

Elk, 15 lipca 2025 r.

Opinia prawna

Dotyczy: projektu uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie powołania Komisji Przedsiębiorczości i Innowacji Powiatu Elckiego.

Opinia została sporządzona w oparciu o:

- pismo Przewodniczącego Rady Powiatu Elckiego z dnia 01 lipca 2025 r.;
- pismo Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość skierowane do Przewodniczącego Rady Powiatu Elckiego (data wpływu: 26 czerwca 2025 r.);
- projekt uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie powołania Komisji Przedsiębiorczości i Innowacji Powiatu Elckiego.

Stan prawny:

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), zwanej dalej ustawą o samorządzie powiatowym, rada powiatu może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy.

Uchwała Nr I.8.2024 Rady Powiatu Elckiego z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie ustalenia ilości i nazw stałych komisji Rady Powiatu Elckiego określa siedem komisji stałych, w tym w ust. 1 pkt 3 - Komisję Budżetową i Rozwoju Gospodarczego.

Załącznik do ww. uchwały w ust. 3 wymienia zakres kompetencji Komisji Budżetowej i Rozwoju Gospodarczego:

„3. Komisja Budżetowa i Rozwoju Gospodarczego w zakresie:

- 1) realizacji dochodów i wydatków budżetu powiatu,
- 2) gospodarki majątkiem powiatu,
- 3) transportu i dróg publicznych,
- 4) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.”

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym - powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Art. 5 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2025 r. poz. 620), zwanej dalej ustawą o rynku pracy, określa, iż zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy są realizowane przez publiczne służby zatrudnienia, agencje zatrudnienia, OHP oraz inne instytucje określone w ustawie lub którym minister właściwy do spraw pracy powierzy ich realizację.

Art. 38 ust. 1 ww. ustawy określa szczegółowo zadania samorządu powiatu w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.

Art. 39 ust. 1 wskazuje, iż zadania, o których mowa w art. 38 w ust. 1, są zadaniami własnymi samorządu powiatu wykonywanymi przez PUP wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Art. 7 ust. 3 ustawy o rynku pracy stanowi, iż powiatowe rady rynku pracy są organami opiniodawczo-doradczymi starosty w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.

Skład powiatowej rady rynku pracy określa art. 10 ust. 3 i 4.

Art. 16 ustawy o rynku pracy stanowi, iż publiczne służby zatrudnienia składają się z organów *zatrudnienia* wraz z urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, WUP i PUP, realizującymi zadania określone ustawą.

Art. 17 ustawy o rynku pracy wymienia organy zatrudnienia:

- 1) minister właściwy do spraw pracy;
- 2) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego w sprawach z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;
- 3) wojewodowie;
- 4) marszałkowie województw;
- 5) starostowie.

§ 44 ust. 6 uchwały Nr XX.149.2016 Rady Powiatu Elckiego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Statutu Powiatu Elckiego określa, iż projekty uchwał zgłoszone przez klub radnych powinny zostać przedstawione radcy prawnemu w celu akceptacji formalno-prawnej.

Wnioski:

1) Art. 17 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż rada powiatu może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy.

Przepis art. 17 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym odnosi się wyłącznie do innych komisji niż komisja rewizyjna i komisja skarg, wniosków i petycji.

Tworzenie tych innych komisji nie jest obowiązkowe, zależy zatem od uznania rady powiatu. Rada powiatu, podejmując uchwałę o utworzeniu komisji, określa jej nazwę, przedmiot i zakres działania, skład osobowy, zasady funkcjonowania, zasady współdziałania, a w odniesieniu do komisji doraźnych (powoływanych w celu rozwiązania określonego problemu) także czas ich funkcjonowania.

2) Uchwała Nr I.8.2024 Rady Powiatu Elckiego z dnia 20 maja 2024 r. w sprawie ustalenia ilości i nazw stałych komisji Rady Powiatu Elckiego określa siedem komisji stałych; stąd chcąc wprowadzić dodatkową komisję stałą należy zmienić przedmiotową uchwałę i jej załącznik.

3) Należy zauważyć, iż zakres kompetencji proponowanej Komisji Przedsiębiorczości i Innowacji Powiatu Elckiego pokrywa się z zakresem działania Komisji Budżetowej i Rozwoju Gospodarczego określonym jako: „*przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy*” (ust. 3 pkt 4 załącznika do ww. uchwały Nr I.8.2024).

4) **Co do zakresu działania poszczególnych komisji, to można powiedzieć, że winien być on zgodny z zakresem działania rady powiatu, ale nie może poza niego wykraczać** (podobnie – *Komentarz do art. 17 ustawy o samorządzie powiatowym, red. Bogdan Dolnicki, Lex*). Argumenty celowościowe przemawiają za tym, aby rada powoływała komisje tylko do takich zadań, które należą do jej kompetencji.

5) Wyrażona w przepisie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”) w pełni odnosi się do samorządu terytorialnego. Oznacza ona m.in., iż samorząd terytorialny zawsze powinien wykazać ustawową podstawę swoich działań. Jak pisze W. Kisiel „Negatywne domniemanie kompetencji każe przyjmować, że samorząd terytorialny (...) nie może działać dopóty, dopóki nie znajdzie dla tej aktywności ważnej podstawy prawnej. (...) Art. 7 Konstytucji RP interpretowany jest jako przesłanka negatywnego domniemania kompetencji administracji publicznej, czyli dopuszczenie władczych działań administracji publicznej wobec obywateli i każdego innego podmiotu zewnętrznego wyłącznie w przypadkach przewidzianych w ustawie. Jeżeli

organ publiczny nie jest w stanie wylegitymować się kompetencją określoną przez wyraźny przepis, to wówczas należy przyjąć, że organ nie może podjąć zamierzonego działania".

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy – określone ustawami. **Powiat nie jest zatem kompetentny do wykonywania wszelkich działań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, lecz wyłącznie takich, które zostały ustawowo określone jako zadania tego szczebla samorządu. Inaczej mówiąc, formy prawne realizacji zadań z tego zakresu ma określać ustawa, a nie uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Podstaw do wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy nie można wywodzić wyłącznie z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym** – podobnie *Mirośław Paczocha, Glosa do wyroku WSA z dnia 9 listopada 2004 r., I SA/Rz 171/04, opublikowano: FK 2005/4/64.*

Zadania powiatu w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy określa art. 38 ust. 1 ww. ustawy o rynku pracy.

Art. 5 tej ustawy określa, iż zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy są realizowane m.in. przez publiczne służby zatrudnienia.

Zgodnie z art. 16 ww. ustawy - publiczne służby zatrudnienia składają się z organów zatrudnienia wraz z urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, WUP i PUP, realizującymi zadania określone ustawą.

Art. 17 omawianej ustawy w pkt 5 wymienia jako organy zatrudnienia – starostów.

6) Rada powiatu ma uprawnienia kontrolne dotyczące jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy (art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym); ma także kompetencje w zakresie rozpoznawania skarg na kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (art. 229 pkt 4 k.p.a.).

Podstaw do wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy nie można wywodzić wyłącznie z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym. Formy prawne realizacji zadań z tego zakresu ma określać ustawa. Taką ustawą jest omawiana wyżej ustawa o rynku pracy, **gdzie organem powiatu realizującym zadania powiatu określone w art. 38 tej ustawy – jest starosta, a nie rada powiatu.**

Kompetencje Komisji Przedsiębiorczości i Innowacji Powiatu Elckiego określone w przedłożonym projekcie uchwały pokrywają się w istocie z zadaniami działającej Komisji Budżetowej i Rozwoju Gospodarczego Rady Powiatu Elckiego w zakresie przeciwdziałaniu bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; przy czym należy zauważyć, iż powiat nie posiada stricte kompetencji w obszarze określonym jako „przedsiębiorczość i innowacje”. Art. 7 Konstytucji RP określający, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, interpretowany jest jako przesłanka negatywnego domniemania kompetencji administracji publicznej, czyli dopuszczenie władczych działań administracji publicznej wobec obywateli i każdego innego podmiotu zewnętrznego wyłącznie w przypadkach przewidzianych w ustawie. Jeżeli organ publiczny nie jest w stanie wylegitymować się kompetencją określoną przez wyraźny przepis, to wówczas należy przyjąć, że organ nie może podjąć zamierzonego działania.

Zakres działania poszczególnych komisji, winien być on zgodny z zakresem działania rady powiatu, ale nie może poza niego wykraczać.

Podsumowując, przedmiotowy projekt uchwały w sprawie powołania Komisji Przedsiębiorczości i Innowacji Powiatu Elckiego nie może zostać zaakceptowany pod względem formalno-prawnym (§ 44 ust. 6 uchwały Nr XX.149.2016 Rady Powiatu Elckiego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Statutu Powiatu Elckiego).

Elk, 22 lipca 2025 r.

Opinia prawna

Dotyczy: projektu uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie wsparcia działań promocyjnych mających na celu zwiększenie zainteresowania służbą w Policji w powiecie elckim.

Opinia została sporządzona w oparciu o:

- pismo Przewodniczącego Rady Powiatu Elckiego z dnia 01 lipca 2025 r.;
- pismo Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość skierowane do Przewodniczącego Rady Powiatu Elckiego (data wpływu: 26 czerwca 2025 r.);
- projekt uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie wsparcia działań promocyjnych mających na celu zwiększenie zainteresowania służbą w Policji w powiecie elckim.

Stan prawny:

§ 44 ust. 6 uchwały Nr XX.149.2016 Rady Powiatu Elckiego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Statutu Powiatu Elckiego określa, iż projekty uchwał zgłoszone przez klub radnych powinny zostać przedstawione radcy prawnemu w celu akceptacji formalno-prawnej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), zwanej dalej ustawą o samorządzie powiatowym - powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
- 2) zatwierdza programy ich działania;
- 3) uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu;
- 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek;
- 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 636), zwanej dalej ustawą o Policji, komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym nie stosuje się.

Przepis art. 38a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym określa, iż w celu realizacji zadań starosty zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku.

Zadania komisji określa art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym; do zadań komisji należy:

- 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;

2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

5) opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie, o którym mowa w pkt 1;

6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4;

7) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt 2 i pkt 4-6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o Policji, komendanci Policji, z zastrzeżeniem ust. 1a, składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie.

Art. 10 ust. 5 ustawy o Policji określa, iż w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego komendanci powiatowi są także obowiązani udostępniać komisji bezpieczeństwa i porządku na żądanie jej przewodniczącego dokumenty i informacje dotyczące pracy Policji na terenie powiatu, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Przepis art. 12 pkt 9b ustawy o samorządzie powiatowym jest podstawą działania rady powiatu, która podejmuje uchwałę w sprawie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego - uchwała nr LII.394.2023 Rady Powiatu Elckiego z dnia 23 października 2023 r. w sprawie uchwalenia „Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2024 -2028 dla Powiatu Elckiego”.

Art. 13 ust. 1 ustawy o Policji stanowi, iż koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa.

Dla zwiększenia bezpieczeństwa i porządku publicznego powiat może uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług – art. 13 ust. 3 ustawy o Policji.

Na wniosek rady powiatu liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu może ulec zwiększeniu, jeżeli powiat zapewni pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez okres co najmniej 5 lat na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu a właściwym komendantem wojewódzkim Policji i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji - art. 13 ust. 4 ustawy o Policji.

Zgodnie z art. 13 ust. 4a ustawy o Policji, rada powiatu może przekazać, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem wykonawczym powiatu a właściwym

komendantem powiatowym Policji, środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu, dla Policji z przeznaczeniem na:

- 1) rekompensatę pieniężną za czas służby przekraczający normę określoną w art. 33 ust. 2,
 - 2) nagrodę za osiągnięcia w służbie,
- dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej.

Art. 13 ust. 4e ustawy o Policji określa, iż środki finansowe uzyskane przez Policję w trybie i na warunkach określonych w ust. 3 i 4a na podstawie umów i porozumień zawartych przez:

- 1) Komendanta Głównego Policji - są przychodami funduszu centralnego;
- 2) komendantów odpowiednio wojewódzkich lub Komendanta Stołecznego Policji albo podległych im komendantów powiatowych (miejskich, rejonowych) Policji - są przychodami wojewódzkich funduszy;
- 3) Komendanta-Rektora Akademii Policji w Szczytnie oraz komendantów szkół policyjnych - są przychodami funduszu Szkół Policji.

Zgodnie z art. 13 ust. 4f ustawy o Policji - środki Funduszu są przeznaczone na:

- 1) pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług;
- 2) rekompensatę pieniężną dla policjantów za czas służby przekraczający normę określoną w art. 33 ust. 2;
- 3) nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie.

Wnioski:

1) Odstępuje się od analizy podstawy prawnej projektu uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie wsparcia działań promocyjnych mających na celu zwiększenie zainteresowania służbą w Policji w powiecie elckim; ocenie podlega jedynie kwestia możliwości sfinansowania przez Powiat Elcki działań objętych zakresem przedłożonego projektu.

2) Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli - art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie powiatowym.

Wyrażona w przepisie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”) w pełni odnosi się do samorządu terytorialnego. Oznacza ona m.in., iż samorząd terytorialny zawsze powinien wykazać ustawową podstawę swoich działań. Jak pisze W. Kisiel „Negatywne domniemanie kompetencji każe przyjmować, że samorząd terytorialny (...) nie może działać dopóty, dopóki nie znajdzie dla tej aktywności ważnej podstawy prawnej. (...) Art. 7 Konstytucji RP interpretowany jest jako przesłanka negatywnego domniemanie kompetencji administracji publicznej, czyli dopuszczenie władczych działań administracji publicznej wobec obywateli i każdego innego podmiotu zewnętrznego wyłącznie w przypadkach przewidzianych w ustawie. Jeżeli organ publiczny nie jest w stanie wylegitymować się kompetencją określoną przez wyraźny przepis, to wówczas należy przyjąć, że organ nie może podjąć zamierzonego działania”.

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli – **określone ustawami**. **Powiat nie jest zatem kompetentny do wykonywania wszelkich działań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, lecz wyłącznie takich, które zostały ustawowo określone jako zadania tego szczebla samorządu. Inaczej mówiąc, formy prawne realizacji zadań z tego zakresu ma określać ustawa, a nie uchwała**

organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Podstaw do wykonywania zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli nie można wywodzić wyłącznie z przepisu art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie powiatowym.

3) Zaangażowanie władz lokalnych w proces kształtowania bezpieczeństwa publicznego i współdziałanie w tym zakresie z Policją, strażą pożarną i innymi strażami oraz służbami stanowi ważny element w rozwiązywaniu problemów społecznych. Tym bardziej, że samorządy lokalne są zobowiązane do wykonywania zadań publicznych, własnych, które są bezpośrednio lub pośrednio związane bezpieczeństwem.

Powiaty mają za zadanie - organizować działania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na administrowanym terenie, a także koordynować współdziałanie podległych im gmin. Ponadto możliwe są przypadki, w których „właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością” – art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Do zadań wykonywanych przez powiat należą również zadania powiatowych służb, inspekcji i straży, które – mimo że znajdują się w pionie administracji rządowej – są realizowane pod zwierzchnictwem starosty.

Art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym określa zakres sprawowanego zwierzchnictwa. Należy jednak podkreślić, że jego rzeczywisty zakres, odnoszący się do zespolenia osobowego (art. 35 ust. 3 pkt 1), jest znacznie mniejszy, niż wynika z tego przepisu, ograniczają go bowiem przepisy ustaw szczególnych, co zresztą zapowiada przepis w pkt 1. **Komendanta powiatowego Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki po zasięgnięciu opinii starosty** (art. 6c ust. 1 ustawy o Policji.).

Zgodnie z art. 38a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym - w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się **komisję bezpieczeństwa i porządku**. Komisja nie jest organem powiatu ani nie jest komisją w rozumieniu art. 17 ustawy o samorządzie powiatowym, nie jest więc ona organem wewnętrznym rady powiatu.

Cel jej istnienia określa art. 38a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: jest ona organem opiniotwórczo-doradczym starosty, przy pomocy którego wykonuje on swe zadania w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami i strażami (w zakresie nieobjętym regulacją zawartą w art. 35 ust. 3), a nadto przy jej pomocy starosta wykonuje inne zadania określone w ustawach szczególnych odnoszących się do porządku i bezpieczeństwa publicznego w powiecie. Te zadania uregulowane są m.in. w ustawach: o stanie klęski żywiołowej, o Policji, o Państwowej Straży Pożarnej, o zarządzaniu kryzysowym czy o ochronie przeciwpożarowej.

Przykładowo art. 10 ust. 1 ustawy o Policji zobowiązuje komendanta powiatowego do składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności, a także informowania o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego starostów oraz rady powiatów.

Przepis art. 12 pkt 9b ustawy o samorządzie powiatowym jest podstawą działania rady powiatu, która podejmuje uchwałę w sprawie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego - uchwała nr LII.394.2023 Rady Powiatu Ełckiego z dnia 23 października 2023 r. w sprawie uchwalenia „Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na lata 2024 -2028 dla Powiatu Ełckiego”.

4) Teść przedmiotowego projektu uchwały wskazuje, iż analizie należy poddać przepis art. 13 ust. 3 ustawy o Policji.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o Policji, dla zwiększenia bezpieczeństwa i porządku publicznego powiat może uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także **zakup** **niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług.**

Ustawa o Policji przewiduje jako zasadę, że koszty związane z funkcjonowaniem Policji pokrywane są z budżetu państwa – art. 13 ust. 1 ustawy o Policji. Dotyczy to wszystkich jednostek organizacyjnych Policji, w tym także komend powiatowych. Zasada ta obejmuje finansowanie zarówno kosztów osobowych, jak i rzeczowych, bieżących i inwestycyjnych.

Jednocześnie ustawa o Policji dopuszcza możliwość dodatkowego finansowania działalności Policji poprzez uczestnictwo różnych podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego, w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, a także kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji oraz zakupów niezbędnych dla nich towarów i usług.

Omawiana ustawa nie pozostawia zatem wątpliwości, że **komendy powiatowe Policji jako państwowe jednostki budżetowe finansowane są ze środków budżetu państwa.**

Finansowanie ze źródeł własnych powiatów ma charakter dodatkowy i fakultatywny oraz podlega ścisłej reglamentacji. Pamiętać bowiem należy, że dochody własne i subwencje zasadniczo służą finansowaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego – podobnie Niezgoda Andrzej, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*; opubl.: LEX 2012.

Dotychczasowa praktyka przedstawia się następująco: Rada Powiatu Elckiego w uchwale budżetowej planuje środki budżetowe z przeznaczeniem na wpłaty na Fundusz Wsparcia Policji, przyjmując, iż brak jest podstaw prawnych do podejmowania odrębnej uchwały w sprawie przekazania tych środków finansowych, bowiem ustawa o Policji nie zawiera uregulowań stanowiących podstawę do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie środków finansowych na Fundusz Wsparcia Policji; pokrywanie części kosztów funkcjonowania Policji jest wydatkiem jednostki samorządu terytorialnego; jedynym warunkiem wykonania tego wydatku jest uprzednie jego zapisanie – poprzez określenie jego celu i wysokości – w uchwale budżetowej – podobnie uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 26 marca 2014 r., 41/2014 oraz uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 19 lipca 2016 r., 16.175.2016, uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 1 października 2014 r., 0102-182/14.

Przekazywanie środków finansowych z budżetu Powiatu Elckiego w ramach art. 13 ust. 3 ustawy o Policji odbywało się wielokrotnie – na mocy stosownego porozumienia, gdzie organem reprezentującym Powiat Elcki był – Zarząd Powiatu Elckiego. Tytułem przykładu – w 2010 r. przekazano środki pieniężne na pokrycie kosztów eksploatacji samochodu używanego przez Komendę Powiatową Policji w Elku (paliwo, przeglądy, zakup części); w 2017 r. i 2019 r. przekazano środki pieniężne ze wskazaniem na dofinansowanie zakupu samochodu osobowego.

5) Podsumowując, opiniująca ocenia, iż **plakaty i materiały informacyjne/promocyjne** zachęcające do podjęcia służby w Policji, o których mowa w przedmiotowym projekcie uchwały **nie mieszczą się w kategorii „niezbędnych dla Policji towarów i usług”, o których stanowi art. 13. ust. 3 ustawy o Policji, a zatem nie mogą zostać sfinansowane z budżetu powiatu, tj. przedmiotowe wydatki (plakaty, materiały) nie mogą być zaplanowane w uchwale budżetowej z przeznaczeniem na wpłaty na Fundusz Wsparcia Policji.**

Ponadto, ustawa o samorządzie powiatowym, jak i ustawa o Policji, nie zawiera podstawy prawnej do podejmowania przez radę powiatu uchwały w sprawie przekazania środków finansowych na Fundusz Wsparcia Policji.

Aneta Izabela Obara

RADCA PRAWNY
BŁ - 744

Elk, 29 lipca 2025 r.

Opinia prawna

Dotyczy: projektu uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie organizacji wydarzeń promujących wartości patriotyczne.

Opinia została sporządzona w oparciu o:

- pismo Przewodniczącego Rady Powiatu Elckiego z dnia 01 lipca 2025 r.;
- pismo Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość skierowane do Przewodniczącego Rady Powiatu Elckiego (data wpływu: 26 czerwca 2025 r.);
- projekt uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie organizacji wydarzeń promujących wartości patriotyczne.

Stan prawny:

§ 44 ust. 6 uchwały Nr XX.149.2016 Rady Powiatu Elckiego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Statutu Powiatu Elckiego określa, iż projekty uchwał zgłoszone przez klub radnych powinny zostać przedstawione radcy prawnemu w celu akceptacji formalno-prawnej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), zwanej dalej ustawą o samorządzie powiatowym - powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie:

- edukacji publicznej – pkt 1;
- kultury – pkt 7;
- promocji powiatu pkt 21.

Przepis art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 87), zwanej dalej ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej - formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, iż działalność kulturalną mogą prowadzić osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Elckie Centrum Kultury, zwane dalej ECK, jest samorządową instytucją kultury, działającą na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz statutu Elckiego Centrum Kultury (załącznik nr 1 do uchwały Nr XXV/238/08 Rady Miasta Elku z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie nadania statutu Elckiego Centrum Kultury w Elku), zwanego dalej statutem ECK.

ECK posiada osobowość prawną i jest wpisany do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Gminę Miasto Elk - § 2 statutu ECK.

Organizatorem ECK w rozumieniu ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jest Gmina Miasto Elk - § 4 ust. 1 statutu ECK.

ECK prowadzi działalność na podstawie rocznego programu i planu pracy. Może również opracowywać programy wieloletnie - § 6 ust. 2 statutu ECK.

Zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 statutu ECK - ECK może prowadzić działalność gospodarczą według zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód uzyskany z działalności gospodarczej przeznaczają się na realizację celów statutowych.

Przepis § 11 statutu ECK brzmi:

„§ 11. 1. ECK prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową zgodnie z ustawą.
2. ECK prowadzi działalność finansową w ramach własnych planów finansowych opracowywanych przez Dyrektora Elckiego Centrum Kultury, ze środków pochodzących z :
a) dotacji z budżetu miasta w ramach środków na pokrycie kosztów działalności kulturalnej,
b) darowizn i środków przekazywanych przez osoby fizyczne i prawne
c) wpływów z prowadzonej działalności gospodarczej,
d) innych źródeł.
3. Podstawą gospodarki finansowej ECK jest plan działalności zatwierdzony przez Dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.
4. ECK zobowiązany jest do przedkładania rocznych sprawozdań finansowych Prezydentowi Miasta Elk w celu zatwierdzenia.”

Wnioski:

1) Odstępuje się od analizy podstawy prawnej projektu uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie organizacji wydarzeń promujących wartości patriotyczne; ocenie podlega jedynie kwestia możliwości realizacji przez Powiat Elcki działań objętych zakresem przedłożonego projektu.

2) Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie edukacji publicznej, kultury, promocji powiatu - art. 4 ust. 1 pkt 1, 7 i 21 ustawy o samorządzie powiatowym.

Powiat nie jest zatem kompetentny do wykonywania wszelkich działań, lecz wyłącznie takich, które zostały ustawowo określone jako zadania tego szczebla samorządu. Inaczej mówiąc, formy prawne realizacji zadań z tego zakresu ma określać ustawa, a nie uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

3) Przepis art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż **zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.** Zatem, powiat może przyjąć do realizacji jedynie te zadania, które pozostawać będą w zakresie jego zadań, przewidzianych przez ustawę.

4) ECK jest samorządową instytucją kultury, działającą na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz statutu ECK; posiada osobowość prawną i jest wpisane do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Gminę Miasto Elk - § 1 i § 2 statutu ECK.

Zgodnie z zapisami statutu ECK (§ 11) - **ECK prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową w oparciu o własne plany finansowe** opracowywane przez Dyrektora Elckiego Centrum Kultury. Środki przeznaczone na realizację planów finansowych ECK pochodzą z: dotacji z budżetu miasta w ramach środków na pokrycie kosztów działalności kulturalnej, darowizn i środków przekazywanych przez osoby fizyczne i prawne, wpływów z prowadzonej działalności gospodarczej, innych źródeł.

ECK może prowadzić działalność gospodarczą; dochód uzyskany z działalności gospodarczej przeznaczają się na realizację celów statutowych - § 12 ust. 1 i 2 statutu ECK.

5) Podsumowując, przedłożony projekt uchwały Rady Powiatu Elckiego w sprawie organizacji wydarzeń promujących wartości patriotyczne zwraca w ocenie opiniującej szereg zapisów, które na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym mogłyby zostać uznane przez organ nadzoru za sprzeczne z prawem, przy czym opiniująca odnosi się przede wszystkim do zagadnień finansowych projektu uchwały.

Przepis art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

ECK jako samorządowa (gminna) instytucja kultury prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową w oparciu o własne plany finansowe opracowywane przez Dyrektora ECK.

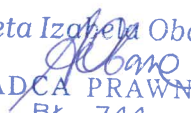
ECK może prowadzić działalność gospodarczą, a dochód uzyskany z działalności gospodarczej przeznaczają się na realizację celów statutowych.

Zatem, to Dyktor ECK, opracowując plan finansowy, jest władny podjąć decyzję o przeznaczeniu dochodu z działalności gospodarczej/ dochodu ze sprzedaży biletów. Tymczasem § 5 ust. 2 przedmiotowego projektu uchwały zakłada, iż *„dochód ze sprzedaży biletów stanowić będzie wsparcie działalności lokalnego samorządowego kina”*.

Ponadto, analizując § 11 ust. 2 statutu ECK należy zadać pytanie – w sytuacji, gdy zadanie/działanie pod nazwą „Patriotyczne Kino Powiatowe” nie będzie przynosiło dochodu, a wystąpi strata, to jaki podmiot pokryje taką stratę i z jakich środków.

Ze względu na powyższe, § 5 ust. 1 projektu uchwały, który stanowi - *„Wstęp na wydarzenie będzie odpłatny. Cena biletów ustalona będzie w porozumieniu z Elckim Centrum Kultury”* – także należy uznać za wadliwy.

Nie znajdzie się także podstawa prawna do nakładania przez radę powiatu zobowiązań finansowych na radnych w kontekście realizowania zadań przez powiat, a tymczasem § 4 ust. 2 projektu uchwały określa: *„Plakaty będą finansowane i dystrybuowane przez radnych inicjujących projekt”*.

Aneta Izabela Obara

RADCA PRAWNY
BŁ - 744

