



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.811.2024

Łódź, 27 listopada 2024 r.

Rada Miejska w Wolborzu

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. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/63/2024 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie sprostowania omyłki pisarskiej w uchwale Nr XLIX/366/2018 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 30 października 2018 r. w sprawie zaliczenia dróg usytuowanych na terenie Wolborza do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2024 r. Rada Miejska w Wolborzu podjęła uchwałę Nr VIII/63/2024 w sprawie sprostowania omyłki pisarskiej w uchwale Nr XLIX/366/2018 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 30 października 2018 r. w sprawie zaliczenia dróg usytuowanych na terenie Wolborza do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 30 października 2024 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Wolborzu zawiadomienia z 5 listopada 2024 r. znak: PNIK-I.4131.811.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie, pismem z 15 listopada 2024 r. znak: RO.0711.32.2024 Burmistrz Wolborza złożył wyjaśnienia, w których opisał, że „uchwałą Nr XLIX/366/2018 Rada Miejska w Wolborzu zaliczyła do kategorii dróg gminnych trzy drogi,

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.

a wśród nich drogę wskazaną w załączniku do uchwały pod poz. 3 i opisaną w sposób: Odcinek pomiędzy drogą powiatową nr 1531E, a drogą gminną 110505E (dz. nr 193, 197, 282 obr. ewid. nr 6 miasto Wolbórz)”. Następnie burmistrz wyjaśnił, że w powyższym zapisie pojawił się błąd pisarski polegający na błędnym określeniu przebiegu drogi, która została zaliczona do kategorii dróg gminnych, ponieważ wskazano drogę gminną 110505E, a powinna być wskazana droga 110506E. W ocenie Burmistrza jest to oczywista omyłka pisarska. W dalszej części wyjaśnień podkreślił, że „Sprostowanie ma charakter techniczny i nie wpływa na merytoryczne ustalenia uchwały. Droga jest bowiem opisana również numeracją działek ewidencyjnych, które zostały poprawnie wskazane. Nie ma żadnych wątpliwości jakiej drodze nadano status drogi gminnej”.

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

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Nr VIII/63/2024 Rada Miejska w Wolborzu wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320) dalej u.d.p.

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. 1 u.d.p. do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 2 u.d.p. zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Z kolei art. 7 ust. 3 u.d.p. stanowi, że ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Stosownie do art. 10 ust. 3 u.d.p., 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. Obowiązkiwanie 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 z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). 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 powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W ustawie tej nie znajdują się regulacje 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"” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96). 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). 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 związku z powyższym, odnosząc się do stanowiska Burmistrza Wolborza co do oczywistości błędu dotyczącego numeracji, a nie drogi, który to błąd może podlegać sprostowaniu i odwołania się w tym zakresie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 73/08, organ nadzoru podkreśla, że w okolicznościach tej sprawy stwierdzono nieważność podjętej uchwały o sprostowaniu. Tym samym, cytowane w piśmie z dnia 15 listopada 2024 r. rozważania tego sądu odnoszą się do konkretnych okoliczności sprawy, natomiast nie znajdują odniesienia w niniejszym postępowaniu nadzorczym.

Należy wskazać, że w myśl art. 10 ust. 11 u.d.p., dla poszczególnych kategorii dróg właściwy zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 10 ust. 12 u.d.p., sposób numeracji dróg oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg publicznych (...), z uwzględnieniem potrzeb zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582 z późn. zm.).

W § 4 ust. 1 pkt 4 powołanego rozporządzenia został ustalony sposób numeracji dróg gminnych poprzez liczbę sześciocyfrową i wyróżnik województwa. W niniejszej sprawie jest to droga nr 110505E oraz droga nr 110506E. Mając na uwadze ww. regulacje prawne należy uznać, że zastąpienie numeracji drogi gminnej inną numeracją (110505E zamiast 110506E),

nie może być przedmiotem sprostowania, ponieważ sprostowanie to ma wpływ na merytoryczną treść uchwały.

W ocenie organu nadzoru dokonana przez Radę poprawka „oczywistej omyłki pisarskiej” ma charakter merytoryczny, ponieważ wpływa na treść uchwały jako aktu prawa miejscowego. Wydany akt prawny adresowany jest do obywateli, zatem musi być spójny, odzwierciedlać rzeczywisty przebieg dróg gminnych wraz z prawidłową numeracją dróg. Zatem analizując treść uchwał o zaliczeniu dróg do kategorii dróg gminnych wszystkie parametry muszą być spójne i zgodne z nazewnictwem i numeracją stosowaną w uchwale. Błędne przypisanie przebiegu określonego odcinka drogi gminnej do niewłaściwego jej numeru wywołuje skutek o charakterze merytorycznej zmiany i nie podlega sprostowaniu jako „oczywista omyłka pisarska”.

W ocenie organu nadzoru, uchwała Nr VIII/63/2024 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 25 października 2024 r. w sprawie sprostowania omyłki pisarskiej w uchwale Nr XLIX/366/2018 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 30 października 2018 r. w sprawie zaliczenia dróg usytuowanych na terenie Wolborza do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu 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:

Burmistrz Wolborza