenia „Nasze Łowiska” i nie oddawanie tych obwodów do użytkowania przez inne podmioty stało w sprzeczności z wytycznymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 22 kwietnia 2022 r. i 22 grudnia 2022 r. (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- W latach 2023-2024 roczna opłata za zezwolenie „Nasze Łowiska” wynosiła 250 zł brutto, a roczna opłata ulgowa 125 zł brutto. Dopłata za możliwość

⁹ 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.

¹⁰ Dane udostępnione na stronie internetowej: <https://wody.gov.pl/nasze-lowiska> (strona archiwalna PGW WP)

połowu z jednostki pływającej w wysokości 50 zł brutto obowiązywała do 17 kwietnia 2023 r. Od 18 kwietnia 2023 r. nie przewidywano takiej opłaty;

- 5 stycznia 2024 r. Prezes PGW WP wydał nowe zarządzenie ws. wprowadzenia zezwolenia „Nasze Łowiska” i wytycznych dotyczących procedowania „Zasad sprzedaży zezwoleń „Nasze Łowiska” uprawniających do połowu ryb w obwodach rybackich i łowiskach objętych racjonalną gospodarką rybacką PGW WP” – zarządzenie nr 1/2024, które co do istoty nie odbiegało do wcześniej wydanych zarządzeń w tych sprawach;
- Zarządzeniem nr 71/2024 Prezesa PGW WP z 31 grudnia 2024 r. uchylone zostało zarządzenie ws. zezwolenia „Nasze Łowiska” i wytycznych dot. procedowania „Zasad sprzedaży zezwoleń Nasze Łowiska uprawniających do amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich i łowiskach objętych racjonalną gospodarką rybacką PGW WP”.

(akta kontroli str. 211-248)

1.4.2. Program „Opłata Krajowa”:

- Zarządzeniem nr 26/2022 Prezesa PGW WP z 5 maja 2022 r. zm. zarządzenie nr 87/2020 z 22 grudnia 2020 r. ws. „Procedury gospodarowania mieniem SP będącego we władaniu PGW WP RZGW”. Załącznikiem nr 18 do tego zarządzenia był wzór umowy użytkowania obwodu rybackiego, który w § 1 ust. 4 stanowił, że warunkiem podpisania umowy z użytkownikiem jest przystąpienie do programu „Opłata krajowa” wprowadzonego i koordynowanego przez PGW WP. Przepis § 1 ust. 7 wzoru umowy stanowił, że wystąpienie z programu „Opłata krajowa” skutkować będzie natychmiastowym rozwiązaniem umowy bez odszkodowania dla strony zawierającej umowę (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- W dniach 12-14 lipca 2022 r. w Gdańsku odbyła się narada Pionu Usług Wodnych PGW WP, w której uczestniczyli m.in. przedstawiciele DR KZGW oraz przedstawiciele RZGW. W jej toku omawiano m.in. zagadnienia dot. programu „Opłata krajowa”. W notatce z narady, zaakceptowanej przez Dyrektora DR KZGW i Zastępcę Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych wskazano m.in., że:
 - każdy z użytkowników rybackich mający chęć przedłużyć umowę będzie zobowiązany do przystąpienia do programu „Opłata krajowa”,
 - wędkarz będzie mógł wykupić: zezwolenie na dany obwód, zezwolenie na obwody, które są w danym RZGW, zezwolenie „Nasze Łowiska”, które jest honorowane na wszystkich łowiskach administrowanych przez PGW WP lub „Opłatę krajową” - na wszystkie łowiska,
 - środki z tej Opłaty będą dzielone (prawdopodobnie na 1 ha wody) i wysyłane do użytkowników rybackich z przeznaczeniem na dodatkowe zarybienia.

W notatce nie wskazano kto był pomysłodawcą Programu i nie wskazywała ona jakie analizy (ekonomiczne, organizacyjne etc.) zostały przeprowadzone przed przystąpieniem do jego realizacji;

- Zarządzeniem nr 58/2022 Prezesa PGW WP z 29 września 2022 r. ws. określenia opłaty za sprzedaż zezwoleń „Opłata krajowa” obowiązującej w 2023 r. oraz nadania ulgi w opłacie, działający z upoważnienia Prezesa PGW WP Wojciech Skowyrski – Zastępca Prezesa, ustalili opłatę za sprzedaż rocznego zezwolenia w kwocie 350 zł brutto (ulgową 175 zł brutto);
- Zarządzeniem nr 67/2022 Prezesa PGW WP z 30 listopada 2022 r. ws. wprowadzenia zasad sprzedaży zezwoleń uprawniających do amatorskiego połowu ryb w 2023 r. w ramach Programu „Opłata krajowa”, Prezes PGW WP

Krzysztof Woś ustanowił Program „Opłata krajowa” i wprowadził „Zasady sprzedaży zezwoleń uprawniających do amatorskiego połowu ryb w 2023 r. w ramach Programu oraz wprowadził wzór oświadczenia o przystąpieniu do niego, a także określił, że zarządzenie to wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. i obowiązuje do 31 grudnia 2023 r.;

- 16 marca 2023 r., na spotkaniu pracowników PGW WP z przedstawicielami Polskiego Związku Wędkarskiego (PZW) i gospodarstw rybackich ws. ustalenia stawki opłaty sprzedaży zezwoleń „Opłata krajowa”, przedstawicielka PZW zażądała informacji dot. mechanizmu wyliczenia stawki opłaty krajowej; od pracownika PGW WP uzyskała odp., że opłatę ustalono na takim poziomie, aby jak największa liczba wędkarzy mogła skorzystać z dostępu do wód. Zażądała też informacji dot. m.in.: sposobu egzekwowania tej opłaty przez PGW WP, sposobu rozliczania wędkarzy, sposobu pokrywania kosztów użytkownika na zarybianie i inne opłaty, sposobu podziału środków na użytkowników, w sytuacji, gdy dany wędkarz będzie wędkował na większej liczbie łowisk. Zapytała, czy przystąpienie do Programu jest dobrowolne;
- Pismem z 11 kwietnia 2023 r. dyrektor DR KZGW zwrócił się do Prezes PZW o przekazanie informacji niezbędnych do wyliczenia propozycji wysokości Opłaty Krajowej, jak również przedstawienia propozycji podziału kwot, które będą wpływały za sprzedane zezwolenia. W odpowiedzi z 19 kwietnia Prezes PZW wskazała, że intencją PZW było i jest uzyskanie od PGW WP informacji o już istniejącej dokumentacji, na podstawie której PGW WP ustaliło wysokość zezwolenia „Opłaty krajowej” na kwotę 350 zł oraz miało ustalić mechanizm podziału kwot z Programu między poszczególnych użytkowników rybackich. Prezes PZW podkreśliła, że chodzi o dokumenty, które już zostały wytworzone i są w posiadaniu PGW WP, biorąc pod uwagę, że Program miał już funkcjonować. Stwierdziła, że nie sposób zakładać, że PGW WP mogło wprowadzić Program, który miałby dot. każdego użytkownika rybackiego w Polsce, bez dokonania wcześniejszych analiz i ocen skutków tego działania;
- W piśmie z dnia 20 kwietnia 2023 r., kierowanym do Dyrektora DR PGW WP, Wiceprezes Zarządu Związku Producentów Ryb – Organizacja Producentów (ZPR-OR) podkreślił m.in., że użytkownicy rybacy zrzeszeni w ZPR-OR traktują przyjęte przez PGW WP rozwiązania jako niezgodne z prawem, gdyż nie uwzględniają wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przepisów Urś oraz godzą w gwarantowaną Konstytucją RP swobodę działalności gospodarczej. Zażądał też informacji na piśmie dot. zasad funkcjonowania wdrażanego programu „Opłata krajowa” i założeń jego działania w kolejnym roku, w tym wskazania przepisów pozwalających Prezesowi PGW WP ustalania cen zezwoleń wędkarskich na obwody innych użytkowników;
- Zarządzeniem nr 65/2023 Prezesa PGW WP z 31 października 2023 r. ws. określenia stawki opłaty sprzedaży zezwoleń „Opłata krajowa” obowiązującej w 2024 r. oraz nadania ulgi w opłacie, Prezes PGW WP ustalił opłatę za sprzedaż rocznego zezwolenia w obwodach rybackich i łowiskach, które przystąpią do Programu, w wysokości 400 zł brutto (ulgową 200 zł brutto);
- Zarządzeniem nr 22/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. Prezes PGW WP uchylił ww. zarządzenie nr 65/2023.

(akta kontroli str. 146-160 i 249-286)

Odnośnie do realizowanego przez PGW WP programu »Opłata krajowa« Wiceprezes Zarządu ZPR oraz Prezes Zarządu Głównego PZW poinformowali,

w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, że wdrożenie tego programu nastąpiło bez wcześniejszych konsultacji ze środowiskiem rybackim.

Do ww. informacji Prezes PZW załączyła opinię prawną sporządzoną przez kancelarię Chmaj i Partnerzy, zawierającą m.in. następujące konkluzje:

- postanowienia umowy użytkowania obwodu rybackiego, tak uzależniające jej podpisanie od przystąpienia do programu „Opłata Krajowa”, jak wprowadzające skutek jej natychmiastowego rozwiązania w sytuacji wystąpienia z niego, naruszają konstytucyjną wolność działalności gospodarczej,
- ograniczenie wolności działalności gospodarczej może nastąpić tylko w drodze ustawy, a uzasadnieniem może być jedynie ważny interes publiczny,
- zarządzenie nie spełnia przesłanek wprowadzenia ograniczeń wolności działalności gospodarczej, tak w płaszczyźnie materialnej, jak i formalnej.

(akta kontroli str. 647-650 i 1415-1438)

1.5. W dniu 30 maja 2023 r. DR, działając na polecenie Zastępcy Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych, przesłał dyrektorom RZGW do stosowania wzór umowy użytkowania obwodów, który należy stosować podpisując z użytkownikami nowe umowy. Był to wzór stanowiący załącznik do wytycznych Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 21 października 2019 r. Pismem z 15 grudnia 2023 r., skierowanym do dyrektorów RZGW, Zastępca Prezesa PGW WP ds. Usług Wodnych przypomniał, iż zgodnie z decyzją Prezesa PGW WP dyrektorzy RZGW zobowiązani są do stosowania literalnie wzoru umowy stanowiącego zał. nr 2 do ww. wytycznych.

W dniu 19 marca 2024 r. w siedzibie PGW Wody Polskie odbyło się spotkanie Zespołu ds. Śródlądowej Gospodarki Rybackiej i Wędkarskiej (dalej: Zespół lub Zespół ŚGRiW) przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹¹. W tym dniu – zgodnie z protokołem ze spotkania – powołano grupę roboczą »do spraw korzystania z obwodów rybackich«. Na spotkaniu uzgodniono, że sprawa zamiany umów użytkowania na umowy dzierżawy zostanie skonsultowana ze środowiskiem i Departamentem Rybołówstwa. Zadaniem Zespołu i powołanej na jego pierwszym posiedzeniu grupy roboczej ds. korzystania z obwodów rybackich, było m.in. wypracowanie nowego wzoru umowy użytkowania obwodów rybackich. W toku prac Zespołu jego członkowie podnosili, że niektóre zaproponowane przez PGW WP zapisy umowne zawierają klauzule abuzywne, niektóre zaś nieprecyzyjnie powielają obowiązujące przepisy albo są wręcz z nimi sprzeczne. 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.

Pismem z dnia 18 listopada 2024 r. Zastępca Prezesa PGW WP Magdalena Żmuda wystąpiła do Prezesa Prokuratury Generalnej RP z wnioskiem o opinię prawną ws. wzorów umów użytkowania obwodów rybackich, zawieranych przez dyrektorów RZGW. Pierwszy projekt dotyczył umowy zawieranej w trybie zwykłym po przeprowadzeniu konkursu ofert na oddanie obwodu rybackiego w użytkowanie, drugi – umowy użytkowania obwodu rybackiego zawieranej w trybie skorzystania z prawa pierwszeństwa na podstawie art. 4 ust. 2-4 i ust. 5

¹¹ Zespół został powołany zarządzeniem Nr 7 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Śródlądowej Gospodarki Rybackiej i Wędkarskiej (Dz. Urz. MRiRW poz. 9).

lub 6 Urś (projekty różniły się dwoma paragrafami). W opinii z 7 grudnia 2024 r. (przesłanej 11 grudnia 2024 r.) Prokuratoria Generalna stwierdziła m.in., że:

– [...] ¹²

Pismem z 18 grudnia 2024 r. Zastępca Prezesa PGW WP przekazała do MRiRW wzór umowy użytkowania obwodów rybackich, zaznaczając, że uwzględnia on zastrzeżenia i uwagi Prokuratorii Generalnej. W piśmie tym poinformowała, że przekazanie ww. opinii możliwe będzie dopiero po uzyskaniu zgody na jej udostępnienie w myśl art. 38 ustawy o Prokuratorii Generalnej RP¹³. Przepis ten stanowi m.in., że czynności Prokuratorii Generalnej związane ze sporządzaniem raportów, analiz i stanowisk, a także informacje i dokumenty stanowiące podstawę dokonania takich czynności są objęte tajemnicą Prokuratorii.

Pismem z 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 zastosowaniu wzoru umowy uwzględniającego stanowisko Prokuratorii zawarte w jej opinii. Jednocześnie w piśmie tym, odnośnie udostępnienia ww. opinii, Zastępca Prezesa PGW WP poinformowała, że wymaga to uzyskania zgody Prokuratorii, zaś opinia ma status zastrzeżonej do wiadomości wnioskującego o jej wydanie. Poinformowała również, że mając na względzie fakt, że wzór umowy zawarty w wytycznych ministra właściwego do spraw rybołówstwa nie przystaje do wniosków z opinii Prokuratorii i jest z nimi sprzeczny, nie ma możliwości zastosowania tego wzoru przy zawieraniu umów.

Odnośnie obciążenia użytkowników rybackich obowiązkami wykraczającymi poza zakres racjonalnej gospodarki, w ww. opinii wskazano m.in., że [...] ¹⁴.

Na podstawie ww. opinii, 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.

Powyższy zapis nie uzyskał akceptacji Zespołu ŚGRiW. Na posiedzeniu Zespołu 20 stycznia 2025 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury stwierdził, że klauzula dot. usuwania śniętych ryb i innych zanieczyszczeń organicznych wymaga przeformułowania. Zespół zaproponował, aby treść § 4 ust. 2 pkt 4 wzoru umowy zmodyfikować tak, aby użytkownik rybacki był zobowiązany do usuwania na swój koszt śniętych ryb¹⁵, z wyłączeniem nadzwyczajnych sytuacji o charakterze siły wyższej.

Zaproponowana przez Zespół treść § 4 ust. 2 pkt 4 wzoru umowy nie została przez PGW WP uwzględniona. Pismem z 24 stycznia 2025 r. Prezes PGW WP poleciła dyrektorom RZGW ogłaszanie konkursów i stosowanie przesłanego wzoru umowy, mimo, że proces jego uzgadniania nie został zakończony. O fakcie tym Prezes PGW WP poinformowała Jacka Czerniaka – Sekretarza Stanu w MRiRW.

¹² NIK wyłączyła jawność fragmentu wystąpienia pokontrolnego w związku z tajemnicą Prokuratorii Generalnej RP, o której mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1192).

¹³ Ustawa z 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1192).

¹⁴ NIK wyłączyła jawność fragmentu wystąpienia pokontrolnego w związku z tajemnicą Prokuratorii Generalnej RP, o której mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1192).

¹⁵ Z zapisu usunięto obowiązek usuwania innych zanieczyszczeń organicznych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2021-2024 PGW WP, wbrew postanowieniom art. 6d ust. 1 Urś oraz wytycznym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 22 kwietnia 2022 r. i 22 grudnia 2022 r., nie przekazywało niektórych obwodów rybackich do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie innym podmiotom. W wyniku tego liczba obwodów nieoddanych do rybackiego użytkowania wzrosła z 27 w 2021 r. do 126 w 2024 r., a gospodarkę rybacką w tych obwodach samodzielnie prowadzili dyrektorzy RZGW, będąc upoważnionymi przez Prezesa PGW WP do wystawiania zezwoleń „Nasze Łowiska”.

Prezes PGW WP Mateusz Balcerowicz wyjaśnił, że zgodnie z przyjętym przez PGW WP, za zgodą Ministra Infrastruktury, kierunkiem działania wynikającym z określonej interpretacji przepisów Urś, wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie nakładały na dyrektorów RZGW obowiązku ogłaszania konkursów ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego, ale wskazywały na prawo ich przekazywania do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie. Podał, że w informacji o wynikach kontroli pn. „Dzierżawa i użytkowanie jezior i obwodów rybackich Skarbu Państwa”, NIK wprost wskazywała, że prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nieoddanych w użytkowanie było obowiązkiem dyrektorów RZGW, a informacja zawierała także zalecenie dot. zapewnienia prowadzenia gospodarki w obwodach nieoddanych w użytkowanie innym podmiotom, wobec czego PGW WP zostały wprost zobowiązane do wypełniania przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 6 ust. 1 Urś.

NIK nie podziela ww. wyjaśnień Prezesa PGW WP oraz zauważa, że przepis art. 6d ust. 1 Urś stanowi, że publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące będące własnością SP dyrektor RZGW przekazuje do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie obwodu rybackiego. Z tego przepisu wypływa zatem obowiązek przekazywania obwodów rybackich do użytkowania innym podmiotom. Zadaniem dyrektorów RZGW nie było więc samodzielne prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej, lecz oddanie obwodów rybackich do użytkowania innym podmiotom, a dopiero w sytuacji niewyłonienia użytkownika rybackiego – prowadzenie tej gospodarki samodzielnie lub podejmowanie innych działań. Tymczasem, działania PGW WP w ramach programu „Nasze Łowiska” polegały na celowym nieoddawaniu obwodów do użytkowania i zwiększaniu liczby obwodów we władaniu RZGW celem samodzielnego prowadzenia w nich gospodarki.

Nie można również zgodzić się z twierdzeniem, że wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie nakładały na dyrektorów RZGW obowiązku ogłaszania konkursów ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego. Treść tych wytycznych – (cyt.): *„zobowiązuję Państwa do podjęcia niezbędnych działań mających na celu oddanie w użytkowanie obwodów rybackich pozostających bez wyłonionego użytkownika rybackiego”* oraz (cyt.): *„mając na uwadze obowiązujące przepisy, oczekuję od Państwa zintensyfikowania działań na rzecz przekazania w użytkowanie przedmiotowych obwodów rybackich”,* a także (cyt.): *„podtrzymuję zobowiązanie Państwa do podjęcia niezbędnych działań mających na celu oddanie w użytkowanie obwodów rybackich pozostających bez wyłonionego użytkownika rybackiego, zgodnie z wytyczną z 28*

kwietnia 2022 r.” – nie pozostawia żadnych wątpliwości do ich obligatoryjnego charakteru.

NIK nie podziela również wyjaśnień w zakresie, że przyjęty przez PGW WP kierunek działań uzyskał zgodę Ministra Infrastruktury. Należy bowiem zauważyć, że to Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a nie Minister Infrastruktury, jest od 2 listopada 2020 r. ministrem właściwym w sprawach rybołówstwa. Odpowiada on za kształtowanie polityki Państwa w zakresie rybactwa śródlądowego i na mocy przepisów art. 263 ust. 5 i 6 Prawa wodnego sprawuje nadzór nad realizacją przez PGW WP zadań w zakresie rybactwa śródlądowego. Wobec tego, zadaniem PGW WP było realizowanie polityki kształtowanej przez ministra właściwego ws. rybołówstwa.

(akta kontroli str. 635-646)

2. Ustanowienie przez Prezesa PGW WP programu „Opłata krajowa” oraz ustalenie na lata 2023-2024 jednej opłaty za zezwolenia na amatorski połów ryb, niezgodnie z art. 7 ust. 8 Urś. Przepis ten stanowi bowiem, że to podmiot uprawniony do rybactwa, za wydane zezwolenie na amatorski połów ryb, ma prawo pobierać opłatę w wysokości przez siebie ustalonej. W konsekwencji naruszona została swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż uczestnictwo użytkowników obwodów rybackich nie odbywało się na zasadach dobrowolności, bowiem zawarcie umowy użytkowania obwodu rybackiego uwarunkowane było przystąpieniem do ww. Programu, a sankcją przewidzianą za wystąpienie z niego było rozwiązanie umowy. Przyczyną powyższego był brak rzetelnych analiz poprzedzających Program. Zamiast tego, w maju 2022 r. wprowadzono do umów użytkowania zapisy dot. tego Programu, a we wrześniu 2022 r. ustalona została wysokość opłaty, po czym w listopadzie 2022 r. Program został ustanowiony. Na samym końcu, tj. w marcu i kwietniu 2023 r., przeprowadzono konsultacje z użytkownikami obwodów rybackich, w toku których PGW WP nie było w stanie przedstawić zainteresowanym stronom materiałów analitycznych i wyliczeń ws. ustalonej wysokości opłaty.

Prezes PGW WP wyjaśniła, że (cyt.): *„w zakresie inicjatorów Programów „Opłata krajowa” i „Nasze Łowiska” oraz informacji o analizach i konsultacjach poprzedzających ich wdrożenie, brak jest wystarczającej wiedzy i danych do udzielenia odpowiedzi. Brak jest dokumentacji w przedmiotowym zakresie i można przypuszczać, że były to decyzje podejmowane przez ówczesną kadre zarządzającą”.*

(akta kontroli str. 613-634)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność PGW WP na rzecz zapewnienia prawidłowego otoczenia prawnego i merytorycznego do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na śródlądowych wodach płynących. Prezes PGW WP wbrew obowiązującym przepisom Urś i wytycznym ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 21 października 2019 r. wdrożył i realizował programy „Nasze łowiska” i „Opłata krajowa”. W wyniku pierwszego z tych programów gospodarka rybacka była prowadzona samodzielnie przez dyrektorów RZGW, z naruszeniem art. 6d ust. 1 Urś. Wprowadzenie „Opłaty krajowej” było niezgodne z art. 7 ust. 8 Urś i skutkowało naruszeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Uczestnictwo użytkowników obwodów rybackich w tym programie nie odbywało się bowiem na zasadach dobrowolności.

OBSZAR

2. Nadzór nad zadaniami związanymi z użytkowaniem obwodów rybackich

Opis stanu faktycznego

2.1. Zasady i częstotliwość prowadzenia kontroli podmiotów uprawnionych do rybactwa (w tym RZGW) w zakresie realizacji zadań na rzecz zapewnienia gospodarki rybackiej, ustalone zostały w zarządzeniach Prezesa PGW WP:

- nr 87/2020 z 22 grudnia 2020 r. ws. procedury gospodarowania mieniem SP we władaniu PGW WP RZGW,
- nr 48/2022 z 28 lipca 2022 r. ws. procedury rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich PGW WP,
- nr 3/2025 z 15 stycznia 2025 r. ws. rybackiego korzystania z wód w obwodach rybackich.

Kontrole użytkowników obwodów rybackich, w zakresie wywiązywania się użytkowników obwodów z umów, przeprowadzały RZGW na podstawie rocznych planów kontroli zatwierdzanych przez Prezesa PGW WP, przedkładanych do zatwierdzenia w terminie do 15 lutego (od 2025 r. – do 15 stycznia¹⁶).

Wszystkie RZGW przedłożyły Prezesowi PGW WP do zatwierdzenia roczne plany kontroli wywiązywania się uprawnionych do rybactwa z realizacji umów użytkowania obwodów rybackich, przy czym 12 spośród 55 planów złożono z opóźnieniem wynoszącym od jednego do sześciu dni¹⁷.

Prezes PGW WP wyjaśnił, że ze względu na bardzo duże obciążenie pracą komórek Wód Polskich, zdarzały się kilkudniowe opóźnienia w przekazywaniu planów kontroli, jednak nie były to poważne uchybienia, które utrudniłyby zatwierdzenie planów kontroli przez Prezesa PGW WP i ich późniejszą realizację przez RZGW. Ponadto część tych stwierdzonych opóźnień wynikała z zasad funkcjonowania Poczty Polskiej i trwającego kilka dni procesu przekazywania poleconej korespondencji. Wg Prezesa, w sytuacji stwierdzonych opóźnień w wysyłce KZGW kierowało korespondencję przypominającą albo kontaktowało się telefonicznie z RZGW celem uzyskania przedmiotowych planów.

Ogółem zaplanowano 2 205 kontroli w obwodach rybackich, w tym w 366 w 2021 r., w 377 w 2022 r., 576 w 2023 r., 608 w 2024 r. oraz w 278 kontroli w 2025 r.

(akta kontroli str. 120-145, 167-210, 635-6366, 651-824)

W latach 2021-2024 przeprowadzono kontrole w 1 663 obwodach rybackich (86% zaplanowanych), w tym w 2021 r. skontrolowano 342 obwody (93% zaplanowanych), w 2022 r. skontrolowano 356 obwodów (94%), w 2023 r. skontrolowano 420 obwodów (73%), a w 2024 r. skontrolowano 545 obwody (90%). Wg stanu na 31 marca 2025 r. stopień realizacji planu kontroli na 2025 r. w poszczególnych RZGW wynosił do 46%.

W większości kontrole¹⁸ kończyły się wynikiem pozytywnym, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości wydawano zalecenia. Główne nieprawidłowości

¹⁶ W 2025 r. termin ten przesunięto do 30 stycznia 2025 r. - pismo dyrektora Departamentu Korzystania z Wód z 17 stycznia 2025 r. do dyrektorów RZGW.

¹⁷ W 2021 r. RZGW w Poznaniu i w Rzeszowie plany kontroli złożyły odpowiednio z 3 i 4 dniowym opóźnieniem, w 2022 r. RZGW w Gliwicach i Poznaniu z jednodniowym opóźnieniem oraz RZGW w Lublinie z opóźnieniem wynoszącym 3 dni. W 2023 r. RZGW w Białymstoku i Lublinie złożyły plany kontroli z jednodniowym opóźnieniem, a w Poznaniu i w Gliwicach odpowiednio z dwudniowym i pięciodniowym opóźnieniem. W 2024 r. RZGW we Wrocławiu złożyło plan kontroli z jednodniowym opóźnieniem, a w 2025 r. RZGW w Gdańsku i Lublinie z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio sześć i jeden dzień.

¹⁸ W kontrolach przeprowadzonych w 2021 r. spośród 342 skontrolowanych obwodów rybackich nieprawidłowości stwierdzono w 88 z nich (26%), w 2022 r. spośród 356 skontrolowanych obwodów

stwierdzone w przeprowadzanych kontrolach dotyczyły m.in.: nieprawidłowych poziomów zarybień, braków ważnego operatu rybackiego, błędów prowadzonej dokumentacji oraz nieprzestrzegania terminów zawiadomień o zarybieniach. Skutkiem przeprowadzonych kontroli było również rozwiązanie ośmiu umów z użytkownikami obwodów rybackich¹⁹.

Corocznie do 31 stycznia RZGW mają obowiązek przekazać informację o zrealizowanych kontrolach planowych i doraźnych w poprzednim roku, informując m.in. o wyniku kontroli, stwierdzonych nieprawidłowościach wraz z opisem zaleceń i liczbie rozwiązanych umów. Badanie terminowości przekazywania ww. informacji wykazało, że informacje te były na ogół składane w wymaganym terminie, za wyjątkiem pięciu informacji za 2021 r., które złożono z opóźnieniem 1-7 dni²⁰, czterech za 2022 r. – 3-6 dni²¹ i trzech za 2023 r. – 2-5 dni²². Ustalono również, że w jednym przypadku informacji takiej nie złożono w ogóle – RZGW we Wrocławiu za 2022 r. W toku niniejszej kontroli KZGW zwrócił się do RZGW we Wrocławiu o sporządzenie danych o przeprowadzonych kontrolach, z których wynikało, że w 2022 r. kontroli podano 11 obwodów rybackich nie stwierdzając nieprawidłowości.

Prezes PGW WP wyjaśnił, że większość zestawień przekazywano w wersji papierowej za pośrednictwem Poczty Polskiej. Często data nadania przesyłki, np. w przypadku RZGW w Poznaniu, mieściła się w wymaganym terminie (30 stycznia 2024 r.), zaś data wpływu do KZGW była 2 dni po terminie (2 lutego 2024 r.). Wg Prezesa, ww. opóźnienia były kilkudniowe, a w przypadku brakujących zestawień prowadzono służbowe rozmowy telefoniczne przypominając o tym obowiązku. W przypadku RZGW we Wrocławiu, brak przekazania ww. informacji w terminie wynikał ze zmian organizacyjno-kadrowych w PGW WP. Zestawienie zostało sporządzone i przekazane w 2025 r. w oparciu o wyniki kontroli z 2022 r. Wg Prezesa, brakująca informacja nie wpływała na prowadzenie bieżących zadań jednostki. Prezes nadmienił, że w procedurze rybackiego korzystania z wód nie wprowadzono zapisu o egzekwowaniu ww. zestawień w wymaganym terminie, a wobec opóźnień kierowano do pracowników pytania telefonicznie, jednak ze względu na zaledwie kilkudniowe opóźnienia nie sporządzano na tę okoliczność notatek. Wyjaśnił też, że z uwagi na zakres i przekrój oraz ważność gospodarki rybackiej, w myśl jego zarządzenia nr 80/2022 z 30 grudnia 2022 r. ws. zmiany regulaminu organizacyjnego PGW WP, w każdym RZGW utworzono Wydział Zarządzania Obwodami Rybackimi i Gospodarki Rybackiej, do którego należy realizacja zadań związanych z gospodarką rybacką.

(akta kontroli str. 635-636, 660, 820-824, 825-956)

2.2.1. W okresie objętym kontrolą, w RZGW przeprowadzono cztery kontrole w zakresie współpracy z użytkownikami wód, dotyczące m.in. 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, tj. kontrole w RZGW:

nieprawidłowości stwierdzono w 74 (21%), w 2023 r. spośród 420 skontrolowanych obwodów nieprawidłowości stwierdzono w 66 (16%), a w 2024 r. w 58 spośród 545 skontrolowanych, tj. 11%.

¹⁹ W 2021 r. umowy z użytkownikami obwodów rybackich rozwiązano w czterech przypadkach (po dwie w RZGW w Lublinie i Poznaniu), w 2022 r. – w dwóch przypadkach w RZGW w Poznaniu, w 2023 r. i w 2024 r. – dwie umowy w RZGW w Bydgoszczy.

²⁰ RZGW w Poznaniu i w Szczecinie – po jednym dniu, RZGW w Białymstoku i we Wrocławiu – po trzy dni oraz RZGW w Lublinie – siedem dni.

²¹ RZGW w Białymstoku, w Gliwicach i w Poznaniu – po trzy dni oraz RZGW w Rzeszowie – sześć dni.

²² RZGW w Gdańsku i Poznaniu – po dwa dni oraz RZGW w Lublinie – pięć dni.

w Białymstoku, Gdańsku, Poznaniu i Warszawie. W wyniku każdej z kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne oraz zobowiązano dyrektorów RZGW do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń i o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Przeprowadzono również dwie kontrole doraźne:

- w RZGW w Krakowie, w zakresie nadzoru nad użytkowaniem obwodów rybackich – nie sformułowano zaleceń i wniosków pokontrolnych,
- w DR KZGW oraz RZGW w Gliwicach, Szczecinie i we Wrocławiu, w zakresie prawidłowości zaciągania zobowiązań dot. odbioru (transportu) i utylizacji śniętych ryb na rzece Odrze, ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych wzajemnych rozliczeń z jednostkami organizacyjnymi PZW, w kontekście zawartych z tymi jednostkami umów na użytkowanie obwodów rybackich – w wyniku przeprowadzonych kontroli sformułowano zalecenia i wnioski pokontrolne oraz zobowiązano dyrektorów skontrolowanych podmiotów do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń i o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

(akta kontroli str. 957-1113)

2.2.2. KZGW sprawdzał 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, przypominano o obowiązku prowadzenia dokumentacji rybackiej, monitorowano ich zarybianie oraz ważność operatów rybackich.

(akta kontroli str. 1114-1220)

Ponadto, w ramach monitorowania funkcjonalnego w ramach nadzoru nad podmiotami wykonującymi uprawnienia właścicieli wód w zakresie prowadzenia gospodarki rybackiej przez użytkowników wód, dokonywano kontroli RZGW. W wyniku przeprowadzanych kontroli, formułowano zalecenia pokontrolne oraz zobowiązywano dyrektorów RZGW do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

(akta kontroli str. 1221-1404)

Prezes PGW WP w sprawie sposobu sprawowania nadzoru nad prowadzeniem przez RZGW gospodarki rybackiej w obwodach nieoddanych do użytkowania wyjaśnił, że z poziomu KZGW nadzór nad gospodarką rybacką prowadzoną przez RZGW był wielopłaszczyznowy i obejmował m.in. aspekty:

- analizy finansowej w zakresie prowadzonej przez dyrektorów RZGW samodzielnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich,
- uzgadniania i zatwierdzania zasad regulujących uprawianie wędkarstwa w obwodach rybackich zagospodarowanych przez RZGW,
- uzgadniania i zatwierdzania zasad regulujących uprawianie łowiectwa podwodnego w obwodach rybackich zagospodarowanych przez RZGW,
- planowania finansowego ws. kosztów opracowania operatów rybackich i zakupu materiału zarybieniowego.

Prezes wskazał ponadto, że do przeprowadzenia oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim, a więc formy nadzoru, jest umocowany właściwy marszałek województwa – na podstawie operatu rybackiego, dokumentacji gospodarki rybackiej oraz programu ochrony i odbudowy zasobów ryb.

(akta kontroli str. 635-645)

2.3. Przychody²³ PGW WP z prowadzenia gospodarki rybackiej:

- wzrosły w 2022 r. względem 2021 r. z 8,5 mln zł do 12,6 mln zł (o 48,2%),
- zmalały do 11,7 mln zł w 2023 r. i do 11,1 mln zł w 2024 r. (odpowiednio o 7,7% i 13,5%) względem 2022 r.

Przychody związane z oddaniem obwodów rybackich w użytkowanie: wzrosły w 2022 r. względem 2021 r. – z 6,9 mln zł do 10,5 mln zł (o 52,2%), spadły w 2023 r. do 8,4 mln zł (o 20%) i do 7,4 mln zł w 2024 r. (o 11,9% w stosunku do 2023 r. i o 29,5% do 2022 r.).

W latach 2021-2024 wzrosły przychody z tytułu prowadzenia przez RZGW gospodarki rybackiej na obwodach nieoddanych do użytkowania innym podmiotom – z 1,7 mln zł w 2021 r. do 3,7 mln zł w 2024 r. (w 2022 r. wyniosły 2,2 mln zł, a w 2023 r. – 3,3 mln zł).

Koszty²⁴ gospodarki rybackiej w obwodach nieoddanych w użytkowanie: w 2021 r. wyniosły 985,4 tys. zł i wzrosły do 3,4 mln zł w 2022 r. (o 245,1%), zmniejszyły się do 2,3 mln zł w 2023 r. (o 32,3%) i do 2 mln zł w 2024 r. (o 13% względem 2023 r. i o 41,2% w odniesieniu do 2022 r.).

Prezes PGW WP podała, że dane dotyczące przychodów i kosztów jednostek organizacyjnych PGW WP były na bieżąco analizowane. Przychody pochodziły ze sprzedaży ryb i zezwoleń na połowy amatorskie oraz opłat rocznych za oddanie w użytkowanie lub dzierżawę obwodów rybackich. Koszty stanowiły głównie wydatki z tytułu zarybień w obwodach, w których gospodarkę prowadziły RZGW, odłowów kontrolnych oraz sporządzania i opiniowania operatów rybackich. W grudniu 2024 r. do siedmiu RZGW, które samodzielnie prowadziły gospodarkę rybacką, skierowano polecenie przygotowania analiz finansowych dla każdego obwodu rybackiego za lata 2022-2024, które do 12 czerwca 2025 r. przekazano do KZGW i poddano analizie.

Z badań przeprowadzania analiz ekonomicznych w zakresie przychodów i kosztów jednostek organizacyjnych PGW WP, tj. siedmiu RZGW prowadzących samodzielnie gospodarkę w obwodach nieoddanych innym podmiotom, wynika, że niektóre z nich osiągały ujemny bilans finansowy, w tym RZGW w Krakowie w latach 2022-24 (odpowiednio ok. 655 tys. zł, 676 tys. zł i 53,3 tys. zł), RZGW w Szczecinie w latach 2022-23 (423 tys. zł i 28 tys. zł) oraz RZGW w Poznaniu, Gdańsku i Lublinie w 2022 r. (133 tys. zł, 56 tys. zł i 671 zł).

W sprawie działań podjętych w związku z osiągnięciem przez ww. RZGW ujemnego bilansu finansowego tytułem gospodarki rybackiej w obwodach, Prezes PGW WP wyjaśniła, że ujemny bilans prowadzenia tej gospodarki występował tylko w początkowym okresie, gdy dyrektorzy RZGW zaczęli prowadzić samodzielną gospodarkę rybacką. Wiązało się to z dużymi kosztami m. in. na sporządzenie i zaopiniowanie operatów rybackich. Z roku na rok uzyskiwano coraz większe przychody z tytułu sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb.

Analiza ekonomiczna obwodów, w których dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką, została sporządzona stosunkowo niedawno ze względu na dużą ilość danych do zweryfikowania przesyłanych z poszczególnych regionów, w których gospodarka ta jest prowadzona.

²³ Przychody i koszty były księgowane na różnych kontach analitycznych pod różnymi pozycjami, np. nie wszędzie rozdzielano przychody z tytułu umów dzierżaw gruntów i umów dzierżawy obwodów, które były zawierane przez ANR jako umowy dzierżawy, a nie umowy użytkowania obwodów, co utrudnia sprawdzenie tych wpływów; dotyczy to jedynie RZGW/Wrocław.

²⁴ Wg informacji poszczególnych RZGW, w tym koszty zarybień.

(dowód: akta kontroli str. 36-40, 287-437 i 613-638)

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

OCENA CZĄSTKOWA Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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, wnosi o podjęcie działań w celu oddania w użytkowanie obwodów rybackich, które dotychczas nie zostały oddane w użytkowanie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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 Dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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 dni 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.

Olsztyn, dnia 29 sierpnia 2025 r.

Kontroler

Piotr Górny

Doradca techniczny

„/-/”

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Mariusz Lenkiewicz

„/-/”

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Mariusz Lenkiewicz
Dyrektor
Delegatury NIK w Olsztynie

/podpisano elektronicznie/