



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 6 lutego 2025 r.

Poz. 811



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.24.2025

Lublin, dnia 5 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr VII/51/2024 Rady Gminy Trawniki z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia Procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach prawa i podejmowania działań następnych przez Radę Gminy Trawniki, w części obejmującej jej § 3 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/51/2024 Rady Gminy Trawniki z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia Procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach prawa i podejmowania działań następnych przez Radę Gminy Trawniki, w części obejmującej jej § 3 w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/51/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 stycznia 2025 r.

Zgodnie z treścią § 1 przedmiotowej uchwały wdraża się „Procedurę przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach prawa i podejmowania działań następnych przez Radę Gminy Trawniki” w brzmieniu załącznika do uchwały (ust. 1).

W podstawie prawnej uchwały Nr VII/51/2024 powołano m. in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 33 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz. 928).

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 15 ww. ustawy, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

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" (art. 33 ustawy).

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z mocą obowiązującą od dnia 25 grudnia 2024 r."

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” została przyjęta z istotnym naruszeniem 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 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;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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 stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Przedmiotowa uchwała nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w powyższym przepisie, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Żaden przepis prawa nie przewiduje obowiązku publikacji w dzienniku urzędowym uchwał w sprawie wprowadzenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych.

W orzecznictwie przyjęto, że 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 zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą zatem dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji.

W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, że 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 (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17; z dnia 14 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 5279/21; z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt III OSK 4382/21; z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

"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/Ol 879/23).

Jak wynika z przepisów załącznika do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy rozpatruje zgłoszenia zewnętrzne w przypadku gdy dotyczą one naruszeń prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania Rady Gminy Trawniki (§ 2), pracownik Urzędu Gminy Trawniki, działający w imieniu Rady Gminy potwierdza przyjęcie zgłoszenia zewnętrznego (§ 3 ust. 4), podejmuje działania następcze (§ 4 ust. 1), przekazuje zgłaszającemu informację zwrotną (§ 4 ust. 7). Adresatem procedury dotyczącej zgłoszeń zewnętrznych jest organ publiczny w postaci Rady Gminy Trawniki. Brak zatem podstaw prawnych do wprowadzenia obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, co za tym idzie uzależnienia wejścia w życie aktu prawnego od jego promulgacji we wskazany sposób.

Powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 33 ustawy o ochronie sygnalistów nie upoważnia rady gminy do podjęcia uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, w przedmiocie ustalenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następczych. Zgodnie z tym przepisem, 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".

Przepis w sposób jednoznaczny wskazuje na obowiązki organu publicznego, w zakresie ustalenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych. 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/51/2024, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Trawniki,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Trawniki.