

Tomaszów Maz. 21-11-2024r.

RP.074.50.2024

*Sz. P.*

**Michał Jodłowski**

**Przewodnicząca Rady Powiatu**

w/m

### **Opinia prawna.**

Pan Przewodniczący Rady Powiatu zwrócił się do Referatu Prawnego z wnioskiem o wydanie opinii prawnej w przedmiocie możliwości podjęcia przez Radę Powiatu uchwały w sprawie „zobowiązania Starosty Tomaszowskiego o wywieszenie flagi Unii Europejskiej na budynku Starostwa”.

Art. 7 Konstytucji statuuje zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności. Wspomniany przepis stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Na podstawie tej zasady obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej jest działanie na podstawie prawa i w jego granicach. Prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne owego działania. Kompetencji do działania nie można domniemywać, konstruuja ją przepisy o różnym charakterze (przepisy materialne, proceduralne, ustrojowe). W doktrynie podnosi się, że celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są niezgodne z prawem i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną czy karną osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Akty prawa niższego rzędu wymagają upoważnienia ustawowego, a w przypadku rozporządzeń ustrojodawca sformułował nawet wymóg upoważnienia szczegółowego. Respektowanie zasady legalizmu przez organy władzy publicznej służy również realizacji innych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji, w szczególności zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez

nie prawa, a także zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego.

Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego, jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, udzielonego do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Treść oraz tryb stanowienia nie mogą pozostawać w oderwaniu od postanowień aktów prawa powszechnie obowiązującego. Nadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zgodnie bowiem z ustaloną linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego do działalności organów samorządu w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady co nie jest zabronione, jest dozwolone, lecz zasadę dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje ( wyrok z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92, ONSA 1993, Nr 4, poz. 113 oraz wyrok z dnia 23 marca 2000 r., II SA/Ka 2402/00, LEX 10400). Organy samorządu terytorialnego są uprawnione do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wtedy i w takim zakresie, który wynika bezpośrednio, wprost z woli ustawodawcy, wyrażonej w przepisie prawa.

Mając na uwadze powyższe, skoro w obowiązującym systemie prawa nie istnieje norma prawna uprawniająca Radę Powiatu do zobowiązania Starosty w zakresie wywieszenia flagi na budynku Urzędu Starostwa Powiatowego, to podjęcie uchwały zobowiązującej będzie podstawą do oceny ważności podjętego aktu. W okolicznościach niniejszej sprawy podstawą podjęcia uchwały jest § 32 Statutu Powiatu Tomaszowskiego, który w ust. 2 stanowi o wyrażaniu przez Radę Powiatu opinii, apeli i zajmowania stanowisk w formie uchwały. W ust. 1 Statut powtarza niejako konstytucyjną zasadę praworządności stanowiąc, że Rada rozpatruje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwały wszystkie sprawy należące do jej kompetencji określone w ustawie ustrojowej oraz w innych ustawach. Do podjęcia uchwały niezbędna jest materialnoprawna podstawa zawarta w obowiązujących przepisach prawa. W orzecznictwie sądowym za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, przyjmuje się wydanie aktu bez podstawy lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Akt prawa miejscowego nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy, zawierających delegacje do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

Kierownik Referatu Prawnego

RADCA PRAWNY  
Marta Tokarska-Zduńska  
Ł/P-335