



Nr ewid. 18/2014/P/13/163/LOL

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODARKA RYBACKA  
NA JEZIORACH SKARBU PAŃSTWA  
W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM**

## MISJA

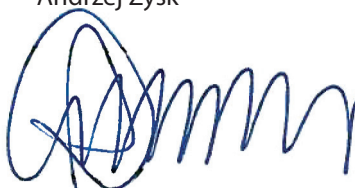
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury w Olsztynie:

Andrzej Zyśk



Akceptuję:

Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 07.03.2014r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski .....	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	10
3.1. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne .....	10
3.2. Charakterystyka stanu prawnego.....	12
3.3. Wyniki kontroli.....	14
3.3.1. Umowy i operaty rybackie.....	14
3.3.2. Połowy komercyjne ryb oraz zarybianie wód.....	18
3.3.3. Amatorskie połowy ryb .....	22
3.3.4. Dokumentacja gospodarki rybackiej .....	26
3.3.5. Działania na rzecz ochrony rybostanu wód .....	27
3.3.6. Nadzór i kontrola nad prowadzeniem gospodarki rybackiej.....	30
3.3.7. Kontrola przestrzegania ustawy o rybactwie śródlądowym.....	32
3.3.8. Realizacja ustawowych zadań przez objętych kontrolą ministrów .....	35
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	38
4.1. Przygotowanie kontroli .....	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	38
4.3. Finansowe rezultaty kontroli .....	40
5. ZAŁĄCZNIKI.....	41

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>Rybackwo śródlądowe</b>	Ogół działań związanych z eksploatacją zasobów ryb śródlądowych oraz wszelkiego rodzaju zabiegami zmierzającymi do ochrony, utrzymania i kształtowania pogłowia ryb
<b>Racjonalna gospodarka rybacka</b>	Polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybackwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybackwa
<b>Obręb ochronny</b>	Część wód obwodu rybackiego, w których znajdują się miejsca stałego tarła, rozwoju narybku, gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb; ustanawiany przez zarząd województwa
<b>Operat rybacki</b>	Dokument określający zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim, sporządzany przez podmiot uprawniony do rybackwa, w formie opisowej i graficznej, na okres 10 lat
<b>Ustawa o rybackwie śródlądowym</b>	Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybackwie śródlądowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.)
<b>Połowy komercyjne</b>	Połowy ryb dokonywane przez podmioty uprawnione do rybackwa z wykorzystaniem rybackich narzędzi i urządzeń połowowych
<b>Amatorski połów ryb</b>	Pozyskiwanie ryb wędką lub kuszą, a także przy użyciu podrywki wędkarskiej w celu pozyskania ryb na przynętę w miejscu i czasie prowadzenia połowu ryb wędką
<b>Prawo wodne</b>	Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.)
<b>Ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
<b>IRS w Olsztynie</b>	Instytut Rybackwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie
<b>KZGW</b>	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
<b>Marszałek Województwa</b>	Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
<b>PSR</b>	Państwa Straż Rybacka
<b>PZW</b>	Polski Związek Wędkarski
<b>RZGW</b>	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
<b>Urząd Marszałkowski</b>	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
<b>Zarząd Województwa</b>	Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego

### Temat kontroli

Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim.

### Cel kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji ustawowych zadań na rzecz prowadzenia na jeziorach Skarbu Państwa racjonalnej gospodarki rybackiej, zapewniającej równowagę biologiczną w ekosystemach wodnych i uwzględniającej zasadę zrównoważonego rozwoju. Ocenie poddano w szczególności:

- sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez RZGW nad podmiotami uprawnionymi do rybactwa,
- wywiązywanie się przez podmioty uprawnione do rybactwa z obowiązków ujętych w ustawie o rybactwie śródlądowym, a także z warunków zawartych w umowach dzierżawy lub użytkowania obwodów rybackich,
- realizację przez Marszałka Województwa zadań określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym,
- realizację przez PSR w Olsztynie przypisanych jej zadań w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania ustawy o rybactwie śródlądowym, współdziałania z Policją oraz współpracy i sprawowania nadzoru nad Społeczną Strażą Rybacką,
- realizowanie przez Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań na rzecz zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

### Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej NIK. Potrzebę objęcia badaniami kontrolnymi gospodarki rybackiej na jeziorach Skarbu Państwa w woj. warmińsko-mazurskim uzasadniały m.in. ustalenia wcześniejszych kontroli NIK, przeprowadzonych w 2000 i 2006 r.<sup>1</sup>, wskazujące na niedostateczny nadzór ze strony właściwych organów nad prowadzeniem gospodarki rybackiej, a także na nie zawsze należyte zagospodarowanie jezior i wykorzystanie ich do celów rybackich, a zwłaszcza na niewłaściwe zarybianie (lub jego brak) odpowiednimi dla danego jeziora gatunkami ryb. W kierowanych do właściwych ministrów interpelacjach poselskich<sup>2</sup> podnoszono zarówno kwestie nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki rybackiej, jak i trudności w jej prowadzeniu, wynikających m.in. z obowiązujących regulacji prawnych.

W ostatnich latach nastąpił znaczny spadek wydajności rybackiej jezior w woj. warmińsko-mazurskim, co mogło wskazywać na kurczenie się w wodach śródlądowych zasobów ryb (lub niektórych ich gatunków), prowadzące do zachwiania równowagi biologicznej w ekosystemach wodnych. Uzasadnione było zatem zbadanie w jakim stopniu na zjawisko to wpływa zakres i sposób prowadzenia gospodarki rybackiej.

<sup>1</sup> P/00/111 „Wykorzystanie wód śródlądowych do gospodarki rybackiej” i P/06/105 „Działalność organów administracji publicznej i Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie ochrony zasobów powierzchniowych wód śródlądowych oraz nadzoru nad prowadzoną w nich gospodarką rybacką”.

<sup>2</sup> Na przykład: interpelacja nr 1899 z dnia 5 stycznia 2012 r., wystosowana przez posła Zbigniewa Włodkowskiego do Ministra Środowiska; interpelacja nr 2724 z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. w sprawie zmiany ustawy o rybactwie śródlądowym, wystosowana przez posła Zbigniewa Babalskiego do Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

### Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r., a czynności kontrolne Delegatura NIK w Olsztynie przeprowadziła w okresie od 7 sierpnia 2013 r. do 29 listopada 2013 r.

### Badania kontrolne

Badania kontrolne przeprowadzono:

- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwie Środowiska, RZGW w Warszawie, RZGW w Gdańsku i PSR w Olsztynie – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności,
- w Urzędzie Marszałkowskim – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności,
- w 10 podmiotach uprawnionych do rybactwa w związku z zawartymi umowami – na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryterium legalności i gospodarności<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Patrz: załącznik nr 5.1. – Wykaz jednostek objętych kontrolą.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>4</sup>, prowadzenie gospodarki rybackiej na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim. Oceny poszczególnych skontrolowanych jednostek zamieszczone zostały w załączniku nr 5.1. do niniejszej Informacji o wynikach kontroli.**

Podstawą oceny pozytywnej jest:

- Wywiązywanie się przez dyrektorów RZGW z obowiązków dotyczących zawierania umów użytkowania obwodów rybackich, a także egzekwowania zawartych w nich warunków prowadzenia gospodarki rybackiej.
- Prowadzenie gospodarki rybackiej przez skontrolowane podmioty uprawnione do rybactwa zgodnie z założeniami operatów rybackich, a także warunkami umów dzierżawy oraz umów użytkowania obwodów rybackich. Podmioty te wywiązywały się bowiem należycie z obowiązku ponoszenia nakładów rzeczowo-finansowych na zarybienia użytkowanych wód w kwotach, wielkościach i strukturze gatunkowej ustalonych ww. dokumentami, a połowy ryb prowadzone były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, umowami oraz operatami.
- Rzetelne i zgodne z obowiązującymi przepisami dokonywanie przez Marszałka Województwa ocen wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez podmioty uprawnione do rybactwa na podstawie umów.
- Należyte wypełnianie przez PSR w Olsztynie obowiązków kontrolowania przestrzegania ustawy o rybactwie śródlądowym, zwłaszcza w zakresie zwalczania kłusownictwa rybackiego.
- Wykonywanie zarówno przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jak i Ministra Środowiska przypisanych im ustawowo zadań na rzecz gospodarki rybackiej, do których należało sporządzanie analiz, strategii i programów mających znaczenie dla rybactwa śródlądowego oraz zaangażowanie w proces stanowienia prawa.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także istotne nieprawidłowości, negatywnie oddziałujące na rybactwo śródlądowe na jeziorach Skarbu Państwa w woj. warmińsko-mazurskim. Najważniejsze z nich to:

- Zaniechanie przez dyrektorów RZGW w Gdańsku i Warszawie ustawowego obowiązku prowadzenia gospodarki rybackiej w 91 obwodach nie przekazanych do użytkowania innym podmiotom – str. 21-22 niniejszej informacji.
- Sprzedaż przez ww. RZGW zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach rybackich znajdujących się w ich władaniu, pomimo nieprowadzenia zarybień tych akwenów – str. 24-25.
- Niewyegzekwowanie przez dyrektora RZGW w Gdańsku od Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego w Olsztynie przekazania mu części umów dzierżawy jezior, pomimo upływu ośmiu lat od przejścia ustawowych zadań w tym zakresie, co skutkowało m.in. prowadzeniem gospodarki rybackiej w pięciu obwodach bez posiadania operatów rybackich wymaganych ustawą o rybactwie śródlądowym oraz nie wyeliminowaniem kuriozalnego statusu jednego z jezior, figurującego w ewidencji gruntów i budynków w części jako „woda stojąca” i w części jako „woda płynąca” – str. 30-31.

<sup>4</sup> Przyjęta przez NIK skala ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- Sporządzenie przez pięć na dziesięć (50%) skontrolowanych podmiotów uprawnionych do rybactwa 14 operatów rybackich bez uwzględnienia w nich oceny oddziaływania ustanowionych obrębów ochronnych na prowadzoną gospodarkę rybacką<sup>5</sup> – str. 17
- Wydanie przez cztery podmioty uprawnione do rybactwa (40% skontrolowanych) zezwoleń i regulaminów amatorskiego połowów ryb niezgodnych z założeniami operatów rybackich w zakresie obowiązujących limitów i wymiarów odławianych ryb – str. 23-24.
- Nierzetelne prowadzenie dokumentacji gospodarki rybackiej przez dziewięć skontrolowanych podmiotów uprawnionych do rybactwa (90%), a także nieprawidłowe sporządzanie przez pięć podmiotów (50%) sprawozdań statystycznych dotyczących prowadzonej przez nie gospodarki rybackiej i nieterminowe ich przekazywanie IRS w Olsztynie – str. 26-27.

## 2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając ustalenia przeprowadzonych badań, poparte opiniami i rekomendacjami sformułowanymi przez ekspertów uczestniczących w panelu dyskusyjnym w dniu 9 stycznia 2014 r.<sup>6</sup>, zwraca uwagę na następujące problemy i uwarunkowania mające niekorzystny wpływ na prowadzenie gospodarki rybackiej w śródlądowych powierzchniowych wodach płynących:

- Zbyt skomplikowany i rozbudowany jest system zarządzania rybactwem śródlądowym. Aktualnie nadzór nad tą dziedziną gospodarki sprawuje dwóch ministrów (Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Środowiska), natomiast bezpośrednie funkcje nadzorczo-kontrolne wykonują cztery organy administracji publicznej (dyrektorzy RZGW, marszałkowie województw, komendanci wojewódzcy PSR oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska). Dodatkowo należy wskazać, że w myśl art. 11 ust. 1 Prawa wodnego pozostałe uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do śródlądowych wód powierzchniowych Skarbu Państwa wykonują Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, marszałkowie województw i dyrektorzy parków narodowych. Dlatego też zdaniem NIK, system zarządzania rybactwem śródlądowym wymaga działań konsolidacyjnych. Zagadnienie to szczegółowo omówione zostało w punkcie 3.3.8. na str. 36-37 niniejszej informacji.
- Nadmiernie rozwinięta jest populacja kormorana czarnego. Dlatego też prace nad strategią zarządzania tym gatunkiem prowadzone w resorcie środowiska od 2009 r. powinny zostać jak najpilniej ukończone, zaś dokument ten winien być niezwłocznie po jego zatwierdzeniu wdrożony do realizacji. Ze względu na to, że problem ten dotyczy także innych krajów Unii Europejskiej, dostrzegających potrzebę wspólnych przedsięwzięć w tej dziedzinie, uzasadnione jest również podjęcie przez Polskę na forum Unii Europejskiej działań mających na celu nawiązanie stosownej współpracy, której efektem będzie zahamowanie dalszego wzrostu populacji kormorana czarnego i ustabilizowanie jej na poziomie bezpiecznym zarówno dla ekosystemów wodnych i ryb w nich bytujących, jak i dla samej populacji kormorana (punkt 3.3.5. str. 28-29).
- Zmiany wymaga, w opinii ekspertów, system opiniowania operatów rybackich. Wprowadzone od 15 grudnia 2013 r. (a więc już po okresie objętym kontrolą) zasady opiniowania, które miały w założeniu zapewnić poprawę jakości wydawanych opinii, ocenione zostały przez nich jako

<sup>5</sup> Wymóg §4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie operatu rybackiego (Dz. U. Nr 44, poz. 414 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie operatu rybackiego”.

<sup>6</sup> Notatka z przebiegu panelu ekspertów zamieszczona została w załączniku nr 5.6. do niniejszej informacji.

kosztochłonne i grożące paraliżem procesu opiniowania operatów. Dlatego, zdaniem NIK niezbędne jest przeanalizowanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjętych rozwiązań istotnie rozszerzających krąg podmiotów zaangażowanych w proces opiniowania (punkt 3.3.1. str. 17-18).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na potrzebę podjęcia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań mających na celu:

- jednoznaczne zobowiązanie organów administracji publicznej wykonujących prawa właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego (obecnie dyrektorzy RZGW), w przepisach ustawy o rybactwie śródlądowym, do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nie oddanych do użytkowania innym podmiotom (punkt 3.3.2. str. 21-22),
- wprowadzenie obowiązku rejestrowania amatorskich połowów ryb, których szacunkowa wielkość waha się obecnie od 80% do 200% wielkości połowów komercyjnych (punkt 3.3.3. str. 25-26),
- uzupełnienie w ustawie o rybactwie śródlądowym przepisów dotyczących obrębów ochronnych o regulacje nakładające obowiązek okresowej weryfikacji zasadności ich funkcjonowania (punkt 3.3.5. str. 27-28).

### 3.1 Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Gospodarkę rybacką prowadzi się w obwodach rybackich, które ustanawiane są przez właściwych dyrektorów RZGW, w drodze rozporządzenia, wyłącznie na publicznych śródlądowych wodach płynących<sup>7</sup>, w całości stanowiących własność Skarbu Państwa. Podstawą prowadzenia tej gospodarki są operaty rybackie opracowywane dla poszczególnych obwodów rybackich. Dokumenty te określają zasady prowadzenia gospodarki rybackiej, w tym m.in. planowane wielkości połowów ryb, planowane zarybienia, które należy prowadzić w taki sposób, aby nie powodowały one zmniejszenia lub utraty różnorodności biologicznej żywych zasobów wód. Określają one także tzw. presję wędkarską, czyli maksymalną liczbę osób, które w ciągu jednego dnia mogą uprawiać amatorski połów ryb w danym zbiorniku wodnym. Podmiotami uprawnionymi do rybactwa, tj. do chowu, hodowli i połowu ryb w obwodach rybackich są organy administracji publicznej wykonujące uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego (dyrektorzy właściwych RZGW), a także osoby władające obwodami rybackimi na podstawie umów cywilnoprawnych<sup>8</sup>, przekazujących ww. osobom uprawnienia w tym zakresie. Zasadą jest, że w danym obwodzie rybackim gospodarkę rybacką powinien prowadzić tylko jeden podmiot uprawniony do rybactwa.

Większość obwodów rybackich oddana została do gospodarczego wykorzystania podmiotom niepublicznym, głównie osobom prawnym, osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą oraz jednostkom organizacyjnym Polskiego Związku Wędkarskiego. Wielkość tych podmiotów jest bardzo zróżnicowana. Najmniejsze to rodzinne 2-3 osobowe firmy, prowadzące działalność w obwodach rybackich, które często stanowią pojedyncze jeziora o powierzchni kilku hektarów. Największymi podmiotami są gospodarstwa rybackie, powstałe ze sprywatyzowanych Państwowych Gospodarstw Rybackich, zatrudniające od kilkunastu do kilkudziesięciu pracowników i prowadzące gospodarkę rybacką w obwodach rybackich o łącznej powierzchni sięgającej nawet kilkunastu tysięcy hektarów.

Nadzór nad prowadzoną przez podmioty uprawnione do rybactwa gospodarką rybacką jest obowiązkiem marszałków województw, którzy nie rzadziej niż raz na pięć lat dokonują oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w danym obwodzie rybackim. Nadzór właścicielski nad ww. podmiotami sprawowany jest natomiast przez właściwych dyrektorów RZGW, do zadań których należy m.in. egzekwowanie postanowień zawartych umów. Za kontrolę przestrzegania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym odpowiedzialna jest Państwowa Straż Rybacka, będąca wyodrębnioną jednostką organizacyjną podległą bezpośrednio wojewodzie i finansowaną z jego budżetu.

Powierzchnia publicznych śródlądowych wód płynących w województwie warmińsko-mazurskim wynosi 115.361 ha, co stanowi 18,2% ogólnej powierzchni wód Polski i 6,3% powierzchni województwa. Według stanu na koniec kwietnia 2013 r. (dane IRS w Olsztynie)

<sup>7</sup> Wody stojące nie wchodzą w skład obwodów rybackich. Nie włącza się do nich również wód znajdujących się w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody, w których zabronione jest wykonywanie rybactwa oraz wód w sztucznych zbiornikach wodnych przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb i innych organizmów wodnych, usytuowanych na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących, jeżeli wody w tych zbiornikach sztucznie zajęły grunty, które nie stanowią własności publicznej.

<sup>8</sup> Są to umowy dzierżawy, zawarte przed 31 grudnia 2005 r. przez dyrektorów oddziałów terenowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (następnie ANR), w które z dniem 1 stycznia 2006 r. wstąpili dyrektorzy RZGW oraz umowy użytkowania prawa rybackiego obwodów rybackich, zawierane przez dyrektorów RZGW po przeprowadzeniu konkursu ofert.

gospodarczo wykorzystywane były wody 272 obwodów rybackich o łącznej powierzchni 101.018 ha (37,4% całkowitej powierzchni wód użytkowanych rybacko w całym kraju). Gospodarkę rybacką na wodach tych prowadziło 61 podmiotów, z tego 10 osób prawnych (głównie spółek z o.o.), 9 jednostek organizacyjnych PZW, 37 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz 5 innych podmiotów (m.in Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, stowarzyszenia).

Dominującym typem gospodarki prowadzonej przez ww. podmioty jest gospodarka rybacko-wędkarska, polegająca na prowadzeniu w obwodach rybackich zarówno odłowów komercyjnych, jak i amatorskich, na podstawie sprzedawanych przez te podmioty zezwoleń wędkarskich. Drugim pod względem rozpowszechnienia jest typ gospodarki wędkarskiej (prowadzonej głównie przez jednostki organizacyjne PZW), której priorytetową funkcją jest wypełnianie potrzeb wędkarskich, zaś zabiegi rybackie (np. odłowy regulacyjne) prowadzone są wyłącznie w celu utrzymania odpowiedniego rybostanu wód.

Prowadzone przez IRS w Olsztynie coroczne analizy produkcji rybackiej wskazują na stały i wyraźny spadek wydajności rybackiej jezior w woj. warmińsko-mazurskim, z 12,8 kg/ha w 2003 r. do 8,2 kg/ha w 2010 r. W ciągu ośmiu lat wydajność ta spadła więc o prawie 36%. W grupie tzw. gospodarstw jeziorowych przychody całkowite w latach 2010–2012 kształtowały się na poziomie odpowiednio 220,85 zł/ha, 267,49 zł/ha i 330,53 zł/ha, zaś koszty – 200,79 zł/ha, 247,18 zł/ha i 311,61 zł/ha. Zysk brutto wyniósł zatem 20,06 zł/ha w 2010 r., 20,31 zł/ha w 2011 r. i 18,92 zł/ha w 2012 r. Należy jednak zauważyć, że w strukturze przychodów całkowitych zmalał udział przychodów z produkcji podstawowej, tj. ryb jeziorowych (z 44,9% w 2010 r. do 31,7% w 2012 r.), wzrósł zaś udział przychodów z innej działalności, takiej jak np. prowadzenie smażalni ryb, agroturystyka, czy stacjonowanie jachtów poza sezonem turystycznym (z 29,8% w 2010 r. do 48,6% w 2012 r.). Przy uzyskiwanym zysku brutto, utrzymującym się na zbliżonym poziomie, wskazuje to na coraz większe trudności podmiotów uprawnionych do rybactwa w zapewnieniu rentowności produkcji ryb jeziorowych, skutkujące koniecznością poszukiwania innych źródeł przychodów.

Według danych IRS w Olsztynie, w latach 2010–2012 podmioty uprawnione do rybactwa wprowadziły do jezior woj. warmińsko-mazurskiego 20 gatunków ryb, przy czym gatunkami najczęściej zarybianymi były: szczupak, lin, węgorz, sandacz i sielawa. Łączna wartość zarybień wyniosła w ww. latach odpowiednio 4,69 mln zł (39,41 zł/ha), 4,83 mln zł (40,49 zł/ha) i 5,94 mln zł (48,20 zł/ha), co stanowiło odpowiednio 52%, 49% i 60% wartości odłowionych ryb.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa podmiotów uprawnionych do rybactwa, w tym wielkość i struktura odłowów, jest ściśle uzależniona od czynników zewnętrznych, które w sposób istotny wpływają na ekosystemy wodne. Do najważniejszych należą:

- Zanieczyszczenie wód powierzchniowych, przy czym na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, wskutek budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków, tworzenia tzw. kanalizacyjnych systemów opaskowych wokół jezior, a także znacznego zmniejszenia się dopływu związków biogennych ze źródeł obszarowych (rolnictwo), w jeziorach woj. warmińsko-mazurskiego obserwowane jest powstrzymanie procesu eutrofizacji wód.
- Wzrastająca presja człowieka na wody śródlądowe, przejawiająca się głównie zabudowywaniem i grodzeniem brzegów jezior, budowaniem pomostów i zasypywaniem płycizn będących miejscem tarła ryb.

- Dynamicznie rozwijająca się populacja kormorana czarnego (łac. *Phalacrocorax carbo sinensis*). Zdaniem przedstawicieli środowiska rybackiego wzrost liczebności tych ptaków, nie tylko w Polsce, wymaga podjęcia działań, również na forum międzynarodowym, celem ograniczenia i ustabilizowania ich liczebności.

Według opublikowanego przez Komisję Europejską raportu „EU intervention in inland fisheries”<sup>9</sup> rybackstwo śródlądowe w krajach Unii Europejskiej stanowi istotny element dziedzictwa kulturowego regionów położonych w bezpośrednim sąsiedztwie wód śródlądowych i jest głęboko zakorzenione w tożsamości kulturowej społeczności lokalnych tych regionów. W raporcie tym zwrócono także uwagę, że ze względu na posiadane doświadczenie i wiedzę rybacy są niezastąpionymi obserwatorami ekosystemów wodnych i bytujących w nich zasobów ryb, a także potencjalnymi partnerami w zrównoważonym zarządzaniu zasobami wód śródlądowych.

### 3.2 Charakterystyka stanu prawnego

Stosownie do art. 10 ust. 1a Prawa wodnego<sup>10</sup> własność Skarbu Państwa stanowią śródlądowe wody powierzchniowe płynące, w stosunku do których, w myśl art. 11 ust. 1 tej ustawy, prawa właścicielskie wykonują m.in. Prezes KZGW lub marszałek województwa. Zgodnie z art. 13 ust. 1 Prawa wodnego, ryby oraz inne organizmy żyjące w wodzie stanowią jej pożytki, do pobierania których uprawniony jest właściciel wody. Artykuł 13 ust. 1 b Prawa wodnego stanowi, że organem uprawnionym do pobierania pożytków w drodze rybackiego korzystania z ww. wód uprawniony jest dyrektor RZGW. A zatem, bez względu na to, który organ wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do śródlądowych wód powierzchniowych płynących, organem administracji publicznej wykonującym uprawnienia właściciela wody w zakresie rybackiego korzystania z ww. wód jest właściwy dyrektor RZGW. Może on, na podstawie art. 13 ust. 1c Prawa wodnego przekazać przysługujące mu uprawnienie osobom trzecim. Następuje to w drodze oddania w użytkowanie obwodów rybackich (ustanowionych na ww. wodach) po przeprowadzeniu konkursu ofert i zawarciu stosownej umowy.

Niezależnie od przywołanych regulacji, art. 217 ust. 5a Prawa wodnego stanowił, że do 31 grudnia 2005 r., w stosunku do jezior zaliczanych do śródlądowych wód powierzchniowych uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie rybackiego korzystania wykonywała Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR). Uprawnienia te przekazywane były przez Agencję podmiotom trzecim na podstawie umów dzierżawy ww. jezior. Na podstawie art. 217 ust. 6 Prawa wodnego w umowy te wstąpił z mocy prawa, z dniem 1 stycznia 2006 r., właściwy dyrektor RZGW. Ponieważ wiele takich umów wciąż jeszcze obowiązuje, użytkowanie obwodów rybackich przez osoby trzecie odbywa się obecnie na podstawie dwóch rodzajów umów: dzierżawy oraz użytkowania obwodu rybackiego.

<sup>9</sup> EU intervention in inland fisheries, European Commission Directorate General for Maritime Affairs and Fisheries, s. 62. Raport ten opublikowany został w dniu 14 grudnia 2011 r. na stronie internetowej <http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies>.

<sup>10</sup> Pełna nazwa tej ustawy oraz jej dane promulgacyjne zamieszczone zostały w „Wykazie stosowanych skrótów” na str. 4 oraz w „Wykazie aktów prawnych” na stronie 50 niniejszej Informacji.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybnactwie śródlądowym<sup>11</sup> do chowu, hodowli lub połowu ryb w obwodzie rybnackim uprawniony jest organ administracji publicznej wykonujący uprawnienia właściciela wody w zakresie rybnactwa śródlądowego albo osoba władająca obwodem rybnackim na podstawie umowy zawartej z właściwym organem administracji publicznej. W myśl tego przepisu podmiotami uprawnionymi do rybnactwa, na których na mocy art. 6 ust. 1 ww. ustawy ciąży obowiązek prowadzenia w obwodach rybnackich racjonalnej gospodarki rybnackiej, są więc nie tylko osoby, z którymi zawarto stosowne umowy, ale również dyrektorzy RZGW.

W myśl art. 6 ust. 2 ustawy o rybnactwie śródlądowym racjonalna gospodarka rybnacka polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybnackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybnactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybnactwa. Kluczowe znaczenie w prowadzeniu gospodarki rybnackiej ma więc operat rybnacki – dokument określający zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybnackiej, sporządzany przez podmiot uprawniony do rybnactwa, w formie opisowej i graficznej, raz na 10 lat (art. 6a ust. 1 i ust. 2 ustawy). Stosownie do art. 6a ust. 5 ww. ustawy operat rybnacki, a także jego zmiany wymagają uzyskania pozytywnej opinii uprawnionej jednostki. Procedura opiniowania operatów rybnackich ustalona została przepisami rozporządzenia w sprawie operatu rybnackiego. Zgodnie z §8 tego rozporządzenia jednostkami uprawnionymi do opiniowania operatów rybnackich są: IRS w Olsztynie, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie i Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

Do obowiązków podmiotów uprawnionych do rybnactwa, określonych w art. 4a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rybnactwie śródlądowym, należy dokumentowanie działań związanych z prowadzoną gospodarką rybnacką w sposób rzetelny, systematyczny i zgodny ze stanem faktycznym, a także udostępnianie danych dotyczących prowadzonej działalności, w celach statystycznych oraz badawczych, podmiotom wykonującym zadania powierzone przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa<sup>12</sup> lub w celu dokonania kontroli przestrzegania przepisów o rybnactwie śródlądowym. Podmioty te zobowiązane są również do oznakowania ustanowionych obrębów ochronnych (art. 16 ustawy), a także trwałego oznakowania narzędzi rybnackich i urządzeń połowowych w sposób umożliwiający ustalenie ich właściciela (art. 20 ust. 4) oraz oznakowania i rejestracji sprzętu pływającego służącego do połowu ryb (art. 20 ust. 2).

Oceny wypełniania przez podmioty uprawnione do rybnactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybnackiej dokonuje, zgodnie z art. 6 ust. 2a ustawy o rybnactwie śródlądowym, marszałek województwa. Sporządzana jest ona co najmniej raz na pięć lat, m.in. na podstawie danych zawartych w operacie rybnackim i dokumentacji gospodarki rybnackiej. Stosownie do ust. 2b tego artykułu czynności związane z przeprowadzeniem tej oceny może wykonywać upoważniony przez marszałka pracownik urzędu marszałkowskiego (inspektor rybnacki), który ukończył wyższe studia na kierunku rybnactwo lub kierunkach pokrewnych (np. zootechnika, rolnictwo, ochrona środowiska) ze specjalizacją rybnacką lub uzupełnionych wykształceniem z zakresu rybnactwa.

<sup>11</sup> Pełna nazwa tej ustawy oraz jej dane promulgacyjne zamieszczone zostały w „Wykazie stosowanych skrótów” na str. 4 oraz w „Wykazie aktów prawnych” na stronie 50 niniejszej informacji.

<sup>12</sup> Na podstawie tego przepisu dane dotyczące prowadzonej gospodarki rybnackiej, w postaci zestawień RRW-23, należy przekazywać IRS w Olsztynie.

W artykułach 8-11 ustawy o rybactwie śródlądowym wymienione zostały zakazy odnoszące się do połowu ryb, zarówno komercyjnego, jak i amatorskiego. Należą do nich m.in.: zakaz połowu ryb o wymiarach ochronnych i w okresach ochronnych, zakaz połowu ryb sieciami, wędkami lub kuszami innymi niż określone w przepisach wydanych na podstawie art. 21 ustawy, zakaz połowu ryb przez wytwarzanie pola elektrycznego charakterystycznego dla prądu zmiennego, środkami trującymi i odurzającymi, narzędziami kaleczącymi, materiałami wybuchowymi oraz przez ogłuszenie, a także zakaz połowu ryb i raków przez wyciąganie ich z nor oraz zakaz naruszania nor.

W ustawie o rybactwie śródlądowym przewidziana została również odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów tej ustawy, w tym ustalonych zakazów. W art. 27 ust. 1, 27a ust. 1 i 27b ust. 1 wymienione zostały czyny, których popełnienie stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny, nagany lub ograniczenia wolności. Sankcjom tym podlega m.in.: niewykonywanie obowiązku rzetelnego, systematycznego i zgodnego ze stanem faktycznym dokumentowania działań związanych gospodarką rybacką lub dokumentowanie ich niezgodnie z obowiązującymi przepisami, korzystanie z wód obwodu rybackiego bez wymaganego operatu rybackiego lub wbrew założeniom tego operatu, dokonywanie amatorskiego połowu ryb bez posiadania przy sobie karty wędkarskiej (karty łowiectwa podwodnego) bądź zezwolenia wystawionego przez podmiot uprawniony do rybactwa, nieoznakowanie lub niewłaściwe oznakowanie obrębu hodowlanego lub ochronnego, a także nieuprawnione umieszczanie takiego oznakowania lub jego niszczenie, dokonywanie połowu na rzecz uprawnionego do rybactwa bez wymaganego upoważnienia. W art. 27c ust. 1 ustawy o rybackim śródlądowym (dodanym w dniu 27 listopada 2010 r.) wymienione zostały natomiast czyny, których popełnienie stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do dwóch lat. Należą do nich m.in. połowy raka szlachetnego lub błotnego, jeśli nie jest się do tego uprawnionym, poławianie ryb narzędziami rybackimi lub urządzeniami połowowymi, gdy nie jest się uprawnionym do rybactwa albo osobą poławiającą na jego rzecz, naruszanie zakazów określonych w art. 8 ust. 1 pkt 6-10 ustawy o rybactwie śródlądowym (m.in. poławiania ryb przez wytwarzanie pola elektrycznego charakterystycznego dla prądu zmiennego, środkami trującymi i odurzającymi oraz narzędziami kaleczącymi).

### 3.3 Wyniki kontroli

#### 3.3.1. Umowy i operaty rybackie

W badanym okresie 10 skontrolowanych podmiotów uprawnionych do rybactwa wykorzystywało gospodarczo wody 98 obwodów rybackich o pow. 50,6 tys. ha, stanowiącej 50,0% łącznej powierzchni wód użytkowanych rybacko w woj. warmińsko-mazurskim. We wszystkich przypadkach podstawą prowadzenia gospodarki rybackiej w tych obwodach były umowy, w których ustalone zostały warunki eksploatacji wód, w tym m.in. limity odłowów, nakłady rzeczowo – finansowe na zarybienia, a także kwoty czynszów dzierżawnych i opłat z tytułu użytkowania obwodów rybackich. Na podstawie umów dzierżawy<sup>13</sup> (zawartych przez dyrektorów Oddziałów

<sup>13</sup> W umowy te z dniem 1 stycznia 2006 r. wstąpił z mocy prawa, zgodnie z właściwością terytorialną, dyrektorzy RZGW w Gdańsku i Warszawie.

Terenowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) użytkowano 63 obwody o pow. 41,8 tys. ha, zaś umów użytkowania (zawartych przez dyrektorów RZGW w Gdańsku i Warszawie) – 34 obwody o pow. 8,7 tys. ha. Podstawą użytkowania jednego obwodu rybackiego o powierzchni 0,03 tys. ha była umowa dzierżawy zawarta z Okręgiem Polskiego Związku Wędkarskiego w Olsztynie przez Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu<sup>14</sup>.

Uprawnienia i obowiązki dotyczące podstawowych zabiegów gospodarczych w użytkowanych obwodach rybackich, tj. zarybiania wód i połowów ryb, uregulowane zostały w umowach dzierżawy i umowach użytkowania w odmienny sposób. Na podstawie zapisów umów dzierżawy podmioty uprawnione do rybactwa zobowiązane były na ogół do zarybiania jezior materiałem zarybieniowym (w terminach, gatunkach i asortymentach uzgodnionych każdorazowo z wydzierżawiającym) o równowartości minimum 15% wartości odłowionych ryb, zaś coroczne odłowy ryb ustalone zostały na poziomie nie większym niż 120% średniej wieloletniej dotychczasowych połowów. W umowach użytkowania obwodów rybackich zapisano natomiast, że podmiot uprawniony do rybactwa zobowiązany jest do corocznego zarybiania wód obwodu materiałem zarybieniowym w ilościach, sortymentach i gatunkach wskazanych w tej umowie. Połowów ryb należało dokonywać na poziomie wskazanym w operacie rybackim.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zapisy powyższych umów w sposób istotny determinują zakres i sposób prowadzonej w danym obwodzie gospodarki rybackiej. Dzierżawcy wód mają dużą swobodę przy dokonywaniu zarybień, gdyż umowy dzierżawy nie narzucają im konkretnych ilości materiału zarybieniowego jaki należy wprowadzić do dzierżawionych wód. Warunkiem jest, aby wartość tego materiału była nie mniejsza niż 15% wartości odłowionych w danym roku ryb, zaś gatunki i sortymenty każdorazowo uzgodnione zostały z wydzierżawiającym. Zapisy te należy uznać za korzystne w kontekście zmieniających się warunków środowiska przyrodniczego, a zwłaszcza wystąpienia zjawisk o charakterze klęskowym, powodujących masowe śnięcie ryb (np. zimowa przyducha albo choroby epizootyczne). Przyjęte uregulowania pozwalają bowiem dzierżawcom na szybkie i elastyczne reagowanie na zachodzące zmiany i zdarzenia niekorzystne dla rybostanu wód. Za korzystne należy również uznać określenie w umowach dzierżawy górnego pułapu połowów ryb (120% średniej wieloletniej dotychczasowych połowów), gdyż zapis ten ma służyć zabezpieczeniu użytkowanych akwenów przed nadmiernym przełowieniem.

W umowach użytkowania obwodów rybackich ilości, gatunki i sortymenty materiału zarybieniowego są z reguły ściśle określone, co w przypadku takich samych zapisów w operatach rybackich oznacza, że gospodarka zarybieniowa w kształcie przyjętym w tych dokumentach powinna być realizowana przez okres co najmniej 10 lat<sup>15</sup>. W przypadku wystąpienia zjawisk uzasadniających zmianę tej gospodarki (np. zmianę struktury gatunkowej materiału zarybieniowego) konieczne jest aneksowanie zarówno umowy jak i operatu rybackiego. Szybkie reagowanie przez użytkowników obwodów rybackich na nieprzewidziane zjawiska jest zatem

<sup>14</sup> Dotyczyło to obwodu rybackiego jeziora Tynwałdzkiego na cieku bez nazwy w zlewni rzeki Iławka. Według danych ujętych ewidencji gruntów właścicielem działki nr 150/1 obręb Tynwałd w gm. Iława, na której usytuowane jest ww. jezioro jest Skarb Państwa, zaś jako użytkownik wykazany jest Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jezioro to wydzierżawione zostało Okręgowi PZW w Olsztynie w dniu 2 marca 1998 r., zaś obwód rybacki na tym jeziorze utworzony został przez dyrektora RZGW w Gdańsku w dniu 1 listopada 2012 r.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 13 ust. 3 Prawa wodnego oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego następuje na podstawie umowy na okres co najmniej 10 lat, natomiast w myśl art. 6a ust. 2 ustawy o rybackiej śródlądowym operat rybacki sporządza się raz na 10 lat.

utrudnione, gdyż wymaga uprzedniego przeprowadzenia procedury przewidzianej w ustawie o rybactwie śródlądowym<sup>16</sup>.

W umowach użytkowania nie określono też dopuszczalnego limitu połowów, ustalając, że należy ich dokonywać na poziomie wskazanym w operacie rybackim. Biorąc pod uwagę, że do 15 grudnia 2013 r. w operatach rybackich nie było obowiązku określania limitów połowów<sup>17</sup> i w związku z tym w operatach danych takich nie wskazywano, przyjęte w omawianych umowach zapisy umożliwiały użytkownikom obwodów rybackich poławianie ryb w dowolnej ilości, nawet grożącej przełowieniem danego akwenu. Zdaniem NIK, omawiane postanowienia ww. umów nie gwarantowały w pełni realizacji, określonej w art. 6 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, zasady prowadzenia gospodarki rybackiej w sposób racjonalny, a zwłaszcza wynikającego z tej zasady obowiązku zachowania zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z wód przyszłym uprawnionym do rybactwa. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić nowelizację rozporządzenia w sprawie operatu rybackiego, wprowadzającą od 15 grudnia 2013 r. obowiązek podawania w operatach przewidywanej wielkości połowów gospodarczych lub amatorskich. W ocenie NIK, regulacja ta stanowić będzie właściwe zabezpieczenie wód przed ich przełowieniem.

Zgodnie z wymogami art. 6 ust. 2 i art. 6a ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym, gospodarka rybacka w 93 spośród 98 obwodów użytkowanych rybacko przez skontrolowane podmioty prowadzona była w oparciu o operaty rybackie, sporządzone dla tych obwodów przez podmioty uprawnione do rybactwa i pozytywnie zaopiniowane przez uprawnione do tego jednostki<sup>18</sup>. Dokumenty te określały podstawowe zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, w tym m.in. typ prowadzonej gospodarki, wymiary gospodarcze ryb, maksymalną liczbę osób, które w ciągu jednego dnia mogą uprawiać amatorski połów ryb, a także nakłady rzeczowo-finansowe przewidziane na zarybienia.

Operatów takich nie sporządził natomiast **Okręg PZW w Olsztynie** dla pięciu obwodów rybackich spośród 32 użytkowanych, naruszając tym samym ww. przepisy ustawy o rybactwie śródlądowym stanowiące, że racjonalna gospodarka rybacka polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód zgodnie z operatem rybackim (art. 6 ust. 2), określającym zasady prowadzenia tej gospodarki w obwodzie rybackim i sporządzanym przez podmiot uprawniony do rybactwa (art. 6a ust. 1). Fakt niesporządzenia operatów dla tych obwodów rybackich Dyrektor Biura Okręgu PZW w Olsztynie tłumaczył tym, że jeziora wchodzące obecnie w skład tych obwodów użytkowane były od końca lat 90-tych, zaś obwody rybackie utworzone zostały na tych wodach przez dyrektora RZGW w Gdańsku dopiero w dniu 1 listopada 2012 r., o czym Okręg PZW w Olsztynie nie został powiadomiony. Należy jednak zauważyć, że rozporządzenie dyrektora RZGW w Gdańsku w sprawie utworzenia tych obwodów, będące aktem prawa miejscowego, było konsultowane z Okręgiem PZW w Olsztynie, który niezwłocznie po jego opublikowaniu powinien przystąpić do sporządzenia operatów rybackich dla nowo utworzonych obwodów.

<sup>16</sup> Stosownie do art. 6a ust. 4 uprawniony do rybactwa może dokonać zmian w operacie rybackim przed upływem 10-letniego okresu na jaki dokument ten został sporządzony, jeżeli uzyska zgodę właściwego dyrektora RZGW i pozytywną opinię jednostki uprawnionej do opiniowania operatów rybackich.

<sup>17</sup> Zmiany w tym zakresie prowadzone zostały z dniem 15 grudnia 2013 r. w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie operatu rybackiego (Dz. U. z 2013 r., poz. 676).

<sup>18</sup> Zgodnie z §8 rozporządzenia w sprawie operatu rybackiego są to: IRS w Olsztynie, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie i Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

Kontrola wykazała również, że nie wszystkie badane operaty rybackie sporządzone zostały zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie operatu rybackiego. Stosownie do §4 pkt 5 tego rozporządzenia w ich części opisowej należy uwzględnić ocenę oddziaływania na sposób prowadzenia gospodarki rybackiej ustanowionych obrębów ochronnych. Spośród ww. 98 obwodów użytkowanych przez objęte kontrolą podmioty uprawnione do rybactwa, obręby ochronne ustanowione zostały w ramach 16 obwodów, przy czym w przypadku aż 14 z nich (87,5%) operaty rybackie sporządzone przez ich użytkowników (tj. **Gospodarstwo Rybackie Mrągowo Sp. z o.o., Gospodarstwo Rybackie Ostróda Sp. z o.o., B. Wyszynskiego – osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie**) nie zawierały takiej oceny. Mimo to zostały one pozytywnie zaopiniowane przez uprawnione jednostki i stanowiły podstawę do prowadzenia gospodarki rybackiej. Przyczyny pozytywnego zaopiniowania operatów nie zawierających wszystkich elementów wymaganych rozporządzeniem w sprawie operatu rybackiego, kierownicy jednostek opiniujących wyjaśniali m.in. tym, że ocenie podlegały jedynie informacje podane przez użytkownika rybackiego w opiniowanym operacie. W sytuacji, gdy w przedłożonych do zaopiniowania operatach nie podawano informacji o ustanowionych obrębach ochronnych, to opiniujący nie mogli skomentować ich ewentualnego wpływu na prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej. W ocenie NIK, prezentowane w wyjaśnieniach podejście do opiniowania operatów rybackich jest niezgodne z obowiązkami wynikającymi z §9 rozporządzenia w sprawie operatu rybackiego, zgodnie z którym opiniowaniu podlegają elementy operatu, o których mowa w §4 pkt 3-10 ww. rozporządzenia, a więc także ocena oddziaływania na sposób prowadzenia gospodarki rybackiej ustanowionych obrębów ochronnych. W przypadku, gdy opiniowany operat oceny takiej nie zawierał, obowiązkiem podmiotu opiniującego winno być sprawdzenie, czy nieuwzględnienie ww. elementu w przedłożonym dokumencie było uzasadnione. Należy przy tym zauważyć, że zarządzenie Wojewody Olsztyńskiego ustanawiające ww. obręby ochronne opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Województwa Olsztyńskiego i jest powszechnie dostępne.

Na niedoskonałości procedury opiniowania operatów rybackich zwrócił również uwagę biegły powołany w toku kontroli. Oceniał on, że dwa spośród 10 analizowanych operatów rybackich (pozytywnie zaopiniowanych przez uprawnione jednostki) zawierają niejasne i nieprecyzyjne zapisy dotyczące zakresu gospodarki rybackiej, utrudniające ocenę racjonalności jej prowadzenia. Biegły ten zwrócił również uwagę na bardzo istotną rolę, jaką w zapewnieniu prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej pełni proces opiniowania operatów rybackich, będący „pierwszym stopniem kontroli” zakładanego gospodarowania rybackiego. Wskazał on również na potrzebę zmian w procedurze opiniowania operatów, postulując powołanie ogólnopolskiego zespołu ekspertów opiniującego operaty rybackie, działającego pod nadzorem ministra właściwego do spraw rybactwa śródlądowego.

Potrzebę zmian w tym zakresie dostrzegł również Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który przywołanym wcześniej rozporządzeniem z dnia 22 maja 2013 r. zmienił rozporządzenie w sprawie operatów rybackich<sup>19</sup>. I tak, od 15 grudnia 2013 r. jednostki opiniujące operaty rybackie mają obowiązek opracowania regulaminów opiniowania operatów. W regulaminach tych należy określić skład zespołu opiniującego operat, zapewniając w nim udział przedstawiciela Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a także tryb podejmowania rozstrzygnięć oraz sposób ich

<sup>19</sup> Por. przypis nr 17.

dokumentowania. Jednostki te mają również obowiązek zapewnienia możliwości wzięcia udziału w opiniowaniu operatu uprawnionemu do rybactwa lub powołanym przez niego biegłym, a także właściwym miejscowo przedstawicielom urzędów marszałkowskich oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska lub zarządców obszarowych form ochrony przyrody, na które mogą mieć wpływ działania zaplanowane w operacie.

W trakcie panelu ekspertów podsumowującego wyniki niniejszej kontroli<sup>20</sup>, biorący w nim udział eksperci krytycznie odnieśli się do ww. zmian, zwłaszcza dotyczących zapewnienia możliwości udziału w opiniowaniu operatów przedstawicieli właściwych miejscowo urzędów marszałkowskich i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Wskazali oni bowiem, że regulacje te spowodują wzrost kosztów przygotowywanych opinii oraz mogą prowadzić do paraliżu prac składów opiniujących operaty. Jako argument podano, że operat obwodu rybackiego z terenu województwa podkarpackiego może być przedłożony do zaopiniowania Zachodniopomorskiemu Uniwersytetowi Technologicznemu w Szczecinie, który w składzie opiniującym taki operat powinien uwzględnić m.in. przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie i RDOŚ w Rzeszowie. Z powyższych względów Najwyższa Izba Kontroli postuluje monitorowanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjętych rozwiązań, aby w przypadku potwierdzenia się sygnalizowanych przez ekspertów ewentualnych problemów związanych z opiniowaniem operatów rybackich wprowadzić niezbędne korekty w obowiązujących przepisach.

### 3.3.2. Połowy komercyjne ryb oraz zarybianie wód

W latach 2010–2013 (I półrocze) skontrolowane podmioty uprawnione do rybactwa odłowiły 1.473,1 tys. kg ryb o łącznej wartości 14.411,2 tys. zł<sup>21</sup>. We wszystkich przypadkach połowy te zrealizowane zostały zgodnie z wymogami operatów rybackich i w limitach wynikających z zawartych umów. Dokonywano ich wyłącznie w sposób dozwolony przepisami ustawy o rybactwie śródlądowym, za pomocą rybackich narzędzi połowowych spełniających wymogi rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie (dalej: rozporządzenie w sprawie połowu ryb)<sup>22</sup>.

Stwierdzono natomiast, że **Okręg PZW w Olsztynie** nie wywiązał się z określonego w art. 20 ust. 4 ustawy o rybactwie śródlądowym obowiązku trwałego oznakowania wszystkich 32 rybackich narzędzi połowowych wykorzystywanych do przeprowadzanych okresowo połowów gospodarczych, zaś **Gospodarstwo Rybackie Śniardwy** nie oznakowało w wymagany sposób siedmiu z dziesięciu użytkowanych łodzi rybackich, czym naruszono art. 20 ust. 2 ww. ustawy.

<sup>20</sup> Panel ten zorganizowany został w dniu 9 stycznia 2014 r. Wzięli w nim udział eksperci w dziedzinie rybactwa śródlądowego reprezentujący środowisko naukowe (IRS w Olsztynie oraz Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie), podmioty uprawnione do rybactwa (Gospodarstwo Jeziorowe Sp. z o.o. w Ełku i Okręg PZW w Elblągu), a także organy administracji rządowej (RDOŚ w Olsztynie i KZGW w Warszawie). Uczestnikami panelu byli również przedstawiciele podmiotów kontrolowanych, tj. RZGW w Warszawie i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

<sup>21</sup> Szczegółowe dane dotyczące wielkości zrealizowanych połowów i wartości odłowionych ryb przedstawione zostały w załączniku nr 5.2. do niniejszej informacji o wynikach kontroli.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 138, poz. 1559 ze zm.

Zdjęcie nr 1  
Rybacy połowiący ryby z użyciem niewodu



Źródło: A. Wołos, IRS w Olsztynie

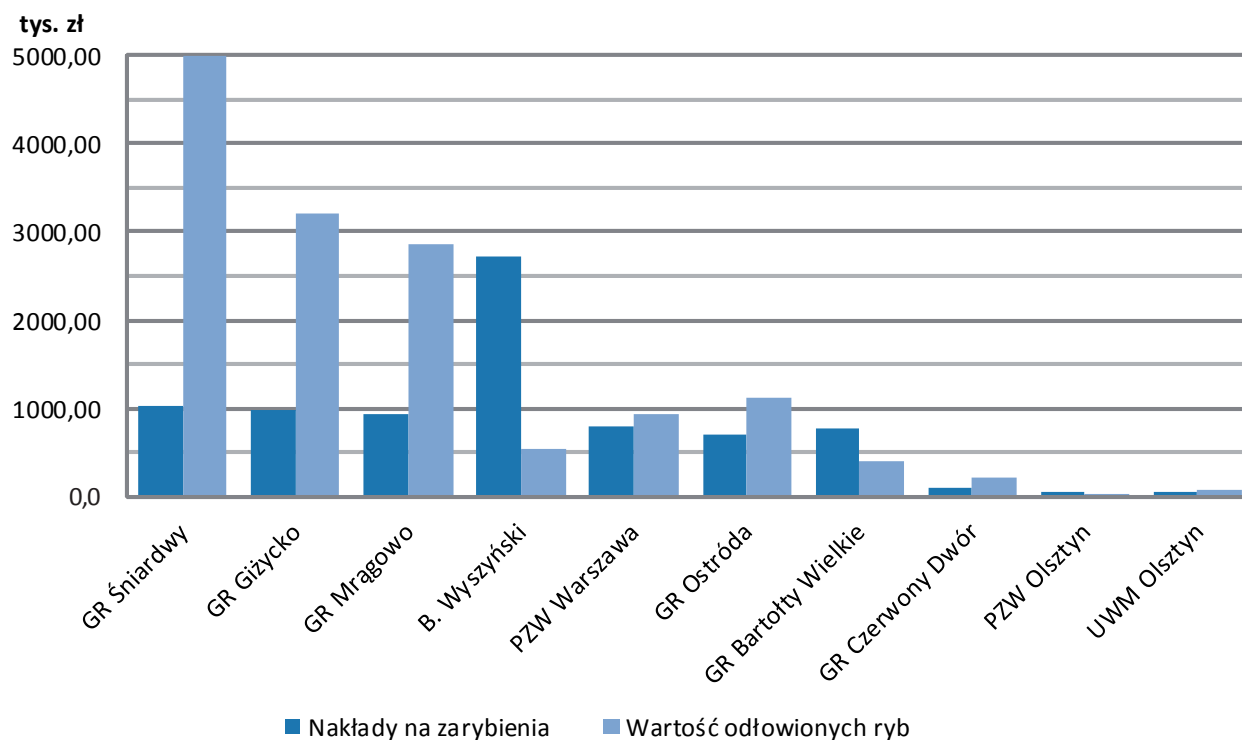
W przypadku dokonywania połowów w okresach ochronnych (tarlaków wybranych gatunków ryb do celów zarybieniowych) objęte kontrolą podmioty uprawnione do rybactwa każdorazowo dysponowały zezwoleniami Marszałka Województwa na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym. Połowy te zrealizowane zostały w granicach przyznaných limitów. Wywiązano się również z zawartego w uzyskanych zezwoleniach warunku sporządzenia i przekazania Marszałkowi Województwa sprawozdań z tych połowów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia dokumentacji dotyczącej tych połowów. I tak:

- **Gospodarstwo Rybackie Ostróda Sp. z o.o.** w trzech sprawozdaniach (dwóch w 2011 r. i jednym w 2013 r.) wykazało dane dotyczące połowów tarlaków szczupaka niezgodne z danymi ujętymi w księgach gospodarczych. Według księgi prowadzonej dla jez. Drwęckiego, w 2011 r. odłowiono 625 kg tarlaków szczupaka, a w sprawozdaniu z połowów wykazano 615 kg. W odniesieniu do jeziora Isga wartości te w 2011 r. wyniosły odpowiednio: 209 kg (księga gospodarcza) i 219 kg (sprawozdanie), zaś w przypadku jez. Morliny w 2013 r. podano 16 kg w księdze gospodarczej i 14 kg w sprawozdaniu.
- **Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie i Gospodarstwo Rybackie Bartoły Wielkie** nie wywiązały się z obowiązku poinformowania właściwego terytorialnie dyrektora RZGW o planowanych połowach ryb w okresach ochronnych, podczas gdy w zawartych z tymi podmiotami umowach użytkowania określono, że powiadomienia takie należy przekazywać do RZGW z 14-dniowym wyprzedzeniem. Kierownicy obu ww. jednostek kontrolowanych wyjaśniali, że brak jest możliwości dokładnego określenia terminu połowu tarlaków ze względu na trudności w precyzyjnym ustaleniu terminu, w którym ryby będą gotowe do odbycia tarła w danym jeziorze. O gotowości tej decydują bowiem warunki atmosferyczne, które trudno przewidzieć. Dlatego też decyzja o terminie i lokalizacji połowu zapada najczęściej z kilkudniowym wyprzedzeniem.

Nakłady finansowe na zarybienia poniesione przez skontrolowane podmioty uprawnione do rybactwa wyniosły w kontrolowanym okresie 8.202,5 tys. zł i stanowiły 56,9% wartości odłowionych ryb<sup>23</sup>. Dominującymi gatunkami, którymi zarybiano wody użytkowanych obwodów były: szczupak, sandacz, lin i węgorz. We wszystkich przypadkach ilość i struktura gatunkowa materiału zarybieniowego wprowadzonego do wód była zgodna z założeniami przyjętymi w operatach rybackich oraz wymogami ustalonymi w zawartych umowach. Proporcje nakładów finansowych na zarybienia do ponoszonych w badanym okresie przez skontrolowane podmioty uprawnione do rybactwa do wartości odłowionych ryb prezentuje wykres nr 1. Wynika z niego, że stosunek ten jest bardzo zróżnicowany, a główną przyczyną tego jest fakt, że niektóre podmioty nie eksploatują intensywnie gospodarczo użytkowanych obwodów, preferując wykorzystanie tych akwenów w celu amatorskiego (rekreacyjnego) odłowu, głównie poprzez wędkowanie.

Wykres nr 1

Wartość nakładów na zarybienia wód w porównaniu do wartości ryb odłowionych przez skontrolowane podmioty uprawnione do rybactwa w okresie 2010 r. – I półrocze 2013 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK

Ustalono natomiast, że aż połowa objętych kontrolą podmiotów uprawnionych do rybactwa, tj. **Okręg PZW w Olsztynie, B. Wyszyński, Gospodarstwo Rybackie Bartoły Wielkie, Gospodarstwo Rybackie Czerwony Dwór i Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie**, nie powiadamiała dyrektorów RZGW z wymaganym wyprzedzeniem o planowanych zarybieniach lub nie dochowała formy pisemnej tych powiadomień<sup>24</sup>. Nieprawidłowości te, podobnie jak niewywiązywanie się z obowiązku powiadamiania o planowanych połowach tarlaków,

<sup>23</sup> Szczegółowe dane dotyczące nakładów finansowych na zarybienia przedstawione zostały w załączniku nr 5.2. do niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

<sup>24</sup> W zależności od warunków określonych w zawartych umowach podmioty uprawnione do rybactwa zobowiązane zostały do pisemnego powiadamiania RZGW o planowanych zarybieniach z 7-dniowym lub 14-dniowym wyprzedzeniem.

kierownicy kontrolowanych jednostek wyjaśniali tym, że ze względu na uwarunkowania związane z przeprowadzanymi wylęgami ryb, takimi m.in. jak temperatura i nasłonecznienie, nie jest możliwe przewidzenie dokładnego terminu wyklucia się ryb, a co za tym idzie również i terminu zarybienia, z co najmniej 14-dniowym lub nawet 7-dniowym wyprzedzeniem. Jest to natomiast możliwe na kilka dni przed wykluciem i dlatego też o planowanych zarybieniach informowano RZGW wówczas, gdy było to możliwe.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zapisy zawieranych przez dyrektorów RZGW umów użytkowania obwodów rybackich<sup>25</sup>, dotyczące obowiązku powiadamiania o planowanych terminach zarybień, powinny być bardziej dostosowane do realiów prowadzenia gospodarki rybackiej i umożliwiać podmiotom uprawnionym do rybactwa wywiązanie się w kolejnych latach z ww. obowiązku w sposób uwzględniający dynamicznie zachodzące zmiany w ekosystemach wodnych. Obecnie dostosowywanie warunków zawartych umów do faktycznych potrzeb gospodarki rybackiej następuje dopiero w drodze ich aneksowania.

Stwierdzono również, że w 2010 r. **Gospodarstwo Rybackie Ostróda Sp. z o.o.** w ogóle nie powiadomiło dyrektora RZGW w Gdańsku o zarybieniu wód trzech użytkowanych jezior 80 kg narybku lina i 50 kg narybku karasia.

Kontrola wykazała, że zarówno dyrektor RZGW w Warszawie, jak i dyrektor RZGW w Gdańsku nie prowadzili gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nie oddanych do użytkowania innym podmiotom, mimo że w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybactwie śródlądowym są oni podmiotami uprawnionymi do rybactwa, a stosownie do art. 6 ust. 1 tej ustawy, uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. dyrektor RZGW w Warszawie nie przekazał do rybackiego wykorzystania przez inne podmioty 57 obwodów rybackich. Z liczby tej 42 obwody nie były zagospodarowane od co najmniej siedmiu i pół roku, tj. przez cały okres począwszy od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2013 r. W przypadku RZGW w Gdańsku liczba takich obwodów rybackich wyniosła odpowiednio 34 i 22.

Wyjaśniając przyczyny nieprowadzenia gospodarki rybackiej w obwodach rybackich nie oddanych do użytkowania innym podmiotom ww. dyrektorzy podali m.in., że w pierwszej kolejności zakładano przekazanie przysługujących RZGW uprawnień innym podmiotom w drodze konkursów, zaś główną przyczyną niewyłonienia użytkowników ww. obwodów był brak ofert konkursowych, ich odrzucenie z powodów formalnych oraz niemożliwość ogłoszenia konkursów w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego niektórych obwodów. Podali oni również, że RZGW nie ma możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w takich obwodach z uwagi na to, iż nie posiada wyspecjalizowanego sprzętu i kadry do prowadzenia takiej działalności. Podniesiono również argument, że wprowadzając w treści art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybactwie śródlądowym pojęcie „uprawniony do rybactwa” ustawodawca wskazał wprost, że żaden z wymienionych w tym przepisie podmiotów nie może zostać automatycznie zobowiązany do prowadzenia gospodarki rybackiej. Pojęcie to oznacza bowiem, że uprawnienie do prowadzenia takiej gospodarki przysługuje wyłącznie temu podmiotowi, który ma zamiar z niego korzystać, a zatem o ewentualnym naruszeniu przepisów ustawy przez dyrektorów RZGW można byłoby mówić dopiero w sytuacji jednoczesnego braku zamiaru przekazania obwodu rybackiego do użytkowania przez inny podmiot i nieprowadzenia w takim obwodzie gospodarki rybackiej.

<sup>25</sup> Wzory umów użytkowania obwodów rybackich dostępne są dla potencjalnych użytkowników na stronach internetowych regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela prezentowanego przez dyrektorów RZGW stanowiska. Należy bowiem zauważyć, że obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, wynikający z art. 6 ust. 1 ustawy o rybnactwie śródlądowym, dotyczy wszystkich podmiotów uprawnionych do rybnactwa w obwodach rybackich, bez rozróżniania czy są to organy administracji publicznej wykonujące uprawnienia właściciela wody w zakresie rybnactwa śródlądowego, czy podmioty, którym uprawnienia te zostały przekazane na mocy stosownych umów. Nie można również zgodzić się z tym, że sam zamiar oddania obwodów rybackich do użytkowania przez inne podmioty zwalnia dyrektorów RZGW z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w takich obwodach. Przywołany przepis nie przewiduje bowiem takich wyjątków. Należy również zauważyć, że proces oddawania obwodów rybackich do użytkowania przez inne podmioty, mimo podejmowania intensywnych działań przez dyrektorów RZGW, może nigdy nie zostać w pełni zakończony, m.in. ze względu na brak ofert konkursowych<sup>26</sup>. Prezentowane przez dyrektorów RZGW stanowisko oznacza, że w części obwodów może nigdy nie być prowadzona gospodarka rybacka. Zdaniem NIK jest to sprzeczne z zasadami racjonalnej gospodarki rybackiej. Ponadto, w sytuacji braku ofert na zagospodarowanie obwodów rybackich ze strony podmiotów zewnętrznych, organ administracji publicznej, wykonujący prawa właściciela wody w zakresie rybnactwa śródlądowego, jest tym bardziej zobowiązany do dbania o mienie Skarbu Państwa jakim jest populacja ryb bytujących w ww. wodach, będąca jednym z istotnych elementów składowych ekosystemów wodnych i mająca duże znaczenie dla społeczeństwa.

### 3.3.3. Amatorskie połowy ryb

W okresie 2010–2013 r. (I półrocze) skontrolowane podmioty uprawnione do rybnactwa sprzedały łącznie 244.529 zezwoleń na amatorski połów ryb, z tego 46.761 zezwoleń całorocznych i 197.768 jednodniowych i okresowych (m.in. na 3, 7 i 14 dni). Łączna kwota przychodów z tego tytułu wyniosła 11.271,9 tys. zł (tj. 78,2% wartości ryb odłowionych w ramach połowów komercyjnych). Ze sprzedaży zezwoleń całorocznych uzyskano przychody w kwocie 5.584,6 tys. zł, zaś jednodniowych i okresowych – 5.687,3 tys. zł<sup>27</sup>. Szacowana wielkość amatorskiego połowu ryb w latach 2010–2011, ujęta przez ww. podmioty w dokumentacji gospodarki rybackiej, wyniosła 717,2 tys. kg, co stanowiło 81,0% połowów komercyjnych zrealizowanych w tym okresie<sup>28</sup>. Wielkość połowów amatorskich w relacji do połowów komercyjnych w poszczególnych podmiotach uprawnionych do rybnactwa przedstawia wykres nr 2.

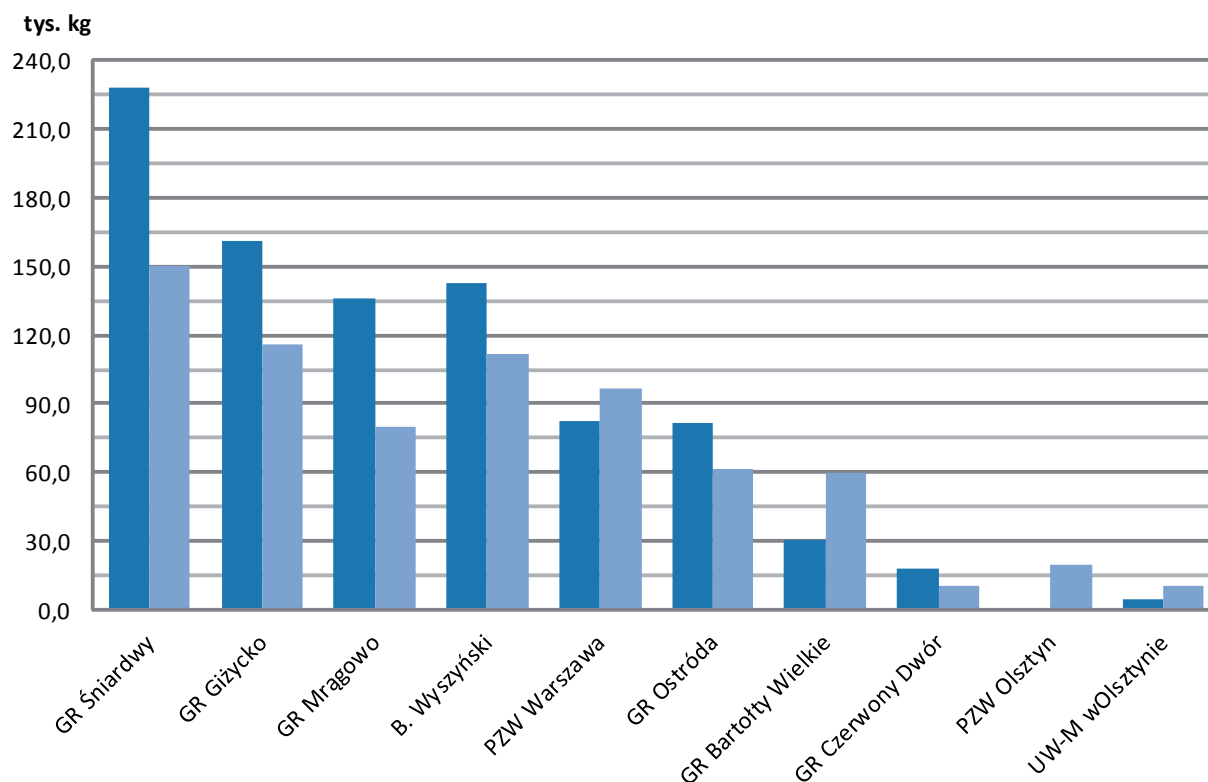
<sup>26</sup> Na przykład, na oddanie w użytkowanie 47 obwodów rybackich dyrektor RZGW w Warszawie przeprowadził łącznie 216 konkursów ofert, z których 201 nie rozstrzygnięto z powodu braku ofert.

<sup>27</sup> Szczegółowe dane dotyczące liczby sprzedanych zezwoleń na amatorski połów ryb, uzyskanych z tego tytułu przychodów przez poszczególne podmioty uprawnione do rybnactwa oraz dane dotyczące szacunkowej wielkości tych połowów przedstawione zostały w załączniku nr 5.3. do niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

<sup>28</sup> Dane w tym zakresie podane zostały wyłącznie dla lat 2010-2011, gdyż zgodnie z §8 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej w ewidencji amatorskiego połowu ryb wpisów dokonuje się raz w roku, nie później niż do dnia 15 kwietnia drugiego roku następującego po roku, w którym złowiono ryby. A zatem dane dotyczące amatorskiego połowu ryb w 2012 r. wprowadzone zostaną do ww. ewidencji do 15 kwietnia 2014 r.

Wykres nr 2

Wielkość połowów komercyjnych i amatorskich na wodach skontrolowanych podmiotów uprawnionych do rybactwa w okresie 2010 r. – I półrocze 2013 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK

W wydawanych zezwoleniach na ogół prawidłowo ustalano podstawowe warunki uprawiania amatorskiego połowu ryb, wywiązując się tym samym z obowiązku określonego w art. 7 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym. Do warunków tych należało m.in. zobowiązanie posiadacza zezwolenia do wędkowania zgodnie z przepisami ustawy o rybactwie śródlądowym, a także do poddania się kontroli Państwowej Straży Rybackiej, Policji, Społecznej Straży Rybackiej i pracowników podmiotu wydającego zezwolenie. W dokumentach tych określone zostały również okresy (z rozróżnieniem połowu dokonywanego z brzegu i z łodzi) oraz pory dnia, w których połów amatorski jest dozwolony, a w uzasadnionych przypadkach również wymiary gospodarcze ryb. Cztery skontrolowane podmioty nie zapewniły natomiast zgodności warunków zawartych w wydawanych zezwoleniach lub ustalonych regulaminach amatorskiego połowu ryb z zapisami operatów rybackich. I tak:

- W regulaminie amatorskiego połowu ryb, stanowiącym element wydawanych zezwoleń i obowiązującym w obwodach rybackich użytkowanych przez **B. Wyszyńskiego**, limit połowowy lina ustalony został w liczbie 4 szt. na dobę, podczas gdy w operatach rybackich tych obwodów limit ten ustalony został w liczbie 3 szt. na dobę.
- W opracowanym przez **Gospodarstwo Rybackie Bartoły Wielkie** regulaminie amatorskiego połowu ryb okres ochronny szczupaka było krótszy o jeden miesiąc (do końca kwietnia) w porównaniu do okresu ochronnego wskazanego w operatach obwodów rybackich użytkowanych przez ww. gospodarstwo. Ustalony regulaminem okres ochronny pokrywał się wprawdzie z okresem wskazanym w § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie połowu ryb, to jednak według art. 6a ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym podstawą prowadzenia gospodarki rybackiej jest operat rybacki.
- W wydawanych przez **Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie** zezwoleniach na amatorski połów ryb w obwodzie rybackim jeziora Kortowskiego nie określono ustalonych w operacie rybackim wymiarów gospodarczych siei (45 cm), bolenia (60 cm) i karasia pospolitego (15 cm), odwołując się wyłącznie do zapisów

*Regulaminu Amatorskiego Połowu Ryb PZW, w którym wymiar gospodarczy siei ustalony został na 35 cm, bolenia – 50 cm, zaś dla karasia pospolitego wymiaru takiego w ogóle nie określono. W zezwoleniach tych nie określono też, zawartych w operacie rybackim, dobowych limitów połowowych jазia i klenia – po 4 szt. oraz okonia o wymiarze większym od 20 cm i karasia pospolitego – 10 szt. łącznie dla obu tych gatunków). Nie wpisano do nich również przewidzianego operatem rybackim nakazu zabierania przez wędkarzy wszystkich złowionych osobników krąpia, płoci, uklei, leszcza i karasia srebrzystego. W zezwoleniach na amatorski połów ryb w obwodzie rybackim jeziora Dejnowa nie ustalono natomiast, przyjętego w operacie rybackim, dziennego limitu połowu okonia o wymiarze większym od 20 cm (2 szt.) oraz obowiązku zabierania wszystkich odławianych leszczy, płoci i krąpi.*

Stwierdzono również, że **Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie** nie zawarł w wydawanych zezwoleniach wędkarskich ograniczeń dotyczących połowów amatorskich w obrębach ochronnych ustanowionych w ramach użytkowanych obwodów rybackich, mimo że w myśl art. 14 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym w obrębach takich zabrania się m.in. połowu ryb.

Zdjęcie nr 2  
Amatorski połów ryb



Źródło: A. Wołos, IRS w Olsztynie

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt sprzedaży przez dyrektorów **RZGW w Warszawie i Gdańsku** zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach rybackich, których ww. organy nie oddały do rybackiego użytkowania innym podmiotom. W okresie objętym kontrolą dyrektorzy ci sprzedali odpowiednio 1.016 i 1.922 takie zezwolenia o łącznej wartości 26,5 tys. zł i 64,9 tys. zł. Według informacji uzyskanej z IRS w Olsztynie, sprzedaż zezwoleń na amatorski połów ryb w obwodach rybackich, w których dyrektor RZGW nie prowadził gospodarki rybackiej oraz nie przekazał tych obwodów do użytkowania innym podmiotom, jest niezgodna z zasadami racjonalnej gospodarki rybackiej. Fakt sprzedaży zezwoleń wędkarskich ww. dyrektorzy wyjaśniali m.in. pisemnym poleceniem Prezesa KZGW, który przychylił się do wniosków środowiska wędkarskiego w tym zakresie.

NIK zwraca uwagę, że prawidłowa gospodarka rybacka<sup>29</sup> musi przede wszystkim uwzględniać konieczność utrzymania struktury gatunkowej i pogłowia ryb w wodach w optymalnej równowadze biologicznej, a więc w każdym przypadku dokonywania połowów ryb (również poprzez wędkowanie) istnieje konieczność zarybiania odławianymi gatunkami.

Innym istotnym problemem, na który zdaniem Najwyższej Izby Kontroli również należy zwrócić uwagę, jest brak obowiązkowej rejestracji połowów amatorskich. Jak przedstawiono powyżej, w latach 2010–2011 szacowane wielkości takich połowów na wodach skontrolowanych użytkowników rybackich, ujęte w prowadzonych przez nich księgach gospodarczych, stanowiły ok. 80% wielkości połowów komercyjnych zrealizowanych w ww. okresie przez tych użytkowników, a zatem połowy amatorskie i komercyjne były ze sobą porównywalne<sup>30</sup>. Według badań prowadzonych przez IRS w Olsztynie, publikowanych w corocznie wydawanych opracowaniach<sup>31</sup>, w skali całego kraju połowy amatorskie są nawet dwukrotnie większe od połowów komercyjnych. Skoro dla zapewnienia prowadzenia gospodarki rybackiej w sposób racjonalny konieczne jest rejestrowanie wielkości i struktury gatunkowej połowów komercyjnych, to w świetle powyższych ustaleń, a także biorąc pod uwagę fakt, że połowy amatorskie skupiają się głównie na najcenniejszych gatunkach ryb, uzasadnione wydaje się objęcie obowiązkiem rejestrowania również połowów amatorskich, które także są elementem gospodarki rybackiej prowadzonej w publicznych śródlądowych wodach płynących.

Zgodnie z art. 7 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym w zezwoleniu na amatorski połów ryb można wprowadzić warunek prowadzenia rejestru połowów amatorskich, jednak uprawnienie to sporadycznie wykorzystywane jest przez użytkowników rybackich. Spośród podmiotów objętych niniejszą kontrolą jedynie **Okręg PZW w Olsztynie i Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie** wprowadziły obowiązek rejestrowania połowów amatorskich w użytkowanych obwodach rybackich. Inne podmioty uprawnione do rybactwa nie zdecydowały się na takie rozwiązanie, gdyż nie mają one w praktyce możliwości wyegzekwowania od wędkarzy zwracania wypełnionych rejestrów połowów. Również działania podjęte przez ww. okręgi PZW nie przyniosły efektu w postaci pełnej informacji dotyczącej wielkości i struktury gatunkowej zrealizowanych na ich wodach połowów amatorskich. Ustalono bowiem, że z 12.625 szt. rejestrów połowów wydanych w latach 2010–2012 przez Okręg PZW w Olsztynie, wędkarze zwrócili 5.930 szt. (47,0%), przy czym znaczna ich liczba była wypełniona z błędami lub nieczytelnie, przez co nie miały one waloru informacyjnego. W przypadku Okręgu Mazowieckiego PZW w Warszawie odsetek zwrotów był wyższy, gdyż z 4.268 szt. rejestrów wydanych w latach 2010–2012 zwróconych zostało 2.290 szt. (53,6%). W celu zdyscyplinowania wędkarzy (członków PZW) do prowadzenia i zwracania rejestrów amatorskiego połowu ryb oba ww. okręgi PZW wprowadziły (odpowiednio od 2011 r. i od 2010 r.) sankcję w postaci podwyższonej (o 10 zł) opłaty za zezwolenie na amatorski połów ryb w kolejnym roku, w przypadku niezwrócenia rejestru za rok poprzedni. Bardziej zdecydowane działania podjęte zostały przez Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie w 2013 r., kiedy to wprowadzono bezwzględny obowiązek zwrotu rejestru pod rygorem braku możliwości nabycia zezwolenia na amatorski połów ryb na kolejny rok.

<sup>29</sup> Patrz art. 6 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym.

<sup>30</sup> Szacowana wielkość połowów amatorskich ustalana jest przez podmioty uprawnione do rybactwa w sposób określony w rozporządzeniu z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 326).

<sup>31</sup> Patrz m. in. Mickiewicz M. (red.), „Zrównoważone korzystanie z zasobów rybackich na tle ich stanu w 2011 roku”, Wyd. IRS, Olsztyn 2011.

Z powyższych względów Najwyższa Izba Kontroli postuluje podjęcie działań mających na celu wprowadzenie obowiązku rejestrowania połowów amatorskich lub przynajmniej ich części, np. w odniesieniu do najcenniejszych gatunków ryb. W ocenie NIK, rozwiązania w tym zakresie pozytywnie wpłyną, poprzez skuteczniejszy monitoring wielkości i struktury dokonywanych połowów, na sposób i zakres prowadzonej gospodarki rybackiej, a pośrednio również na stan całego ekosystemu wodnego.

#### 3.3.4. Dokumentacja gospodarki rybackiej

Największa skala nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli podmiotów uprawnionych do rybactwa dotyczyła niezgodnego z obowiązującymi przepisami prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej, a także nieprawidłowego sporządzania sprawozdań statystycznych RRW-23 (zestawień dotyczących gospodarki rybackiej prowadzonej w publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących) i nieterminowego ich przekazywania IRS w Olsztynie. Tylko jeden podmiot (**Gospodarstwo Rybackie Giżycko Sp. z o.o.**) prowadził omawianą dokumentację bezbłędnie oraz prawidłowo sporządzał i terminowo przekazywał IRS w Olsztynie ww. sprawozdania. Najistotniejsze błędy popełnione przez pozostałe podmioty polegały na:

- Niewykazaniu w protokołach połowu ryb lub protokołach zarybień niektórych danych (np. informacji dotyczących sposobu zagospodarowania złowionych ryb, czy danych dotyczących sposobu i terminu powiadomienia RZGW o planowanym miejscu i terminie zarybienia) oraz nieprzekreślanii w tych dokumentach, przed ich podpisaniem, rubryk niewypełnionych (dotyczących m.in. gatunku, rodzaju i ilości materiału zarybieniowego, a także gatunków i sortymentów wagowych pozyskanych ryb), do czego zobowiązywały przepisy §4 ust. 3 i §5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej<sup>32</sup>. Z wyjątkiem Gospodarstwa Rybackiego Mrągowo Sp. z o.o. nieprawidłowości te stwierdzone w pozostałych ośmiu podmiotach.
- Niewypełnieniu w księgach gospodarczych jezior wszystkich wymaganych rubryk, np. danych dotyczących wymiarów gospodarczych ryb (**Okręg PZW w Olsztynie, B. Wyszyński, Gospodarstwo Rybackie Bartoły Wielkie i Gospodarstwo Rybackie Czerwony Dwór**) lub nieterminowym ujmowaniu danych w tych księgach (**Gospodarstwo Rybackie Śniardwy Sp. z o.o.**).
- Wykazaniu w poszczególnych elementach dokumentacji gospodarki rybackiej (tj. księgach gospodarczych, zestawieniach rocznych, protokołach połowu ryb i protokołach zarybień) przez trzy podmioty (**Gospodarstwo Rybackie Ostróda Sp. z o.o., B. Wyszyńskiego i Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie**) rozbieżnych danych dotyczących zrealizowanych połowów i dokonanych zarybień. I tak np.:
  - w księdze gospodarczej jeziora Klebarskiego, użytkowanego przez **B. Wyszyńskiego**, wykazano, że w 2012 r. jezioro to zarybione zostało wylęgiem szczupaka w liczbie 950 tys. szt., podczas gdy w protokołach zarybień i zestawieniu rocznym wykazano zarybienie tym gatunkiem ryby w liczbie 2.950 tys. szt.,
  - w księdze gospodarczej jeziora Legińskiego, użytkowanego przez **Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie**, wykazano, że w 2010 r. jezioro to zarybiono 800 tys. szt. wylęgu szczupaka, podczas gdy według protokołu zarybień do jego wód wprowadzono 300 tys. szt. wylęgu ww. gatunku ryby.
- Niewywiązaniu się przez **Okręg PZW w Olsztynie** z obowiązku sporządzenia zestawienia rocznego za 2012 r. dla obwodu rybackiego jeziora Tynwałdzkiego i nieterminowym (z 19-dniowym

<sup>32</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 326. Do 28 listopada 2012 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2003 r. w sprawie dokumentacji prowadzonej przez uprawnionego do rybactwa (Dz. U. nr 180, poz. 1766 ze zm.).

opóźnieniem) sporządzeniu przez **Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie** zestawień rocznych za 2011 r. dla wszystkich trzech użytkowanych obwodów rybackich. Ponadto, w zestawieniach rocznych dla obwodu rybackiego jeziora Kortowskiego, sporządzonych przez ww. uniwersytet w latach 2011–2013, ujęto informacje zawarte w ewidencji amatorskiego połowu ryb za rok poprzedni, zamiast danych z tej ewidencji poprzedzającej o dwa lata rok, w którym sporządzono te zestawienia.

- Niesporządzeniu przez **Gospodarstwo Rybackie Czerwony Dwór** sprawozdania statystycznego RRW-23 za 2012 r., nieterminowemu przekazaniu IRS w Olsztynie tych sprawozdań przez **Gospodarstwo Rybackie Ostróda Sp. z o.o.** (za 2011 r.) i **Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie** (za 2009 r.), a także wykazaniu w sprawozdaniach za lata 2010-2012 przez **Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie** i **B. Wyszynskiego** danych niezgodnych z dokumentacją gospodarki rybackiej w zakresie wielkości zrealizowanych połowów ryb i dokonanych zarybień.

### 3.3.5. Działania na rzecz ochrony rybostanu wód

W toku kontroli ustalono, że żaden z pięciu skontrolowanych podmiotów użytkujących obwody rybackie, w ramach których ustanowione zostały obręby ochronne nie oznakował tych obrębów, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 16 ustawy o rybactwie śródlądowym. Dotyczyło to: **Gospodarstwa Rybackiego Mrągowo Sp. z o.o.**, **Gospodarstwa Rybackiego Ostróda Sp. z o.o.**, **B. Wyszynskiego**, **Okręgu Mazowieckiego PZW w Warszawie** i **Gospodarstwa Rybackiego Bartoły Wielkie**. Fakt ten wyjaśniano brakiem wiedzy o ustanowieniu obrębów ochronnych (Gospodarstwo Rybackie Mrągowo Sp. z o.o., Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie), niszczeniem dotychczasowych oznakowań przez osoby postronne (Gospodarstwo Rybackie Ostróda Sp. z o.o.), a także tym, że wody, na których obręby te zostały ustanowione nie są obecnie miejscami stałego tarła i rozwoju narybku oraz gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb (B. Wyszynski, Gospodarstwo Rybackie Ostróda Sp. z o.o., Gospodarstwo Rybackie Bartoły Wielkie). Pomimo tego, dopiero na skutek przeprowadzonej przez NIK kontroli podjęte zostały działania mające na celu zniesienie obrębów ochronnych nie spełniających swojej funkcji.

Stwierdzono również, że w ramach obwodów rybackich na terenie woj. warmińsko-mazurskiego ustanowionych zostało 46 obrębów ochronnych. Większość z nich (37) ustanowiono w 1987 r. i 1990 r. na podstawie zarządzeń wojewody olsztyńskiego. Pozostałe ustanowione zostały w latach 1986 – 1995 przez wojewodów: elbląskiego, ciechanowskiego i toruńskiego<sup>33</sup>. Do dnia 30 czerwca 2013 r. żaden z tych obrębów nie został zniesiony, nie były też ustanawiane nowe. Brak inicjatywy w tym zakresie ze strony Zarządu Województwa wyjaśniano tym, że nie dysponuje on aż tak szczegółowymi danymi dotyczącymi środowiska, aby z urzędu podejmować uchwały o ustanowieniu obrębu ochronnego. Podano również, że to uprawnieni do rybactwa użytkujący obwody rybackie, ewentualnie instytucje naukowe prowadzące różne badania, czy też dyrektor RZGW, posiadają stosowną wiedzę do wystąpienia z takim wnioskiem. W sprawie tej dyrektorzy RZGW wyjaśniali natomiast, że kompetencje w tym zakresie pozostawione zostały podmiotom uprawnionym do rybactwa, zwłaszcza, że przepis art. 15 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym te właśnie podmioty w pierwszej kolejności wskazuje jako ewentualnych wnioskodawców, a dopiero w drugiej kolejności dyrektora RZGW.

<sup>33</sup> Obecnie, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, obręby ochronne ustanawia lub znosi zarząd województwa, w drodze uchwały, z urzędu albo na wniosek podmiotu uprawnionego do rybactwa lub właściwego dyrektora RZGW.

W ocenie NIK, zawarte w ustawie o rybactwie śródlądowym przepisy dotyczące ustanawiania i znoszenia obrębów ochronnych wymagają zmiany. Niezbędne wydaje się wprowadzenie obowiązku bieżącego monitorowania i okresowej oceny zasadności ich funkcjonowania. Ocena taka, uwzględniająca zmiany zachodzące w środowisku przyrodniczym, pozwoliłaby na wyeliminowanie przypadków funkcjonowania obrębów ochronnych na wodach, które z upływem czasu tego nie wymagają, a także skutkowałaby zapewnieniem ochrony rybostanu w miejscach, gdzie jest to w danym momencie potrzebne.

Istotnym czynnikiem zewnętrznym wpływającym na gospodarkę rybacką prowadzoną w śródlądowych powierzchniowych wodach płynących jest znaczący w ostatnich latach wzrost populacji kormorana czarnego (łac. *Phalacrocorax carbo*) – rybożernego gatunku ptaka, bytującego zarówno nad słodkimi jak i słonymi zbiornikami wodnymi, objętego częściową ochroną gatunkową<sup>34</sup>. Problem ten jest szczególnie zauważalny w woj. warmińsko-mazurskim, w granicach którego znajduje się prawie 1/5 ogólnej powierzchni wód Polski. Według danych IRS w Olsztynie, w okresie od 1992 r. do 2011 r. liczba tych ptaków bytujących na terenie woj. warmińsko-mazurskiego wrosła o 269% – do ok. 33,5 tys. ptaków. Szacowana masa ryb zjedzonych w 2011 r. przez kormorany wyniosła ok. 2.357 tys. kg, a więc ponad dwukrotnie więcej niż masa ryb odłowionych przez podmioty uprawnione do rybactwa (1.065 tys. kg). Ponadto, zjadane przez kormorany ryby to z reguły osobniki niewymiarowe, które nie przystąpiły jeszcze do tarła. Istotnym wnioskiem płynącym z badań IRS w Olsztynie jest to, że dokonywane przez podmioty uprawnione do rybactwa zarybienia wód tylko w pewnej części rekompensują straty powodowane przez kormorany i w żadnym stopniu nie służą rzeczywistej odbudowie i utrzymaniu populacji ryb cennych ekologicznie, gospodarczo i wędkarsko, w związku z czym jedyną alternatywą jest zmniejszenie presji kormorana na wody poprzez ograniczenie jego populacji<sup>35</sup>.

Spośród 10 skontrolowanych podmiotów uprawnionych do rybactwa cztery podjęły wprawdzie działania zmierzające do ograniczenia populacji kormorana, polegające głównie na uzyskiwaniu zezwoleń Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie i odstrzeliwaniu określonej w nich liczby ptaków, jednak działania te nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Z 600 szt. ptaków, na odstrzał których uzyskano zezwolenia, odstrzelono tylko 128 szt. (21,3%). Spowodowane było to m.in. tym, że ptak ten jest gatunkiem trudnym do odstrzału ze względu na jego środowisko bytowania (duże akweny wodne), wyjątkową płochliwość i brak możliwości prowadzenia odstrzału z większej odległości (broń śrutowa jest wówczas nieskuteczna z powodu twardego upierzenia kormoranów). Pozostali skontrolowani użytkownicy rybaccy nie ubiegali się o zezwolenia na odstrzał kormoranów bądź to ze względu na to, że nie stanowiły one dla nich istotnego zagrożenia (na użytkowanych przez nich akwenach nie było kolonii kormoranów) bądź też ze względu na przekonanie o nieskuteczności podejmowanych działań.

Na uwagę zasługuje natomiast projekt realizowany od 2012 r. przy udziale środków UE przez **Gospodarstwo Rybackie Śniardwy Sp. z o.o.**, we współpracy z IRS w Olsztynie. Jego celem jest ograniczanie populacji ww. ptaków poprzez nocne płoszenie w okresie lęgowym (w sposób bezpieczny dla innych gatunków ptaków) gniazdujących osobników, skutkujące wyziębieniem

<sup>34</sup> Kormoran czarny objęty jest ochroną gatunkową, co oznacza, że w stosunku do niego obowiązują zakazy określone w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.), w tym: zakaz zabijania, niszczenia siedlisk i ostoi, niszczenia jaj. Możliwe jest jednak odstąpienie od tych zakazów, na mocy decyzji administracyjnej wydanej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

<sup>35</sup> Zob. Krzywosz T., Traczuk P., Oddziaływanie zwierząt prawnie chronionych na rybostan jezior Pojezierza Mazurskiego, w: (red.) M. Mickiewicz, Zrównoważone korzystanie z zasobów rybackich na tle ich stanu w 2011 roku, Wyd. IRS, Olsztyn 2012, s. 89-99.

wysiadywanych jaj i niedopuszczaniem do wyklucia się potomstwa. Metoda ta, w przypadku jej skuteczności, może stać się alternatywą dla odstrzału również ze względu na bardziej humanitarny charakter, a co za tym idzie większą akceptowalność społeczną.

Zdjęcie nr 3

Kolonia kormoranów czarnych na jeziorze Dobskim



Źródło: A. Wołos, IRS w Olsztynie

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rozrastająca się populacja kormorana czarnego jest również problemem dotyczącym innych krajów europejskich, głównie Niemiec, Francji, krajów nadbałtyckich i skandynawskich. Ze względu na to, że kormoran jest ptakiem wędrownym, oczywiste jest także to, że żadne z ww. państw nie jest w stanie skutecznie rozwiązać tego problemu w pojedynkę. Dlatego też NIK podziela stanowisko środowiska rybackiego, prezentowane również w trakcie paneli ekspertów zorganizowanych w związku z niniejszą kontrolą<sup>36</sup>, wskazujących na potrzebę zintensyfikowania działań w celu zakończenia opracowania, a następnie wdrożenia strategii zarządzania populacją ww. gatunku<sup>37</sup>, a także zaangażowania się Polski na forum Unii Europejskiej w działania mające na celu zahamowanie dalszego wzrostu populacji kormorana czarnego i ustabilizowanie jej na poziomie bezpiecznym zarówno dla ekosystemów wodnych i ryb w nich bytujących, jak i dla samej populacji kormorana.

<sup>36</sup> Pierwszy panel ekspertów zorganizowany został w dniu 21 czerwca 2013 r. na etapie przygotowywania programu kontroli, zaś drugi – w dniu 9 stycznia 2014 r. i jego celem było podsumowanie wyników kontroli.

<sup>37</sup> Zagadnienie strategii zarządzania populacją kormorana czarnego zostało szerzej przedstawione w punkcie 3.3.8. niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

### 3.3.6. Nadzór i kontrola nad prowadzeniem gospodarki rybackiej

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. dyrektorzy RZGW w Gdańsku i Warszawie nadzorowali w woj. warmińsko-mazurskim realizację 195 umów dotyczących prowadzenia gospodarki rybackiej w 321 obwodach rybackich o łącznej powierzchni 101,3 tys. ha. Z ww. liczby umów 49 było umowami dzierżawy 175 obwodów rybackich o łącznej powierzchni 91,9 tys. ha, natomiast 146 – umowami użytkowania 146 obwodów rybackich o powierzchni 9,4 tys. ha.

Na podstawie analizy 40 ze 195 ww. umów (20,5% ogółu), tj. 20 umów dzierżawy i 20 umów użytkowania obwodów rybackich, zawartych przez dyrektorów RZGW w Gdańsku i Warszawie ustalono, że we wszystkich przypadkach egzekwowano nałożone na strony zawartych umów obowiązki powiadamiania o miejscu i terminie planowanych zarybień, a także nadzorowano ich dokonywanie (pracownicy RZGW uczestniczyli w czynnościach zarybieniovych). W terminach i kwotach określonych w analizowanych umowach od podmiotów uprawnionych do rybactwa wyegzekwowano również należne czynsze dzierżawne i opłaty z tytułu użytkowania obwodów rybackich. Od podmiotów tych wymagano również prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej. Jej wiarygodność sprawdzana była przez RZGW w Warszawie w toku przeprowadzanych kontroli, a przez RZGW w Gdańsku w trakcie corocznych analiz przeprowadzanych po przedłożeniu przez podmioty uprawnione do rybactwa kompletu dokumentacji gospodarki rybackiej z danego roku. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- *Naliczenia przez **dyrektora RZGW w Warszawie**, w 34 fakturach wystawionych po 1 stycznia 2011 r., czynszów dzierżawnych za II półrocze 2010 r. z zastosowaniem stawki podatku VAT w wysokości 23%, mimo że zgodnie z art. 41 ust. 14a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>38</sup> należało zastosować stawkę tego podatku w wysokości 22%. Skutkiem tego kwota ww. podatku zawyżona została w tych fakturach o 3.729,42 zł.*
- *Niewyegzekwowania przez **dyrektora RZGW w Gdańsku** od czterech podmiotów uprawnionych do rybactwa obowiązku poinformowania RZGW o terminach planowanych odłowów.*
- *Niedopełnienia przez **dyrektora RZGW w Gdańsku** obowiązku zabezpieczenia należytego wykonania czterech umów użytkowania obwodów rybackich, zawartych z dwoma podmiotami uprawnionymi do rybactwa. Trzy umowy zawarto na okres do 31 grudnia 2014 r., zaś gwarancja bankowa, zabezpieczająca ustalone tymi umowami nakłady na zarybienia (na kwotę 9.350 zł rocznie) wygasła 28 marca 2008 r. Jedną umowę zawarto natomiast na okres do 31 marca 2025 r., a polisa ubezpieczeniowa, zabezpieczająca ustalone w tej umowie nakłady na zarybienia (na kwotę 22.185 zł rocznie) wygasła 10 marca 2006 r. Dopiero 2 sierpnia 2013 r., tj. odpowiednio 1.953 i 2.072 dni po wygaśnięciu ww. zabezpieczeń, dyrektor RZGW w Gdańsku wezwał strony ww. umów do aktualizacji zabezpieczeń należytego ich wykonania.*

Kontrola wykazała ponadto, że **dyrektor RZGW w Gdańsku** dysponował nie wszystkimi umowami dzierżawy, na podstawie których podmioty uprawnione do rybactwa prowadziły gospodarkę rybacką w części woj. warmińsko-mazurskiego znajdującej się w jego właściwości terytorialnej. Stwierdzono bowiem, że do dnia 17 października 2013 r. dyrektor ten nie otrzymał, znajdujących się w zasobie Oddziału Terenowego ANR w Olsztynie, pięciu umów dzierżawy dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego na 17 jeziorach, zaliczanych do śródlądowych wód powierzchniowych płynących, pomimo iż zgodnie z art. 217 ust. 6, w związku z art. 215 ust. 5a Prawa wodnego, z dniem 1 stycznia 2006 r. wstąpił z mocy prawa (w miejsce ANR) w umowy dotyczące wykonywania rybactwa śródlądowego na jeziorach zaliczanych do wód, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 2 i 4 ww. ustawy, tj. śródlądowych wód powierzchniowych płynących, w stosunku do których prawa właścicielskie wykonuje Prezes KZGW lub marszałek województwa.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2011 r. nr 177, poz. 1054 ze zm.

Wyjaśniając przyczyny tego stanu, zastępca dyrektora RZGW w Gdańsku podał m.in., że w 2005 r. przekazaniem z ANR do RZGW objęte były wyłącznie umowy dotyczące dzierżawy wód, na których ustanowione były obwody rybackie. Również dyrektor ANR Oddziału Terenowego w Olsztynie podał, że do RZGW w Gdańsku przekazano tylko takie umowy, gdyż zdaniem tej agencji dyrektor RZGW wstąpił w miejsce ANR wyłącznie w umowy dotyczące wykonywania rybactwa śródlądowego na jeziorach zaliczanych do wód płynących, na których ustanowiono obwody rybackie. Podał też, że przepisy Prawa wodnego nie wskazują jednostki, której ANR winna przekazać znajdujące się w jej zasobie umowy dzierżawy jezior sklasyfikowanych jako „wody płynące”, na których nie ustanowiono jednak obwodów rybackich.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tego poglądu. Na podstawie przywołanych wyżej przepisów Prawa wodnego, dyrektorzy RZGW wstąpili z mocy prawa we wszystkie umowy dotyczące wykonywania rybactwa śródlądowego na jeziorach zaliczanych do publicznych śródlądowych wód płynących (w stosunku do których prawa właścicielskie wykonuje Prezes KZGW lub marszałek województwa), bez względu na to czy na wodach tych ustanowiono obwody rybackie, czy też nie. Należy też zauważyć, że zgodnie z przepisami Prawa wodnego organami administracji publicznej wykonującymi uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego są wyłącznie właścicieli dyrektorzy RZGW. W konsekwencji wszystkie omawiane umowy dzierżawy winny być przekazane przez ANR właściwym dyrektorom RZGW. Nie do zaakceptowania jest fakt, że organ zarządzający mieniem Skarbu Państwa nie ma wiedzy o tym, kto i na jakich zasadach prowadzi, z wykorzystaniem tego mienia, działalność gospodarczą.

Należy również zauważyć, że nieprzejęcie przez dyrektora RZGW w Gdańsku ww. umów skutkowało m.in. prowadzeniem przez Okręg PZW w Olsztynie gospodarki rybackiej w pięciu obwodach bez posiadania operatów rybackich<sup>39</sup>, a także brakiem możliwości wyeliminowania kuriozalnego statusu jeziora Hartowieckiego (znajdującego się w granicach dwóch działek ewidencyjnych), ujętego w ewidencji gruntów i budynków w części jako „woda stojąca” i w części jako „woda płynąca”. Działka nr 352 obręb Hartowiec, gm. Rybno (o pow. 67,6 ha) jest według danych ujętych w ww. ewidencji wodą stojącą, natomiast działka nr 426 obręb Montowo, gm. Grodziczno (o pow. 6,1 ha) – wodą płynącą. Granicę pomiędzy tymi działkami wyznacza linia prosta dzieląca wody tego jeziora na dwie części – północną o statusie wody płynącej i południową o statusie wody stojącej.

W ocenie NIK, **dyrektor RZGW w Gdańsku** nie dochował należytej staranności również przy przejmowaniu od Oddziału Terenowego ANR w Olsztynie umów dzierżawy jezior. Jak wykazała kontrola, co najmniej od 2008 r. dysponował on wiedzą, że niektóre z ww. jezior użytkowane są rybacko, a mimo to nie zwrócił się do Oddziału Terenowego ANR w Olsztynie o przekazanie umów dzierżawy, na podstawie których w wodach tych prowadzono gospodarkę rybacką. Dopiero w trakcie kontroli NIK (11 października 2013 r.) dyrektor ten wystąpił do ww. agencji z wnioskiem o weryfikację znajdujących się w jej zasobach umów i przekazanie tych, które dotyczą wykonywania rybactwa na wodach płynących. Nastąpiło to w ósmym roku od wstąpienia w omawiane umowy (z mocy prawa) przez dyrektora RZGW.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa, wywiązując się z obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym, dokonał 315 ocen wypełniania przez podmioty uprawnione do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej,

<sup>39</sup> Zagadnienie to przedstawione zostało w punkcie 3.3.1. na str. 16 niniejszej Informacji.

z których 295 (93,7%) było ocenami pozytywnymi, zaś 20 (6,3%) – negatywnymi. Ocenami tymi nie objęto dyrektorów RZGW w Gdańsku i Warszawie w odniesieniu do obwodów rybackich, których organy te nie przekazały do użytkowania innym podmiotom. Analiza dokumentacji 20 losowo wybranych ocen (6,3% ogółu) wykazała, że stosownie do art. 6 ust. 2a – 2b ustawy o rybactwie śródlądowym sporządzone zostały one nie rzadziej niż raz na 5 lat przez inspektorów rybackich posiadających wymagane kwalifikacje. O wynikach oceny każdorazowo powiadamiano właściwego dyrektora RZGW (art. 6 ust. 2c ww. ustawy). Czynności związane z dokonywaniem tych ocen przeprowadzone zostały zgodnie z wymogami rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2003 r. (obowiązywało do 28 listopada 2012 r.), a następnie z dnia 24 grudnia 2012 r. (obowiązującego od 6 lutego 2013 r.) w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej<sup>40</sup>.

W badanym okresie Marszałek Województwa wydał łącznie 166 decyzji administracyjnych zezwalających na odstępstwa od zakazów określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym, z tego: 160 decyzji (96,4% ogółu) zezwalających na połowy tarlaków ryb różnych gatunków (m.in. szczupaka, sandacza, sielawy, siei, pstrąga potokowego) do celów zarybieniowych i sześć decyzji (3,6%) zezwalających na połowy ryb o wymiarach ochronnych lub w okresach ochronnych. Kontrola 20 losowo wybranych decyzji (12,0% ogółu) wykazała, że wszystkie te decyzje wydano po zaistnieniu przesłanki określonej w art. 17 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym (połowy tarlaków do celów zarybieniowych), po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>41</sup>. O wydanych zezwoleniach każdorazowo powiadamiano Komendanta Wojewódzkiego PSR w Olsztynie. Od wszystkich podmiotów, którym udzielono ww. zezwoleń uzyskano informacje o sposobie ich realizacji.

### 3.3.7. Kontrola przestrzegania ustawy o rybactwie śródlądowym

Kontrola przestrzegania ustawy o rybactwie śródlądowym na wodach płynących woj. warmińsko-mazurskiego prowadzona była przez PSR w Olsztynie. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. przypisane jej zadania realizowane były przez 49 strażników zatrudnionych na 41,25 etatu. Z liczby tej 3,25 etatu wykorzystywano w biurze PSR w Olsztynie, a pozostałe przeznaczone zostały na obsadę posterunków rejonowych, w których strażnicy rybacy zatrudnieni byli w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Budżet PSR w Olsztynie wyniósł w okresie objętym kontrolą 8.171,3 tys. zł, z tego: 2.266,0 tys. zł w 2010 r., 2.311,0 tys. zł w 2011 r., 2.309,0 tys. zł w 2012 r. i 1.285,3 tys. zł w I półroczu 2013 r.<sup>42</sup>

Według stanu na koniec 2012 r. średnia powierzchnia wód śródlądowych przypadająca na jednego strażnika terenowego (zatrudnionego poza biurem PSR) wyniosła 3.200 ha i była o 1.042 ha wyższa od średniej dla całego kraju, wynoszącej 2.158 ha. Wskaźnik wysokości budżetu PSR w Olsztynie w przeliczeniu na 1 ha kontrolowanych wód wyniósł natomiast 19,24 zł i był o 10,92 zł niższy od średniej dla całego kraju (30,74 zł).

Pomimo, iż relacje zatrudnienia i budżetu PSR w Olsztynie do wielkości kontrolowanych akwenów wodnych należały do jednych z najniższych spośród wszystkich państwowych straży

<sup>40</sup> Odpowiednio: Dz. U. z 2003 r. Nr 180, poz. 1765 ze zm. i Dz. U. z 2013 r., poz. 103.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

<sup>42</sup> Szczegółowe dane dotyczące zatrudnienia i budżetu PSR w Olsztynie w okresie objętym kontrolą przedstawione zostały w załączniku nr 5.4. do niniejszej informacji o wynikach kontroli.

rybackich, to w zakresie prowadzonej działalności kontrolnej PSR w Olsztynie osiągnęła jedne z najlepszych wyników w kraju. Na przykład w latach 2010-2012 strażnicy rybacy skontrolowali 78.978 osób i instytucji, nakładając 8.635 mandatów karnych w łącznej wysokości 1.451,2 tys. zł. Z kwoty tej wyegzekwowano 1.119,6 tys. zł (77,2%). Do sądów skierowano 270 wniosków o ukaranie, zaś w związku z działalnością PSR w Olsztynie organy ścigania wszczęły łącznie 1.072 postępowania w sprawach karnych. Udzielono 3.677 pouczeń w trybie art. 41 Kodeksu wykroczeń<sup>43</sup> i zarekwirowano łącznie 9.512 sztuk sprzętu służącego do nielegalnego połowu ryb.

Wybrane wskaźniki efektywności PSR w Olsztynie, liczone jako stosunek uzyskanych efektów działalności kontrolnej do liczby zatrudnionych strażników (w pełnych etatach ogółem), przedstawiały się w 2012 r. następująco:

- wskaźnik liczby przeprowadzonych kontroli – 650, przy średniej dla całego kraju wynoszącej 443,
- wskaźnik liczby nałożonych mandatów karnych – 71, przy średniej dla kraju – 39,
- wskaźnik kwoty nałożonych mandatów – 12.218,0 zł (najwyższy w kraju); średnia – 6.204,0 zł,
- wskaźnik liczby zatrzymanego sprzętu – 77,5 sztuki (najwyższy w kraju); średnia – 24,5 sztuki,
- wskaźnik liczby wszczętych postępowań w sprawach karnych – 7,9 (najwyższy w kraju); średnia – 2,2 postępowania<sup>44</sup>.

Zdjęcie nr 4

Strażnicy PSR w Olsztynie w trakcie wykonywania czynności służbowych



Źródło: PSR w Olsztynie

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.).

<sup>44</sup> Szczegółowe dane dotyczące wskaźników efektywności uzyskanych w latach 2010-2012 przez wszystkie państwowe straże rybaccie przedstawione zostały w załączniku nr 5.5. do niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współdziałanie PSR w Olsztynie z Policją. Służby te przeprowadziły w badanym okresie 333 wspólne akcje i patrole mające na celu zwalczanie przestępczości rybackiej. Strażnicy PSR w Olsztynie współuczestniczyli również w 364 akcjach przeprowadzonych przez Policję w obwodach rybackich. W przypadku ujawnienia przestępstwa strażnicy rybacy powiadamiali o tym służby dyżurne Policji, a także uczestniczyli w czynnościach procesowych Policji mających na celu udokumentowanie danego zdarzenia. Komendant Wojewódzki PSR w Olsztynie wywiązywał się również z obowiązku nadzorowania Społecznych Straży Rybackich (dalej: SSR), funkcjonujących na terenie 13 z 21 powiatów woj. warmińsko-mazurskiego. Prawidłowo przebiegała również współpraca z tymi strażami. W okresie objętym kontrolą PSR w Olsztynie, wspólnie z SSR, przeprowadziła łącznie 2.042 akcje kontrolne, w toku których sprawdzano m.in. dokumenty uprawniające do połowu ryb, sposób (sprzęt i metody) połowu ryb, ilość i gatunki odłowionych ryb oraz oznakowanie sprzętu pływającego.

W latach 2010–2013 (I półrocze) strażnicy rybacy PSR w Olsztynie pełnili służbę w 16 posterunkach rejonowych, obejmujących swoim działaniem cały obszar woj. warmińsko-mazurskiego. Dziesięć z nich było tzw. posterunkami pełnoetatowymi – strażnicy pełniący w nich służbę, w liczbie od dwóch do czterech, zatrudnieni byli w PSR w Olsztynie w pełnym wymiarze czasu pracy. W sześciu pozostałych posterunkach (tzw. niepełnoetatowych) ośmiu strażników zatrudnionych było w niepełnym wymiarze czasu pracy. Posterunki te umiejscowiono w siedzibach podmiotów uprawnionych do rybactwa, zaś pełniący w nich służbę strażnicy, zatrudnieni w PSR w Olsztynie na 0,25 etatu każdy, byli jednocześnie pracownikami ww. podmiotów. Sytuację tę Komendant Wojewódzki wyjaśniał m.in. potrzebą zwiększenia intensywności prowadzonych kontroli oraz odciążenia posterunków pełnoetatowych. Podał on również, że według jego oceny cele i zadania, dla których utworzono posterunki niepełnoetatowe zostały osiągnięte, gdyż w okresie 2010 r. – I półrocze 2013 r. strażnicy w nich zatrudnieni przyczynili się do zwiększenia efektywności i skuteczności działania PSR w Olsztynie, doprowadzając do ukarania ok. 15% ogólnej liczby sprawców wykroczeń ukaranych przez tę straż. Dyrektor objętego niniejszą kontrolą Gospodarstwa Rybackiego Śniardwy Sp. z o.o., przy którym funkcjonuje posterunek niepełnoetatowy PSR w Olsztynie podał ponadto, że po zmianach administracyjnych w 1999 r. ww. straż nie była w stanie, z powodu braku środków, prowadzić we właściwy sposób kontroli na wszystkich wodach. Jezioro Śniardwy, będące największym akwenem w kraju, kontrolowane było przez strażników państwowych jedynie kilka razy w roku, co groziło rozwojem kłusownictwa. Dlatego zaczęto szukać rozwiązania, które zapewniłoby właściwy nadzór nad dzierzawionymi wodami, a jednocześnie nie pociągałoby za sobą wydatkowania dużych środków z budżetu państwa. Ustalono, że po odpowiednim przeszkoleniu jeden z pracowników gospodarstwa zostanie zatrudniony na 0,25 etatu jako strażnik PSR. Rozwiązanie to przyniosło korzyści obu stronom. Strażnikom zatrudnionym w gospodarstwach rybackich dało uprawnienia pozwalające na prowadzenie kontroli w sposób kompletny i jako urzędnikom państwowym zapewniło w trakcie kontroli znacznie większe bezpieczeństwo.

Nie negując skuteczności przyjętego rozwiązania i płynących z niego korzyści związanych z ochroną zasobów ryb bytujących w śródlądowych wodach płynących woj. warmińsko-mazurskiego, NIK zwraca uwagę, że zatrudnianie strażników rybackich przez podmioty uprawnione do rybactwa, które w myśl art. 23 pkt 9 ustawy o rybactwie śródlądowym podlegają kontroli PSR w Olsztynie, może wywołać podejrzenie o stronnictwo i interesowność. Rozwiązanie to stoi też w sprzeczności z obowiązkami urzędników państwowych, wynikającymi z art. 17 ust. 2 pkt 4

oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>45</sup>, w związku z art. 22 ust. 4 ustawy o rybactwie śródlądowym. Przepisy te stanowią bowiem m.in., że urzędnik państwowy obowiązany jest w szczególności bezstronnie wykonywać powierzone zadania oraz że nie może wykonywać zajęć, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zdaniem NIK, dla zachowania pełnej transparentności oraz uniknięcia podejrzenia o stronniczość i interesowność, niezbędne jest wyraźne rozdzielenie zadań i kompetencji strażników państwowych od zadań i kompetencji pracowników podmiotów prywatnych zwłaszcza, że myśl art. 23 ustawy o rybactwie śródlądowym PSR ma przepisane obowiązki kontrolne wobec podmiotów uprawnionych do rybactwa.

### 3.3.8. Realizacja ustawowych zadań przez objętych kontrolą ministrów

W okresie objętym kontrolą zadania na rzecz zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej realizowane były przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, kierującego działem administracji rządowej – rybołówstwo (obejmującym m.in. sprawy rybactwa śródlądowego) i Ministra Środowiska, kierującego działem administracji rządowej – gospodarka wodna (obejmującym m.in. sprawy dotyczące kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystywania zasobów wodnych oraz utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych)<sup>46</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wywiązywanie się obu ww. ministrów z obowiązków legislacyjnych związanych z rybactwem śródlądowym. I tak na przykład, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) opracowano projekt zmian w ustawie o rybactwie śródlądowym, związanych z koniecznością dostosowania przepisów tej ustawy do przepisów rozporządzeń wydanych przez organy Unii Europejskiej, nakładających na państwa członkowskie nowe obowiązki w zakresie rybactwa śródlądowego<sup>47</sup>. Przedstawiciele MRiRW uczestniczyli również w pracach nad poselskim projektem zmiany ustawy o rybactwie śródlądowym, dotyczącym m.in. problematyki pierwszeństwa w zawieraniu umów na rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych<sup>48</sup>. Na podstawie delegacji zawartych w ustawie o rybactwie śródlądowym, w badanym okresie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał cztery nowe i znowelizował trzy obowiązujące rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy. W Ministerstwie Środowiska (dalej: MŚ) opracowano natomiast projekt założeń do projektu zmiany ustawy – Prawo wodne, w którym zaproponowano m.in. przyznanie samorządowi województwa kompetencji w zakresie ustanawiania obwodów rybackich i oddawania ich, poprzez zawieranie umów, do rybackiego użytkowania<sup>49</sup>. Przedstawiciele MŚ uczestniczyli również w opracowaniu (wspólnie z MRiRW) stanowiska Rady Ministrów do ww. poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym, którego celem było m.in. uregulowanie problematyki pierwszeństwa w zawieraniu umów na rybackie korzystanie z wód.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 269.

<sup>46</sup> Na mocy art. 4 Prawa wodnego Minister Środowiska nadzoruje działalność Prezesa KZGW – jako centralnego organu administracji rządowej, któremu podlegają dyrektorzy RZGW, będący organami administracji rządowej niezespólonej.

<sup>47</sup> Tj. związane z ochroną i odbudową zasobów węgorka europejskiego, wykorzystywaniem w chowie i hodowli ryb gatunków obcych i niewystępujących miejscowo oraz zbieraniem danych statystycznych w zakresie chowu i hodowli ryb. Stosowne regulacje wprowadzone zostały ustawą z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 200, poz. 1322).

<sup>48</sup> Zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym i ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2013 r., poz. 1158).

<sup>49</sup> Według stanu na dzień 8 października 2013 r. ww. projekt znajdował się na etapie ponownych uzgodnień międzyresortowych.

W obu resortach prowadzone były również badania i analizy mające znaczenie dla rybactwa śródlądowego. W MRiRW opracowano i wdrożono „Plan gospodarowania zasobami węgorza w Polsce”. Prowadzono coroczne badania ekonomiczne z zakresu rybactwa śródlądowego (przewidziane w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej), a także badania efektywności zarybień (w ramach „Programu zarybiania polskich obszarów morskich”). Przeprowadzono również analizę uwarunkowań zlokalizowania nowej przepławki dla Stopnia Wodnego Włocławek, a także prace związane z oceną warunków geometrycznych i hydraulicznych dolnego stanowiska Stopnia Wodnego Włocławek, w aspekcie adaptacji śluzy żeglownej i awanportów do migracji ryb. W badanym okresie Zespół ds. Ochrony i Rozwoju Żywych Zasobów Wód (organ doradczy Ministra) opiniował projekty przedsięwzięć dofinansowanych z osi priorytetowej 3 Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”. Dotyczyły one głównie budowy przepławek dla ryb. Łącznie zaopiniowano 66 wniosków, w tym 17 pozytywnie. W MŚ prowadzono natomiast prace nad projektem „Strategii zarządzania kormoranem (*Phalacrocorax carbo*) w Polsce”, opracowywanym na zlecenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska<sup>50</sup>. Ponadto, pracownikowi IRS w Olsztynie zlecono wykonanie ekspertyzy pn. „Węgorz europejski – ochrona, odbudowa populacji i kontrola handlu”.

W latach 2010–2013 (I półrocze) obaj ww. ministrowie współpracowali ze sobą na rzecz zapewnienia warunków racjonalnej gospodarki rybackiej. Współpraca ta realizowana była m.in. poprzez organizowanie konferencji i spotkań roboczych, a także konsultacji międzyresortowych w ramach procesu legislacyjnego, mających na celu opracowanie treści aktów prawnych, uwzględniających optymalne rozwiązania. Przedstawiciele obu ministerstw współpracowali również przy opracowywaniu Programu Operacyjnego „Rybactwo i Morze”, a także brali udział w posiedzeniach Zespołu ds. Zarybień.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że przyjęty model organizacji rybactwa śródlądowego, a zwłaszcza system nadzoru i kontroli nad gospodarką rybacką jest zbyt skomplikowany i nadmiernie rozbudowany. Należy bowiem zauważyć, że kompetencjami kontrolno-nadzorczymi nad podmiotami uprawnionymi do rybactwa dysponują aż cztery organy administracji publicznej (zarówno rządowej jak i samorządowej) funkcjonujące na poziomie regionalnym, tj. dyrektor RZGW (organ administracji rządowej niezespółonej), marszałek województwa (organ samorządowy), komendant wojewódzki PSR (podlegający wojewodzie) i dyrektor Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (organ administracji rządowej niezespółonej) – m.in. w odniesieniu do ustanowionych form ochrony przyrody (np. Natura 2000). Kompetencjami kontrolnymi dysponują też, w pewnym sensie, jednostki uprawnione do opiniowania operatów rybackich, a więc podmioty usytuowane poza sferą administracji publicznej. Dokonywane przez nie oceny dokumentów, które w założeniu ustawy o rybactwie śródlądowym mają gwarantować racjonalność prowadzonej gospodarki, są bowiem pierwszym etapem kontroli działalności planowanej, a następnie realizowanej przez podmioty uprawnione do rybactwa. Wpływ na kształtowanie gospodarki rybackiej prowadzonej w śródlądowych powierzchniowych wodach płynących mają zatem dwa organy szczebla centralnego (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Środowiska) i aż pięć podmiotów na poziomie regionalnym. Dodatkowo, nieprzejrzystość i skomplikowanie omawianego modelu potęguje:

<sup>50</sup> Według stanu na 8 października 2013 r. projekt ten był na etapie opiniowania przez GDOŚ, zaś zgodnie z przyjętym harmonogramem, będzie on również podlegał konsultacjom wewnątrzresortowym, a następnie zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska.

- Przyznanie kilku organom kompetencji do wykonywania praw właścicielskich w stosunku do śródlądowych powierzchniowych wód płynących. Na mocy art. 11 ust. 1 Prawa wodnego wykonuje je m.in. Prezes KZGW i marszałek województwa, jednak organami wykonującymi prawa właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego są dyrektorzy RZGW, również w stosunku do tych wód, w odniesieniu do których prawa właścicielskie wykonuje marszałek województwa.
- Właściwość terytorialna poszczególnych RZGW, która jest niezależna od zasadniczego podziału administracyjnego kraju. Zarządy te zorganizowane zostały bowiem według zlewni rzek, co powoduje, że na terenie niektórych województw właściwych terytorialnie jest nawet kilku dyrektorów RZGW<sup>51</sup>. W woj. warmińsko-mazurskim są to dyrektorzy RZGW w Gdańsku i Warszawie i nierzadkie są przypadki, że jeden podmiot uprawniony do rybactwa ma zawarte umowy z dwoma ww. dyrektorami. Powoduje to, że sprawy związane z prowadzoną przez siebie działalnością podmiot taki zmuszony jest załatwiać w dwóch różnych ośrodkach, prezentujących w przypadku niektórych problemów odmienne stanowiska<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Na przykład, aż pięć RZGW (w Gliwicach, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu i Warszawie) obejmuje swoim obszarem działania woj. śląskie, zaś po trzy – woj. lubuskie (RZGW w Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu) i kujawsko-pomorskie (RZGW w Gdańsku, Poznaniu i Warszawie).

<sup>52</sup> Dotyczyło to na przykład naliczania przez dyrektorów RZGW w Gdańsku i Warszawie stawki podatku VAT od czynszów dzierżawnych za II półrocze 2010 r. w różnej wysokości.

#### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przygotowana w oparciu m.in. o ustalenia poprzednich kontroli NIK obejmujących częściowo badaną tematykę. Rozpoznanie kontrolowanej problematyki polegało także na analizie publikacji dotyczących gospodarki rybackiej, a także treści interpelacji poselskich. Przed rozpoczęciem kontroli informacje odnośnie prowadzenia gospodarki rybackiej uzyskano także w RZGW w Gdańsku i RZGW w Warszawie, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz w IRS w Olsztynie. Zorganizowano również panel ekspertów z udziałem przedstawicieli środowiska naukowego, podmiotów uprawnionych do rybactwa, organizacji pozarządowych oraz organów administracji rządowej. Uczestnicy panelu zaprezentowali poglądy na temat najważniejszych problemów związanych z prowadzeniem gospodarki rybackiej na jeziorach Skarbu Państwa.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich 12 skontrolowanych podmiotach, w których stwierdzono nieprawidłowości (tj. w dziewięciu podmiotach uprawnionych do rybactwa, obu RZGW i PSR w Olsztynie), od osób odpowiedzialnych za ich powstanie pobierano stosowne wyjaśnienia w trybie art. 40 ustawy o NIK. W trakcie kontroli siedmiu jednostek pozyskano, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje od 24 podmiotów niekontrolowanych. Na podstawie art. 52 ustawy o NIK zwołano, w toku kontroli RZGW w Gdańsku i RZGW w Warszawie, narady z kierownictwem tych jednostek, podczas których omówiono kwestie związane z przeprowadzanymi kontrolami.

Do kierowników wszystkich 16 skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny oraz uwagi dotyczące skontrolowanej działalności. Ponadto, w 12 wystąpieniach zawarto łącznie 44 wnioski pokontrolne, z których 28 zostało już zrealizowanych, zaś pozostałe znajdowały się w trakcie realizacji. Wniosków takich nie sformułowano w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników czterech jednostek kontrolowanych, w których nie stwierdzono nieprawidłowości. Zawarte w wystąpieniach wnioski dotyczyły:

- podjęcia działań mających na celu zapewnienie prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nie oddanych w użytkowanie innym podmiotom i do czasu spełnienia tego warunku zaprzestania sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb w wodach tych obwodów (RZGW w Warszawie i w Gdańsku),
- rozważenia potrzeby ustanowienia obrębów ochronnych na wodach, które tego wymagają i podjęcia ewentualnych działań w tym zakresie (RZGW w Warszawie i w Gdańsku),
- zapewnienia kierunkowych kwalifikacji zawodowych pracowników nie mających wykształcenia związanego z rybactwem śródlądowym (RZGW w Warszawie i w Gdańsku),
- dokonania korekty faktur wystawionych z tytułu dzierżawy prawa rybackiego obwodów rybackich (RZGW w Warszawie),
- egzekwowania od podmiotów uprawnionych do rybactwa przedkładania wymaganej dokumentacji gospodarki rybackiej oraz informacji o terminach planowanych połowów (RZGW w Gdańsku),
- zapewnienia aktualności zabezpieczeń należytego wykonania umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego przez cały okres ich trwania (RZGW w Gdańsku),

- podjęcia działań w celu wyeliminowania sytuacji, które mogłyby wywołać podejrzenie strażników PSR w Olsztynie o stronniczość lub interesowność,
- realizowania współpracy ze społecznymi strażami rybackimi w pełnym zakresie, wynikającym z obowiązujących przepisów (PSR w Olsztynie),
- oznakowania obrębów ochronnych (GR Ostróda, B. Wyszynski, GR Bartoły Wielkie),
- przeanalizowania zasadności istniejących obrębów ochronnych (GR Mrągowo, Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie),
- oznakowania rybackich narzędzi i urządzeń połowowych (Okręg PZW w Olsztynie),
- sporządzenia operatów rybackich pięciu obwodów rybackich, dla których nie zostały one dotychczas sporządzone (Okręg PZW w Olsztynie),
- informowania RZGW o planowanych zarybieniach i/lub odłowach (Okręg PZW w Olsztynie, B. Wyszynski, GR Bartoły Wielkie, GR Czerwony Dwór, UW-M w Olsztynie),
- dostosowania warunków zezwoleń wędkarskich do założeń operatów rybackich (GR Bartoły Wielkie, B. Wyszynski, UW-M w Olsztynie),
- dostosowania treści zezwoleń na amatorski połów ryb do ograniczeń połowowych wynikających z ustanowienia obrębów ochronnych (Okręg PZW w Warszawie),
- prawidłowego prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej (GR Śniardwy, GR Ostróda, Okręg PZW w Olsztynie, B. Wyszynski, Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie, GR Bartoły Wielkie, GR Czerwony Dwór i UW-M w Olsztynie),
- prawidłowego prowadzenia sprawozdawczości z zakresu gospodarki rybackiej (GR Śniardwy, GR Ostróda, B. Wyszynski, GR Czerwony Dwór i UW-M w Olsztynie),
- ustalania corocznych limitów połowów ryb na podstawie średniej wieloletniej dotychczasowych połowów (GR Ostróda).

Adresaci wystąpień pokontrolnych udzielili NIK odpowiedzi, informując m.in., że:

- wyegzekwowano od podmiotów uprawnionych do rybactwa wymaganych dokumentów, a także podjęto działania mających na celu przeanalizowanie potrzeby ustanawiania obrębów ochronnych (RZGW w Gdańsku),
- podjęto działania w celu oznakowania do końca 2013 r. rybackich narzędzi i urządzeń połowowych (Okręg PZW w Olsztynie),
- zatrudniono pracownika do prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej (B. Wyszynski),
- dostosowano warunki zezwoleń wędkarskich do zapisów operatu rybackiego (B. Wyszynski, UW-M w Olsztynie),
- ujęto w zezwoleniach na amatorski połów ryb na 2014 r. informacje o ustanowionych obrębach ochronnych i o związanych z tym ograniczeniach (Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie),
- wystąpiono do Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z wnioskiem o zniesienie obrębów ochronnych (B. Wyszynski, GR Ostróda, Okręg Mazowiecki PZW w Warszawie),
- podjęto działania mające na celu wyeliminowanie sytuacji, które mogłyby wywołać podejrzenie strażników PSR w Olsztynie o stronniczość lub interesowność; Komendant Wojewódzki PSR w Olsztynie wystąpił do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z wnioskiem o zwiększenie

zatrudnienia i budżetu podległej mu straży, umożliwiające uzupełnienie obsady pełnoetatowych placówek terenowych i likwidację placówek niepełnoetatowych usytuowanych przy podmiotach uprawnionych do rybactwa.

Do zawartych w wystąpieniach pokontrolnych ocen, uwag i wniosków zastrzeżenia złożyli dyrektorzy RZGW w Warszawie i w Gdańsku oraz Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Złożone przez dyrektorów RZGW zastrzeżenia dotyczyły niewywiązywania się obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nie przekazanych innym podmiotom do użytkowania. Ponadto, dyrektor RZGW w Warszawie złożył zastrzeżenia dotyczące m.in. niepodejmowania działań zmierzających do ustanawiania w ramach obwodów rybackich obrębów ochronnych oraz błędnego naliczenia podmiotom uprawnionym do rybactwa stawki podatku VAT od czynszów dzierżawnych za II półrocze 2010 r. Zastrzeżenia te zostały w całości oddalone przez Komisję Rozstrzygającą. Natomiast zastrzeżenie Marszałka Województwa dotyczące niewywiązywania się z obowiązku kontrolowania dyrektorów RZGW w Gdańsku i Warszawie w zakresie gospodarki rybackiej zostało przez Komisję uwzględnione.

W wyniku kontroli, do Komendanta Wojewódzkiego PSR w Olsztynie skierowano pięć zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia określonego w art. 27a ust. 1 pkt 4 ustawy o rybactwie śródlądowym, polegającego na nieoznakowaniu przez pięć skontrolowanych podmiotów uprawnionych do rybactwa 28 obrębów ochronnych. Do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego skierowano natomiast zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia określonego w art. 27 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, polegającego na korzystaniu przez Okręg PZW w Olsztynie z wód pięciu obwodów rybackich bez wymaganych operatów rybackich.

Po zakończeniu kontroli zorganizowano panel ekspertów, na którym omówiono wyniki kontroli oraz zapoznano się z opiniami przedstawicieli środowiska naukowego, podmiotów uprawnionych do rybactwa oraz organów administracji publicznej.

#### **4.3** Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 3.729,42 zł. Dotyczyły one zastosowania przez RZGW w Warszawie nieprawidłowej stawki podatku od towarów i usług przy naliczaniu podmiotom uprawnionym do rybactwa czynszu dzierżawnego za II półrocze 2010 r. (str. 34 niniejszej informacji).

## 5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek

L.p.	Kontrolowana jednostka	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności <sup>1</sup>
1.	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Stanisław Kalemba od 1 sierpnia 2012 r. <sup>2</sup>	Minister	P
2.	Ministerstwo Środowiska	Maciej Grabowski od 27 listopada 2013 r. <sup>3</sup>	Minister	P
3.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Leszek Bagiński	Dyrektor	PN
4.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku	Halina Czarnecka	Dyrektor	PN
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Jacek Protas	Marszałek Województwa	P
6.	Państwowa Straż Rybacka w Olsztynie	Wiesław Niemyjski	Komendant Wojewódzki	P
7.	Gospodarstwo Rybackie Śniardwy Spółka z o.o.	Marek Kragiel	Dyrektor	PN
8.	Gospodarstwo Rybackie Giżycko Spółka z o.o.	Mieczysław Wełna	Dyrektor Zarządu Spółki	P
9.	Gospodarstwo Rybackie Mrągowo Spółka z o.o.	Henryk Kulas	Dyrektor	PN
10.	Okręg Polskiego Związku Wędkarskiego w Olsztynie	Arkadiusz Siemieniuk	Prezes Zarządu	PN
11.	Gospodarstwo Rybackie Ostróda Spółka z o.o.	Krzysztof Skorupa	Dyrektor	PN
12.	Bogusław Wyszynski – osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą	Bogusław Wyszynski	Właściciel	PN
13.	Okręg Mazowiecki Polskiego Związku Wędkarskiego w Warszawie	Zbigniew Bedyński	Prezes Zarządu	PN
14.	Gospodarstwo Rybackie Bartoły, Fenicki Piotr	Piotr Fenicki	Właściciel	PN
15.	Gospodarstwo Rybackie Czerwony Dwór, Wijas Marian	Marian Wijas	Właściciel	PN
16.	Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie	Ryszard Górecki	Rektor	PN

<sup>1</sup> P – ocena pozytywna; PN – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>2</sup> Od 16 listopada 2007 r. do 26 lipca 2012 r. – Marek Sawicki, a w okresie od 26 do 31 lipca 2012 r. zastępującym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi był Donald Tusk – Prezes Rady Ministrów.

<sup>3</sup> Od 18 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r. – Maciej Nowicki, od 2 lutego 2010 r. do 18 listopada 2011 r. – Andrzej Kraszewski, od 19 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r. – Marcin Korolec.

## 5.2. Wartość połowów komercyjnych ryb i nakłady na zarybienia wód

L.p.	Uprawniony do rybactwa	Wartość odłowionych ryb (w tys. zł)						Wartość zarybień (w tys. zł)						Udział % wartości odłowionych ryb do wartości odłowionych ryb				
		2010	2011	2012	2013*	Razem (3+4+5+6)	2010	2011	2012	2013*	Razem (8+9+10+11)	kol. 8:3	kol. 9:4	kol. 10:5	kol. 11:6	kol. 12:7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17		
1.	GR Śniardwy	1.259,0	1.574,2	1.677,6	487,8	4.998,6	211,4	277,6	323,8	227,6	1.040,4	16,8	17,6	19,3	46,7	20,8		
2.	GR Giżycko	876,1	939,9	1.049,4	338,6	3.204,0	321,0	229,7	281,0	150,0	981,7	36,6	24,4	26,8	44,3	30,6		
3.	GR Mragowo	724,5	836,6	971,5	335,4	2.868,0	217,4	191,2	238,6	297,5	944,7	30,0	22,9	24,6	88,7	32,9		
4.	PZW Olsztyn	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	16,5	17,0	18,8	11,7	64,0	-	-	-	-	-		
5.	GR Ostróda	348,1	325,6	329,0	128,8	1.131,5	174,2	220,7	315,6	0,0	710,5	50,0	67,8	95,9	0,0	62,8		
6.	B. Wyszyński	222,2	264,4	51,2	11,4	549,2	977,0	984,3	765,0	0,0	2.726,3	439,7	372,3	1494,1	0,0	496,4		
7.	PZW Warszawa	228,9	303,1	243,6	167,7	943,3	158,0	169,6	208,4	259,0	795,0	69,0	56,0	85,6	154,4	84,3		
8.	GR Bartoły Wielkie	79,9	108,6	151,3	71,9	411,7	194,3	193,5	193,9	188,2	769,9	243,2	178,2	128,2	261,8	187,0		
9.	GR Czerwony Dwór	68,5	84,6	51,3	9,8	214,2	25,4	24,9	25,2	28,0	103,5	37,1	29,4	49,1	285,7	48,3		
10.	UW-M w Olsztynie	18,5	25,0	35,2	11,7	90,4	19,3	20,7	17,9	8,6	66,5	104,3	82,8	50,9	73,5	73,6		
Razem:		3.825,7	4.462,0	4.560,4	1.563,1	14.411,2	2.314,5	2.329,2	2.388,2	1.170,6	8.202,5	60,5	52,2	52,4	74,9	56,9		

\*I półrocze 2013 r.

## 5.3. Sprzedaż zezwoleń na amatorski połów ryb

L.p.	Podmiot uprawniony do rybactwa	Liczba sprzedanych zezwoleń (w tys. szt.)				Wartość sprzedanych zezwoleń (w tys. zł)				Wielkość połowów (w tys. kg)*		
		2010	2011	2012	2010-2012	2010	2011	2012	2010-2012	2010	2011	2010-2011
1	GR Śniardwy	26,1	29,7	21,4	77,2	347,8	412,1	347,0	1.106,9	69,1	81,3	150,4
2	GR Giżycko	12,1	12,7	11,3	36,1	466,2	484,7	513,0	1.463,9	59,9	56,3	116,2
3	GR Mragowo	7,8	8,5	8,6	24,9	444,1	479,9	504,0	1.428,0	40,0	39,5	79,5
4	PZW Olsztyn	3,4	5,0	5,4	13,8	317,9	426,4	476,6	1.220,9	7,6	12,1	19,7
5	GR Ostróda	4,0	4,3	4,1	12,4	474,4	533,2	547,9	1.555,5	30,0	31,7	61,7
6	B. Wyszyński	3,5	3,2	3,4	10,1	251,0	326,6	380,5	958,1	51,0	61,1	112,1
7	PZW Warszawa	1,7	1,5	1,4	4,6	146,2	122,1	121,4	389,7	49,5	47,1	96,6
8	GR Bartoły Wielkie	5,1	5,6	5,9	16,6	251,0	274,9	307,2	833,1	27,5	32,0	59,5
9	GR Czerwony Dwór	0,4	0,3	0,2	0,9	24,0	22,0	15,0	61,0	5,9	4,9	10,8
10	UWM Olsztyn	0,9	1,0	0,8	2,7	45,6	60,2	48,7	154,5	6,1	4,6	10,7
<b>Razem:</b>		<b>65,0</b>	<b>71,8</b>	<b>62,5</b>	<b>199,3</b>	<b>2.768,2</b>	<b>3.142,1</b>	<b>3.261,3</b>	<b>9.171,6</b>	<b>346,6</b>	<b>370,6</b>	<b>717,2</b>

\*Według szacunków sporządzanych przez podmioty uprawnione do rybactwa. Brak danych za 2012 r., gdyż termin wpisania ich do ksiąg gospodarczych upływa 15 kwietnia 2014 r.

## 5.4. Zatrudnienie i budżet PSR w Olsztynie

Wyszczególnienie	J.m.	Lata			
		2010	2011	2012	2013 <sup>1</sup>
Budżet PSR w Olsztynie	tys. zł	2.266,0	2.311,0	2.309,0	1.285,3
Zatrudnienie w PSR w Olsztynie	etaty	41,25	39,75	38,75	38,75
Zatrudnienie w PSR w Olsztynie	osoby	49	48	47	47
Zatrudnienie na stanowiskach tzw. strażników terenowych	etaty	38	36,5	35,5	35,5
Zatrudnienie na stanowiskach tzw. strażników terenowych	osoby	44	43	42	42
Wysokość budżetu w przeliczeniu na 1 ha kontrolowanych wód	zł	18,88	19,26	19,24	19,82
Powierzchnia wód przypadająca na 1 strażnika terenowego	ha	3.000	3.117	3.200	3.200

<sup>1</sup> I półrocze 2013 r.

## 5.5. Wskaźniki efektywności państwowych straży rybackich

Województwo	2010 r.						2011 r.						2012 r.								
	K	LM	KwM	ZS	SK	K	LM	KwM	ZS	SK	K	LM	KwM	ZS	SK	K	LM	KwM	ZS	SK	
Dolnośląskie	310,6	38,8	4.680,4	1,7	1,9	319,5	74,0	9.869,2	6,1	3,1	307,0	84,5	10.565,0	2,3	2,4						
Kujawsko-pomorskie	171,7	16,1	2.677,2	61,2	1,0	184,1	19,9	3.350,3	64,6	1,3	249,4	21,5	4.657,1	35,7	4,9						
Lubelskie	529,5	6,0	792,9	80,4	0,9	500,9	11,1	1.008,6	82,7	0,9	407,1	12,3	1.031,0	34,0	0,4						
Lubuskie	280,6	7,8	1.584,6	21,0	0,3	349,0	11,5	1.670,8	7,8	0,1	193,8	11,5	1.897,7	18,0	0,5						
Łódzkie	306,8	17,4	2.166,7	3,5	0,4	195,0	25,0	3.810,3	3,2	0,5	475,7	24,5	3.796,7	3,1	0,5						
Małopolskie	717,9	33,1	5.157,1	5,3	0,6	604,9	31,4	6.310,7	3,1	0,1	629,5	28,6	5.578,6	3,1	0,5						
Mazowieckie	722,3	49,6	8.976,3	28,9	1,6	830,6	65,5	11.935,1	38,7	1,7	539,1	51,1	9.465,8	33,9	2,0						
Opolskie	726,2	49,4	7.003,8	8,9	5,8	789,2	91,1	12.151,4	7,1	6,0	883,3	85,9	11.255,2	7,2	4,3						
Podkarpackie	511,1	24,4	2.900,0	5,1	0,5	514,0	37,6	4.490,8	4,6	0,3	349,8	29,5	3.240,2	2,6	0,2						
Podlaskie	224,7	6,3	1.167,5	27,0	3,4	197,4	8,3	1.770,0	30,1	3,3	178,0	7,0	1.432,5	20,2	1,1						
Pomorskie	432,6	39,7	6.862,3	31,7	1,8	393,2	43,3	6.765,8	28,1	3,2	361,5	51,2	7.434,6	20,5	4,2						
Śląskie	872,4	25,8	3.161,8	1,2	0,2	1.165,3	41,1	4.695,0	0,7	0,1	1.098,3	50,5	6.233,3	4,6	0,1						
Świętokrzyskie	671,6	19,1	3.120,0	1,2	0,5	597,9	20,4	4.066,7	3,1	0,4	608,9	11,6	2.357,1	2,7	0,3						
<b>Warmińsko-mazurskie</b>	<b>563,5</b>	<b>64,3</b>	<b>10.632,7</b>	<b>80,1</b>	<b>10,3</b>	<b>617,5</b>	<b>81,2</b>	<b>13.563,5</b>	<b>80,6</b>	<b>8,6</b>	<b>650,0</b>	<b>71,2</b>	<b>12.218,1</b>	<b>77,5</b>	<b>7,9</b>						
Wielkopolskie	267,9	23,6	4.133,0	27,6	0,8	238,6	24,9	5.317,7	25,0	0,7	303,8	23,5	5.585,6	24,8	0,7						
Zachodniopomorskie	156,7	7,3	1.327,7	16,2	0,9	130,3	16,8	1.973,0	6,9	0,8	139,1	18,4	2.412,6	19,6	1,0						
<b>Średnio w kraju</b>	<b>455,9</b>	<b>30,0</b>	<b>4.754,5</b>	<b>29,9</b>	<b>2,3</b>	<b>468,8</b>	<b>41,1</b>	<b>6.533,0</b>	<b>30,1</b>	<b>2,3</b>	<b>443,1</b>	<b>39,0</b>	<b>6.203,1</b>	<b>24,5</b>	<b>2,2</b>						

Wskaźniki efektywności Państwowych Straży Rybackich, liczone jako stosunek uzyskanych efektów działalności kontrolnej do liczby zatrudnionych strażników (w pełnych etatach ogółem):

**K** – wskaźnik liczby przeprowadzonych kontroli; **LM** – wskaźnik liczby nałożonych mandatów karnych; **KwM** – wskaźnik kwoty nałożonych mandatów karnych; **ZS** – wskaźnik liczby zatrzymanego sprzętu służącego do nielegalnego połowu ryb; **SK** – wskaźnik liczby wszczętych postępowań w sprawach karnych.

## 5.6. Notatka z przebiegu panelu ekspertów

W dniu 9 stycznia 2014 r., w z związku kontrolą P/13/163 „Gospodarka rybacka na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim”, w siedzibie Delegatury NIK w Olsztynie odbył się panel ekspertów podsumowujący wyniki ww. kontroli. W spotkaniu uczestniczyło 16 osób, w tym:

### **Eksperci:**

1. prof. dr hab. Arkadiusz Wołos – Kierownik Zakładu Bioekonomiki Rybactwa Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie,
2. dr hab. inż. Konrad Turkowski – Kierownik Katedry Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
3. dr inż. Maciej Mickiewicz – adiunkt w Zakładzie Bioekonomiki Rybactwa Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie, Kierownik Zespołu Opiniującego Operaty Rybackie,
4. dr inż. Bogdan Wziątek – adiunkt na Wydziale Nauk o Środowisku Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
5. Maria Mellin – Zastępca Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, Regionalny Konserwator Przyrody,
6. Andrzej Abramczyk – Prezes Zarządu Gospodarstwa Jeziorowego Sp. z o.o. w Elku,
7. Krzysztof Cegiel – Dyrektor Biura Zarządu Okręgu PZW w Elblągu.

### **Przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej:**

1. Małgorzata Kasperek-Kawałek – Zastępca dyrektora RZGW w Warszawie,
2. Tomasz Kiedryński – Naczelnik Wydziału Majątku Skarbu Państwa w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie,
3. Jarosław Sarnowski – Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
4. Krystyna Kozłowska – główny specjalista w Biurze ds. Rybactwa Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa.

### **Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli:**

1. Marian Cichosz – Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli,
2. Andrzej Zyśk – Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie,
3. Wojciech Przywieczerski – Wicedyrektor Delegatury NIK w Olsztynie,
4. Piotr Górny – doradca techniczny, Delegatura NIK w Olsztynie,
5. Krzysztof Śleszyński – główny specjalista kontroli państwowej, Delegatura NIK w Olsztynie.

Celem panelu było zapoznanie się, w świetle ustaleń przeprowadzonej kontroli, z opinią ekspertów i przedstawicieli administracji na temat najważniejszych problemów związanych z prowadzeniem gospodarki rybackiej na jeziorach Skarbu Państwa. Głównymi zagadnieniami, nad którymi dyskutowali eksperci, były:

### 1. Umowy użytkowania obwodów rybackich i zawarte w nich warunki prowadzenia gospodarki rybackiej.

Andrzej Abramczyk zwrócił uwagę, że umowy użytkowania obwodów rybackich nie są elastyczne w zakresie stosowania dawek zarybieniowych. Powinny one dawać użytkownikom większą swobodę w tym zakresie. Jego zdaniem lepszym rozwiązaniem byłoby ustalenie procentowej wielkości zarybień w stosunku do dokonywanych połowów. Dzięki temu można byłoby dostosowywać wielkość i strukturę zarybień do faktycznych potrzeb i warunków środowiskowych. Zauważył on również, że pod tym względem poprzednie umowy dzierżawy były bardziej elastyczne niż obecne umowy użytkowania i dawały większą swobodę działania w ramach ustalonego obowiązku zarybieniowego.

Przedstawiciele Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej zauważyli, że obowiązujące w umowach dzierżawy jeziora zapisy, aby wartość zarybień wynosiła co najmniej 15% wartości dotychczasowych odłowów były niemożliwe do zweryfikowania, szczególnie w świetle braku rejestracji amatorskich połowów ryb. Ponadto zdarzały się przypadki, że dzierżawcy jezior wykazywali niskie wartości połowów, aby uniknąć wysokich nakładów na zarybienia.

### 2. Opracowanie i opiniowanie operatów rybackich.

Andrzej Abramczyk stwierdził, że sporządzane dawniej (w latach 60-tych XX w.) operaty urządzeniowe jezior były dokumentami bardziej pomocnymi w prowadzeniu gospodarki rybackiej niż obecne operaty rybackie. Ich opracowanie było bowiem poprzedzone szczegółową analizą warunków środowiskowych w danym akwenu, dzięki czemu zawierały cenne wskazówki do prowadzenia gospodarki rybackiej. Wyraził on opinię, że operaty rybackie w obecnej formie służą przede wszystkim urzędnikom do rozliczania gospodarstw rybackich.

Ze stanowiskiem tym nie zgodzili się przedstawiciele administracji. Ich zdaniem operat rybacki służy także użytkownikom, bowiem określa ramy gospodarki rybackiej. Jest dokumentem dyscyplinującym użytkowników do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Zgodzili się jednakże z oceną, że dotychczasowe operaty były sporządzane nierzetelnie i niejednokrotnie, pomimo niespełniania wymogów formalnych, pozytywnie je opiniowano. Zastępca dyrektora RZGW w Warszawie zwróciła uwagę, że opinie nie zawsze także były rzetelnie sporządzane. Podawano w nich na przykład inne, niż w opiniowanych operatach, nazwy obwodów rybackich, co świadczyło, że ich treść była kopiowana z innych dokumentów. Podkreśliła również, że w toku procedury konkursowej dyrektor RZGW nie ma formalnej możliwości zakwestionowania nieprawidłowo sporządzonego operatu, w sytuacji gdy został on pozytywnie zaopiniowany.

Dr inż. Maciej Mickiewicz zauważył, że rozporządzenie w sprawie operatu rybackiego, w części dotyczącej opiniowania, wymaga zmiany. W toku prac nad nowelizacją ustawy o rybactwie śródlądowym IRS w Olsztynie postulował stworzenie zespołu ekspertów ds. opiniowania operatów rybackich, powoływanego przez Ministra Rolnictwa. Postulat ten jednakże nie został uwzględniony. Zauważył on też, że obecnie opiniowanie operatów jest dla IRS w Olsztynie dodatkową biurokracją, a nie czynnością ekspercką. Eksperti krytycznie odnieśli się również do zmian w rozporządzeniu w sprawie operatów rybackich, które weszły w życie od 15 grudnia 2013 r., zwłaszcza dotyczących zapewnienia możliwości udziału w opiniowaniu operatów przedstawicieli właściwych miejscowo urzędów marszałkowskich i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Wskazali oni bowiem, że regulacje te spowodują wzrost kosztów przygotowywanych opinii oraz mogą prowadzić do paraliżu prac składów opiniujących operaty. Jako argument podano, że operat

obwodu rybackiego z terenu woj. podkarpackiego może być przedłożony do zaopiniowania Zachodniopomorskiemu Uniwersytetowi Technologicznemu w Szczecinie, który w składzie opiniującym taki operat powinien uwzględnić m.in. przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie. Stwierdzono, że wprowadzone zmiany mogą mieć negatywny wpływ na sprawne opiniowanie operatów rybackich.

Andrzej Abramczyk zwrócił także uwagę na „martwe” zapisy w operatach dotyczące tzw. presji wędkarskiej, czyli dziennego limitu wędkarzy mogących uprawiać amatorskim połów ryb w danym zbiorniku wodnym. Stwierdził, że pomimo zgłaszania przez środowisko rybackie stosownych uwag, rozporządzenie w sprawie operatów rybackich w dalszym ciągu przewiduje obowiązek określania w operatach rybackich limitu wędkarzy, którzy w ciągu jednego dnia mogą uprawiać amatorski połów ryb w danym zbiorniku wodnym. Jego zdaniem użytkownik gospodarujący na więcej niż jednym jeziorze nie jest w stanie, przy obecnym systemie dystrybucji zezwoleń wędkarskich (m.in. poprzez internet), zapewnić przestrzegania ustalonych limitów. Użytkownik rybacki nie dysponuje bowiem danymi na jakim jeziorze wędkarz zamierza uprawiać amatorski połów ryb po nabyciu zezwolenia. Ponadto, wędkarz taki może w ciągu jednego dnia wędkować na różnych jeziorach lub też wykupić zezwolenie i nie pojechać na połowy.

### **3. Rejestrowanie amatorskich połowów ryb.**

Przedstawiciele środowiska naukowego oraz administracji zgodzili się, że amatorskie połowy ryb stanowią znaczący udział w odłowach ryb ogółem i powinny podlegać ewidencji. Prof. dr hab. Arkadiusz Wołos stwierdził, że spośród czterech metod ewidencji amatorskich połowów, tj. rejestracja, ankietyzacja, kontrola i szacunek, najbardziej skuteczna jest metoda rejestracji. J. Sarnowski podał, że użytkownicy obwodów często nastawiają się głównie na sprzedaż zezwoleń wędkarskich, a do Urzędu Marszałkowskiego docierają sygnały, że w niektórych obwodach rybackich liczba sprzedawanych zezwoleń wędkarskich jest zbyt duża w stosunku do faktycznego zasobu ryb. Dr inż. M. Mickiewicz zauważył, że obowiązkowa rejestracja połowów amatorskich byłaby trudna do wykonania, jednakże można rozważyć inne formy ewidencji połowów (np. w niektórych krajach rejestruje się jedynie wybrane gatunki ryb). Zdaniem dr inż. B. Wziątka nałożenie na wędkarzy powszechnego obowiązku rejestracji połowów nie spowoduje, że odejdą oni z łowisk, a kontrolą rejestrów połowów powinna się zajmować straż rybacka.

Andrzej Abramczyk zwrócił natomiast uwagę, że użytkownik obwodu rybackiego nie ma możliwości wyegzekwowania od wędkarzy zwrotu rejestrów połowów. Kontrole straży rybackich nie spowodują, że będą one zwracane. Jego zdaniem funkcjonujące obecnie przepisy w tym zakresie są właściwe, bowiem nie wprowadzają obowiązku, lecz możliwość, rejestracji amatorskich połowów. K. Cegiel dodał, że wśród wędkarzy funkcjonuje ogólna niechęć do wypełniania rejestrów połowów. Duże znaczenie ma również mentalność łowiących. Dlatego też PZW zamierza zrezygnować z rejestracji połowów amatorskich na rzecz innej metody ewidencji.

### **4. Ustanawianie i weryfikacja obrębów ochronnych.**

Jarosław Sarnowski przyznał, że w województwie warmińsko-mazurskim zaszła konieczność uporządkowania spraw związanych z obrębami ochronnymi. Dlatego też Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie wystąpił w ostatnich tygodniach do użytkowników rybackich o przeanalizowanie potrzeb w tym zakresie. Dr inż. Bogdan Wziątek zauważył także, że połów, który jest zabroniony w obrębach ochronnych, nie jest jedyną czynnością

szkodliwą dla ryb. Jego zdaniem w ustawie o rybactwie śródlądowym powinno się określić także inne ograniczenia mogące mieć wpływ na stan ichtiofauny. Należałoby ponadto wprowadzić przepisy dotyczące weryfikacji lokalizacji obrębów ochronnych. Dr inż. Konrad Turkowski zauważył również, że skuteczne egzekwowanie ograniczeń wynikających z faktu ustanowienia obrębu ochronnego wymaga uwzględnienia ustanowionych obrębów w dokumentach planistycznych gmin, tj. studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Krzysztof Cegiel odniósł się do doświadczeń Okręgu PZW w Elblągu związanych z ustanawianiem obrębów ochronnych. Stwierdził on, że obręby ochronne istniejące na wodach reprezentowanego przez niego okręgu PZW pozytywnie wpłynęły na spadek kłusownictwa, m.in. ze względu na fakt, że nielegalny połów w obrębie ochronnym jest przestępstwem, a nie jedynie wykroczeniem.

#### **5. Ekspansja kormorana czarnego.**

Według Andrzeja Abramczyka odstrzał jest najtańszą metodą walki z kormoranami. Inne metody nie dają większych efektów. W wyniku odstrzału nawet małej liczby, ptaki te zostają przepłoszone i przenoszą się na inne wody. Dr inż. Bogdan Wziątek zwrócił jednak uwagę, że samo przepłoszanie ptaków nie jest dobrym rozwiązaniem. Jako przykład podał, że płoszenie kormoranów w krajach skandynawskich pośrednio przekłada się na zwiększenie populacji tego gatunku w Polsce. M. Mellin podała, że dotychczas nie została opracowana krajowa strategia zarządzania populacją kormorana. Jej zdaniem, przy regulowaniu populacji tego gatunku konieczne jest uwzględnienie specyfiki różnych regionów kraju, na przykład poprzez opracowanie lokalnych strategii zarządzania ww. gatunkiem.

Biorący udział w panelu eksperci zgodzili się co do konieczności zintensyfikowania działań w celu zakończenia opracowania, a następnie wdrożenia strategii zarządzania populacją kormorana w Polsce, a także zaangażowania się Polski na forum Unii Europejskiej w działania mające na celu zahamowanie dalszego wzrostu populacji kormorana czarnego i ustabilizowanie jej na poziomie bezpiecznym zarówno dla ekosystemów wodnych i ryb w nich bytujących, jak i dla samej populacji kormorana.

#### **6. Model organizacji rybactwa śródlądowego.**

Zdaniem przedstawicieli Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej właściwsze jest zarządzanie obwodami rybackimi przez RZGW, a więc według właściwości zlewniowej, a nie przez marszałków województw, czyli zgodnie z podstawowym podziałem administracyjnym kraju. Obwody tworzone są bowiem w ramach jednej zlewni i zdarzają się przypadki, że są położone jednocześnie na obszarze dwóch lub więcej województw. W sprawie tej Jarosław Sarnowski zwrócił natomiast uwagę, że ze względu na zakres zadań realizowanych przez Marszałka Województwa korzystne byłoby, aby kompetencje dotyczące ustanawiania obwodów rybackich, a także zawierania i nadzorowania realizacji umów użytkowania tych obwodów przyznane zostały marszałkom województw.

Uczestnicy spotkania zgodzili się z oceną, iż sprawy z zakresu gospodarki rybackiej, zwłaszcza kompetencje nadzorczo-kontrolne, rozproszone są w zbyt wielu urzędach, jednakże, jak zaznaczono, ich kompetencje nie powielają się.

## 5.7. Wykaz najważniejszych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie operatu rybackiego (Dz. U. z 2002 r. Nr 44, poz. 414 ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2003 r. w sprawie dokumentacji prowadzonej przez uprawnionego do rybactwa (Dz. U. z 2003 r. Nr 180, poz. 1766 ze zm.) – *obowiązywało do 28 listopada 2012 r.*
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji gospodarki rybackiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 326) – *obowiązuje od 9 marca 2013 r.*
6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2003 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 180, poz. 1765 ze zm.) – *obowiązywało do 28 listopada 2012 r.*
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 103) – *obowiązuje od 6 lutego 2013 r.*
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 23 grudnia 1997 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i warunków współdziałania Państwowej Straży Rybackiej z Policją (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 12).
9. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy Państwowej Straży Rybackiej ze Społeczną Strażą Rybacką (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 55).
10. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru specjalistycznego nad Społeczną Strażą Rybacką oraz ramowego regulaminu tej straży (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 489).
11. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie (Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1559 ze zm.).

## 5.8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
2. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
3. Sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej
4. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
5. Senacka Komisja Środowiska
6. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
7. Minister Środowiska
8. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
9. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
10. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
11. Zarząd Główny Polskiego Związku Wędkarskiego
12. Związek Producentów Ryb



**MINISTER ROLNICTWA**

**I ROZWOJU WSI**

Kpk-093-6/13

Warszawa, 2014.03. 26

**Pan**

**Jacek Uczkiewicz**

**Wiceprezes**

**Najwyższej Izby Kontroli**

Odpowiadając na Informację o wynikach kontroli gospodarki rybackiej na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko - mazurskim, nadesłaną przy piśmie z 2014.03.12, znak: LOL-43-002/2014, uprzejmie informuję.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z satysfakcją odnotowuje pozytywną ocenę dokonaną w wyniku przeprowadzonej kontroli.

Zakres przedmiotowy kontroli był dla Ministerstwa bardzo istotny, w szczególności co do perspektywy dalszych prac służących usprawnieniu funkcjonowania sektora rybackiego w Polsce. Z zadowoleniem przyjęto także stanowisko Najwyższej Izby Kontroli, że system zarządzania rybactwem śródlądowym wymaga działań konsolidacyjnych. Ministerstwo kilkakrotnie podejmowało próby skonsolidowania systemu zarządzania tym sektorem, jednak pomimo zaawansowanych prac legislacyjnych, jak dotąd, próby te nie zdołały uzyskać pełnej akceptacji rządowej i parlamentarnej. Informacja NIK będzie stanowiła wsparcie dla dalszych i konsekwentnych dążeń do realizacji zaplanowanych reform w tym obszarze, przede wszystkim uzyskania kompetencji nadzorczych nad działalnością terenowych organów administracji zajmujących się rybactwem i w konsekwencji ustanowienia w pełni wiodącej roli ministra właściwego ds. rybołówstwa w tworzeniu przyjaznego otoczenia dla rozwoju śródlądowej gospodarki rybackiej.

Ważną kwestią, na którą zwraca uwagę Najwyższa Izba Kontroli jest również nadmiernie rozwinięta populacja kormorana. Jest to kluczowa sprawa do rozwiązania przez resort środowiska. Przy czym należy mieć na uwadze, iż działania przewidziane w projekcie strategii zarządzania tym gatunkiem nie znalazły akceptacji

środowiska rybackiego, jak również MRiRW i wymagają ukierunkowania na rzeczywiste ograniczenie wielkości populacji kormorana i ochronę ichtiofauny. Odnosząc się do uwagi wskazującej na potrzebę przeanalizowania rozwiązań istotnie poszerzających krąg podmiotów zaangażowanych w proces opiniowania operatów rybackich (uwagi końcowe i wnioski – str. 9 informacji; pkt. 3.3.1 str. 19-20) wyjaśniam, iż rozwiązanie takie zostało uzgodnione w celu zapewnienia pełnej zgodności procedury zatwierdzania operatów rybackich z art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, tom 2, str. 102, z późn. zm.). Udział przedstawicieli regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w procesie opiniującym operaty rybackie był jednym z warunków postawionych przez Ministerstwo Środowiska i Komisję Europejską, umożliwiających wyrejestrowanie z systemu UE Pilot sprawy dotyczącej oceny wpływu operatów rybackich na obszary Natura 2000, w kontekście zgodności z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. W ramach prowadzonych konsultacji uzgodniono także konieczność odpowiedniego poszerzenia zakresu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie operatu rybackiego (Dz. U. Nr 44, poz. 414, ze zm.), które powinno stanowić, iż nie tylko w przypadku obwodu znajdującego się w granicach parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, ale również obszaru Natura 2000, operat rybacki sporządza się z uwzględnieniem informacji zawartych w planie ochrony, zadaniach ochronnych lub planie zadań ochronnych, tworzonych dla form ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody. Ponadto informacje te muszą być uwzględniane dla obwodu rybackiego znajdującego się poza granicami obszaru Natura 2000, jeżeli założenia operatu sporządzanego dla tego obwodu rybackiego mogą oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Udział przedstawiciela Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w składzie opiniującym operaty rybackie uznano za gwarancję właściwej integracji postanowień operatu rybackiego oraz planów i zadań tworzonych dla obszarów ochronnych. Przedstawiciel GDOŚ może być również wspomagany przez właściwych miejscowo przedstawicieli regionalnych dyrekcji ochrony środowiska lub zarządców obszarowych form ochrony przyrody. Należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627,

ze zm.) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, zaś regionalni dyrektorzy ochrony środowiska koordynują ich funkcjonowanie. Z kolei zapewnienie możliwości wzięcia udziału w opiniowaniu operatu uprawnionemu do rybactwa lub biegłym powołanym przez tego uprawnionego, a także właściwym miejscowo przedstawicielom urzędów marszałkowskich umożliwi wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości dotyczących założeń operatu rybackiego i wpłynie na zmniejszenie liczby zastrzeżeń zgłaszanych przez jednostki odpowiedzialne za ocenę wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim.

Zmiany zwiększające transparentność i jakość procesu opiniowania operatów rybackich powinny również zapobiec nieprawidłowościom stwierdzonym podczas kontroli NIK wskazującym, iż nie wszystkie przeanalizowane operaty rybackie sporządzone zostały zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie operatu rybackiego, jak również dwa spośród dziesięciu analizowanych przez biegłego operatów rybackich zawierały niejasne i nieprecyzyjne zapisy dotyczące gospodarki rybackiej, utrudniające ocenę racjonalności jej prowadzenia. Mimo to zostały one pozytywnie zaopiniowane przez uprawnione jednostki.

Środowisko rybackie i naukowe w pełni było informowane o przyczynach wprowadzania zmian i przyjętych rozwiązaniach, które miały charakter ewolucyjny, umożliwiając doprecyzowanie dotychczas stosowanych procedur. Wyjaśnieniu wszystkich proponowanych zmian przeznaczono było specjalne spotkanie Zespołu ds. Śródlądowej Gospodarki Rybackiej, w którym uczestniczyli przedstawiciele jednostek opiniujących operaty rybackie oraz organizacji rybackich.

W związku z tym za nieuzasadnione uznaję zarzuty środowiska nauki rybackiej, które wyrażono podczas panelu ekspertów podsumowującym wyniki przeprowadzonej kontroli, przeprowadzonym w dniu 9 stycznia 2014 r. w Olsztynie, w dyskusji dotyczącej opracowywania i opiniowania operatów rybackich (pkt. 2 notatki z przebiegu panelu ekspertów, str. 53). Zapewnienie możliwości udziału w opiniowaniu operatów rybackich właściwych miejscowo przedstawicieli regionalnych dyrekcji ochrony środowiska oraz urzędów marszałkowskich jest istotne dla poprawy jakości operatów rybackich i samego procesu opiniowania, a tym samym dla usprawnienia prowadzenia gospodarki rybackiej i jej kontroli. Jednocześnie rozporządzenie nie stanowi o „konieczności uwzględnienia w składzie

opiniującym” ww. przedstawicieli, zatem przy odpowiednim sporządzeniu regulaminu opiniowania operatów rybackich, co jest w gestii jednostek uprawnionych, nie będzie się ten proces wiązał ze zwiększeniem kosztów przygotowania opinii i zdecydowanie nadal będzie czynnością ekspercką. Niemniej efekty ostatnich modyfikacji wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie operatu rybackiego (Dz. U. z 2013 r., poz. 676) będą w MRiRW monitorowane i w razie potrzeby odpowiednio korygowane.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, iż przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie mieli możliwości odnieść się do wyżej opisanych kwestii w merytorycznej dyskusji ponieważ nie zostali zaproszeni do udziału w spotkaniu eksperckim, w którym obok przedstawicieli środowiska naukowego i podmiotów uprawnionych do rybactwa uczestniczyli inni przedstawiciele administracji rządowej, w tym np. Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Wydaje się, że dyskusja poruszająca temat najważniejszych problemów związanych z prowadzeniem gospodarki rybackiej w wodach płynących, a także modelu organizacji rybactwa śródlądowego nie powinna się odbyć bez przedstawicieli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którzy odpowiadają za przygotowywanie dokumentów programowych i założeń aktów normatywnych bezpośrednio związanych z tematyką zrównoważonego rozwoju rybactwa.

Po dokonaniu analizy trzech wniosków Najwyższej Izby Kontroli (str. 9 Informacji) wskazujących na potrzebę podjęcia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi konkretnych działań dotyczących: (1) jednoznacznego zobowiązania RZGW do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nie oddanych w użytkowanie innym podmiotom (pkt. 3.3.2. str. 23-24); (2) wprowadzenia obowiązku rejestrowania amatorskich połowów ryb (pkt. 3.3.3. str. 27-28) oraz (3) ustanowienia obowiązku okresowej weryfikacji zasadności funkcjonowania obrębów ochronnych (pkt. 3.3.5. str. 30-31), przekazuję następujące stanowisko.

Ad. 1) Instytucja uprawnionego do rybactwa ulegała na przestrzeni lat kilku istotnym zmianom. Pierwotnie uprawnionym do rybactwa na wodach płynących był ten, kto otrzymał pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód do celów rybackich. Pierwsza zmiana tej regulacji została wprowadzona wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2002 r. nowej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo Wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 tj. ze. zm.). Wraz z tą datą uprawnienie do prowadzenia rybactwa na wodach płynących związane było z władaniem

obwodem rybackim na podstawie umowy zawartej z właścicielem wody. W tym stanie prawnym uprawnionym do rybactwa w obwodzie rybackim wydzielonym na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących mógł być wyłącznie podmiot władający tym obwodem na podstawie stosownej umowy cywilnoprawnej. Stan ten uległ kolejnemu przekształceniu wraz z wejściem w życie w dniu 30 lipca 2005 r. ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 130, poz. 1087). W związku z tą nowelizacją art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2009 r., Nr 189, poz. 1471, z późn. zm.) na nowo zdefiniował uprawnionego do rybactwa w obwodzie rybackim wprowadzając alternatywę wskazującą, iż jest nim organ administracji publicznej wykonujący uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego (w obecnym stanie prawnym jest nim wyłącznie właściwy dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej) albo osoba władająca obwodem rybackim na podstawie umowy zawartej z właściwym organem administracji publicznej. Takie sformułowanie definicji uprawnionego do rybactwa w obwodzie rybackim i poszerzenie jej o organ administracji publicznej wykonujący uprawnienia właściciela wody zostało wprowadzone w związku z postulatami KZGW i RZGW, jednak nie pociągnęło za sobą żadnych odstępstw w stosunku do obowiązków tych dwóch kategorii uprawnionych do rybactwa (m.in. obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej i obowiązek poddawania się ocenie).

Postulaty te i wprowadzona zmiana wiązały się także z przeprowadzoną tą samą ustawą zmianą art. 13 Prawa wodnego (pobieranie pożytków z wód w ramach rybackiego korzystania) i specjalnym wyróżnieniem wód sztucznego zbiornika wodnego usytuowanego na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących. Stosownie do art. 13 ust. 1b uprawnionym do pobierania pożytków w drodze rybackiego korzystania z wód takiego zbiornika jest dyrektor RZGW, jeżeli utrzymanie i gospodarowanie wodą w tym zbiorniku należy do jego zadań. Dyrektor RZGW może przekazać to uprawnienie osobom trzecim, w trybie przewidzianym dla pozostałych publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących podzielonych na obwody rybackie. Jest to zasadniczo jedyny przypadek kiedy to dyrektor RZGW nie jest zobowiązany do oddania w użytkowanie obwodu rybackiego. W każdym innym przypadku obowiązkiem dyrektora RZGW jest oddanie obwodu rybackiego we władanie osobie trzeciej.

Jeżeli dyrektor RZGW zdecyduje się na rybackie korzystanie z wód sztucznego zbiornika wodnego, na co pozwala mu art. 13 ust. 1b Prawa wodnego, wówczas zobowiązany jest prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką jako uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim. Oznacza to konieczność przygotowania operatu rybackiego, następnie uzyskania dla operatu pozytywnej opinii uprawnionej jednostki i wypełnianie jego zobowiązań. Operat taki podporządkowany powinien być gospodarce rybackiej, która w najlepszy możliwy sposób umożliwia podstawowe zadanie zbiornika wodnego, jakim może być gospodarowanie wodą na cele zaopatrzenia ludności w wodę zdatną po uzdatnieniu do picia. Taka gospodarka rybacka poddawana jest ocenie w trybie art. 6 ust. 2a-2d ustawy o rybactwie śródlądowym przez marszałka województwa. Na uwagę zasługuje fakt, iż zasady postępowania w takich przypadkach zostały ugruntowane również w praktyce.

Natomiast w przypadku, gdy dany obwód rybacki jedynie tymczasowo nie znajduje się w rękach uprawnionego do rybactwa władającego obwodem na podstawie umowy zawartej z dyrektorem RZGW, wówczas poddawanie dyrektora RZGW kompleksowej ocenie prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej nie wydaje się zasadne. Rolą dyrektora RZGW jest oddanie takiego obwodu w użytkowanie rybackie nie zaś prowadzenie w takim obwodzie gospodarki rybackiej, tym bardziej, że z założenia gospodarka taka byłaby jedynie krótkotrwała. Zatem obecny stan prawny, w którym dyrektorzy RZGW są jednoznacznie zobowiązani do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nie oddanych w użytkowanie innym podmiotom nie jest uznawany za właściwy. Niemniej problem natury prawnej i praktycznej istnieje i został on dostrzeżony zarówno przez ministra właściwego ds. rybołówstwa, jak i Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów RZGW. Jak dotąd jednak nie osiągnięto konsensusu w sposobie jego rozwiązania. Zalecenia NIK powinny przyczynić się do szybszego wdrożenia nowych, lepszych rozwiązań.

Ad. 2) Niewątpliwie wpływ wędkarstwa na stan zasobów ryb w wodach śródlądowych jest istotny. Wśród świadomych wędkarzy oraz postępowych użytkowników rybackich istnieje przyzwolenie dla prowadzenia rejestrów amatorskiego połowu ryb. Określenie zasad prowadzenia gospodarki rybackiej i jej ocena nie są możliwe bez dostępu do informacji o wpływie amatorskich połowów ryb na stan zasobów. Rejestry amatorskiego połowu ryb obowiązują w wielu krajach (np. w Czechach od 30 lat) i uważane są za kanon dobrej praktyki wędkarskiej (por. Kodeks dobrej praktyki

wędkarskiej FAO ONZ). Istniejące przepisy z zakresu rybactwa śródlądowego, a także statystyki od lat nakładają na użytkowników rybackich obowiązek udokumentowania działań związanych z prowadzoną gospodarką rybacką i przekazywania ich do celów statystycznych. Uprawnieni do rybactwa prowadzą księgi gospodarcze, w których m.in. ewidencjonują amatorskie połowy ryb.

W związku z powyższym w momencie opracowywania ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (Dz. U. Nr 200, poz. 1322) zdecydowano się na zaproponowanie przepisu, który wprowadziłby obligatoryjny obowiązek rejestracji połowów amatorskich. Niestety spośród wszystkich zmian zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym propozycja obowiązku prowadzenia rejestru amatorskiego połowu ryb wzbudziła największe kontrowersje. Stała się nawet swego rodzaju pożywką medialną, co wynikało wprost z liczby osób zainteresowanych sprawą. W Polsce amatorski połów ryb uprawia czynnie ok. 1,5 mln osób i wiele z nich nie ma odpowiedniej świadomości ekologicznej. W związku z tymi kontrowersjami zdecydowano się na modyfikację pierwotnych założeń i wskazanie, iż zezwolenie wydawane przez uprawnionego do rybactwa może wprowadzać warunek i określać sposób prowadzenia rejestru amatorskiego połowu ryb. Wraz z podjętymi działaniami na rzecz uwzględnienia amatorskich połowów ryb w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej wydaje się, że na obecnym etapie świadomości społecznej jest to wystarczający krok w kierunku wprowadzenia obowiązkowej rejestracji.

Ad. 3) Art. 15 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, zawierający przepis uzupełniający art. 14 dotyczący ustanawiania i znoszenia obrębów ochronnych, został zmieniony i doprecyzowany w roku 2009. Ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753) wprowadzono regulację, że obręby, jako akty prawa miejscowego ustanawia lub znosi w drodze uchwały zarząd województwa. Zgodnie z przekazywanymi uwagami, także z urzędów marszałkowskich, dano możliwość, aby obręb ochronny obowiązywał cały czas lub był ustanawiany tylko na określony czas, w tym przede wszystkim obejmujący wybrany fragment sezonu, tj. wtedy, gdy dany obszar wymaga ochrony ze względu na zimowanie czy tarło ryb. Należy zwrócić uwagę, iż po zmianie przepis stanowi, że zarząd województwa działa z urzędu albo, co jest nowym rozwiązaniem, na wniosek uprawnionego do rybactwa lub właściwego dyrektora regionalnego

zarządu gospodarki wodnej. Zatem obecnie aż trzy instytucje posiadają inicjatywę i są odpowiedzialne za weryfikację postanowień art. 14 ustawy o rybactwie śródlądowym dotyczącego ustanawiania obrębów ochronnych. Na uwagę zasługuje fakt, że przepis stanowi, że obręby ochronne ustanawia się w miejscach stałego tarła i rozwoju narybku oraz gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb, zatem zdziwienie budzi informacja, że podstawową reakcją na stwierdzone nieprawidłowości w postaci nie oznakowania obrębów ochronnych była inicjatywa mająca na celu zniesienie obrębów ochronnych. Do informacji o tym, że dany obręb ochronny nie spełnia swoich funkcji należy podchodzić z bardzo dużą ostrożnością, ponieważ ryby nie mają zwyczaju zmiany stałych miejsc tarła i rozwoju narybku oraz gromadnego zimowania, bytowania i przepływu. Zatem warto wnikliwie zbadać, co leży u podstaw, iż obecnie dane wody nie są uznawane za np. stałe miejsca tarła i w pierwszej kolejności zlikwidować przyczynę takiego stanu rzeczy.

Odnosząc się do wyjaśnień składanych przez skontrolowane organy administracji, nie zgadzam się ze stwierdzeniem, iż nie dysponują one odpowiednią wiedzą i danymi, aby w sposób rzetelny podchodzić do kwestii ustanawiania obrębów ochronnych. Zarówno urząd marszałkowski obsługujący zarząd województwa, jak i RZGW są jedynymi obok Państwowej Straży Rybackiej regionalnymi organami sprawującymi pieczę nad śródlądową gospodarką rybacką, które w związku z wykonywanymi zadaniami powinny mieć dużą wiedzę w zakresie ochrony ichtiofauny i środowiska. Wystarczy stosować odpowiednie procedury, takie jak zadeklarowane ostatecznie przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie przeanalizowanie w porozumieniu z uprawnionymi do rybactwa potrzeb w zakresie stosowania instrumentu obrębów ochronnych. Jednak ze względu na charakter obrębów ochronnych, jako obszarów, których zasady funkcjonowania powinny być zmieniane wyłącznie w uzasadnionych sytuacjach, szczególnie powiązanych ze zmianami środowiska, nie wydaje się zasadne ustanawianie obowiązku okresowej weryfikacji zasadności funkcjonowania obrębów ochronnych w drodze ustawowej. Ustalanie procedur dotyczących zasad sprawdzania funkcjonowania obrębów ochronnych, w tym ich rzeczywistego wpływu na ochronę stałych miejsc tarła i rozwoju narybku oraz gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb, a także kwestii oznakowania powinno pozostać w gestii urzędów marszałkowskich.

Przekonują mnie o tym przykłady rzetelnego wywiązywania się z ustawowych obowiązków w innych urzędach wojewódzkich, w których funkcjonuje kontrola wewnętrzna prowadzonych zadań.

w/z Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
SEKRETARZ STANU  
  
Kazimierz Plocke



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN CICHOSZ**

LOL-4101-12-00/2013  
P/13/163

Warszawa, *OF* kwietnia 2014 r.

**Opinia  
do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Informacji o wynikach kontroli gospodarki  
rybackiej na jeziorach Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zawartego w piśmie z dnia 26 marca 2014 r. (znak: Kpk-093-6/13).

1. Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją odnotowała poparcie MRiRW dla sformułowanej przez NIK oceny, że obecnie funkcjonujący system zarządzania rybactwem śródlądowym jest zbyt rozproszony i wymaga podjęcia działań konsolidacyjnych. W tym zakresie ważna jest deklaracja MRiRW, że „Informacja NIK będzie stanowiła wsparcie dla dalszych i konsekwentnych dążeń do realizacji zaplanowanych reform w tym obszarze”.  
W pełni zgodne z oceną NIK jest też stanowisko MRiRW odnośnie konieczności ograniczenia nadmiernej rozwiniętej populacji kormorana, w celu ochrony ichtiofauny.
2. Izba podtrzymuje swoje stanowisko, że obowiązujący system opiniowania operatorów rybackich jest nieefektywny. Obecne regulacje komplikują od strony organizacyjnej ten proces poprzez nadmierne rozszerzenie kręgu podmiotów w nim uczestniczących, co nie pozostało również bez wpływu na koszty przygotowania stosownych opinii. Wniosek NIK dotyczył przeanalizowania przyjętych rozwiązań pod kątem możliwości uproszczenia systemu i w konsekwencji obniżenia kosztów. Uzasadnione jest również doprecyzowanie sposobu zapewnienia przez jednostki opiniujące możliwości udziału w procesie opiniowania m.in. właściwych miejscowo przedstawicieli urzędów marszałkowskich oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska lub zarządców obszarowych form ochrony przyrody. Pozostawienie tej kwestii wyłącznie w gestii jednostek uprawnionych do opiniowania operatorów może doprowadzić do sytuacji stosowania różnych procedur w tym zakresie. Dlatego też NIK z zadowoleniem przyjmuje deklarację, że efekty ostatnich zmian w systemie opiniowania operatorów rybackich będą przez Ministerstwo monitorowane i w razie potrzeby odpowiednio korygowane.
3. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje pogląd, że niezbędne jest zobowiązanie Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach nieoddanych do użytkowania innym podmiotom. Za taką koniecznością, pomijając obowiązek prawny, przemawia stwierdzony podczas kontroli NIK stan faktyczny. Wiele obwodów pozostaje niewydzierżawionych, a więc niezagospodarowanych, przez lata (nawet do ośmiu lat), zwłaszcza więc w sytuacji, gdy RZGW sprzedają na te obwody zezwolenia na wędkowanie, niezbędne jest

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

prowadzenie tam racjonalnej gospodarki rybackiej, w tym zarybianie, stosowne do poziomu eksploatacji. Izba przyjmuje do wiadomości fakt dostrzeżenia przez MRiRW praktycznej oraz prawnej strony tego problemu i oczekuje podjęcia działań zmierzających do jego rozwiązania.

4. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko dotyczące potrzeby wprowadzenia obowiązku rejestracji amatorskich połowów ryb. Stosowana bowiem dla potrzeb planowania gospodarczego ewidencja tych połowów, prowadzona na podstawie szacunków, budzi poważne wątpliwości odnośnie jej wiarygodności. Obecne regulacje prawne umożliwiające podmiotom uprawnionym do rybactwa zobowiązywanie wędkarzy do prowadzenia rejestrów połowów na poszczególnych akwenach, są niewątpliwie właściwym krokiem w kierunku wprowadzenia powszechnej rejestracji. Jest to jednak rozwiązanie fakultatywne i należy zauważyć, że podmioty uprawnione do rybactwa sporadycznie je wykorzystują (spośród podmiotów objętych kontrolą NIK jedynie Polski Związek Wędkarski zdecydował się na rejestrację połowów amatorskich). Dlatego zdaniem NIK, w celu kształtowania świadomości ekologicznej społeczeństwa, potrzebne jest działanie mające na celu stopniowe wprowadzenie powszechnego obowiązku rejestracji połowów amatorskich, przynajmniej w odniesieniu do niektórych gatunków ryb. Takie rozwiązania, jak zauważa MRiRW, od dziesięcioleci funkcjonują w wielu krajach i są uznawane za kanon dobrej praktyki wędkarskiej FAO ONZ.

5. NIK podtrzymuje też stanowisko, że wyniki przeprowadzonej kontroli w pełni uzasadniają potrzebę wprowadzenia okresowej weryfikacji zasadności funkcjonowania obrębów ochronnych. W jej toku ustalono, że na terenie woj. warmińsko-mazurskiego przez blisko 30 lat nie tylko nie wnioskowano o zniesienie istniejących obrębów ochronnych nie spełniających obecnie swoich funkcji, ale również nie stwierdzono konieczności ustanowienia nowych obrębów. Przyczyną tego stanu rzeczy był m.in. fakt, że kompetencje w tym zakresie przysługują aż trzem rodzajom podmiotów, tj. marszałkom województw, dyrektorom RZGW i podmiotom uprawnionym do rybactwa. Żadna z tych grup nie czuła się w pełni odpowiedzialna i zobowiązana do podejmowania dość skomplikowanych działań w tym zakresie.

  
WICEPREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Cichosz