

Niezgodne z prawem działania Wód Polskich w gospodarce rybackiej na wodach śródlądowych

21.8.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

W latach 2021-2025 Wody Polskie zamiast zapewniać właściwe warunki do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w rzekach i jeziorach, w rzeczywistości ją utrudniały, łamiąc przy tym obowiązujące przepisy. Prezes gospodarstwa, uruchamiając w 2021 r. i 2022 r. programy „Nasze łowiska” i „Opłata krajowa”, ograniczył gwarantowaną przez konstytucję swobodę prowadzenia działalności gospodarczej tym, którzy zajmowali się połowami i zarybianiem takich akwenów. Ograniczył także liczbę i powierzchnię przekazywanych im w użytkowanie obwodów rybackich. Było to niezgodne i z ustawą o rybactwie śródlądowym, i z wytycznymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, których - mając odmienne stanowisko w tej sprawie - prezes Wód Polskich nie traktował jako wiążących. Z obu ww. programów Wody Polskie wycofały się jeszcze w 2024 r. Jak ustaliła NIK, mimo napływających do resortu informacji o niezgodnych z prawem działaniach prezesa oraz dyrektorów regionalnych zarządów Wód Polskich, w okresie objętym badaniem Minister nie przeprowadził tam ani jednej kontroli dotyczącej gospodarki rybackiej i nie zapobiegł łamaniu przepisów.

NIK objęła kontrolą:

- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie – Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, pięć Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu i Szczecinie),
- pięć urzędów marszałkowskich (województw: kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego).

Celem kontroli było zbadanie czy organy władzy publicznej zapewniły właściwe warunki do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej na publicznych śródlądowych wodach płynących, a także czy należycie wywiązywały się z nadzoru nad tą gospodarką. **Nie zostały nią objęte gospodarstwa rybackie**, ponieważ z wcześniejszych kontroli NIK wynikało, że realizują swoje zadania prawidłowo. **Okres objęty kontrolą:** lata 2021-2025 (do 29 sierpnia).

W Polsce niemal wszystkie jeziora, rzeki i sztuczne zbiorniki zaporowe należą do śródlądowych wód płynących i stanowią własność Skarbu Państwa. Zarządza nimi Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP), które nie może ich sprzedać, a jedynie wydzierżawić lub oddać w użytkowanie. Z kolei dzierżawca lub użytkownik jest zobowiązany do prowadzenia na tych wodach racjonalnej gospodarki rybackiej, czyli może poławiać ryby w taki sposób, by zachować ich populację w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z niej w przyszłości, a także bez naruszania interesów innych firm, spółdzielni, stowarzyszeń czy związków uprawnionych do takiej gospodarki. Gospodarka ta prowadzona jest na podstawie operatów rybackich – dokumentów, które określają planowaną wielkość połowów, zarybienia, a nawet maksymalną liczbę osób, które w ciągu jednego dnia mogą amatorsko łowić w konkretnym zbiorniku (obwodzie rybackim). **Gospodarstwa rybackie** (firmy, spółdzielnie, stowarzyszenia, związki) **dzierżawią lub użytkują poszczególne jeziora czy rzeki na podstawie umów zawartych z**

dyrektorami Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (RZGW), którzy również mogą prowadzić gospodarkę rybacką. Ich podstawowym obowiązkiem jest jednak przekazanie poszczególnych akwenów użytkownikom na podstawie przeprowadzonych konkursów.

Operat rybacki

Dokument określający zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim. Jest sporządzany na 10 lat.

Obwód rybacki:

- **część zasadnicza** - obejmująca wody jezior, zbiorników wodnych, rzek, kanałów lub cieków naturalnych niezbędnych do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej,
- **część uzupełniająca** - obejmująca wody płynące dopływów zasadniczego obwodu rybackiego, na których okresowo wykonuje się czynności związane z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rybackiej, określone w operacie rybackim.

Użytkownik rybacki

Osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna (firmy, przedsiębiorstwa, spółdzielnie, stowarzyszenia, Polski Związek Wędkarski), która posiada prawo do prowadzenia gospodarki rybackiej (w tym połowu ryb) w określonym obwodzie rybackim na wodach płynących. Status ten uzyskuje się na podstawie umowy użytkowania zawartej z reprezentującymi Skarb Państwa Wodami Polskimi.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Tymczasem w okresie objętym kontrolą zmniejszyła się i liczba, i powierzchnia obwodów rybackich oddanych przez Wody Polskie w użytkowanie. Wzrosła natomiast, prawie 5-krotnie - z 27 do 126 - liczba obwodów, w których dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzili gospodarkę rybacką, a także 2,5-krotnie ich powierzchnia - z 5,7 tys. ha do 14,4 tys. ha. W 2021 r. takie obwody stanowiły 2,5% ogólnej liczby obwodów rybackich, zaś w 2024 r. już 5,7%. Spowodowane to było wprowadzeniem przez prezesa Wód Polskich programu „Nasze łowiska”, który obowiązywał w latach 2022-2024. W ramach tego programu na zarządzanych przez siebie akwenach Wody Polskie prowadziły gospodarkę rybacką typu wędkarskiego, ustalając - relatywnie dużo niższe od innych - opłaty na amatorski połów ryb dla zarejestrowanych wędkarzy, których w Polsce jest ponad 2 mln.

Nieprzekazywanie obwodów rybackich przez Wody Polskie było jednak niezgodne i z ustawą o rybactwie śródlądowym, i z wytycznymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, których - mając odmienne stanowisko w tej sprawie - prezes Wód Polskich nie traktował jako wiążących. Skutek był taki, że ci, którzy mieli rozliczać innych z realizowanych zadań, sami stali się wykonawcami tych zadań. W ocenie NIK sytuacja taka nie powinna mieć miejsca, ponieważ to minister odpowiada za politykę państwa w zakresie rybactwa śródlądowego i sprawuje w tym zakresie nadzór nad Wodami Polskimi.

Niezgodne z ustawą o rybactwie śródlądowym było również uruchomienie 1 stycznia 2023 r., przez prezesa Wód Polskich, programu „Opłata krajowa” (zakończony 26 czerwca 2024 r.). I ten program umożliwiał wędkarzom amatorski połów ryb na podstawie zezwolenia wydanego przez Wody Polskie i za cenę ustaloną przez to gospodarstwo, ale już nie tylko na akwenach, których Wody Polskie były użytkownikiem. Także w obwodach zarządzanych przez innych użytkowników rybackich uczestniczących w tym programie. Problem w tym, że przystąpienie do

programu nie było dobrowolne, a wymuszone. Brak zgody na przystąpienie do programu skutkował odmową zawarcia umowy użytkowania obwodu rybackiego, zaś rezygnacja z udziału w programie oznaczała automatycznie rozwiązanie obowiązującej umowy. W dodatku zgodnie z ustawą to dzierżawcy i użytkownicy obwodów rybackich ustalają ceny i pobierają opłaty za zezwolenia na amatorskie połowy. Wprowadzając program, prezes Wód Polskich ograniczył więc tym podmiotom, podobnie jak w przypadku programu „Nasze łowiska”, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, która jest zagwarantowana w konstytucji.

W okresie objętym kontrolą opłaty za zezwolenie na amatorski połów ryb w ramach obu programów były niewielkie. Wody Polskie rocznie pobierały od wędkarzy od 350 zł w 2023 r. do 400 zł w 2024 r., opłaty ulgowe wynosiły 175 zł i 200 zł.

W latach 2021-2024 gospodarstwo wydało w sumie ponad 75,5 tys. zezwoleń, a uzyskane z tego tytułu przychody wyniosły ponad 7,4 mln zł. W pięciu skontrolowanych przez NIK regionalnych zarządach Wód Polskich sprzedano niemal 68 tys. zezwoleń (prawie 90% wszystkich sprzedanych przez PGW WP) i uzyskano przychody w wysokości niemal 6,6 mln zł (blisko 89% uzyskanych przez PGW WP z tytułu sprzedaży zezwoleń na amatorski połów ryb).

Zastrzeżenia do programu zgłosił w 2023 r. m.in. Związek Producentów Ryb - Organizacja Producentów, który uznał przyjęte rozwiązania za niezgodne z prawem. Zażądał też od Wód Polskich informacji na temat zasad funkcjonowania programu „Opłata krajowa” i założeń jego działania w kolejnym roku, w tym wskazania przepisów pozwalających Prezesowi PGW WP na ustalanie cen zezwoleń wędkarskich na obwody rybackie, którymi nie zarządzały Wody Polskie. **Program skrytykowała także Prezes Zarządu Głównego Polskiego Związku Wędkarskiego. Jej zdaniem sposób wdrażania tego programu naruszał wszelkie standardy - począwszy od braku zgodności wprowadzonych rozwiązań z przepisami prawa, po zupełny brak dialogu.** Podkreślała, że „użytkownicy rybacy byli, kolokwialnie ujmując, stawiani pod ścianą, ponieważ chcąc podpisać umowę użytkowania byli zmuszeni z góry zaakceptować przystąpienie do programu. Przy czym, zawierając wieloletnie zobowiązanie nie mieli absolutnie żadnej wiedzy, jakie obowiązki będą na nich ciążyć z tytułu przystąpienia do «Opłaty Krajowej» oraz jak uczestnictwo w tym programie wpłynie na ich gospodarkę finansową”.

Kontrola NIK wykazała także inne nieprawidłowości w prowadzeniu przez Wody Polskie gospodarki rybackiej na wodach śródlądowych. Regionalne zarządy gospodarstwa w Gdańsku i w Szczecinie, choć były do tego prawnie zobligowane, nie prowadziły zarybiania w zbiornikach, na których samodzielnie prowadziły gospodarkę rybacką, a także niewłaściwie ją dokumentowały. W przypadku Szczecina w zestawieniach rocznych dwóch obwodów rybackich podano błędne dane. W przypadku Gdańska dla żadnego ze zbadanych przez NIK obwodów nie wypełniono wszystkich danych za 2023 r. w ewidencjach połowów ryb i raków (w zakresie wielkości połowów) oraz w ewidencjach zarybień (w zakresie numerów dokumentów potwierdzających wprowadzenie materiału zarybieniowego do wód). **Dodajmy, że tego rodzaju nieprawidłowości mogły być podstawą do rozwiązywania przez dyrektorów RZGW umów użytkowania akwenów, ale tylko wtedy, gdy dopuścili się ich użytkownicy rybacy. Jeśli tych samych nieprawidłowości dopuszczali się dyrektorzy RZGW samodzielnie prowadzący połowy i zarybianie, nie ponosili żadnych konsekwencji.**

Kontrolerzy NIK ustalili także, że dyrektor RZGW w Gdańsku, mimo postanowienia Sądu Rejonowego w Ostródzie udostępnił do amatorskiego połowu ryb jeden z obwodów rybackich (**jeziora Dąbrowa Wielka - Wielka Woda - na rzece Wel nr 1**). Postanowienie sądu miało związek z zabezpieczeniem roszczeń poprzedniego użytkownika akwenu, który starał się o zawarcie umowy na kolejny okres. Sąd zakazał PGW Wody Polskie podejmowania jakichkolwiek działań, w tym wydawania zezwoleń, ale dyrektor RZGW zignorował ten zakaz. Jak wyjaśnił, umożliwił taki połów,

ponieważ złożył odwołanie od postanowienia sądu.

NIK zwraca przy tym uwagę na niejednoznaczne przepisy, które doprowadziły do tego, że aż 14 z 16 marszałków województw oceniających prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej nie oceniało prowadzących ją samodzielnie dyrektorów regionalnych zarządów Wód Polskich. Marszałkowie tłumaczyli kontrolerom NIK, że to dlatego, że nie wiedzą kogo mają informować o wynikach tej oceny. Przepisy nie określają również obowiązku informowania marszałków województw przez dyrektorów RZGW o użytkowanych przez nich obwodach rybackich, podejmowanych w nich działaniach, a także o zawieranych i rozwiązywanych umowach z uprawnionymi do rybactwa.

Problemem były także nowe umowy użytkowania obwodów rybackich. Od marca 2024 r. działający przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi Zespół do spraw Śródlądowej Gospodarki Rybackiej i Wędkarskiej prowadził prace nad nowymi wzorami umów. Członkowie zespołu zwracali uwagę na to, że niektóre zaproponowane przez Wody Polskie zapisy umowne zawierają klauzule niedozwolone. Dotyczyło to zwłaszcza zobowiązania użytkowników rybackich do ponoszenia nakładów i usuwania na własny koszt śniętych ryb i innych zanieczyszczeń organicznych mających wpływ na jakość biologiczną wody. Stanowisko to potwierdziła **Prokuratoria Generalna, która w swojej opinii zaznaczyła m.in., że wzory umów zawierały postanowienia obciążające użytkownika dodatkowymi obowiązkami, z naruszeniem zasady równości stron oraz proporcjonalności.** W związku z tą opinią Wody Polskie zmodyfikowały treść umów w taki sposób, że użytkownik rybacki zobowiązany został do usuwania na swój koszt śniętych ryb i innych zanieczyszczeń organicznych mających wpływ na jakość wody, z wyłączeniem sytuacji o charakterze klęski żywiołowej i innych sytuacji nadzwyczajnych. Zespół zaproponował wyłączenie nadzwyczajnych sytuacji o charakterze siły wyższej, ale prezes Wód Polskich się na to nie zgodził. Różnica polega na tym, że **klęska żywiołowa to pojęcie węższe**, obejmuje konkretny rodzaj siły wyższej związany z siłami przyrody (huragan, susza, powódź) lub awariami technicznymi. **Siła wyższa natomiast, to szersze pojęcie** obejmujące zdarzenia nagłe i nieprzewidywalne, którym nie można zapobiec, takie jak powodzie, trzęsienia ziemi, ale też wojny, zamieszki społeczne, strajki generalne, a usuwanie ich skutków może generować dużo większe koszty. Prezes Wód Polskich polecił dyrektorom regionalnych zarządów ogłaszanie konkursów i stosowanie przesłanego im wzoru umowy nieuwzględniającego propozycji zespołu.

Jak ustalili kontrolerzy NIK, pracownicy Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wiedzieli o nieprawidłowościach dotyczących działań Wód Polskich, zwłaszcza w zakresie dwóch programów wprowadzonych wbrew przepisom przez to gospodarstwo. Mimo to w okresie objętym kontrolą minister nie zapobiegł łamaniu prawa i nie przeprowadził w PGW WP ani jednej kontroli dotyczącej gospodarki rybackiej. Minister zapewnił natomiast podstawę merytoryczną do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, opracowując i wdrażając m.in. Strategię Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 oraz Plan Gospodarowania Zasobami Węgorza w Polsce.

Wnioski

Ustalenia kontrolerów pokazały, że niezbędna jest nowelizacja ustawy o rybactwie śródlądowym. Zdaniem NIK trzeba jednoznacznie wskazać w przepisach, że **dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej** są zobowiązani do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej tylko w tych obwodach, których nie zdołali oddać w użytkowanie innym podmiotom w drodze konkursu. Z kolei **marszałkowie województw** powinni oceniać wypełnianie obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej nie tylko przez gospodarstwa rybackie, ale także przez dyrektorów RZGW, którzy samodzielnie prowadzą połowy i zarybianie, a więc powinni

być traktowani, jak inni użytkownicy. **Oba te wnioski Najwyższa Izba Kontroli przekazała Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi.**

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/niezgodne-z-prawem-dzialania-wod-polskich-w-gospodarce-rybackiej-na-wodach-srodladowych.html>