



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.3.4.2025

Pan
Marcin Kuchciński
Marszałek Województwa
Warmińsko-Mazurskiego

Urząd Marszałkowski
Województwa Warmińsko-
Mazurskiego w Olsztynie
ul. Emilii Plater 1
10-562 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn, dalej: Urząd
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kuchciński, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego (od 7 listopada 2023 r., dalej: Marszałek Województwa), a wcześniej, od 16 października 2023 r., jako pełniący funkcję Wicemarszałka Województwa. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa, od 12 grudnia 2014 r. do 15 października 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań związanych z prowadzeniem 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/7/2025 z 13 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek Województwa należycie wywiązywał się w latach 2021-2025 (do 23 kwietnia) z realizacji zadań związanych z prowadzeniem na terenie województwa warmińsko-mazurskiego⁴ racjonalnej gospodarki rybackiej. Prawidłowo przeprowadził postępowania administracyjne i wydał właściwe decyzje zezwalające na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁵. W 2021 r. oraz w 2023 r. Marszałek Województwa wydał dwie decyzje odmowne w sprawie uznania zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, jednakże przedmiot rozstrzygnięcia jednej z nich był niezgodny z przedmiotem wniosku złożonego przez dyrektora właściwego regionalnego

¹ Tj. do 23 kwietnia 2025 r.

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

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

⁴ Dalej: województwo.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 883, dalej: ustawa o rybactwie.

zarządu gospodarki wodnej⁶.

Marszałek Województwa prawidłowo realizował nadzór nad gospodarką rybacką. Oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej zostały terminowo wykonane przez pracowników Urzędu posiadających odpowiednie kwalifikacje, a sporządzone protokoły zawierały wszystkie wymagane elementy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Realizacja zadań związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej

Opis stanu faktycznego

1.1. Prowadzenie spraw wynikających z ustawy o rybactwie, podejmowanie inicjatyw, organizowanie i koordynacja prac związanych z planowaniem i realizacją działań wspierających racjonalną gospodarkę rybacką w województwie, a także współpraca z ministerstwem prowadzącym sprawy rybołówstwa, Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie⁸ oraz z innymi organami administracji publicznej należało w Urzędzie do zadań Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa⁹. Do ich realizacji wydzielono w ramach tego departamentu Biuro do spraw Rybactwa.

(akta kontroli str. 3-35)

W latach 2021-2024 Marszałek Województwa nie wydawał decyzji administracyjnych w sprawie zwolnienia od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, gdyż do Urzędu nie wpłynęły w tej sprawie wnioski podmiotów uprawnionych do rybactwa¹⁰. Nie wydawał w powyższym okresie również pozytywnych decyzji w sprawie uznania zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

Dyrektor Departamentu Rolnictwa podał, że w okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły żadne informacje, np. od wędkarzy, organizacji ekologicznych oraz innych podmiotów, o ewentualnych zanieczyszczeniach wód obwodów rybackich znacząco pogorszających warunki bytowania ryb albo sygnały o masowych wystąpieniach chorób ryb lub inne wyjątkowo uzasadnione przypadki, które mogłyby stanowić przesłankę wydania decyzji zwalniającej od obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej lub uznającej zbiornik wodny za nieprzydatny do prowadzenia takiej gospodarki.

(akta kontroli str. 36-45)

W 2021 r. i w 2023 r. Marszałek Województwa wydał, na wnioski dyrektorów RZGW w Gdańsku i w Białymstoku, dwie decyzje administracyjne odmawiające

⁶ Dalej: RZGW.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: PGW WP.

⁹ Dalej: Departament Rolnictwa.

¹⁰ Z wyjątkiem wniosku dyrektora RZGW w Białymstoku o zwolnienie z obowiązku prowadzenia w dwóch obwodach racjonalnej gospodarki rybackiej, do którego wydano decyzję w innej sprawie (opisano w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

uznania trzech obwodów rybackich¹¹ za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Wydana na rzecz dyrektora RZGW w Białymstoku decyzja z 29 sierpnia 2023 r. dotyczyła odmowy uznania dwóch obwodów rybackich za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, podczas gdy wnioskował on w innej sprawie, tj. dotyczącej zwolnienia z obowiązku prowadzenia w tych obwodach racjonalnej gospodarki rybackiej (opisano w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 39 i 60-73)

1.2. Dyrektorzy RZGW w Gdańsku i w Białymstoku argumentowali swoje wnioski o wydanie ww. decyzji odpowiednio: ujemnym rachunkiem ekonomicznym prowadzenia w obwodzie gospodarki rybackiej i nieuregulowanym stanem formalno-prawnym obwodów¹². Dyrektor RZGW w Białymstoku w złożonym wniosku informował Marszałka m.in., że RZGW sukcesywnie reguluje stan prawny nieruchomości, jak również podejmuje działania mające na celu dostosowanie zapisów w ewidencji gruntów i budynków i w księgach wieczystych do stanu faktycznego, a co za tym idzie sukcesywnie eliminowane są nieprawidłowości. Ze względu na bardzo dużą ilość spraw jest to jednak proces długotrwały.

W sprawie nieuznania w obu odmownych decyzjach, jako wyjątkowo uzasadnionych przypadków, przesłanek wskazanych przez dyrektorów RZGW Dyrektor Departamentu Rolnictwa podał, że oba wnioski nie zostały przekonująco uargumentowane. Strony nie dowiodły zaistnienia nagłej, nieprzewidzianej okoliczności, co nie pozwoliło uznać powyższych sytuacji za wyjątkowo uzasadnione. Przesłanka ekonomiczna, czy prowadzone latami postępowanie wyjaśniające dotyczące statusu wód, są wewnętrznymi sprawami wnioskodawców, które nie powinny mieć wpływu na prowadzenie gospodarki rybackiej.

Obie decyzje odmowne zawierały, wymagane art. 107 §1 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³, uzasadnienie faktyczne i prawne. W uzasadnieniu decyzji wydanej na wniosek dyrektora:

- RZGW w Gdańsku wskazano m.in., że niska zasobność obwodu rybackiego rzeki Drwęca nr 1 w związku mineralne oraz związana z tym mała produktywność wynika z przyczyn naturalnych, tj. budowy geologicznej gruntu i hydrologicznie uwarunkowanego charakteru rzeki Drwęcy na tym odcinku rzeki i uznanie obwodu za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej nie przyczyni się do zmiany tego stanu, zaś przesłanka ekonomiczna nie świadczy o szczególnie uzasadnionym przypadku,
- RZGW w Białymstoku podano m.in., że przesłanka o nieuregulowanej sytuacji formalno-prawnej obu obwodów nie świadczy o szczególnie

¹¹ Dotyczy obwodu rzeki Drwęca nr 1 na terenie działania RZGW w Gdańsku oraz obwodów: jeziora Walisko w zlewni rzeki Elk nr 12 i jeziora Dubinek w zlewni rzeki Elk nr 13 na terenie RZGW w Białymstoku.

¹² Według ewidencji gruntów i budynków grunty, na których zlokalizowane były jeziora wchodzące w skład obu obwodów rybackich oznaczone były jako grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi Skarbu Państwa reprezentowanego przez jedno z Nadleśnictw, podczas gdy z analizy innych materiałów wynikało, iż jeziora leżą w zlewni rzeki Elk i tym samym stanowią śródlądową wodę powierzchniową płynącą.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572 (dalej: KPA).

uzasadnionym przypadku uznania zbiornika za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na czas określony. Dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że w ocenie organu przesłanki o długoletnim, nieuregulowanym stanie formalno-prawnym obwodów rybackich o tym nie świadczyły. Podał, że stojący charakter wód nie zobowiązuje użytkownika do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Jedynie publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące dzieli się na obwody rybackie, a Wojewoda, w drodze aktu prawa miejscowego, ustanawia i znosi obwody rybackie i zgodnie z uwarunkowaniami prawnymi, zdaniem Dyrektora Departamentu Rolnictwa, oba te obwody powinny zostać zniesione.

W uzasadnieniu ww. decyzji jako jedną z przyczyn odmowy podano niewskazanie konkretnego okresu na jaki zbiorniki wodne miałyby zostać uznane za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, podczas gdy zgodnie z art. 6 ust. 3 ww. ustawy o rybactwie okres ten („czas określony”) wyznacza organ w wydanej w tej sprawie decyzji. Dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że strona nie zobligowała się usankcjonować statusu obydwu obwodów rybackich w bliżej określonej perspektywie czasowej. Niewyjaśnienie statusu formalno-prawnego obu obwodów rybackich w przeciągu kilkunastu minionych lat nie pozwalało na wskazanie określonego czasu, w którym ewentualnie zmiany mogą zostać dokonane.

W trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego Urząd nie zasięgał, wymaganej art. 6 ust 3 ustawy o rybactwie, opinii dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW WP, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Rolnictwa, dyrektorzy RZGW zwracając się z wnioskiem o wydanie konkretnych decyzji przedstawili już w tych sprawach swoje stanowiska. W takich przypadkach, zdaniem Dyrektora Departamentu Rolnictwa, potrzeba formalna zwracania się o dodatkową opinię, która opierałaby się na tożsamych argumentach, wyartykułowanych we wniosku strony, byłaby zupełnie niepotrzebnym formalizmem administracyjnym, nie wnoszącym nowych okoliczności w rozpatrywanych kwestiach.

(akta kontroli str. 46-51 i 60-73)

1.3. Dyrektor Departamentu Rolnictwa podał, że rozpatrując oba ww. wnioski nie zebrano dodatkowego materiału dowodowego w postaci opinii biegłych lub innych podmiotów. Informacje uzupełniające pozyskano w przypadku wniosku RZGW w Gdańsku. Dotyczyły one terminu przeprowadzenia ostatniego konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego i braku aktualnego pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego, uzyskane telefonicznie od pracownika RZGW w Gdańsku¹⁴, a także uwzględniono zalecenia dotyczące ochrony czynnej rezerwatu przyrody „Rzeka Drwęca”, zawarte w zarządzeniu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie. Natomiast w przypadku wniosku dyrektora RZGW w Białymstoku nie zebrano dodatkowego materiału dowodowego, gdyż z dokumentu tego wynikało, że wskazane w nim akweny nie miały formalno-prawnego charakteru wód płynących i nie powinny

¹⁴ Udokumentowano notatką służbową z 24 maja 2021 r.

być uznane za obwody rybackie. Zdaniem Dyrektora Departamentu Rolnictwa wnioskodawca winien był w takiej sytuacji zwrócić się do właściwego wojewody z wnioskiem o ich zniesienie.

(akta kontroli str. 46-59)

1.4. Postępowania administracyjne, wszczęte na oba ww. wnioski dyrektorów RZGW, przeprowadzone zostały w Urzędzie w ciągu 17 i 21 dni, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 KPA, a wydane decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 tego kodeksu, w tym m.in. rozstrzygnięcie oraz pouczenie o trybie odwołania. Od obu decyzji odmownych nie zostały wniesione, za pośrednictwem Marszałka, odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie.

(akta kontroli str. 46-51 i 60-73)

1.5. W latach 2021-2024 Marszałek Województwa nie wydawał decyzji administracyjnych zezwalających, na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o rybactwie, na dokonywanie połowu ryb w obrębach ochronnych, gdyż do Urzędu nie wpłynęły wnioski w tej sprawie. Wydano natomiast w tym okresie 189 decyzji zezwalających na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2-7 i ust. 2 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o rybactwie, w tym: 43 decyzje w 2021 r., 53 w 2022 r., 44 w 2023 r. i 49 w 2024 r. Decyzje te dotyczyły m.in. odstępstw od zakazu połowu ryb: o wymiarach ochronnych, w okresach ochronnych, w odległości mniejszej niż 50 m od budowli hydrotechnicznych piętrzących wodę oraz przy użyciu narzędzi połowowych innych niż określone w przepisach wydanych na podstawie art. 21 ustawy o rybactwie.

(akta kontroli str. 74-92)

1.6. Analiza 12 decyzji¹⁵ zezwalających na odstępstwa od ww. zakazów wykazała, że wydano je po zaistnieniu przesłanek określonych w art. 17 ust. 1 ustawy o rybactwie, tj. sześć decyzji wydano do celów zarybieniowych (odłowy tarlaków), a sześć – do celów naukowo-badawczych¹⁶. O wydanym zezwoleniu Urząd każdorazowo powiadamiał Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie oraz RZGW w Białymstoku lub w Gdańsku. Dodatkowo, we wszystkich sześciu decyzjach wydanych do celów zarybieniowych, wnioskodawcy zostali zobowiązani do przedstawienia informacji z przeprowadzonych odłowów określonych w zezwoleniu, a Urząd wyegzekwował od nich wymagane dane (m.in. sprawozdania z odłowu tarlaków).

(akta kontroli str. 91-102)

1.7. Wszystkie ww. 12 zbadanych decyzji wydano na umotywowany wniosek, a w przypadku sześciu decyzji wydanych do celów naukowo-badawczych –

¹⁵ Zbadano po trzy decyzje wydane w każdym lat 2021-2024 (tj. 6,3% ich ogółu).

¹⁶ Tj. monitoring ichtiofauny rzecznej na potrzeby oceny stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych (Instytut Rybactwa Śródlądowego Zakład Rybactwa Rzecznego w Żabieńcu gm. Piaseczno), określenie efektywności zarybień różnymi gatunkami siei (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski), inwentaryzacja ichtiofauny na potrzeby opracowania raportu oddziaływania dwóch przedsięwzięć pn. „Prace na linii kolejowej E75 (...)” oraz „Budowa dwutorowej linii 40 kV relacji Gdańsk Błonia – Olsztyn Mątki” na środowisko w procedurze dotyczącej uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowania na danych wodach, monitoring środowiska w obwodzie rybackim w związku z zadaniem „Udrożnienie rzeki Skarlanki dla ryb poprzez modernizację istniejącej budowli piętrzącej (...)” oraz przeprowadzenie, na zlecenie RZGW w Białymstoku, odłowów monitoringowych, zgodnie z metodyką Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

również w oparciu o dołączone dodatkowe dokumenty potwierdzające zasadność wniosku, tj. m.in. list intencyjny Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, zlecenie RZGW na wykonanie zamówienia, wykazy i mapy stanowisk i cieków przewidzianych do inwentaryzacji ichtiologicznej, atesty elektrycznych urządzeń połowowych, zgody użytkowników obwodów rybackich na przeprowadzenie odłowów.

W sprawie wydania wszystkich sześciu decyzji do celów zarybieniowych wyłącznie w oparciu o złożony wniosek uprawnionego do rybactwa Dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że w tych przypadkach nie występowało o dodatkowy materiał dowodowy, gdyż uprawnieni do rybactwa, kierując się doświadczeniem oraz w oparciu o wieloletnią wiedzę na temat użytkowanych przez siebie obwodów rybackich, uzasadniali we wnioskach w sposób wyczerpujący potrzebę dokonywania wskazanych odłowów oraz ich ilości. Dodał, że rokrocznie prowadzona sprawozdawczość związana z wydawaniem ww. decyzji, w zakresie ilości pozyskanych tarlaków i uzyskanej produkcji materiału zarybieniowego potwierdza, że są to wartości zgodne z literaturą dotyczącą przedmiotowego zagadnienia i utrzymują się na podobnym poziomie¹⁷.

(akta kontroli str. 40-45, 91-92 i 103-108)

1.8. Postępowania administracyjne w sprawie wydania wszystkich powyższych 12 badanych decyzji prowadzone były w Urzędzie od 2 do 10 dni (średnio 5 dni), tj. z zachowaniem miesięcznego terminu załatwienia sprawy, określonego w art. 35 § 3 KPA. Decyzje te zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 pkt 1-8 ww. ustawy¹⁸.

(akta kontroli str. 91-92)

1.9. Według stanu na 1 stycznia 2021 r. na terenie województwa znajdowało się 20 obrębów ochronnych, ustanowionych w ramach obwodów rybackich, w wodach, w których znajdowały się miejsca stałego tarła oraz rozwoju narybku gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb¹⁹. Do 31 grudnia 2024 r. liczba obrębów ochronnych w województwie nie uległa zmianie, a przed tym okresem ostatnia uchwała Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego²⁰ w sprawie ustanowienia pięciu obrębów ochronnych na śródlądowych wodach powierzchniowych płynących w województwie została podjęta 5 marca 2018 r.²¹.

¹⁷ Do złożonych wyjaśnień Dyrektor Departamentu Rolnictwa dołączył opinię Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie, dalej: IRŚ, z 12 lutego 2015 r., dotyczącą odłowu tarlaków. Podano w niej m.in., że połów szczupaków w okresie tarła w celu przeprowadzenia sztucznego rozrodu to jedyna możliwość uzyskania liczących się ilości materiału zarybieniowego tego gatunku i jest powszechną praktyką stosowaną w rybactwie od dziesięcioleci. Według tej opinii wniosek uprawnionego do rybactwa o odłów wskazanej w nim wielkości tarlaków był uzasadniony i zabezpieczał uzyskanie materiału zarybieniowego dla potrzeb utrzymania stanu zasobów szczupaka w dzierzawionych wodach, a także był zgodny z praktyką rybacką i najnowszą literaturą przedmiotu.

¹⁸ Tj. oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania decyzji, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o trybie odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

¹⁹ Art. 14 ust. 2 ustawy o rybactwie zabraniał w obrębach ochronnych połowu oraz czynności szkodliwych dla ryb, a w szczególności naruszania urządzeń tarliskowych, dna zbiornika i roślinności wodnej, uprawiania sportów motorowodnych i urządzania kąpielisk.

²⁰ Dalej: Zarząd Województwa.

²¹ Uchwała nr 12/230/18/V Zarządu Województwa z dnia 5 marca 2018 r., zmieniająca Uchwałę Nr 14/167/14/IV Zarządu Województwa z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia obrębów

W latach 2021-2024 do Urzędu nie wpływały wnioski o ustanowienie obrębu ochronnego, ani informacje, np. z RZGW lub od wędkarzy, mogące wskazywać na konieczność ustanowienia takiego obrębu przez Zarząd Województwa.

Dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że Zarząd Województwa nie dysponuje aktualnymi oraz wystarczająco uszczegółowionymi informacjami o stanie środowiska wodnego, aby z urzędu podejmować uchwały o ustanowieniu obrębu ochronnego. To uprawnieni do rybactwa prowadzący gospodarkę rybacką w obwodach rybackich, instytucje naukowe realizujące badania pod kątem hydrologiczno-ichtiologicznym, czy też właściwi dyrektorzy RZGW posiadają niezbędną wiedzę do wystąpienia z takim wnioskiem.

(akta kontroli str. 40-45 i 109)

1.10. W latach 2021-2024 do Urzędu nie wpływały wnioski w sprawie zniesienia obrębów ochronnych, a Zarząd Województwa nie podejmował z urzędu uchwał w tej sprawie. Ostatniego, przed ww. okresem, zniesienia trzech obrębów ochronnych na śródlądowych wodach powierzchniowych płynących w województwie dokonano uchwałą Zarządu Województwa z 20 stycznia 2015 r.²².

(akta kontroli str. 110)

1.11. W latach 2021-2024 Marszałek Województwa nie wydawał decyzji administracyjnych, o których mowa w art. 17 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o rybactwie, tj. decyzji zobowiązujących podmioty uprawnione do rybactwa w obwodach rybackich do zawieszenia połowu ryb niektórych gatunków, z użyciem wybranych narzędzi i urządzeń połowowych, w określonych wodach i na czas niezbędny do zapewnienia rybom ochrony i możliwości odbicia tarła. W ww. okresie Zarząd Województwa nie podejmował również uchwał, o których mowa w art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, tj. wskazujących miejsce i czas, w którym obowiązuje całkowity albo częściowy zakaz uprawiania amatorskiego połowu ryb. W ww. okresie do Urzędu nie wpłynęły wnioski w powyższych sprawach. Dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały żadne sygnały, np. od RZGW, wędkarzy, organizacji ekologicznych lub podmiotów uprawnionych do rybactwa, mogące wskazywać na konieczność zawieszenia połowu ryb niektórych gatunków, z użyciem wybranych rybackich narzędzi i urządzeń połowowych lub uzasadniające wprowadzenie całkowitego lub częściowego zakazu amatorskiego połowu ryb.

(akta kontroli str. 40-45 i 111-112)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Przedmiot rozstrzygnięcia decyzji administracyjnej z 29 sierpnia 2023 r.²³, wydanej na rzecz dyrektora RZGW w Białymstoku, był niezgodny z zakresem przedmiotowym złożonego przez niego wniosku. W decyzji tej odmówiono bowiem uznania dwóch obwodów rybackich za nieprzydatne do prowadzenia

ochronnych na śródlądowych wodach powierzchniowych płynących w województwie warmińsko-mazurskim z późn. zm. (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2018 r. poz. 1401).

²² Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2015 r. poz. 592.

²³ Nr OW-III.7144.1.31.2023.

racjonalnej gospodarki rybackiej, w sytuacji gdy wniosek Dyrektora RZGW wszczynający postępowanie dotyczył zwolnienia z obowiązku prowadzenia w tych obwodach racjonalnej gospodarki rybackiej.

Dyrektor Departamentu Rolnictwa wyjaśnił, że w treści decyzji doszło do omyłkowego wpisania niewłaściwego fragmentu ustępu 3 w art. 6 ustawy o rybactwie. Oczywista omyłka zaistniała zarówno w sentencji, jak i jej uzasadnieniu, bowiem dopiero łącznie te elementy stanowią decyzję. Dodał, że zastosowanie zapisu wskazanego przez wnioskodawcę nie spowodowałoby innego rozstrzygnięcia sprawy.

(akta kontroli str. 46-51 i 67-73)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek Województwa w latach 2021-2024 terminowo, rzetelnie i zgodnie z przepisami obowiązującego prawa wydał wszystkie zbadane decyzje administracyjne zezwalające na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie. Nastąpiło to na umotywowany wniosek uprawnionych do rybactwa, a w aktach sprawy zgromadzono dokumentację wskazującą na zasadność decyzji, każdorazowo powiadamiając o nich Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej w Olsztynie oraz właściwy RZGW. W latach 2021-2024 Marszałek Województwa wydał dwie decyzje odmowne w sprawie uznania zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, jednakże przedmiot rozstrzygnięcia jednej z nich był niezgodny z przedmiotem wniosku złożonego przez dyrektora właściwego RZGW.

OBSZAR

2. Nadzór nad zadaniami związanymi z użytkowaniem obwodów rybackich

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2021-2024 Marszałek Województwa dokonał, na podstawie art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie, łącznie 474 ocen²⁴ wypełniania przez 122 podmioty²⁵ uprawnione do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, w tym:

- w 2021 r. – sporządził 117 ocen dla 59 podmiotów, w tym 113 pozytywnych i cztery negatywne,
- w 2022 r. – 118 ocen dla 26 podmiotów, w tym 117 pozytywnych i jedną negatywną,
- w 2023 r. – 116 ocen dla 34 podmiotów, w tym 115 pozytywnych i jedną negatywną,
- w 2024 r. – 123 ocen dla 66 podmiotów (100% pozytywnych).

Spośród 474 ocen 468 z nich było ocenami pozytywnymi (98,7%), zaś sześć (1,3%) – negatywnymi. Oceny negatywne wynikały m.in. z prowadzenia gospodarki rybackiej bez pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego lub korzystania z wód obwodu niezgodnie z założeniami pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego (tj. przekraczanie dopuszczalnej dawki zarybieniowej od 125% do 175%²⁶ lub niewprowadzanie wymaganych dawek materiału zarybieniowego).

(akta kontroli str. 113-136)

²⁴ Każda z ocen obejmowała jeden obwód rybacki.

²⁵ Część podmiotów prowadziła gospodarkę rybacką w kilku obwodach rybackich.

²⁶ Dotyczy zarybień karpem (gatunek uznany za nierodzimym).

2.2. Analiza 20 losowo wybranych ocen (4,2% ich ogółu) wykazała, że dokonano ich zgodnie z wymogami określonymi w art. 6 ust. 2a-2c ustawy o rybactwie oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej²⁷. Stwierdzono bowiem m.in., że:

- ww. oceny dokonane zostały w wymaganym terminie, tj. co najmniej raz na 5 lat,
- czynności związane z dokonywaniem ocen wykonywane były przez zatrudnionych w Urzędzie inspektorów rybackich, posiadających wymagane kwalifikacje, tj. ukończone studia wyższe na kierunku rybactwo lub na kierunkach pokrewnych uzupełnionych wykształceniem z zakresu rybactwa,
- w toku przeprowadzanych ocen sprawdzano posiadanie przez podmioty uprawnione do rybactwa umów, na podstawie których władali oni obwodami rybackimi, a także aktualnych, pozytywnie zaopiniowanych operatów rybackich,
- sprawdzano zgodność:
 - dokonanych połowów ryb z wydanymi zezwoleniami na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym (dotyczyły one połowów tarlaków w okresach ochronnych),
 - pozyskania materiału biologicznego od ryb objętych wymiarem ochronnym lub okresem ochronnym z warunkami ww. zezwoleń,
 - przechowywania i wprowadzania do obrotu pozyskanej ikry i złowionych ryb z warunkami ww. zezwoleń,
- badano zgodność z założeniami operatów rybackich w zakresie:
 - rodzaju, ilości, wartości i miejsca pochodzenia materiału zarybieniowego wprowadzanego do wód obwodu rybackiego,
 - sposobów i warunków odtwarzania eksploatowanych zasobów raków i ryb wędrownych lub gatunków zagrożonych na skutek pogarszających się warunków rozrodu naturalnego,
 - sposobów regulowania wielkości i struktury populacji ryb drapieżnych i karpiowatych,
 - rodzajów i zakresu zabiegów wykonywanych w celu ochrony zasobów raków i ryb, a także poprawy ich bytowania w wodach obwodu rybackiego,
- w każdym przypadku z przeprowadzonego sprawdzenia sporządzono protokół, zawierający wszystkie elementy wymagane § 5 ww. rozporządzenia, podpisany przez uprawnionego do rybactwa.

Podstawą dokonanych ocen były ustalenia zawarte w ww. protokołach. W każdym przypadku oceny te zostały wydane przez Marszałka w terminie do 11 dni od dnia podpisania protokołu przez inspektora rybackiego. O wynikach oceny każdorazowo powiadamiano właściwy RZGW w Gdańsku, Białymstoku lub w Warszawie.

(akta kontroli str. 113-126 i 137-195)

2.3. Według informacji uzyskanych w trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2

²⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 103.

lit. f ustawy o NIK od dyrektorów RZGW w Białymstoku i w Gdańsku²⁸ na terenie województwa, według stanu na 31 grudnia 2024 r., nie zostało przez nich przekazanych do rybackiego korzystania przez inne podmioty łącznie 33 obwodów rybackich²⁹, w tym 18 obwodów nieprzekazanych innym podmiotom co najmniej od 2019 r.³⁰ (tj. od ponad pięciu lat³¹), o łącznej powierzchni 451,3 ha. Spośród tych 18 obwodów rybackich:

- w 10 obwodach o łącznej powierzchni 334,3 ha dyrektorzy RZGW prowadzili gospodarkę rybacką³² na podstawie operatów rybackich sporządzonych w latach 2020-2022³³,
- w ośmiu obwodach o łącznej powierzchni 117 ha dyrektorzy RZGW nie prowadzili gospodarki rybackiej³⁴, z których trzy posiadały obowiązujące operaty rybackie (sporządzone w 2021 r. i 2023 r.), w tym jeden obwód o nieuregulowanym stanie formalno-prawnym. Operatów rybackich, według stanu na koniec 2024 r., nie posiadało pięć pozostałych obwodów, spośród których: dla jednego zlecono w 2024 r. jego opracowanie, dwa – nie posiadały uregulowanego stanu formalno-prawnego³⁵, a jeden – obciążony był prawem dożywotniego nieodpłatnego korzystania z jeziora przez osobę fizyczną.

Spośród 18 obwodów nieprzekazanych przez dyrektorów RZGW w Białymstoku i w Gdańsku innym podmiotom do rybackiego korzystania ostatnie oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej zostały dokonane przez Marszałka w: 2019 r. – w przypadku jednego z obwodów, 2018 r. – czterech, 2017 r. – trzech, 2016 r. – dwóch i 2015 r. – jednego i dotyczyły poprzednich, przed RZGW, uprawnionych do rybactwa w tych obwodach. W przypadku natomiast siedmiu obwodów, w tym: trzech z nieuregulowanym stanem formalno-prawnym i jednego – z prawem dożywotniego korzystania z jeziora, ocen takich nie sporządzano od co najmniej 10 lat.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. w przypadku żadnego z obwodów użytkowanych rybacko na terenie województwa przez dyrektorów właściwych RZGW nie upłynął pięcioletni okres od rozpoczęcia prowadzenia przez nich racjonalnej gospodarki rybackiej na podstawie obowiązującego operatu rybackiego. W pierwszym obwodzie prowadzenie gospodarki rybackiej nastąpiło w 2020 r. i dotyczyło dyrektora RZGW w Białymstoku. W przypadku tego obwodu określony w art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie termin na przeprowadzenie przez

²⁸ Dyrektor RZGW w Warszawie, według stanu na 1 stycznia 2021 r. i 31 grudnia 2024 r., nie posiadał na terenie województwa obwodów rybackich nieoddanych w użytkowanie rybackie innym podmiotom.

²⁹ W tym: 23 obwodów w RZGW w Białymstoku i 10 w RZGW w Gdańsku.

³⁰ W tym: 15 obwodów w RZGW w Białymstoku i 3 w RZGW w Gdańsku.

³¹ Według stanu na 31 grudnia 2024 r.

³² W tym w 9 obwodach w RZGW w Białymstoku i w 1 – w RZGW w Gdańsku.

³³ Pierwszy operat sporządzono w marcu 2020 r. dla obwodu rybackiego jeziora Silec w zlewni rzeki Omet nr 3, będącego we właściwości RZGW w Białymstoku. Został on pozytywnie zaopiniowany przez uprawnioną jednostkę (tj. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) 30 kwietnia 2020 r., a regulamin amatorskiego połowu ryb w tym obwodzie został wprowadzony zarządzeniem Prezesa PGW WP nr 27/2020 z 4 maja 2020 r.

³⁴ W tym w sześciu obwodach w RZGW w Białymstoku i w dwóch – w RZGW w Gdańsku.

³⁵ Obwody we właściwości dyrektora RZGW w Białymstoku, w przypadku których Marszałek Województwa odmówił w 2023 r. uznania ich za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (opisano w pkt. 1.2. wystąpienia).

Marszałka Województwa oceny wypełniania przez ww. uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej upływał w 2025 r.³⁶

(akta kontroli str. 113-126, 196-217 i 278)

W wykazie obwodów rybackich przewidzianych do kontroli w 2025 r., zatwierdzonym 7 stycznia 2025 r. przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Rolnictwa, ujęto siedem obwodów użytkowanych przez RZGW³⁷, w tym obwód użytkowany rybacko od 2020 r. przez dyrektora RZGW w Białymstoku. W dniu 11 marca 2025 r. Urząd poinformował dyrektorów RZGW w Gdańsku i w Białymstoku o zamiarze dokonania oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w ww. siedmiu obwodach.

Wicemarszałek Województwa wyjaśnił, że przy wyborze obwodów rybackich do przeprowadzenia oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez dyrektora RZGW w Białymstoku kierowano się datami opublikowania zarządzeń Prezesa PGW WP w sprawie wprowadzenia regulaminu amatorskiego połowu ryb w obwodach rybackich³⁸. Natomiast obwód rybacki użytkowany przez dyrektora RZGW w Gdańsku został wytypowany do przeprowadzenia oceny ponieważ znajduje się w wykazie łowisk na stronie internetowej RZGW w Gdańsku. Ww. informacje wskazują na możliwość zakupu zezwoleń wędkarskich, co oznacza, że zostały podjęte działania związane z prowadzeniem gospodarki rybackiej. Wicemarszałek dodał, że Marszałkowi Województwa nie są przekazywane informacje, dla których obwodów rybackich będących w zarządzie RZGW sporządzane są operaty rybackie.

(akta kontroli str. 196-235 i 241-278)

W kwestii ocen wypełniania przez dyrektorów właściwych RZGW obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich, które nie zostały przez nich oddane innym podmiotom do rybackiego wykorzystania Marszałek Województwa wyjaśnił, że z ich dokonywaniem wiąże się szereg poważnych wątpliwości natury prawnej oraz niedostosowanie ustawy o rybactwie oraz aktów wykonawczych do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez PGW WP, a także kontroli tej gospodarki przez marszałków województw. Możliwości prowadzenia gospodarki rybackiej przez dyrektorów RZGW w obwodach rybackich można dowodzić jedynie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybactwie, a co za tym idzie nałożenia na nich obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1. Pozostałe przepisy prawne dotyczące operatu rybackiego, sprawozdawczości, oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej oraz sankcji za niewykonywanie tego obowiązku odnoszą się tylko do uprawnionych do rybactwa, którzy władają obwodem rybackim na podstawie odpowiednich umów. Konsekwencją uzyskania negatywnej oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w przypadku zwykłego

³⁶ Przed 2025 r. Marszałek Województwa nie dokonywał ocen wypełniania przez dyrektorów właściwych RZGW obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich, które nie zostały przez nich oddane innym podmiotom do rybackiego wykorzystania.

³⁷ W tym: 6 obwodów przez RZGW w Białymstoku i 1 – RZGW w Gdańsku.

³⁸ Zarządzenia: nr 27/2020 z 4 maja 2020 r. i nr 88/2021 z 31 grudnia 2021 r.

uprawnionego do rybactwa jest najczęściej rozwiązanie umowy przez dyrektora RZGW oraz ukaranie go przez sąd rejonowy, na podstawie złożonego przez marszałka województwa wniosku o ukaranie. W przypadku uzyskania negatywnej oceny przez dyrektora RZGW, który użytkuje obwód nieodpłatnie, w trybie bezkonkursowym, ustawodawca nie określił toku postępowania oraz nie wskazał konsekwencji prawnych. Ewentualne wszczęte postępowanie sądowe może też nie przynieść żadnych efektów, gdyż dyrektor RZGW występowałby wówczas zarówno w charakterze podejrzanego o popełnienie wykroczenia, jak i pokrzywdzonego, gdyż na podstawie art. 240 ust. 3 pkt 12 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³⁹, regionalne zarządy gospodarki wodnej wykonują uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego w stosunku do śródlądowych wód płynących stanowiących własność Skarbu Państwa. Istniejący dualizm prawny stawia dyrektorów RZGW w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do pozostałych uprawnionych do rybactwa. Marszałek Województwa podał, iż gospodarka rybacka prowadzona przez dyrektorów RZGW powinna być kontrolowana, jednak podstawą do podjęcia właściwych działań kontrolnych przez marszałków województw jest stosowna nowelizacja prawa.

(akta kontroli str. 236-240)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Marszałek Województwa prawidłowo realizował przypisane mu zadania w zakresie nadzoru nad gospodarką rybacką. Objęte badaniem oceny wypełniania przez uprawnionych do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej były przeprowadzane terminowo, rzetelnie i zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Zostały one dokonane przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, a podstawą ustaleń opisanych w sporządzonych przez Urząd protokołach były operaty rybackie, umowy, na podstawie których uprawnieni do rybactwa władali obwodami rybackimi, oraz pozostała dokumentacja gospodarki rybackiej. W latach 2021-2024 Marszałek Województwa nie oceniał wypełniania przez dyrektorów właściwych RZGW obowiązku prowadzenia gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nie oddanych innym podmiotom do rybackiego wykorzystania, gdyż nie upłynął przewidziany przepisami prawa pięcioletni okres na dokonanie takich ocen.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o sprostowanie oczywistej omyłki w wydanej na rzecz dyrektora RZGW w Białymstoku decyzji administracyjnej z 29 sierpnia 2023 r.

³⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.

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 wniosku	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 8 maja 2025 r.

Kontroler

Krzysztof Śleszyński
doradca ekonomiczny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Mariusz Lenkiewicz

/podpisano elektronicznie/