



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.193.2026

Katowice, dnia 20 marca 2026 r.

Rada Powiatu Pszczyńskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/172/26 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 18 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia regulaminu Społecznej Straży Rybackiej Powiatu Pszczyńskiego, w części określonej w:

- 1) § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1, art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.),
- 2) § 1, § 4 ust. 2, § 4 ust. 5, § 7 w zakresie sformułowania „w szczególności” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lutego 2026 r. Rada Powiatu Pszczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXV/172/26 w sprawie uchwalenia regulaminu Społecznej Straży Rybackiej Powiatu Pszczyńskiego.

Załącznik do uchwały stanowi Regulamin Społecznej Straży Rybackiej Powiatu Pszczyńskiego, dalej jako „Regulamin”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 20 lutego 2026 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała w ww. części jest niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała m.in. art. 24 ust. 1a ustawy. Zgodnie z jego treścią Regulamin Społecznej Straży Rybackiej uchwała rada powiatu.

Zakres uprawienia rady powiatu 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), dalej jako: „rozporządzenie”.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że przepisem § 3 uchwały, Rada postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

Organ nadzoru stwierdza, że postanowienie § 3 uchwały narusza art. 40 ust. 1, art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

Na mocy art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
 - 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
 - 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przytoczony przepis ustawowy określa katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała w przedmiocie uchwalenia regulaminu Społecznej Straży Rybackiej Powiatu Pszczyńskiego nie należy do żadnej z ww. kategorii aktów prawnych.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu*. Stanowiący podstawę prawną podjęcia takiej uchwały art. 24 ust. 1a ustawy nie daje kompetencji do wydania aktu normatywnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. 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.

Uchwała jest podejmowana w sprawie indywidualnej, która polega na rozpatrzeniu wniosku o utworzenie takiej straży lub zgody na jej utworzenie (art. 24 ust. 1 ustawy), a w przypadku decyzji pozytywnej Rada ustala jej regulamin. Wobec tego uchwała ma charakter aktu wewnętrznego i indywidualnego.

Publikacja analizowanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie znajduje również podstaw w przepisach szczególnych.

W niniejszej sprawie, zdaniem organu nadzoru, wystarczające jest stwierdzenie nieważności jedynie § 3 uchwały przewidującego wejście jej w życie w sposób właściwy dla aktów prawa miejscowego. Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 uchwały spowoduje, iż jako akt kierownictwa wewnętrznego wejdzie on w życie z dniem podjęcia. W judykaturze wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym należy odróżnić sytuację, gdzie rada powiatu podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim

dzienniku urzędowym od sytuacji, w której rada - jak ma to miejsce w rozpoznanej sprawie - "sztucznie" (bezpodstawnie) nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałe nie spełniającej wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, z kolei w drugim pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju - np. akt wewnętrzny (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2024 r. sygn. akt 472/24, wyrok WSA w Rzeszowie z 5 października 2023 r., sygn. akt II SA/Rz 652/23, wyrok WSA w Kielcach z 11 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1025/20 oraz wyrok tutejszego Sądu z 11 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1223/21 – CBOSA), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.

W analizowanej sprawie brak w uchwale przepisu wskazującego termin jej wejścia w życie (co jest konsekwencją stwierdzenia nieważności § 3 uchwały) może być odpowiednio sanowany postanowieniem art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika, że *Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa.*

Wobec powyższego, organ nadzoru uznał, iż dla doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem możliwe jest w niniejszej sprawie stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części dotyczącej § 3 uchwały i uznanie, że akt ten wchodzi w życie z dniem jego podjęcia.

Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Powiatu Pszczyńskiego przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przepisem § 1 Regulaminu Rada postanowiła, że *1. Zadaniem Społecznej Straży Rybackiej jest działanie w zakresie przestrzegania ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 883) i przepisów wydanych na jej podstawie oraz współdziałanie w tym celu z Państwową Strażą Rybacką oraz Policją.*

2. Terenem działania Społecznej Straży Rybackiej są powierzchniowe wody śródlądowe na terenie powiatu pszczyńskiego.

3. Nadzór specjalistyczny nad Społeczną Strażą Rybacką sprawuje Wojewoda poprzez Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej.

4. Środki finansowe i wyposażenie niezbędne do wykonywania zadań Społecznej Straży Rybackiej zapewni Starosta Pszczyński.

W ocenie organu nadzoru przepisy § 1 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu pozbawione są treści normatywnej i mają wyłącznie charakter informacyjny i nie stanowią materii podlegającej regulacji regulaminowej.

Ponadto zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy, nadzór specjalistyczny nad Społeczną Strażą Rybacką sprawuje wojewoda poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Rybackiej. Wobec uregulowania powyższej kwestii przepisem ustawowym, zbędna staje się regulacja § 1 ust. 3 Regulaminu.

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie rybactwa śródlądowego. Wobec tego przyjąć należy, że środki finansowe wskazane § 1 ust. 4 Regulaminu zapewnione są przez powiat ze środków na realizację zadań własnych.

Przepisem § 4 ust. 2 Regulaminu Rada wskazała, że *Strażnikiem Społecznej Straży Rybackiej może zostać osoba pełnoletnia, posiadająca aktualną kartę wędkarską oraz wiedzę w zakresie przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym.*

W ocenie organu nadzoru upoważnienie do uchwalenia regulaminu społecznej straży rybackiej, zawarte w art. 24 ust. 1a ustawy o rybactwie 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.

W ocenie organu nadzoru kwestie te zostały uregulowane ustawą i rozporządzeniem. Przepis art. 24 ust. 4 ustawy stanowi, że *Strażnikiem Społecznej Straży Rybackiej może być osoba posiadająca kwalifikacje strażnika Państwowej Straży Rybackiej.*

Zgodnie natomiast z art. 22 ust. 4 ustawy *Strażnicy Państwowej Straży Rybackiej pełnią służbę w organach administracji państwowej i podlegają przepisom ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 poz. 537 oraz z 2021 r. poz. 2447 i 2448), z uwzględnieniem przepisu art. 26 ust. 1 niniejszej ustawy.*

Jednocześnie przepisy rozporządzenia 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. Nr 55, poz. 354), określają wymagania kwalifikacyjne strażników dotyczące warunku wykształcenia.

Przepisem § 4 ust. 5 Regulaminu Rada postanowiła, że Strażnik jest odpowiedzialny za powierzone mu mienie i wyposażenie. W ocenie organu nadzoru przytoczony przepis rażąco narusza prawo. 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 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru, posłużenie się przez Radę w § 7 Regulaminu sformułowaniem "w szczególności" powoduje, że zasady współpracy Społecznej Straży Rybackiej z państwową Strażą Rybacką oraz z zainteresowanymi organizacjami społecznymi i uprawnionymi do rybactwa śródlądowego mają charakter wyliczenia otwartego. Oznacza to, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w Regulaminie zasady tej współpracy, co narusza zasady przyzwoitej legislacji.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała rady powiatu niezgodna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXV/172/26 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 18 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia regulaminu Społecznej Straży Rybackiej Powiatu Pszczyńskiego została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

