



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.62.1.2025.MC

Wrocław, 17 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/225/25 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w Uchwale Nr XXVI/249/16 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 listopada 2016 roku zmieniającej załącznik do Uchwały Nr XXV/245/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 października 2012 roku w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Legnica.

Uzasadnienie

Rada Miejska Legnicy, na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XVIII/225/25 w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w Uchwale Nr XXVI/249/16 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 listopada 2016 roku zmieniającej załącznik do Uchwały Nr XXV/245/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 października 2012 roku w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Legnica.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały Nr XVIII/225/25 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w Uchwale Nr XXVI/249/16 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 listopada 2016 roku zmieniającej załącznik do Uchwały Nr XXV/245/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 października 2012 roku w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Legnica z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), polegającym na podjęciu uchwały bez podstawy prawnej.

Mocą uchwały Nr XVIII/225/25 Rada Miejska Legnicy dokonała sprostowania oczywistych omyłek pisarskich w Uchwale Nr XXVI/249/16 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 listopada 2016 roku zmieniającej załącznik do Uchwały Nr XXV/245/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 października 2012 roku w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Legnica (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2016 r. poz. 5657). Oczywiste omyłki pisarskie sprowadzały się do użycia w tekście prawnym błędnych jednostek systematyzacyjnych.

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Miejska Legnicy przywołała art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ww. ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis art. 40 ust. 1 ustawy wskazuje natomiast, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ustęp 2 tego przepisu stanowi zaś, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Regulacja art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym tworzy katalog otwarty spraw należących do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. Wskazana regulacja zawiera normę uprawniającą radę gminy do wydawania uchwał w tych sprawach, które mocą innych ustaw zostały zastrzeżone do wyłącznej jej kompetencji. Przepis ten ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może więc stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia pewnych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną o randze ustawowej. Innymi słowy, musi istnieć wyraźny przepis prawa, w świetle którego

ustawodawca przesądza, że rada gminy może wydać akt normatywny, który będzie wiązał inne podmioty. Podstawa taka może być zawarta w ustawach szczególnych, ale także w ustawie o samorządzie gminnym. Uprawnienie rady gminy wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym aktualizuje się dopiero wówczas, gdy inny przepis ustawowy zawiera kompetencję uprawniającą radę gminy do uregulowania określonej sytuacji w drodze uchwały (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 1129/17).

W ocenie organu nadzoru, żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym ani innej ustawy szczególnej nie przewiduje trybu prostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach rady gminy.

Podstawą prawną prostowania oczywistych omyłek pisarskich przez radę gminy w uchwale nie może być przepis art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który dotyczy podstaw stanowienia aktów prawa miejscowego. Kwestionowana uchwała Nr XVIII/225/25 nie jest aktem prawa miejscowego – nie tworzy norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym ani nie dokonuje zmiany takiego aktu. Uchwała ta prostuje oczywiste omyłki pisarskie w akcie nowelizującym akt prawa miejscowego. Świadczy o tym zarówno tytuł, jak i treść uchwały Nr XVIII/225/25. W świetle obowiązujących przepisów prawa, sprostowania oczywistych omyłki pisarskiej w akcie prawnym nie można uznać za akt nowelizujący taki akt.

Do prostowania oczywistych omyłek pisarskich w uchwale przez radę gminy nie można również zastosować trybu przewidzianego w przepisie art. 17 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 przepisem art. 17 ust. 1 tej ustawy błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. W myśl ust. 4 tego przepisu organy wydające dzienniki urzędowe inne niż wymienione w ust. 3 prostują błędy w tekstach aktów prawnych ogłoszonych w tych dziennikach.

Z przepisem art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych korespondują regulacje działu IV rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Przepis §111 rozporządzenia stanowi, że sprostowanie błędu może dotyczyć tylko tekstu aktu normatywnego ogłoszonego w dzienniku urzędowym.

Z powyższych przepisów wynika więc, że sprostowania błędów w akcie prawnym dokonuje organ wydający dziennik urzędowy w formie obwieszczenia. Sprostowanie może dotyczyć tylko tekstu normatywnego ogłoszonego w dzienniku urzędowym. Potwierdza to orzecznictwo sądowo-administracyjne. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (IV SA Po 208/24), w którym Sąd wskazał, że „żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje trybu prostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach rady gminy. W konsekwencji jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale - nawet takich, które wydają się być oczywiste, np. pisarskich - jest zmiana takiego aktu w przepisanej procedurze, w drodze kolejnej uchwały podjętej przez radę gminy (por. wyrok WSA z 07.11.2019 r., IV SA/Po 674/19). Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że przewidziany w art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 461 ; w skrócie "u.o.a.n.") tryb prostowania błędów m.in. w samorządowych aktach prawa miejscowego - w drodze obwieszczenia wojewody - nie dotyczy błędów, który wystąpiły już w akcie uchwalonym przesłanym do publikacji, lecz jedynie tych, które wkradły się później do jego wersji ogłoszonej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. "Błędem" w rozumieniu art. 17 u.o.a.n. jest bowiem tylko rozbieżność pomiędzy dokumentem będącym podstawą ogłoszenia danego aktu, a tekstem ogłoszonym w dzienniku urzędowym. W konsekwencji błędy (omyłki), które powstały na wcześniejszych etapach i były już w tekście uchwały nadesłanym do ogłoszenia, nie mogą być sprostowane w trybie art. 17 ust. 4 u.o.a.n. Takie błędy (omyłki) "prostuje się" poprzez klasyczną nowelizację, o której mowa w dziale II ZTP (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 939)".

W przypadku norm kompetencyjnych, przy ich interpretacji, należy kierować się naczelną zasadą prawa administracyjnego, jaką jest zakaz domniemania kompetencji. Zakaz domniemania kompetencji organu nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Z tego względu normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny, bez możliwości stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, że art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie jest przepisem kompetencyjnym umożliwiającym wydawanie wiążących aktów prawnych. Art.

18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ustrojowy i nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia uchwały. W konsekwencji stwierdzić należy, że nie stanowi on kompetencji dla Rady Miejskiej Legnicy do podjęcia uchwały w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej. Obowiązujące aktualnie przepisy prawa nie przewidują takiej kompetencji również w innych przepisach ustawy o samorządzie gminnym ani w przepisach innych ustaw szczególnych. W badanej sprawie Rada Miejska Legnicy powinna dokonać nowelizacji uchwały Nr XXV/245/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 października 2012 roku w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Legnica.

W tym miejscu, jedynie na marginesie, organ nadzoru wskazuje, że nowelizować należy zawsze tekst aktu pierwotnego, a nie tekst aktu zmieniającego. Zmienianie aktu nowelizującego po jego wejściu w życie jest bowiem bezprzedmiotowe. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy, a normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Oznacza to, że przepis sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: (...) *to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony*. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić przepisy zmieniające. Tym samym zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma wpływu na treść uchwały pierwotnej. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest tylko poprzez zmianę uchwały pierwotnej (G. Wierczyński, Teza 1 do §91 zasad techniki prawodawczej [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, 2016, LEX).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Skutkiem powyższego organ nadzoru uznał, że podjęcie przez Radę Miejską Legnicy uchwały w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w Uchwale Nr XXVI/249/16 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 listopada 2016 roku zmieniającej załącznik do Uchwały Nr XXV/245/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 29 października 2012 roku w sprawie Regulaminu Cmentarzy Komunalnych Gminy Legnica - w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym należy uznać za działanie naruszające prawo w sposób istotny.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska