



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2023 r.

Poz. 687

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.75.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/604/22 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIX/466/17 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli, w całości, jako sprzecznej z art. 2, art. 7 i 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LVII/604/22 z dnia 22 grudnia 2022 r. Rada Miasta Piekary Śląskie dokonała zmiany § 9 uchwały Nr XXXIX/466/17 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r. poz. 4151; z 2019 r. poz. 8505 oraz z 2020 r. poz. 2). Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 28 grudnia 2022 roku (poz. 8879).

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 23 grudnia 2022 roku.

W dniu 2 stycznia 2023 roku do Wojewody Śląskiego wpłynęło pismo Prezydent Miasta Piekary Śląskie Nr BRM.0711.1.19.2022, w którym wskazano m.in., że:

„(...) w wyniku przeoczenia Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Piekary Śląskie, do podpisu Przewodniczącego Rady Miasta Piekary Śląskie Tomasza Wesołowskiego został skierowany plik elektroniczny, którego treść różniła się od treści Uchwały nr Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 22 grudnia 2022 r., kwotą dodatku funkcyjnego przewidzianego dla mentora (por. § 1 Uchwały). W konsekwencji, organowi nadzoru oraz do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego została przekazana wersja uchwały zawierająca nieprawidłową kwotę dodatku funkcyjnego dla mentora, tj. z kwotą „80 zł” zamiast faktycznie uchwalonej kwoty dodatku w wysokości „100 zł”. Podkreślić należy, że różnica w dokumentach dotyczy jedynie wskazanej wyżej kwoty dodatku funkcyjnego dla mentora (w praktyce dwóch znaków graficznych), a pozostała treść, dokumentu opatrzonego podpisem elektronicznym Przewodniczącego Rady Miasta Piekary Śląskie pozostaje tożsama z treścią Uchwały nr LVII/604/22 podjętą przez Radę Miasta Piekary Śląskie w dniu 22 grudnia 2022 r.”

Zatem podjęta uchwała różni się w treści od uchwały przesłanej do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na jej obszarze. Zgodnie z treścią art. 42 cyt. ustawy zasady 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 myśl art. 13 pkt 2 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik

województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. W zaistniałych okolicznościach, *de facto* ogłoszona treść uchwały nie jest aktem, który został ustanowiony na sesji przez Radę. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie, stąd też warunkiem wejścia w życie przepisu jest nie tylko jego przyjęcie przez posiadający stosowną kompetencję organ, w przewidzianym prawie trybie, ale także ogłoszenie tego aktu prawnego. Akty normatywne niepublikowane nie wchodzą w życie, zatem nie wiążą podmiotów, do których zostały adresowane (por. m.in. wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10, LEX nr 744957). Jak wynika z utrwalonej linii orzecznictwa sądowego, jeśli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści od uchwalonego, to mamy do czynienia z tzw. niebytem uchwały (por. m.in. wyrok NSA sygn. II OSK 662/06, LEX nr 205054, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. II Sa/Sz1065/12). Reasumując powyższe, należy stwierdzić, iż sposób wprowadzenia przedmiotowej uchwały do obrotu prawnego narusza regułę prawną o ogłaszaniu aktów prawa miejscowego określoną w art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając na uwadze wskazane okoliczności podkreślić należy, że akty prawa miejscowego uchwalane przez organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, stanowią przepisy prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP). W wyniku opublikowania w dzienniku urzędowym uchwała wchodzi do obrotu prawnego i kształtuje sytuację prawną szerokiego kręgu podmiotów. Tym samym niedopuszczalne jest pozostawienie w obrocie prawnym aktu, którego treść nie odpowiada rzeczywistej, wyrażonej w przewidzianym przez prawo trybie, woli organu uchwałodawczego, a który został wprowadzony do obrotu prawnego jedynie w wyniku błędu pracowników urzędu obsługującego organ uchwałodawczy, względnie w wyniku błędu technicznego związanego z działaniem systemu komputerowego. Pozostawałoby to w wyraźnej sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jak również z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), tworząc jednocześnie stan niepewności co do prawa (por. m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 czerwca 2013 roku, sygn. akt II SA/Gd 174/13, LEX).

Jednocześnie podkreślić należy, że w rozpatrywanej sprawie wykluczone jest zastosowanie trybu sprostowania aktu normatywnego uregulowanego w art. 17 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące wchodzą w życie po ich ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, z tym że akty prawa miejscowego stanowione przez radę gminy są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który wydaje wojewoda. Podstawą do ogłoszenia jest oryginał aktu normatywnego przedstawiony z wnioskiem o ogłoszenie w dzienniku urzędowy, który organ wydający dziennik kieruje do ogłoszenia (art. 15 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r.). Błędy w ogłoszonym tekście aktu prawa miejscowego prostuje wojewoda w formie obwieszczenia, które ogłasza się w dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt (art. 17 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r.). Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu normatywnego (art. 17 ust. 1). Jednakże, co słusznie podkreślił NSA w wyroku z 22 lutego 2017 r. (sygn. akt II OSK 1501/15) *w trybie art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, mogą być sprostowanie 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 (por. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Warszawa 2010; G. Wierczyński: Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego, Warszawa 2008; S. Wronkowska, M. Zieliński: Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004; P. Radziejewicz: O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 55; wyroki NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., II OSK 880/11, LEX nr 1152191 i z dnia 24 lutego 2011 r., II OSK 343/10, ONSAiWSA 2011/6/108).* Procedura związana z uchwaleniem aktu prawa miejscowego nie kończy się z chwilą podjęcia uchwały przez organ stanowiący, lecz dopiero po jej przekazaniu organowi publikacyjnemu. To z kolei oznacza, że błąd który powstał w trakcie tworzenia dokumentu elektronicznego przed przekazaniem aktu do ogłoszenia, powinien zostać skorygowany poprzez klasyczną nowelizację, a nie w drodze sprostowania.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała narusza prawo w sposób istotny, gdyż jak wskazano wyżej sytuacja, gdy treść uchwały opublikowanej w wojewódzkim promulgatorze i przesłana wojewodzie w trybie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny w swej treści różni się w sposób oczywisty od treści faktycznie podjętej uchwały, godzi w podstawy konstytucyjnego państwa prawa, co czyni koniecznym stwierdzenie nieważności takiej uchwały nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz