



PROKURATURA OKRĘGOWA

w Słupsku

4 Wydział Organizacyjno-Sądowy

ul. Leszczyńskiego 10

76-200 Słupsk

tel. 59 844-53-00 fax: 59 843 54 18

e-mail: biuro.podawcze.poslu@prokuratura.gov.pl

3009-4Pa.26.2026

Słupsk, dnia 25 lipca 2026r.



**Pan Przewodniczący
Rady Powiatu Lęborskiego**

Wniosek

Prokuratora Okręgowego w Słupsku dot. ust. 4 § 17; ust. 6 § 43 oraz ust. 1 i 2 i 4 § 45 załącznika do uchwały Nr XLIV/305/2022 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 29 sierpnia 2022r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lęborskiego

na podstawie art. 70 ustawy prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016r. (Dz.U.2024.390t.j.)

wnoszę o:

I. Uchylenie lub zmianę: ust. 4 § 17; ust. 6 § 43 oraz ust. 1 i 2 i 4 § 45 załącznika do uchwały Nr XLIV/305/2022 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 29 sierpnia 2022r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lęborskiego w postaci zapisów n/wym.:

- ust. 4 § 17 – Przewodniczący Rady, po uprzednim zwróceniu uwagi, może nakazać opuszczenie sali obrad Rady Powiatu osobom będącym publicznością, które swoim zachowaniem zakłócają porządek obrad lub naruszają powagę sesji – z powodu

E. 24.07.26 / 23

niezgodności z prawem tego przepisu tj. z art. 8 a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 61 Konstytucji RP

- ust. 6 § 43 - Jeżeli skarga nie została załatwiona w terminie 1 miesiąca, Przewodniczący Rady zawiadamia o tym skarżącego, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Z powodu niezgodności z prawem tegoż przepisu tj. z art. 229 ust. 4 kpa w zw. z art. 237 § 1, 3 i 4 kpa w zw. z art. 36 § 1 kpa

- ust. 1 § 45 – Niezwłocznie po podjęciu uchwały w przedmiocie rozpatrzenia skargi, Przewodniczący Rady zawiadamia skarżącego o sposobie załatwienia skargi. Z powodu niezgodności z prawem tegoż przepisu tj. z art. 229 ust. 4 kpa w zw. z art. 237 § 1 i 3 kpa w zw. z art. 238 § 1 kpa

- ust. 2 § 45 – Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, które zobowiązany jest sporządzić Przewodniczący Rady na podstawie opinii Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz dyskusji nad uchwałą z powodu niezgodności z prawem w sposób ten, iż zapis ten częściowo powiela regulację z art. 238 § 1 kpa pomijając przy tym wymagane prawem pouczenie

- ust. 4 § 45 – Przewodniczący Rady zobowiązany jest także do dokonania zawiadomień, o których mowa w art. 237 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego z powodu niezgodności z prawem tegoż przepisu tj. z art. 229 ust. 4 kpa w zw. z art. 237 § 1 i 3 kpa w zw. z art. 238 § 1 kpa

II. zawiadomienie o czynnościach podjętych w sprawie oraz zajęтым stanowisku – w terminie 3 miesięcy od daty otrzymania niniejszego wniosku

UZASADNIENIE

W tut. jednostce prokuratury dokonano oceny uchwały Nr XLIV/305/2022 Rady Powiatu Lęborskiego z dnia 29 sierpnia 2022r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lęborskiego.

Analizy w/wym. uchwały dokonano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym oraz w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego jak i aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych. W sprawie zważono, iż:

Art. 7 Konstytucji RP zobowiązuje organy władzy publicznej do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Art. 94 konstytucji RP stanowi, że: Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Art. 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowi – że akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym stanowi, że uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. (...).

Zważyć należy, iż zawarcie w akcie prawa miejscowego zapisów bez podstawy prawnej tj. z przekroczeniem delegacji ustawowej (w tym powtórzeń, powtórzeń z modyfikacjami kwestii uregulowanych ustawą) musi zostać uznane za istotne naruszenie prawa (vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2016 r., IV SA/Po 464/16, CBOSA).

Zakres więc i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Upoważnienie zawarte w ustawie jest podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego. Samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (*por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84*). Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. (*vide wyrok WSA w Olsztynie z 17 sierpnia 2017r. sygn. II SA/Ol 513/17*). Organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek ścisłej

interpretacji normy upoważniającej - nie może domniemywać swej kompetencji i dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Dokonując oceny aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141) w przedmiocie stosowania „*przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Zgodnie z art. 70 ustawy prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016r. (Dz.U.2024.390t.j.) jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego.

W sprawie koniecznym jest więc zauważyć, że analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który wydawany jest na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia i nie może on naruszać norm zawartych w hierarchicznie wyżej usytuowanych aktach prawnych, tym bardziej być z nimi sprzeczny.

Wskazać więc trzeba, że przedmiotowa uchwała została wydana na podstawie art. 12 pkt 1 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym.

Wskazane przepisy stanowią zaś co następuje:

- art. 12 pkt 1 - do wyłącznej właściwości rady powiatu należy – stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu;
- art. 42 ust. 1 - akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej.

Ponadto zważyć trzeba, że:

Zgodnie z art. 229 ust. 1 pkt. 4 kpa - jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności: zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu.

Nadto zgodnie z art. 237 kpa

§ 1. Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

(...) § 3. O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

§ 4. W razie niez załatwienia skargi w terminie określonym w § 1 stosuje się przepisy art. 36-38.

Zgodnie więc z art. 36 § 1 kpa - o każdym przypadku niez załatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Na niez załatwienie skargi w terminie służy ponaglenie zgodnie z art. 37.

Zgodnie przy tym z art. 16 a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym Rada powiatu rozpatruje: skargi na działania zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

W sprawie zważyć trzeba, iż działania podejmowane przez organ w trybie postępowania w sprawie skarg i wniosków normowane są przepisami działu VIII k.p.a

Załącznik do przedmiotowej uchwały tj. Statut Powiatu Lęborskiego w § 43 ust. 6 zawiera regulację sprzeczną z cytowanymi wyżej przepisami kpa. Wskazuje bowiem, że: Jeżeli skarga nie została załatwiona w terminie 1 miesiąca, Przewodniczący Rady zawiadamia o tym skarżącego, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Czyli, że to Przewodniczący Rady zawiadamia skarżącego o nie załatwieniu sprawy w terminie. W ocenie prokuratora regulacja ta nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Wskazać trzeba, że Przewodniczący Rady nie jest organem. To Rada Powiatu jest organem kolegialnym właściwym do rozpatrzenia skargi i organem właściwym decydującym o przedłużeniu terminu (art. 36-38 kpa w zw. z art. 237 § 4 kpa) i owe przedłużenie terminu wymaga uchwały rady.

Rada powiatu, uchwalając statut zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą o samorządzie powiatowym, ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada, realizując przyznaną jej kompetencję uchwałodawczą, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji (chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala). Tu wskazać trzeba, że ust. 2 § 45 Statutu zawiera częściowe powtórzenie § 2 art. 238 kpa pomijając przy tym zawarte w tym przepisie pouczenie. Nadto i ust. 1, 2 i 4 § 45 Statutu zdaniem prokuratora mogą wprowadzać w błąd, bowiem zawiadomieniem o sposobie rozpoznania skargi jest uchwała Rady Powiatu. Akty prawa miejscowego winny być zaś redagowane w sposób jasny i zrozumiały. Vide np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. o sygn. akt III SA/Lu 1366/15 „*Akt statutu uchwalony przez gminę nie powinien także zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny, lub budzący wątpliwości interpretacyjne*”.

W sprawie wskazać trzeba, że w podobnych sprawach wypowiadały się już sady administracyjne i tak np. vide postanowienie WSA w W-wie z dnia 21 stycznia 2021r. sygn. II SA/Wa 2148/20, „*Wniesiona w oparciu o art. 227 k.p.a. skarga*

uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną - zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi, o którym mowa w art. 238 k.p.a., które stanowi prawną formę działania organu administracji publicznej. Jeżeli natomiast organem właściwym do rozpoznania skargi jest organ stanowiący gminy, wówczas zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przybiera formę uchwały. Taka forma wynika ze specyfiki działania organów kolegialnych.(...) Vide również wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020r. „Zawiadomienie o załatwieniu skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę gminy powinno obowiązkowo zawierać wszystkie składniki wymienione w art. 238 § 1 k.p.a., w tym również uzasadnienie faktyczne i prawne. Zawarcie w uzasadnieniu uchwały wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest zatem obowiązkiem organu.” Vide Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.07.2019 r., II SA/Go 321/19, LEX nr 2697391. „Skoro skarga na działalność wójta gminy, wniesiona została w ramach regulacji Działu VIII k.p.a., przy jej rozpoznaniu rada gminy zobowiązana była do stosowania obowiązujących w tym względzie przepisów k.p.a. Załatwienie zaś takiej skargi następuje na podstawie art. 238 § 1 k.p.a., przez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu administracji. Jeżeli natomiast organem właściwym do rozpoznania skargi jest organ stanowiący gminy, wówczas zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi przybiera formę uchwały.”

Odnosnie ust. 4 § 17 Statutu – to wskazać trzeba, że przyjęta regulacja narusza zasadę jawności działania organów powiatu wyrażoną w art. 8 a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz w art. 61 Konstytucji RP - prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Biorąc powyższe pod uwagę - zasadnym jest wniosek w oparciu o art. 70 ustawy z dnia z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze o uchylenie bądź zmianę wskazanych przepisów załącznika do w/w uchwały.

Tym samym mając na uwadze potrzebę ochrony praworządności – wnoszę
jak na wstępie.

Prokurator Prokuratury Okręgowej
Aneta Jankowska

AJ/AJ