



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 12.12.2024 r.

Poz. 5294

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.96.2024.WM WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdza się nieważność

§ 5 uchwały Nr VII/51/2024 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 29 października 2024 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej zgłoszeń wewnętrznych naruszeń prawa.

Uzasadnienie

W dniu 4 listopada 2024 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr VII/51/2024 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 29 października 2024 r. w organizacji wspólnej obsługi

finansowej, administracyjnej i organizacyjnej zgłoszeń wewnętrznych naruszeń prawa, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 10a pkt 1 i art. 10b ust.1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. z 2024 r. poz. 928).

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 13 listopada 2024 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Skarszewach o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, umożliwiając tym samym organowi złożenie wyjaśnień.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W § 1 uchwały Rada Miejska w Skarszewach wprowadziła wspólną obsługę finansową, administracyjną i organizacyjną dla jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych, którą prowadzić będzie Urząd Miejski w Skarszewach, zwany dalej jednostką obsługującą w zakresie prowadzenia procedury zgłoszeń wewnętrznych naruszeń prawa. Z kolei w §5 uchwały Rada Miejska postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego*”.

W ocenie organu nadzoru przepis § 5 uchwały w sposób istotny narusza 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), zgodnie z którym 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 stanowiącego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej, 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 stanowiących 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 w punktach 1-9 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 w/w ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w niekwestionowanym w judykaturze poglądzie, że warunkiem koniecznym przyznania aktowi prawnemu statusu aktu prawa miejscowego jest ustanowienie w tym akcie norm abstrakcyjnych i generalnych, adresowanych do nieokreślonego kręgu odbiorców – w tym również znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy. Należy zauważyć, że utworzenie wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej oraz organizacyjnej dla jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 10a i art. 10b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), stanowi akt kierownictwa wewnętrznego.

Uchwała objęta rozstrzygnięciem nadzorczym ma znaczenie kierunkowe, co oznacza, że dotyczy wyłącznie jednostek organizacyjnie jej podporządkowanych lub podległych, a także nie konkretyzuje uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Ponadto nie rozstrzyga także o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz ma jedynie charakter zadaniowy, tj. dotyczy wyłącznie organizacji wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej zgłoszeń wewnętrznych naruszeń prawa przez Urząd Miejski. Wyklucza to możliwość uznania uchwały za akt prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Przykładowo zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Op 238/19): *„Uchwała rady gminy w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez urząd gminy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Przepis art. 10a i art. 10b ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa.*

Uchwała ta jest aktem kierownictwa wewnętrznego, który nie podlega publikacji w organie promulgacyjnym, i który - co do zasady - wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

Z wyżej opisanych względów stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Nr VII/51/2024 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 29 października 2024 r. w organizacji wspólnej obsługi finansowej, administracyjnej i organizacyjnej zgłoszeń wewnętrznych naruszeń prawa jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem wojewody pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz