

Olsztyn, dnia 16 stycznia

2025 r.



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Starostwo Powiatowe w Ostródzie
2025-01-17, 2884/2025



312452

AN-KR

PN.4131.14.2025

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107), stwierdzam nieważność § 3 uchwały Rady Powiatu w Ostródzie Nr VIII/66/2024 z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia Procedury przyjmowania zewnętrznych zgłoszeń naruszeń prawa Rady Powiatu w Ostródzie.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, Rada Powiatu w Ostródzie uchwaliła w formie załącznika do uchwały Procedurę przyjmowania zewnętrznych zgłoszeń naruszeń prawa Rady Powiatu w Ostródzie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 grudnia 2024 r.

W treści zakwestionowanego postanowienia § 3 uchwały wskazano, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego.

Postanowienie to, w ocenie organu nadzoru, w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ww. ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zgodnie natomiast z 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 niespolonej; 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 stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, 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.

Cytowany przepis zawiera zamknięty katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w tym katalogu. Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10) ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W szczególności przedmiotowa uchwała, nie stanowi aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 13 pkt 2) ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ani przepisów porządkowych wydawanych przez organ wykonawczy gminy.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, 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.

Z powołanych przepisów wynika, że dla ustanowienia aktu prawa miejscowego, konieczne jest (każdorazowo) upoważnienie konkretnego organu gminy, zawarte w ustawie. Z istoty takiego upoważnienia, wynika, iż musi być ono wyraźne. Upoważnienie ustawowe, musi także określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. Kompetencja do wydania aktu prawa miejscowego, nie może wynikać jedynie pośrednio z przepisów ustawowych.

Ponad powyższe, akty prawa miejscowego, muszą zawierać normy abstrakcyjne i generalne, określające nakazane lub zakazane zachowania nieokreślonej i nieograniczonej grupy adresatów i obowiązują powszechnie na obszarze działania organu który je ustanowił.

Materialną podstawę do uchwalenia przedmiotowej Procedury, stanowi przepis art. 33 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. z 2024 r., poz. 928), zgodnie z którym - organ publiczny ustala procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych, która określa w szczególności tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo, zwaną dalej "procedurą zgłoszeń zewnętrznych". Stosownie natomiast do treści art. 2 pkt 6) ww. ustawy, pod pojęciem organu publicznego rozumieć należy naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, uchwała w sprawie wprowadzenia Procedury przyjmowania zewnętrznych zgłoszeń naruszeń prawa przez radę powiatu, nie może stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania Rady Powiatu w Ostródzie. Procedura taka obowiązywać może jedynie w stosunkach pomiędzy sygnalistą a Radą Powiatu w Ostródzie, a upoważnienie do jej ustanowienia nie spełnia wymogów koniecznych dla

delegacji ustawowej przyznającej kompetencję do wydania aktu prawa miejscowego (organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest jednym z wielu organów zobligowanych do przyjęcia regulacji, co oznacza, że upoważnienie nie nosi cech upoważnienia wyraźnego, a wprowadzona procedura nie będzie obowiązywała na całym obszarze działania organu który ją ustanowił).

Co do zasady również, uprawnienia i obowiązki sygnalistów wynikają bezpośrednio z przepisów ustawy. Ustanowiona Procedura adresowana jest przede wszystkim do organu publicznego jakim jest Rada Powiatu w Ostródzie i określa sposób w jaki przebiegać ma realizacja przez ten organ uprawnień sygnalistów w związku ze zgłaszanymi organowi sygnałami. Oznacza to, że regulacja ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, o mocy wiążącej jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.

Podnieść należy, że na obszarze Powiatu Ostródzkiego niewątpliwie funkcjonuje szereg podmiotów zobligowanych do ustanowienia Procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych – stosownie do treści art. 33 w zw. z art. 2 pkt 6) ustawy o ochronie sygnalistów. Znaczna część podmiotów wskazanych w art. 2 pkt 6) nie posiada kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego, jednak posiada kompetencje do ustanowienia procedur własnych, niezależnych od postanowień wprowadzonych uchwałą rady powiatu.

W przedmiotowym przypadku brak jest zatem możliwości przypisania uchwale podstawowego waloru jakim winien cechować się akt prawa miejscowego – tj. obowiązku stosowania na całym obszarze działania organu, który go ustanowił (powszechna moc obowiązująca). Akt taki nie może stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze powiatu.

Także potencjalny generalnie – abstrakcyjny charakter regulacji nie odnosi się do wszystkich sygnalistów dokonujących zgłoszeń w Powiecie Ostródzkim, lecz tylko do tych, którzy dokonują zgłoszeń Radzie Powiatu w Ostródzie.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Należy nadmienić, że wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 kwestionowanej uchwały powoduje, iż wchodzi ona w życie (jako akt kierownictwa wewnętrznego) z dniem podjęcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Powiatu w Ostródzie
- Starosta Ostródzki

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski
/podpis elektroniczny/