



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 26 lutego 2026 r.

Poz. 773

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.11.2026 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 lutego 2026 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 104 i 1907) **stwierdzam nieważność w całości** Uchwały nr XX/124/2025 Rady Powiatu w Elblągu w sprawie zmiany uchwały Nr VII/53/99 Rady Powiatu w Elblągu z dnia 27 sierpnia 1999 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Społecznej Straży Rybackiej przez Zarząd Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Elblągu oraz uchwalenia regulaminu tej straży.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Elblągu, działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684), art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883), podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały Nr VII/53/99 Rady Powiatu w Elblągu z dnia 27 sierpnia 1999 r. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Społecznej Straży Rybackiej przez Zarząd Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Elblągu oraz uchwalenia regulaminu tej straży. Zmiana polegała na nadaniu nowego brzmienia załącznikowi nr 1 do uchwały nr VII/53/99 Rady Powiatu w Elblągu, zawierającego regulamin Społecznej Straży Rybackiej Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Elblągu, zwany dalej regulaminem.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 stycznia 2026 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, "regulamin Społecznej Straży Rybackiej uchwała rada powiatu." Zakres uprawienia rady gminy precyzuje dodatkowo 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. Nr 49, poz. 489), zwane dalej rozporządzeniem.

Zgodnie z §4 uchwały, jej wejście w życie zostało powiązane z ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W art. 13 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ustalono katalog aktów, które mogą być ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w tym mogą być to akty prawa miejscowego. Analizowania uchwał nie spełnia cech aktu prawa miejscowego w zakresie: ustawowej podstawowej podstawy prawnej jej podjęcia oraz braku powszechnego-generalnego adresata postanowień regulaminu (wewnętrznej organizacji tej instytucji). W niniejszej sprawie przepis art. 24 ust. 1a ustawy wskazuje tylko na organ i jego zadanie z oznaczeniem nazwy aktu, natomiast zakres (granice) upoważnienia wynikają z treści rozporządzenia. Wobec tego uchwała tego rodzaju nie jest podejmowana "na podstawie i w granicach" ustawy. Powierzenie ustalenia w formie rozporządzenia zakresu organizacji działania straży ("ramowego regulaminu") wynika ze specyfiki tej regulacji, która dotyczy tylko wewnętrznego porządku działania straży. Natomiast jej zadania i kompetencje ustalono w ustawie. Uchwała nie kształtuje sytuacji prawnej mieszkańców powiatu, w tym np. zakresu usług lub świadczeń publicznych. Regulamin straży odnosi się wyłącznie do jej

struktury, natomiast nie dotyczy prawnego zakresu działania straży jako formacji porządkowej oraz kompetencji strażników.

Analizowana uchwała nie mieści się również w upoważnieniu do wydawania aktów prawa miejscowego, który został określony w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Uchwała jest podejmowana w sprawie indywidualnej, która polega na rozpatrzeniu wniosku organizacji o utworzenie takiej straży, a w przypadku decyzji pozytywnej ustala się jej regulamin. Wobec tego uchwała ma charakter aktu wewnętrznego i indywidualnego, natomiast obowiązek urzędowego ogłoszenia dotyczy aktów prawa miejscowego (przepisów powszechnie obowiązujących) lub innych aktów jeżeli przepis szczególnie tak stanowi, stosowanie do art. 13 pkt 2 i ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ustalono katalog aktów. Wobec tego uzasadniony jest zarzut, że regulacja § 4 tej uchwały, przewidująca jej wejście w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa rażąco narusza przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ponadto w **§ 1 ust. 4 regulaminu**, rada powiatu określiła zakres terytorialny działania Społecznej Straży Rybackiej. Postanowienie to, definiujące zasięg terytorialny, działania straży, wykracza poza dozwolony zakres regulacji "ramowego regulaminu" (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2012 r. IV SA/Po 550/12). W orzecznictwie wyraża się pogląd, że na terenie powiatu powinna funkcjonować jedna straż rybacka, w ramach której działają jednostki terenowe. W ramach istnienia jednej straży rybackiej dopuszczalne natomiast zawieranie porozumień na podstawie których nadzorem istniejącej już Społecznej Straży Rybackiej mogą być objęte akweny użytkowane przez innych dzierżawców aniżeli wnioskodawca.

W **§ 5 ust. 4 regulaminu** określono wymagane kwalifikacje społecznych strażników straży rybackiej, dalej zwanych strażnikami SSR. Należy wskazać, że jest to zagadnienie, które należy do materii regulowanej ustawą i rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 9 maja 1997 r. w sprawie praw i obowiązków pracowniczych, zasad wynagradzania, wzorów oznak, legitymacji służbowej, odznaki służbowej i umundurowania strażników Państwowej Straży Rybackiej oraz wzoru oznaki i legitymacji strażnika Społecznej Straży Rybackiej (Dz.U.1997.55.354) - art. 24 ust. 4 w zw. z art. 22 ust. 4 ustawy, który odsyła do ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U.2025.1459). Tym samym regulowanie w przedmiotowym regulaminie powyższej kwestii jest zbędne. Jednocześnie w § 5 ust. 4 pkt 2 regulaminu, wymieniono, wśród wymagań dla strażnika SSR, by była to osoba, która „nie była karana za przestępstwa popełnione umyślnie”. Tymczasem zgodnie z art. 3 pkt. 3 ustawy o pracownikach urzędów państwowych, urzędnikiem państwowym może być osoba, która m.in. jest nieskazitelnego charakteru. Pojęcie „osoba nieskazitelnego charakteru” jest szerszym pojęciem niż „osoba nie jest osobą karaną za przestępstwo umyślnie”. Oznacza to nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego przez radę powiatu, stanowiącą rażąco naruszenie art. 24 ust. 4 w zw. z art. 22 ust. 4 ustawy o rybactwie śródlądowym. Z analogicznym postanowieniem mamy do czynienia w załączniku nr 1 do regulaminu, w którym w pkt 2 jest mowa o „osobie niekaranej za przestępstwo umyślnie”. W związku z powołaniem w **§ 2 ust. 12 regulaminu** - § 5 ust. 4 zdanie 1 regulaminu - zasadne jest zakwestionowanie również § 2 ust. 12 zdanie 1 regulaminu.

W **§ 2 ust. 12 zdanie 2-4 regulaminu**, rada powiatu przewidziała, składanie przez strażnika SSR oświadczenia o określonym brzmieniu, o spełnieniu warunków z § 5 ust. 4 regulaminu, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Z treści art. 233 §6 kodeksu karnego jednoznacznie wynika, że przepisy o fałszywych zeznaniach stosuje się odpowiednio do fałszywych oświadczeń złożonych w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, jeżeli przepis ustawowy dotyczący tego postępowania wyraźnie przewiduje odebranie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o którym mowa w art. 233 § 6, musi wynikać z ustawy, na podstawie której prowadzone jest postępowanie. Takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podustawowej” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Bydgoszczy z 12 czerwca 2019 roku, I SA/Bd 156/19). Ustawa o rybactwie śródlądowym takiego upoważnienia nie przewidują.

W związku z powyższym, należy również zakwestionować, jako wydany bez podstawy prawnej **§ 2 ust. 12 zdanie 2-4 regulaminu** oraz zawarte w **załączniku nr 1 do regulaminu** postanowienie „jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

W **§ 5 ust. 6 regulaminu** rada powiatu postanowiła, że strażnik SSR jest materialnie odpowiedzialny za przydzielone mu wyposażenie. Przytoczony przepis rażąco narusza prawo. W ocenie organu nadzoru

upoważnienie do uchwalenia regulaminu społecznej straży rybackiej, zawarte w art. 24 ust. 1a ustawy o rybnactwie śródlądowym, pomimo tego, iż jest bardzo ogólne, nie daje podstawy do regulowania zakresu przedmiotowej materii w sposób dowolny, w tym umieszczanie w nim regulacji, które dotyczą zagadnień uregulowanych już w przepisach rangi ustawowej. Rada w szczególności nie może rozstrzygać w nim o kwestiach, związanych z ponoszeniem odpowiedzialności za szkody na mieniu, przydzielonym strażnikowi SSR. O tym bowiem decydują przepisy ustawowe, w szczególności ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Należy również wskazać, iż ustawodawca w art. 24 ust. 5 ustawy, przewidział delegację dla ministra właściwego do spraw rybołówstwa, do określenia w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej: 1) zasad sprawowania specjalistycznego nadzoru nad Społeczną Strażą Rybacką przez wojewodę poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej oraz 2) ramowego regulaminu Społecznej Straży Rybackiej, określającej szczegółową organizację i sposób działania tej straży.

W ocenie organu nadzoru, w zakwestionowanym regulaminie w sposób nieprawidłowy określono uprawnienia strażnika SSR do wykonywania czynności kontrolnych i zabezpieczających. W szczególności należy podnieść zarzut nieujęcia procedur wykonywania ww. czynności, w tym zasad ich dokumentowania, określonych w rozporządzeniu w sprawie zasad sprawowania nadzoru specjalistycznego nad Społeczną Strażą Rybacką oraz ramowego regulaminu tej straży.

Ponadto w treści regulaminu zawarto inne postanowienia, które są sprzeczne z ww. aktem.

Z §4 ust.3 pkt.1, §6 ust.8 oraz §7 ust.6 regulaminu wynika ze strażnicy sporządzają protokoły, co jest niezgodne z treścią §14 i 15 powołanego rozporządzenia.

W §7 ust.1 wiersz drugi i trzeci regulaminu rada powiatu przyjęła, że jeśli odebrane lub porzucone ryby, raki lub minogi (...) są żywe, należy niezwłocznie wpuścić do wody z zachowaniem niezbędnej staranności”, co jest sprzeczne z §15 i 17 cytowanego wyżej rozporządzenia.

W §7 ust.4 wiersz drugi regulaminu użyto sformułowania „ jest obowiązany przekazać w ciągu 7 dni” , co istotnie modyfikuje §16 ww. rozporządzenia, w których posłużono się sformułowaniem „przekazuje” (czas teraźniejszy).

Dodatkowo należy wskazać, iż rada powiatu, przyjmując w §6 ust. 1 regulaminu, że podczas i w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych i zabezpieczających strażnik SRR korzysta z ochrony należnej funkcjonariuszom publicznym, w sposób nieuprawniony dokonała modyfikacji art. 25 ust. 2 ustawy o rybołówstwie śródlądowym, który taki status przyznaje strażnikowi SSR wyłącznie podczas i w związku z wykonywaniem czynności, o których mowa w art. 23 pkt 1-3 i 4 lit. b tej ustawy.

Zdanie organu nadzoru, z uwagi na zakres uchybień, w szczególności w zakresie postanowień dotyczących procedur wykonywanych przez strażników SSR, należało uchylić przedmiotowy akt w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski