



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.421.2021

Łódź, 21 maja 2021 r.

Rada Miejska w Strykowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIV/337/2021 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w Uchwale nr XXXIII/325/2021 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stryków w 2021 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 kwietnia 2021 r. Rada Miejska w Strykowie podjęła uchwałę nr XXXIV/337/2021 w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w Uchwale nr XXXIII/325/2021 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stryków w 2021 roku. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 22 kwietnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Strykowie zawiadomienia z dnia 11 maja 2021 r. znak: PNIK-I.4131.421.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. W odpowiedzi na zawiadomienie, pismem z dnia 17 maja 2021 r. znak: OR.0711.112.2021 Przewodniczący Rady Miejskiej w Strykowie poinformował, że Rada na najbliższej sesji, która zaplanowana została na 20 maja 2021 r.,

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzynka
www.lodzkie.eu

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 www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

uchyli przedmiotową uchwałę. Pomimo powyższego zobowiązania, na sesji w dniu 20 maja 2021 r. uchwała w sprawie uchylecia uchwały nr XXXIV/337/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 r. nie została podjęta. W zaistniałej sytuacji organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały nr XXXIV/337/2021 z dnia 15 kwietnia 2021 r. Rada Miejska w Strykowie wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638).

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. Z kolei z treści art. 40 ust. 1 tej ustawy wynika, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, które rada gminy ustanawia w formie uchwały (art. 41 ust. 1 ww. ustawy). W myśl art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, rada gminy wypełniając obowiązek polegający na zapobieganiu bezdomności zwierząt i zapewnieniu opieki zwierzętom bezdomnym oraz ich wyłapywaniu, określa w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Powołane wyżej przepisy przyznają organom stanowiącym gminy kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 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 ochronie zwierząt nie wynika upoważnienie dla rady gminy do sprostowania uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Aktualnie w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się stanowisko, że uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2040/18; z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16; z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 3051/15), musi zostać zatem ogłoszona i opublikowana, czyli podana do publicznej wiadomości zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

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 zapisy uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie mogą podlegać zmianie bez zachowania trybu określonego przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Dopuszczenie bowiem możliwości prostowania obowiązującej uchwały – programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, 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.: „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. W ocenie organu nadzoru, zmiana jaka została przez Radę Miejską w Strykowie wprowadzona przedmiotową uchwałą do

uchwały nr XXXIII/325/2021 powoduje merytoryczną zmianę treści uchwały, co oznacza, że wadliwości uchwały nr XXXIII/325/2021 nie można byłoby usunąć w drodze sprostowania (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. akt II SA/Po 217/07). 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 orzeczniczą 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 XXXIV/337/2021 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w Uchwale nr XXXIII/325/2021 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Stryków w 2021 roku, 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

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:
Burmistrz Strykowa