



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.341.2024

Łódź, 25 kwietnia 2024 r.

Rada Gminy Ręczno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI.334.2024 Rady Gminy Ręczno z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w uchwale Rady Gminy Ręczno z dnia 25 lipca 2023 r. nr XLV.283.2023 w sprawie zaliczenia drogi powiatowej 1517E Łęki Królewskie - Majkowice - Zbyłowice do kategorii dróg gminnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Ręczno podjęła uchwałę Nr LI.334.2024 w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w uchwale Rady Gminy Ręczno z dnia 25 lipca 2023 r. nr XLV.283.2023 w sprawie zaliczenia drogi powiatowej 1517E Łęki Królewskie - Majkowice - Zbyłowice do kategorii dróg gminnych. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 2 kwietnia 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Ręczno zawiadomienia z 11 kwietnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.341.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie, pismem z 16 kwietnia 2024 r. znak: RG.0711.27.2024 Przewodniczący Rady Gminy Ręczno złożył wyjaśnienia, z których wynika, że sprostowanie dotyczyło błędnie oznaczonej działki „56/1 obr. Kolonia Ręczno” poprzez wpisanie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

prawidłowego numeru „561 obr. Kolonia Ręčno”. Omyłkę popełniono w trakcie redagowania uchwały z dnia 25 lipca 2023 r. nr XLV.283.2023 poprzez wstawienie znaku „,” w numerze działki. Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej nie wpływa w żaden sposób na stan faktyczny ustalony w sprawie.

Organ nadzoru nie uznaje wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Nr LI.334.2024 z dnia 26 marca 2024 r. Rada Gminy Ręčno wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2, art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320).

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

W myśl art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

Stosownie do art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Powołane wyżej przepisy prawa przyznają organom stanowiącym gminy kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie zaliczenia drogi powiatowej do kategorii dróg gminnych, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią natomiast podstawy prawnej do prostowania błędów w takich uchwałach.

Przypomnieć należy, że zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, kompetencji organów administracji publicznej (w tym rady gminy) nie można domniemywać, ale muszą one wynikać wprost z przepisów ustawy. Nie można zatem dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz ustalania kompetencji w drodze analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, obowiązany jest działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Powyższe oznacza, że rada gminy może podejmować uchwały tylko wtedy, gdy istnieje przepis prawa uprawniający ją do takiego działania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1488/10 podkreślił, że samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie

wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne "w ramach ustaw". Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ponieważ kompetencje organu wynikać muszą wprost z ustawy, to podkreślenia wymaga fakt, że ani z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ani z przepisów ustawy o drogach publicznych nie wynika upoważnienie dla rady gminy do sprostowania uchwały w sprawie zaliczenia drogi powiatowej do kategorii dróg gminnych.

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, musi zostać zatem ogłoszona i opublikowana, czyli podana do publicznej wiadomości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Wejście w życie takiej uchwały w brzmieniu opublikowanym w dzienniku urzędowym, wywołuje określone skutki prawne. Obowiązanie przepisu zamieszczonego w dzienniku urzędowym ma walor bezwzględny, formalny, co wynika z celów i funkcji ogłoszenia aktu (przepisu prawnego). Z tego względu treść uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego nie może podlegać zmianie bez zachowania trybu określonego przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Dopuszczenie bowiem możliwości prostowania przedmiotowej uchwały bez zachowania ustawowej procedury jej zmiany, mogłoby prowadzić do naruszenia zasady stabilności i pewności prawa, gdyż uchwała taka, jak wskazano wyżej, stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych nie znajdują się zapisy przewidujące procedurę prostowania przez radę gminy aktów prawa miejscowego. Skoro zatem ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie daje podstaw do prostowania takich uchwał, to dopuszczenie tej możliwości opierałoby się w istocie na domniemaniu kompetencji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r., w którym postanowiono, że: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje"” (sygn. akt. III SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374). Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazane jest

dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK2000/5/141).

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 17 ust. 1 tej ustawy stanowi, że błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym za błąd, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych należy uznać wyłącznie taki błąd, który powstał na etapie ogłaszania aktu prawnego (wyroki NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 880/11 i z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 129/12; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 1190/13). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1501/15 orzekł, że w trybie art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych mogą być prostowane jedynie błędy, które powstały na etapie ogłaszania aktu normatywnego, a nie w toku jego wydawania. Sprostowanie błędu polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku. Można zatem w trybie art. 17 sprostować wyłącznie błędy popełnione przez organ wydający dziennik urzędowy, który sam dokonuje ich usunięcia (sprostowania). Błędy organu podejmującego dany akt, czyli np. przekazanie do publikacji aktu niezgodnego z przyjętym, nie podlegają sprostowaniu w oparciu art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Błędy, które były w tekście przekazanym do publikacji "prostuje się" poprzez klasyczną nowelizację, o której mowa w dziale II załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zatytułowanym „Zmiana (nowelizacja) ustawy”. Wobec powyższego, rada gminy nie ma możliwości sprostowania błędu aktu prawnego, który został opublikowany zgodnie z tekstem oryginalnym, skierowanym do ogłoszenia. Usunięcie w takim akcie błędów, nawet tych które wydają się oczywiste (np. pisarskich), możliwe jest jedynie poprzez zmianę takiego aktu. Co więcej, zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, sprostowanie błędów nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. Dodatkowo wspomnieć trzeba, że w świetle art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

prawnych, dopuszczalne jest prostowanie wskazanych w tym przepisie błędów wyłącznie w formie obwieszczenia (ust. 1 zd. 1). W przypadku wojewódzkich dzienników urzędowych, sprostowania błędu dokonuje wojewoda (ust. 4).

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy między innymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr LI.334.2024 Rady Gminy Ręczno z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w uchwale Rady Gminy Ręczno z dnia 25 lipca 2023 r. nr XLV.283.2023 w sprawie zaliczenia drogi powiatowej 1517E Łęki Królewskie - Majkowice - Zbyłowice do kategorii dróg gminnych podjęta została bez wymaganego upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Ręczno