



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 listopada 2025 r.

Poz. 8604

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.246.2025.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność § 3 w zakresie wyrazów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr XVIII/108/2025 Rady Gminy Kamieniec z dnia 22 października 2025 r. w sprawie wprowadzenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następnych przez Radę Gminy Kamieniec, a także nieważność § 3 ust. 1 w zakresie wyrazów „może być dokonane za pomocą następujących Kanałów Zgłaszania”, § 3 ust. 3, § 5 ust. 1 oraz § 6 ust. 1, 2 i 4 załącznika do ww. uchwały - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 października 2025 r. Rada Gminy Kamieniec podjęła uchwałę nr XVIII/108/2025 w sprawie wprowadzenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następnych przez Radę Gminy Kamieniec, zwanej dalej „uchwałą”. Załącznikiem do uchwały jest „Procedura przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następnych”, zwana dalej „załącznikiem”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) w związku z art. 33 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. z 2024 r., poz. 928)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 października 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał, przepisami prawa ustrojowego, przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl przepisu art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) - zwanej dalej „u.o.a.n.” - w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych

wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 u.o.a.n.).

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, natomiast zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl wskazanego przepisu Konstytucji RP uchwały organów samorządu terytorialnego, które zawierają normy generalne i abstrakcyjne, powszechnie obowiązujące, są traktowane jako akty prawa miejscowego. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Powszechnie obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych.

Zdaniem organu nadzoru powyższego kryterium nie spełnia przedmiotowa uchwała. Nie jest ona aktem prawa miejscowego, gdyż nie reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny uprawnień lub obowiązków osób na zewnątrz struktury gminy. Ma ona charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, ponieważ wiąże jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę. W związku z powyższym uchwała nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ust. 2 u.o.a.n.

Podstawą prawną ocenianej uchwały jest art. 33 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. z 2024 r., poz. 928, dalej: „ustawa”), 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 „procedurą zgłoszeń zewnętrznych”.

Adresatem procedury dotyczącej zgłoszeń zewnętrznych jest przede wszystkim organ, zaś przedmiotowa uchwała rady gminy ma charakter wewnątrzorganizacyjny - dotyczy ona bowiem działań pracowników urzędu i nie wywiera skutku wobec jej mieszkańców, na co wskazuje np. § 7 załącznika opisujący powołanie i zadania „zespołu ds. zgłoszeń zewnętrznych”. Uchwała ta wiąże zatem jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi.

Podobne argumenty przedstawiono w uzasadnieniu wyroku WSA w Łodzi z 16 maja 2025 r., III SA/Łd 97/25, gdzie stwierdzono, że tego typu uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega publikacji.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (które mogą być jednak w jakiś sposób dookreślone) i który został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (por. wyroki WSA w Poznaniu z 19 września 2018 r., IV SA/Po 462/18; z 6 lipca 2022 r., IV SA/Po 282/22). Organy jednostki samorządu terytorialnego nie mają dowolności w tworzeniu prawa miejscowego a przeniesienie przez ustawodawcę kompetencji prawotwórczych na jednostkę samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe i pozbawione granic regulacyjnych. Jak już wskazywano akty prawa miejscowego mogą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

Także żaden przepis szczególny nie przewiduje obowiązku publikacji ocenianej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r. (II SA/Po 228/18): „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności

zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«».

W związku z powyższym, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 uchwały w zakresie zwrotu „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”, wskutek czego wejdzie ona w życie z dniem podjęcia.

W § 3 ust. 1 załącznika przewidziano, że zgłoszenie „może być dokonane za pomocą następujących Kanałów Zgłaszania”, przy czym w przepisie tym wymieniono formy zgłoszenia w postaci papierowej (lit. a) oraz przez e-mail (lit. b), nie przewidziano natomiast możliwości zgłoszenia w formie ustnej.

Przytoczone sformułowanie stanowi istotne naruszenie prawa, polegające na nieuprawnionej modyfikacji norm ustawowych. Wskazany fragment § 3 ust. 1 załącznika modyfikuje regulację art. 36 ust. 1 zdania pierwszego ustawy, zgodnie z którym: „Zgłoszenie zewnętrzne może być dokonane ustnie lub pisemnie”. Rezultatem takiego brzmienia kwestionowanego przepisu załącznika jest wykluczenie możliwości dokonania zgłoszenia ustnie, wbrew treści normy ustawowej.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wnioski o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 4 listopada 2020 r., IV SA/Po 614/20). Powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Należy bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 załącznika w zakresie wyrazów „może być dokonane za pomocą następujących Kanałów Zgłaszania”.

W § 3 ust. 3 załącznika zapisano: „Zgłoszenie może być dokonane wyłącznie w dobrej wierze. Osoba dokonująca zgłoszenia wiedząc, że do naruszenia prawa nie doszło (tzw. zgłoszenie w złej wierze) podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2”.

Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis załącznika narusza prawo w stopniu istotnym i konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

Po pierwsze, stanowi on nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 57 ustawy, zgodnie z którym: „Kto dokonuje zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, wiedząc, że do naruszenia prawa nie doszło, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Po drugie, ustanowienie powyższego przepisu wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 33 ustawy, który w żadnej mierze nie upoważnia rady gminy do regulowania kwestii odpowiedzialności karnej sygnalisty za dokonanie zgłoszenia w złej wierze.

Po trzecie, najważniejsze, powyższy przepis wprost narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary

przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości wyłączna właściwość ustawodawcy w przedmiocie określenia reguł odpowiedzialności karnej, w tym w szczególności rodzaju i wymiaru kary. Uchwały rad gmin mogą, np. stanowić przepisy porządkowe, ale nie mogą samodzielnie ustanawiać odpowiedzialności karnej ani sankcji karnych. Mogą jedynie wskazywać na przepisy ustawowe, które określają odpowiedzialność za naruszenie tych przepisów (por. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62). To ustawodawca określa zasady, przesłanki i granice odpowiedzialności karnej i cywilnej, a nie organ samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2097/14). Sankcje karne mogą być zatem określone wyłącznie w ustawie, a nie w aktach prawa miejscowego, ani tym bardziej w aktach kierownictwa wewnętrznego stanowiących przez radę gminy.

Mając powyższe na uwadze, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 3 załącznika.

Stosownie do § 5 ust. 1 załącznika: „Sygnalista nie może przekazać zgłoszenia anonimowo”.

Powyższym zapisem zmieniono w sposób nieuprawniony normę wynikającą z art. 7 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: „Podmiot prawny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organ publiczny mogą przyjmować zgłoszenia dokonane anonimowo”. Wskazana norma ustawowa jest bowiem adresowana do organu publicznego, a nie do sygnalisty, przy czym nie wyklucza ona możliwości przekazania zgłoszenia anonimowo, przewiduje natomiast fakultatywne przyjęcie takiego zgłoszenia przez organ publiczny. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest zakazywanie w uchwale rady gminy składania przez sygnalistów zgłoszeń anonimowych, ponieważ rada została jedynie upoważniona do określenia trybu postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo, a nie do regulowania w sposób generalny prawa do anonimowego składania takich zgłoszeń przez sygnalistów.

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 załącznika.

Zgodnie z § 6 ust. 1 załącznika: „Zgłoszenia może dokonać każda osoba fizyczna, która uzyskała informację o naruszeniu prawa w podmiocie prawnym w kontekście związanym z pracą”.

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis narusza prawo w stopniu istotnym, ponieważ wykracza poza delegację wynikającą z art. 33 ustawy, który nie przewiduje uprawnienia rady gminy do definiowania kręgu podmiotów, które mogą dokonać zgłoszenia. Z upoważnienia ustawowego wynika bowiem jedynie uprawnienie do ustalenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych oraz podejmowania działań następczych, która określa w szczególności tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo. Zdaniem organu nadzoru o braku upoważnienia do regulowania tego typu kwestii w procedurze zgłoszeń zewnętrznych świadczy również fakt, że sam ustawodawca w sposób precyzyjny i obszerny zdefiniował pojęcie „sygnalisty” w art. 4 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 załącznika.

W § 6 ust. 2 załącznika zapisano: „Sygnalista podlega ochronie określonej w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U.2024.928), od chwili dokonania zgłoszenia”.

Zdaniem organu nadzoru cytowany przepis narusza prawo w stopniu istotnym, ponieważ modyfikuje w sposób nieuprawniony treść art. 6 ustawy, zgodnie z którym: „Sygnalista podlega ochronie określonej w przepisach rozdziału 2 od chwili dokonania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego, pod warunkiem że miał uzasadnione podstawy sądzić, że informacja będąca przedmiotem zgłoszenia lub ujawnienia publicznego jest prawdziwa w momencie dokonywania zgłoszenia lub ujawnienia publicznego i że stanowi informację o naruszeniu prawa”. Kwestionowany zapis załącznika równocześnie wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 33 ustawy, które nie przewiduje możliwości doprecyzowania przez radę gminy momentu rozpoczęcia podlegania przez sygnalistę ochronie przewidzianej w ustawie.

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 załącznika.

Stosownie do § 6 ust. 4 załącznika: „W przypadku podjęcia wobec Sygnalisty działań odwetowych, Sygnalista ma prawo do odszkodowania (w wysokości nie niższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszane do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego) lub prawo do zadośćuczynienia”.

W ocenie organu nadzoru przytoczony zapis narusza prawo w stopniu istotnym, ponieważ w sposób nieuprawniony modyfikuje treść art. 14 ustawy, zgodnie z którym: „Sygnalista, wobec którego dopuszczono

się działań odwetowych, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszane do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, lub prawo do zadośćuczynienia". Kwestionowany przepis załącznika równocześnie wykracza poza delegację z art. 33 ustawy regulując kwestię odszkodowania należnego sygnaliście, co zdaniem organu nadzoru nie mieści się w upoważnieniu do ustanowienia procedury zgłoszeń zewnętrznych. Ponadto, przepis ten nawiązuje do zasad odpowiedzialności cywilnej, którą regulują wyłącznie akty prawne wyższego rzędu w stosunku do aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (por. przytoczony już wyrok NSA z 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2097/14).

Biorąc powyższe pod uwagę konieczne jest stwierdzenie nieważności § 6 ust. 4 załącznika.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kamieniec

Wójt Gminy Kamieniec