



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 27 grudnia 2024 r.

Znak:PNK.I.4131.150.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 t.j. ze zm. – dalej: „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/54/2024 Rady Miejskiej w Radoszycach z dnia 13 grudnia 2024 r. w sprawie *procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych w Radzie Miejskiej w Radoszycach*, w części dotyczącej § 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Radoszycach podjęła uchwałę Nr VIII/54/2024 w sprawie procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych w Radzie Miejskiej w Radoszycach. Podstawę prawną uchwały stanowił art. 18 ust. 1 u.s.g. oraz art. 33 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz. 928).

W dniu 16 grudnia 2024 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego. W wyznaczonym terminie Rada złożyła wyjaśnienia, w których nie podzieliła stanowiska organu nadzoru.

W § 3 uchwały Rada Miejska w Radoszycach postanowiła, że: „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.” Z powyższego zapisu wynika, że Rada uznała ww. uchwałę za akt prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, brak jest więc podstaw do jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nie posiada ona bowiem cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do tej kategorii aktów. Nie rozstrzyga ona o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących

wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Stosownie do 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) w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 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;
- 4) statuty związków metropolitalnych;
- 5) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 6) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 7) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 8) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 9) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 10) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 11) statut urzędu wojewódzkiego;
- 12) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Żaden przepis prawa nie przewiduje obowiązku publikacji w dzienniku urzędowym uchwał w sprawie wprowadzenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych. Warto w tym miejscu przywołać poglądy orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczące cech charakterystycznych aktu prawa miejscowego: – „Charakter prawa miejscowego mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny

oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi ona akt prawa miejscowego, podlegający ogłoszeniu.” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 lutego 2024 r. sygn. akt III SA/Gd 561/23 oraz z dnia 6 czerwca 2024 r. sygn. akt III SA/Gd 651/23); – „Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów - obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców.” (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 stycznia 2024 r. sygn. akt II SA/OI 879/23).

Jak wynika z przepisów załącznika do nadzorowanej uchwały, Rada Miejska rozpatruje co do zasady zgłoszenia dotyczące naruszeń prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania tego organu (§ 8 ust. 5), ponadto Rada Miejska potwierdza przyjęcie zgłoszenia zewnętrznego (§ 7 ust. 1), Rada Miejska przekazuje zgłaszającemu informację zwrotną (§ 7 ust. 6). Adresatem procedury dotyczącej zgłoszeń zewnętrznych jest więc przede wszystkim organ publiczny w postaci Rady Miejskiej w Radoszycach. Wskazane powyżej obowiązki są dokonywane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Brak zatem podstaw prawnych do wprowadzenia obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, co za tym idzie uzależnienia wejścia w życie aktu prawnego od jego promulgacji we wskazany sposób. Ponadto, zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zakres i treść prawa miejscowego warunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa.

Warto w tym miejscu przywołać przepis art. 33 ustawy o ochronie sygnalistów. Zgodnie z tym przepisem, organ publiczny ustala procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następnych, która określa w szczególności tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo, zwaną dalej „procedurą zgłoszeń zewnętrznych”. Przepis w sposób jednoznaczny wskazuje na obowiązki organu publicznego, w zakresie ustalenia procedury przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych oraz podejmowania działań następnych. W zakresie uprawnień sygnalistów ustawa stanowi regulację kompleksową podmiotowo i przedmiotowo oraz nie przewiduje w tym zakresie sędowania jakichkolwiek kompetencji na radę gminy. Poza oznaczeniem rodzaju procedur składających się na procedurę zgłoszeń zewnętrznych brak jest dalszych regulacji prawnych zawierających generalnie sformułowane reguły, zasady czy też wzory pożądanego postępowania organu publicznego, które faktycznie miałyby być wdrożone i stosowane. Wręcz przeciwnie – każdy z organów publicznych zobowiązany został do ustalenia przedmiotowych procedur z uwzględnieniem swojej struktury organizacyjnej, kompetencji, właściwości i sposobu działania. Ustawa przewiduje, że do wykonywania zadań związanych z obsługą kanału zgłoszeń zewnętrznych organ publiczny upoważnia osobę „spośród pracowników urzędu obsługującego ten organ” (art. 44 ust. 2). Organy gminy są obsługiwane przez ten sam urząd – urząd gminy, a zatem procedura co do zasady ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego.

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że wydanie rozstrzygnięcia w wyżej wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2563513.7190363.9275808
Nazwa dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4131.150.2024
Data dokumentu	27.12.2024
Skrót dokumentu	45981F84462D894261C131325E8DA71AC6B6DB1D
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	27.12.2024 08:49:44
Podpisane przez	Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.124.8.8.

Data wydruku: 30.12.2024

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Izabela Antoszevska-Mazur)