

Łukasz Twarowski

ORCID: 0009-0008-3522-8220

Akademia Podlaska w Białymstoku,

Katedra Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Administracji

STOSOWANIE USTAWY Z DNIA 14 CZERWCA 2024 R. O OCHRONIE SYGNALISTÓW PRZEZ GMINNE ORGANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

Ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów budzi szereg wątpliwości m.in. w zakresie wynikających z niej obowiązków dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, które organy gminy zobowiązane są na podstawie art. 33 ustawy o ochronie sygnalistów do ustalenia procedury 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”. W pracy przedstawiono obowiązujący stan prawny oraz wnioski *de lege ferenda* dotyczące postulowanych zmian.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, rada gminy, sygnaliści.

APPLICATION OF THE ACT OF 14 JUNE 2024 ON THE PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS BY LOCAL GOVERNMENT BODIES

Abstract

The Act of 14 June 2024 on the protection of whistleblowers raises a number of doubts, including in the scope of the obligations resulting

from it for local government units. The purpose of this article is to answer the question which municipal bodies are obliged under Article 33 of the Act on the Protection of Whistleblowers to establish a procedure for receiving external reports and taking follow-up actions, which specifies in particular the procedure for handling information on violations of the law reported anonymously, hereinafter referred to as the “external reporting procedure”. The work presents the applicable legal status and *de lege ferenda* conclusions regarding the postulated changes.

Keywords: local government, municipality, municipal council, whistleblowers.

Wprowadzenie

Pomimo, że ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów¹ obowiązuje od 25 września 2024 r. (z wyjątkiem art. 5 ust. 4, art. 25 ust. 1 pkt 8 oraz przepisów rozdziału 4, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia tj. od dnia 25 grudnia 2024 r.), wciąż budzi ona wątpliwości, m.in. w zakresie wynikających z niej obowiązków dla organów jednostek samorządu terytorialnego. Warto zatem przyjrzeć się bliżej konstrukcji ustawy i wprowadzonych nią definicji, wynikających z wdrożenia przez omawianą ustawę dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii².

Zgodnie z art. 2 pkt. 6 ustawy przez organy publiczne należy rozumieć naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1. Jak z kolei stanowi art. 11a ust. 1

¹ Dz. U. z 24 czerwca 2024 r. poz. 928.

² Dz. Urz. UE L 305 z 26.11.2019, str. 17, Dz. Urz. UE L 347 z 20.10.2020, str. 1, Dz. Urz. UE L 265 z 12.10.2022, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 150 z 09.06.2023, str. 40.

ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ przez organy gminy należy rozumieć zarówno radę gminy, jak też wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ustawodawca w sposób jasny określił przy tym, iż rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym⁴, zaś wójt, burmistrz lub prezydent miasta stanowią organy wykonawcze⁵.

Które zatem organy gminy zobowiązane są na podstawie art. 33 ustawy o ochronie sygnalistów do ustalenia procedury 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”? Czy obowiązek ten dotyczy zarówno wójta jako organu wykonawczego w gminie, czy również rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego? W celu odpowiedzi na przedstawione pytania warto prześledzić zarówno założenia ustawodawcy, które legły u podstaw omawianej ustawy o ochronie sygnalistów, jak też praktyczne konsekwencje jej zapisów – z odniesieniem do innych, obowiązujących wcześniej aktów prawnych dotyczących sfery samorządu terytorialnego szczebla gminnego.

Pozycja ustrojowa organów gminy

Jak wprost wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o ochronie sygnalistów pojęcie „organu publicznego” odpowiada pojęciu „właściwego organu” z art. 5 pkt 14 Dyrektywy, zgodnie z którym „właściwy organ” oznacza organ krajowy wyznaczony do przyjmowania zgłoszeń zgodnie z rozdziałem III i przekazywania informacji zwrotnych osobie dokonującej zgłoszenia lub wyznaczony

³ T.j. Dz. U. z 3 października 2024 r., poz. 1465, dalej: ustawa o samorządzie gminnym lub u.s.g.

⁴ Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z zastrzeżeniem wyjątków z ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

⁵ Art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

do wykonywania obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie, w szczególności w odniesieniu do działań następnych. Zgodnie z projektem „organy publiczne” stanowią naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następnych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1⁶. Projekt ustawy odnosi się też do innych organów państwowych, wskazując nawet ich przykładową listę⁷, próżno jednak szukać w nim szerszego odniesienia się do organów jednostek samorządu terytorialnego.

W sposób negatywny należy ocenić formułowanie przez ustawodawcę definicji ustawowych na zasadzie kalki definicji wynikającej z Dyrektywy bez podjęcia choćby próby odniesienia tej regulacji do innych, obowiązujących w polskim porządku prawnym definicji wynikających z ustaw samorządowych. Skoro jednak ustawodawca nie zdecydował się na porównanie organów gminy z art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z wprowadzoną ustawą o ochronie sygnalistów definicją „organu publicznego” należy definicję tę samodzielnie odnieść do siatki pojęciowej wynikającej z ustaw kreujących samorząd terytorialny – w kontekście organów gminy w szczególności z ustawą o samorządzie gminnym.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym wynikająca z art. 15 ustawy o samorządzie gminnym zasada, iż rada gminy pozostaje organem stanowiącym i kontrolnym oznacza, że rada jest właściwa w zakresie stanowienia prawa lokalnego oraz kontroli realizacji zadań gminy przez organ wykonawczy⁸ (jakim jest wójt, ewentualnie burmistrz lub prezydent miasta). Właściwość rady gminy, jako organu o charakterze kolegialnym, „we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy”

⁶ Druk nr 317, Rządowy projekt ustawy o ochronie sygnalistów - uzasadnienie, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317>.

⁷ Jw. (str. 11).

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2012 r., II OSK 1582/12.

(art. 18 ust. 1 u.s.g.) należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g., tj. jako działalność polegającą na stanowieniu prawa miejscowego i działalność kontrolną, co generalnie nie wyklucza działań niewładczych, np. o charakterze intencyjnym, pod jednym wszakże warunkiem, iż pozostaje to w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisie prawa⁹. Zakres kompetencji organu stanowiącego i kontrolnego gminy wyznacza z kolei art. 18 ust. 1 i 2 u.s.g. Przewiduje on m.in. uchwalanie statutu gminy, ustalanie wynagrodzenia wójta, powołanie i odwołanie skarbnika, uchwalanie budżetu, planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych, rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu, przyjmowanie programów rozwoju, ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, podejmowanie uchwał w sprawach podatkowych i opłat, a także w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu (wymienionych w treści wskazanych przepisów), określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania, podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami, współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów, nadawanie honorowego obywatelstwa gminy, podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów i wreszcie: stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Odmienne ustawą o samorządzie gminnym określa pozycję ustrojową wójta, stanowiąc w art. 26 ust. 1, iż jest on organem wykonawczym gminy. Jak wskazuje się w doktrynie określona w ustawie pozycja organu wykonawczego pozostaje zgodna z art. 169 Konstytucji RP, przepis ten jest bowiem tak ogólny, że pozostawia on swobodę ukształtowania pozycji ustrojowej organu wykonawczego w gminie ustawie samorządowej¹⁰. Pozycja wójta

⁹ Tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r., I OSK 716/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 lutego 2018 r., II SA/Op 600/17.

¹⁰ J. Czerw, *Modele organu wykonawczego gminy a art. 169 Konstytucji RP*

jako organu wykonawczego w gminie o jedynie przykładowo określonych kompetencjach (art. 30 ust. 2 u.s.g.) nie jest natomiast zgodna z art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego¹¹, ponieważ wójt nie stanowi organu podległego radzie gminy, co wynika m.in. ze sposobu jego wyboru i odwołania – przez mieszkańców gminy a nie przez radę gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego¹². Nie ma jednak wątpliwości co do tego, że to wójt jako organ wykonawczy gminy wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 u.s.g.). Zgodnie z art. 31 u.s.g. wójt kieruje też bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym zawierają klauzulę generalną dla wójta do wykonywania uchwał rady gminy, zaś zadania wymienione w dalszej części mają charakter przykładowy, za czym przemawia sformułowanie „w szczególności”¹³.

Porównanie siatki pojęciowej z ustawy o ochronie sygnalistów z wybranymi kompetencjami i zadaniami organów gminy

Przenosząc powyższe rozważania na grunt ustawy o ochronie sygnalistów, odnieść należy poszczególne kompetencje i zadania organów gminy do siatki pojęciowej wynikającej z ustawy, w szczególności do definicji organu publicznego wynikającej z art. 2 pkt.

– *wybrane zagadnienia* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 300–309.

¹¹ Dz. U. z 1994 Nr 124 poz. 607.

¹² J. Czerw, *Organy wykonawcze gminy i powiatu w Polsce a Europejska Karta Samorządu Lokalnego – wybrane zagadnienia* [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w polskim systemie praw człowieka*, t. 4, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2018, s. 199–207.

¹³ M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, Warszawa 2020, s. 115.

6 ustawy o ochronie sygnalistów. Jak wskazano na wstępie co do zasady nie powinno budzić wątpliwości, iż skoro z art. 2 pkt. 6 ustawy o ochronie sygnalistów przez organy publiczne należy rozumieć m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego to do organów tych zaliczają się zarówno wójt jako organ wykonawczy, jak też rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny. Takie podejście implikowałoby określone konsekwencje np. w postaci konieczności realizacji przez wspomniane organy procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych zgodnie z Rozdziałem IV tej ustawy. W celu odpowiedzi na pytanie, czy obowiązki te dotyczą obu wspomnianych organów gminnych, warto zwrócić uwagę na art. 2 pkt. 6 *in fine* ustawy o ochronie sygnalistów. Przepis ten wymieniając jako organy publiczne organy jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że w celu spełnienia użytych w ustawie kryteriów definicyjnych powinny być one „właściwe do podejmowania działań następnych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1”. Definiując pojęcie „działania następczego” ustawa o ochronie sygnalistów stanowi, iż należy przez to rozumieć działanie podjęte przez podmiot prawny lub organ publiczny w celu oceny prawdziwości informacji zawartych w zgłoszeniu oraz w celu przeciwdziałania naruszeniu prawa będącego przedmiotem zgłoszenia, w szczególności przez postępowanie wyjaśniające, wszczęcie kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienie oskarżenia, działanie podjęte w celu odzyskania środków finansowych lub zamknięcie procedury realizowanej w ramach wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następnych lub procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych i podejmowania działań następnych (art. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie sygnalistów). Z kolei wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy dziedziny naruszenia prawa odnoszą się do działania lub zaniechania niezgodnego z prawem lub mającego na celu obejście prawa, dotyczącego: korupcji, zamówień publicznych, usług, produktów i rynków finansowych, przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska, ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego, bezpieczeństwa żywności i pasz,

zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, ochrony prywatności i danych osobowych, bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych, interesów finansowych Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej, rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym publicznoprawnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych, a także konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela.

Odniesienie całości przytoczonych wyżej definicji do siatki pojęciowej wynikającej z ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności w zakresie zadań i pozycji ustrojowej organów gminy: wójta oraz rady gminy prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze: nie powinno budzić wątpliwości, że wójt jako organ wykonawczy gminy (o ogólnie określonych kompetencjach m.in. do reprezentowania jednostki samorządu terytorialnego na zewnątrz) spełnia definicję organu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt. 6 ustawy o ochronie sygnalistów. Tym samym ten organ gminy niewątpliwie jest zobowiązany m.in. do ustalenia w drodze stosownego zarządzenia procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych zgodnie z Rozdziałem IV ustawy o ochronie sygnalistów. Konstatacja taka wynika stąd, iż określone w ustawie działania następcze odpowiadają zakresowi uprawnień wójta jako organu wykonawczego. Przykładowo do kompetencji wójta należeć będą działania określone w art. 2 pkt. 1 ustawy polegające na przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wszczęcia kontroli lub postępowania administracyjnego, wniesienia oskarżenia, działania podjętego w celu odzyskania środków finansowych i inne. Wójt jako organ gminy reprezentujący ją na zewnątrz niewątpliwie byłby właściwy do wniesienia np. zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa lub sporządzenia i wniesienia prywatnego aktu oskarżenia (w określonej kategorii spraw tj. o ile czynności te dotyczyłyby spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów). Podobnie rzecz się ma w zakresie wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego, które miałyby zakończyć się wydaniem decyzji w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej. Domniemanie kompe-

tencji w tym zakresie ustawa o samorządzie gminnym przyznaje wójtowi jako organowi wykonawczemu (art. 39 ust. 1 u.s.g.). Jest to tym bardziej istotne, że jak podkreślono w orzecznictwie w prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada, iż to, co nie jest zabronione jest dozwolone. Wręcz przeciwnie, zasadą prawa administracyjnego jest zasada legalizmu rozumiana jako działanie ściśle na podstawach i w granicach prawa¹⁴.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym dopuszczają co prawda możliwość przeniesienia kompetencji z organu wykonawczego gminy na inny podmiot, co skutkuje zmianą organu właściwego do załatwienia spraw w drodze decyzji. Jak stanowi art. 39 ust. 4 u.s.g. do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, czyli organy jednostek organizacyjnych gminy oraz innych podmiotów, z którymi gmina zawarła umowy w celu wykonywania zadań gminy, w tym z organizacjami pozarządowymi. Przepisy te nie wskazują jednak oczywiście rady gminy jako organu właściwego do prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Podobnie jest w przypadku możliwości podejmowania innych działań następnych opisanych w art. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie sygnalistów. W zakresie użytego w tym przepisie sformułowania „wniesienie oskarżenia” do rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego nie należy ani potencjalne zawiadamianie o możliwości popełnienia przestępstwa, ani też formułowanie, podpisywanie i wnoszenie prywatnego aktu oskarżenia w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów. Jak już wcześniej wskazano to wójt jako organ wykonawczy gminy uprawniony jest do jej reprezentowania na zewnątrz, zatem to również wójt pozostawałaby w takim wypadku

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., I OSK 50/07.

organem właściwym do reprezentowania gminy w ewentualnym postępowaniu karnym stanowiącym następstwo takiego działania. Odpowiednio: to wójt a nie rada gminy powinien pozostawać inicjatorem takiego, ewentualnego postępowania. Z kolei jeżeli przez działanie podjęte w celu odzyskania środków finansowych w rozumieniu art. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie sygnalistów rozumieć wniesienie stosownego powództwa do sądu powszechnego, skierowanie wezwania do zapłaty, przystąpienie do mediacji lub innego pozasądowego trybu rozwiązania sprawy, a wreszcie: egzekucję należnych środków pieniężnych to niewątpliwie do takich działań również właściwy będzie wójt jako organ wykonawczy samorządu terytorialnego, a nie rada gminy jako organ kontrolny i stanowiący. Jak widać również w tym zakresie definicja organu publicznego z art. 2 pkt. 6 ustawy o ochronie sygnalistów nie odpowiada definicji rady gminy jako organu samorządu gminnego.

Działania następcze a funkcja kontrolna rady gminy

Szerszego omówienia wymaga natomiast działanie następcze z art. 2 pkt. 1 ustawy rozumiane jako prowadzenie postępowania wyjaśniającego i wszczęcia kontroli. Rada gminy zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. pozostaje zarówno organem stanowiącym, jak też kontrolnym. Czy zatem takie ukształtowanie pozycji ustrojowej rady gminy wskazuje na jej właściwość do podejmowania działań następczych w formie kontroli, a tym samym, czy powoduje to zasadność uznania rady gminy za organ publiczny w rozumieniu art. 2 pkt. 6 ze wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy? W celu odpowiedzi na powyższe pytanie należy przede wszystkim przyrzeć się bliżej funkcjom kontrolnym wykonywanym przez ten organ samorządu terytorialnego.

Jak wynika z przepisów ustawy o samorządzie gminnym funkcja kontrolna rady gminy sprowadza się do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań własnych i zleconych przez następujące podmioty: wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – co wynika z jego zadań (art. 30 ust. 1 – 2 u.s.g.), gminne jednostki organizacyjne

oraz jednostki pomocnicze gminy (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Podwaliny mechanizmów kontrolnych rady gminy wynikają z szeroko rozumianej zasady jawności w samorządzie terytorialnym, wynikającej z art. 61 Konstytucji RP¹⁵. Kontrola ta sprowadza się do badania prawidłowości działania jednostki – porównania stanu rzeczywistego z postulowanym. Zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz formy kontroli określają zarówno ustawy, jak też statut danej gminy¹⁶.

W żadnym razie rada gminy nie jest organem, który można by uznać za właściwy do przeprowadzania kontroli w przedmiocie postępowań administracyjnych prowadzonych w indywidualnych sprawach i kończących się wydaniem decyzji. Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.s.g. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (oraz o ile nie został do tego upoważniony notabene przez radę gminy organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek organizacyjnych w gminie - art. 39 ust. 4 u.s.g.). Przewidziany ustawą tryb zaskarżenia takiej decyzji (czyli de facto poddania jej kontroli formalnej i merytorycznej przez organ wyższego stopnia) przewiduje do tego inne organy aniżeli rada gminy. Zgodnie z art. 39 ust. 5 u.s.g. od decyzji wydanej przez wójta lub inny upoważniony do tego organ służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Przepis ten pozostaje zgodny z ogólną regulacją art. 17 pkt. 1 kpa, który stanowi, że organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego pozostają samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że również funkcje kontrolne rady gminy jako organu samorządu terytorialnego nie odpowiadają pojęciu wszczęcia kontroli jako działania następczego w rozumieniu art. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie sygnalistów.

¹⁵ M. Augustyniak, *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022, s. 148.

¹⁶ M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 106; zob. też prace: S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995, J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.

Powyższe rozważania prowadzą do uznania, że jakkolwiek ustawodawca posługując się w art. 2 pkt. 6 ustawy o ochronie sygnalistów pojęciem organu publicznego odniósł do niego ogólnie organy jednostek samorządu terytorialnego, to jednak rozróżnienie organu wykonawczego od organu stanowiącego i kontrolnego jest konieczne dla prawidłowego zastosowania postanowień ustawy i sensownego wdrożenia wynikających z ustawy obowiązków. O ile można bowiem wyobrazić sobie przyjęcie przez radę gminy np. procedury zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa o tyle poza samym niewiele znaczącym przyjęciem dokumentu trudno już poważnie rozważać rzetelne i skuteczne podejmowanie przez radę gminy działań następczych w rozumieniu tej ustawy – skoro jak wyżej wykazano rada gminy nie posiada do tego żadnych kompetencji, nie jest do tego umocowana w przepisach prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem autora niniejszego opracowania, wójt jako organ wykonawczy gminy bez wątpienia spełnia definicję organu publicznego, którego dotyczyć będą obowiązki z ustawy o ochronie sygnalistów (np. obowiązek wprowadzenia procedury zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa zgodnie z Rozdziałem IV ustawy). Z kolei rada gminy definicji tej nie spełnia, a tym samym obowiązki ustawy jej nie dotyczą.

Co więcej, omawiany problem zdaje się być niedopatrzeniem ustawodawcy. Jak już wyżej wskazano próżno jest szukać uzasadnienia wprowadzenia do definicji organu publicznego zapisu o organach jednostek samorządu terytorialnego (bez rozróżnienia na organy wykonawcze oraz stanowiące i kontrolne). Jest to tym bardziej zdumiewające, że w pierwotnej wersji przygotowany projekt ustawy zakładał inne rozumienie organu publicznego tj. wskazywał w projektowanym art. 2 pkt. 6 projektu ustawy wyłącznie na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego – odnosząc je do definicji organu publicznego, a pomijając organy stanowiące i kontrolne¹⁷. Podobnie w projekcie ustawy zaprezentowanym w trakcie prac legislacyjnych podczas komisji prawniczej założono w art. 2 pkt. 6

¹⁷ Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 4 lipca 2022 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845>.

projektu ustawy, że pojęcie organu publicznego w zakresie samorządu terytorialnego powinno odnosić się do: wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, marszałka oraz regionalnych izb obrachunkowych¹⁸. Tymczasem w projekcie ustawy skierowanym do Sejmu w art. 2 pkt. 6 projektu ustawy znalazł się w to miejsce ogólny zapis o organach jednostek samorządu terytorialnego (bez rozróżnienia na organ wykonawczy i stanowiąco – kontrolny)¹⁹. W toku prac nad ustawą w sejmie, podczas prac Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w dniu 15 maja 2024 r. legislator z sejmowego biura legislacyjnego nie zgłosiła uwag do art. 2 pkt. 6 przewidującego już ogólny zapis o „organach jednostek samorządu terytorialnego”²⁰. Jak wiadomo zapis ten nie uległ zmianie do końca procesu legislacyjnego i znalazł się w ostatecznym kształcie ustawy, co zrodziło szereg opisanych wyżej kontrowersji. *De lege ferenda* postulować należy powrót do zapisu projektu art. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 12 lipca 2023 r. proponowanego podczas komisji prawniczej i enumeratywnie wymieniającego organy jednostek samorządu terytorialnego właściwe do podjęcia działań następczych w rozumieniu ustawy. Taki zapis nie pozostawiałby wątpliwości co do obowiązywania ustawy i konieczności wdrażania przewidzianych nią procedur.

Problemy praktyczne

Tymczasem *de lege lata* wątpliwości takich pozostaje obecnie aż nadto, co dobrze obrazują podejmowane przez niektóre rady gmin uchwały w przedmiocie przyjęcia procedury zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa. W świetle powyżej przedstawionych argumentów działania takie wydają się być oczywiście bezcelowe i nastawione wyłącznie na podjęcie zachowawczych czynności, niejako „z ostroż-

¹⁸ Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa z dnia 12 lipca 2023 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822887#12822887>.

¹⁹ Druk nr 317, Rządowy projekt ustawy o ochronie sygnalistów, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=317>.

²⁰ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?skrn=PSR-21>.

ności procesowej”. Jak już też wcześniej wskazano podejmujący takie uchwały nie podjęli za to trudu choćby rozważenia możliwości podjęcia przez organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego działań następczych w przypadku zaistnienia stosownego zgłoszenia zgodnie z podejmowanymi przez nie procedurami. Wydaje się, że skoro organy te nie są do tego powołane i nie znajduje to oparcia w przepisach prawa to możliwość podjęcia przez radę gminy przewidzianych ustawą działań następczych pozostaje czysto iluzoryczna.

Co więcej działania niektórych organów stanowiących i kontrolnych w gminach sprowadzające się do podjęcia wyżej wymienionych uchwał celem „zabezpieczenia się” przed negatywnymi konsekwencjami braku uchwały w sytuacji gdyby jej podjęcie miało okazać się jednak konieczne, zaś upłynąłby już do tego przewidziany ustawą o ochronie sygnalistów termin (25 grudnia 2024 r.) wydają się rodzić więcej problemów niż mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać.

Sama istota sprawy, czyli faktyczny brak możliwości podjęcia działań następczych przez organ stanowiący i kontrolny gminy, została już opisana, co w ocenie autora opracowania warunkuje brak merytorycznych podstaw do podejmowania przez rady gminy uchwał w przedmiocie przyjmowania procedur zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa. Warto jednak zwrócić uwagę jeszcze na kwestie formalno-prawne związane z podejmowaniem przez rady gminy takich uchwał i problemy, które mogłyby z tego tytułu wyniknąć. Analiza podejmowanych przez niektóre rady gminy uchwał wskazuje na istotne wątpliwości interpretacyjne w zakresie: wejścia w życie, terminu obowiązywania i samych podstaw prawnych wskazywanych przez te organy jako podstawy podjętych uchwał. Co do zasady brak prawidłowego ogłoszenia uchwały powoduje, że nie wchodzi ona w życie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Nie traci ona jednak przez to charakteru prawa miejscowego, lecz pozostaje dotknięta wadą, która powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności²¹.

²¹ D. Dąbek, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 815.

Niektóre organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego podejmując uchwały w przedmiocie wprowadzenia procedury przyjmowania i obsługi zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa wskazały, że podejmowana uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia²². Tymczasem inne rady gmin (ewentualnie rady miasta) wskazywały, że np. uchwała podlega publikacji w stosownym dzienniku urzędowym i wchodzi w życie z dniem 25 grudnia 2024 r. (dzień wejścia w życie przepisów Rozdziału IV ustawy o ochronie sygnalistów)²³. Innym razem przyjmowano wręcz konstrukcję, że „uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym (...) i wchodzi w życie z dniem ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 25 grudnia 2024 r.”²⁴.

Ostatnie z zaprezentowanych rozwiązań należy oczywiście ocenić zdecydowanie krytycznie, jako prowadzące do uniemożliwienia faktycznego ustalenia daty wejścia w życie (a więc i obowiązywania) stosownej uchwały. Taki zabieg zdumiewa, nawet gdy weźmiemy pod uwagę liczne wątpliwości interpretacyjne i opisany już brak merytorycznych podstaw do podejmowania uchwał rady gminy w omawianym przedmiocie. Jak wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie sądowo-administracyjnym data wejścia w życia uchwały nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, początek mocy obowiązującej uchwały oznacza jej wejście w życie²⁵.

²² Tak np. uchwała nr IX/76/2024 Rady Miejskiej w Barcinie z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia procedury przyjmowania i obsługi zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa kierowanych do Rady Miejskiej w Barcinie.

²³ Tak np. uchwała nr VIII/72/2024 Rady Miejskiej w Wadowicach z dnia 27 listopada 2024 roku w sprawie: wprowadzenia procedury przyjmowania i obsługi zgłoszeń zewnętrznych naruszeń prawa kierowanych do Rady Miejskiej w Wadowicach.

²⁴ Tak np. uchwała nr X-162/2024 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia procedur zgłoszeń zewnętrznych.

²⁵ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 18 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 89/20.

Zakończenie

Czy warto zatem dodatkowo pokusić się o analizę zasadności publikacji omawianych uchwał w odpowiednich Dziennikach Urzędowych w oparciu o ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych lub zasadność przyjmowania przez inne gminy braku obowiązku publikacji i określanie terminu wejścia w życie z dniem publikacji? Biorąc pod uwagę opisany brak zasadności podejmowania takich uchwał również odpowiedź na powyższe pytanie powinna być negatywna – dokładnie tak, jak całościowa ocena zachowawczego i formalistycznego podejścia niektórych stanowiących organów gmin opisanego w niniejszym opracowaniu.

Ograniczona zakresowo komparystyka definicji z ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów do „organu publicznego” i „działania następczego”, a także pozycji ustrojowej wójta i rady gminy (organów gminy) z ustawy o samorządzie gminnym, pokazała, że siatka pojęciowa używana przez ustawodawcę jest niespójna. Niedostosowanie definicji przyjętych w ustawie o ochronie sygnalistów do pojęć używanych w ustawie o samorządzie gminnym wynika ze sposobu procedowania ustawy (braku uzasadnienia wprowadzonych zmian w zakresie pojęcia „organów gminy”) co opisano w części 4 opracowania.

Sformułowane wnioski w sposób jasny wskazują na brak kompetencji rady gminy do przyjęcia w drodze stosownej uchwały procedury przyjmowania zgłoszeń zewnętrznych zgodnie z Rozdziałem IV ustawy o ochronie sygnalistów. *De lege ferenda* właściwy wydaje się powrót ustawodawcy do zapisu projektu art. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 12 lipca 2023 r. proponowanego podczas komisji prawniczej: enumeratywnie wymieniającego organy jednostek samorządu terytorialnego właściwe do podjęcia działań następczych w rozumieniu ustawy. Przyjęcie takiego rozwiązania nie pozostawiałoby wątpliwości co do obowiązywania ustawy i organów zobowiązanych do wdrażania przewidzianych nią procedur. Pozwoliłoby też na uniknięcie podejmowania przez niektóre organy stanowiące w gminach uchwał o charakterze iluzorycznym, które z dużym prawdopodo-

bieństwem poza samym podjęciem nigdy nie znajdują praktycznego zastosowania.

Literatura / References

- Augustyniak M., Przywora B., *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna z wzorami dokumentów*, Warszawa 2020, s. 115.
- Augustyniak M., *Instrumenty antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2022, s. 148.
- Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 106.
- Czerw J., *Modele organu wykonawczego gminy a art. 169 Konstytucji RP – wybrane zagadnienia [w:] Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017, s. 300–309.
- Czerw J., *Organy wykonawcze gminy i powiatu w Polsce a Europejska Karta Samorządu Lokalnego – wybrane zagadnienia [w:] Nowe wyzwania i rozwiązania w polskim systemie praw człowieka*, t. 4, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2018, s. 199–207.
- Dąbek D., *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę [w:] P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 815.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.
- Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995.