



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 grudnia 2024 r.

WP-I.4131.242.2024

### **Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim**

#### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572, zwanej dalej „u.s.g.”)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 uchwały Nr 119/2024 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 27 listopada 2024r. w sprawie wprowadzenia *Procedury dotyczącej zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach prawa i podejmowania działań następczych* w odniesieniu do sformułowania: „(...) *podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i (...).*”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 listopada 2024 r. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim podjęła uchwałę Nr 119/2024 w sprawie wprowadzenia *Procedury dotyczącej zgłoszeń zewnętrznych o naruszeniach prawa i podejmowania działań następczych*.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 33 ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz. 928).

Zgodnie z § 3 uchwały: „*Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie z dniem 25 grudnia 2024 r.*”.

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 niezespółonej;
- 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/Ol 879/23).*

Jak wynika z przepisów załącznika do inkryminowanej uchwały, Rada Miejska rozpatruje zgłoszenia zewnętrzne w przypadku gdy zgłoszenie dotyczy naruszeń prawa w dziedzinie należącej do zakresu działania Rady Miejskiej (§ 2 ust. 2), Rada Miejska potwierdza przyjęcie zgłoszenia zewnętrznego (§ 3 ust. 3), Rada Miejska podejmuje działania następcze (§ 3 ust. 4), Rada Miejska przekazuje zgłaszającemu informację zwrotną (§ 3 ust. 6).

Adresatem procedury dotyczącej zgłoszeń zewnętrznych jest przede wszystkim organ publiczny w postaci Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim. Wskazane powyżej obowiązki są dokonywane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Brak zatem podstaw prawnych do wprowadzenia obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, 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 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 wewnętrznych 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.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w części wskazanej w petitum, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/