

Wodzisław Śląski, dnia 12.05.2025 r.

BP.074.12.2025

**Starosta Wodzisławski
Starostwo Powiatowe
w Wodzisławiu Śląskim**

Informacja prawna

dotycząca pisma z dnia 09.05.2025 r. złożonego w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim w dniu 12.05.2025 r., nazwanego „petycja w sprawie podjęcia uchwały kierunkowej zobowiązującej samorządową władzę wykonawczą do użycia wszelkich prawnych metod zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców Powiatu Wodzisławskiego, w szczególności w odniesieniu do przestrzegania i stosowania wszelkich norm porządku prawnego, w tym ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej oraz art. 264 ustawy Kodeks karny”.

Pismem z dnia 09.05.2025 r., które wpłynęło do Kancelarii Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim w dniu 12.05.2025 r., pani Lidia Ptak – radna Rady Miasta Wodzisław Śląski, wystąpiła „w imieniu własnym oraz w imieniu mieszkańców, którzy zwrócili się do niej o interwencję”, z „petycją w sprawie podjęcia uchwały kierunkowej zobowiązującej samorządową władzę wykonawczą do użycia wszelkich prawnych metod zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców Powiatu Wodzisławskiego, w szczególności w odniesieniu do przestrzegania i stosowania wszelkich norm porządku prawnego, w tym ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej oraz art. 264 ustawy Kodeks karny”.

Stosownie do przepisu art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 870) (zwaną dalej: u.o.p.) przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, **mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Na zasadzie art. 4 ust. 2 ww. ustawy „petycja powinna zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję;
- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji; jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów;
- 3) oznaczenie adresata petycji;
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.”

Opiniowane pismo zostało skierowane do Starosty Wodzisławskiego.

Sprawa objęta petycją, winna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż 3 miesiące od dnia złożenia (art. 10 ust. 1 powołanej ustawy).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanej ustawy, adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Należy zwrócić przede wszystkim uwagę, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.) (zwaną dalej: u.s.p.). starosta powiatu nie będąc organem powiatu, jest przewodniczącym zarządu powiatu.

Na zasadzie art. 34 ust. 1 powołanej ustawy starosta powiatu organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz.

Kompetencje organów powiatu, tj. rady powiatu określa art. 12 u.s.p. oraz przepisy ustaw, w których zastrzeżona jest kompetencja dla rady powiatu. Zarząd powiatu posiada kompetencje określone w art. 32 u.s.p., zgodnie z którym wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa.

Wśród kompetencji organów powiatu trudno znaleźć uprawnienia do podjęcia uchwały w zakresie żądania określonego w petycji.

Zauważyć należy, że podjęcie uchwały przez Radę Powiatu Wodzisławskiego – czego domaga się autorka petycji - z powołaniem na przepis art. 12 pkt 11 u.s.p., jako podstawy materialno-prawnej, jest postępowaniem prawnie wątpliwym, albowiem rada powiatu może podejmować uchwały z powołaniem się na tak wskazaną podstawę prawną, tylko wówczas, gdy podejmowanie uchwał jest zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. W konsekwencji, jeśli rada powiatu podejmuje uchwałę, która nie należy do kompetencji wskazanego organu samorządu, to narusza się konstytucyjną zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.¹

¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2024 r., sygn.. akt VIII SA/Wa 79/24, opublikowany LEX nr 3745692

W uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie potwierdzono, że przywołany art. 12 pkt 11 u.s.p. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał "w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu". Ustawodawca w art. 12 u.s.p. określił zamknięty katalog spraw, w których rada powiatu jest właściwa. Wyliczenie zawarte w art. 12 tej ustawy jest wyliczeniem enumeratywnym i wyczerpującym, a ewentualne inne zadania rady powiatu mogą wynikać wyłącznie z ustaw, o czym stanowi właśnie art. 12 pkt 11 u.s.p. Rada powiatu nie może w związku z tym domniemywać, że w razie wątpliwości co do możliwości podjęcia określonego działania, to właśnie ona jest uprawniona do podjęcia uchwały. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno podejmować uchwały, kiedy zezwalają na to ustawy i prawo je do tego upoważnia. Jeżeli organ podejmie działanie w sprawie, co do której nie ma upoważnienia ustawowego, to działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalności (art. 7 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Na zasadzie art. 79 ust. 2 powołanej ustawy, organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub w toku tego postępowania, może wstrzymać wykonanie uchwały.

Warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Dla pełności informacji należy wskazać, że Rada Powiatu Wodzisławskiego, może na podstawie § 5 ust. 2 Statutu Powiatu Wodzisławskiego podejmować rozstrzygnięcia w formie uchwał, które mogą przybrać postać:

- 1) deklaracji – zawierających sam zobowiązanie się do określonego postępowania,
- 2) oświadczeń – zawierających stanowisko w określonej sprawie,
- 3) apeli – zawierających formalnie niewiążące wezwanie adresatów zewnętrznych do określonego postępowania, podjęcia inicjatywy czy zadania,
- 4) opinii – zawierających oświadczenie wiedzy oraz ocenę.

Jednakże dla podjęcia każdej z uchwał, niezależnie od jej formy, istotne jest, aby rada powiatu działała w ramach posiadanych kompetencji, w które została wyposażona w ustawach.

W ocenie sporządzającego niniejszą informację, brak takiej ustawowej podstawy prawnej dla działania rady powiatu.

Wyrokiem z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że „(...) W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. W działaniach tych jednostek nie stosuje

się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje" (...)"

Nadto, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził w uzasadnieniu wyżej powołanego wyroku (nota bene wyrok zapadł w 2017 r. – na kanwie kwestionowania przez Radę Miasta Warszawa rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego), że „(z powołanych wyżej względów nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 18 ust. 1 u.s.g. Aby stwierdzić legalność określonego aktu pochodzącego od jednostki stanowiącej, tj. rady gminy konieczne jest ustalenie czy dotyczy on zadań powierzonych Radzie, bowiem jedynie w takim zakresie możliwe jest wydawanie nawet niewiążącego stanowiska, czy też opinii. Rada gminy może wypowiadać się w kwestiach pozostających w zakresie działania gminy (art. 18 ust. 1 u.s.g.), a zatem w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.). W związku z tym Sąd I instancji nie naruszył art. 18 ust. 1 u.s.g., bowiem również akty wydawane przez Radę na podstawie § 29 Statutu powinny mieścić się w kategorii spraw w zakresie działania gminy. Wydawane na podstawie przepisów statutowych akty, bez względu na ich nazwę, muszą się mieścić w zakresie działania gminy. Tymczasem podjęte Stanowisko nie tylko wykraczało poza ten zakres, wypowiadając się w sprawie dopuszczalnej interpretacji prawa, ale i wkraczało w zakres zadań innych organów, co dodatkowo wskazywało na braki w postawie prawnej, w tym przypadku powinna ona nie tylko mieścić się w zakresie zadań gminy, ale znajdować wyraźne upoważnienie ustawowe. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił w tym zakresie pogląd Sądu I instancji, zgodnie z którym postanowienia Stanowiska Rady m.st. Warszawy z dnia (...) kwietnia 2016 r. nr (...) stanowiły w istocie nieuprawnioną ingerencję w zadanie powierzone innym władzom (...)"

Reasumując powyższe, w ocenie sporządzającego niniejszą informację, brak podstaw prawnych dla podjęcia uchwały uwzględniającej petycję, w szczególności skutkującą, zmianą przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Otrzymują:

1/ adresat x 1

2/ a/a x 1

RADCA PRAWNY
Kt-1941
Adam Duży