



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 1 kwietnia 2014 r.

Poz. 1632

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 650/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska  
Sędzia WSA Małgorzata Malinowska-Grakowicz  
(sprawozdawca)  
Sędzia WSA Jerzy Strzebinczyk

Protokolant

Halina Roslan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 13 listopada 2013 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku  
z dnia 28 marca 2013 r. nr XXXIII/356/2013  
w przedmiocie likwidacji nazw ulic na terenie miasta Kłodzka

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. określa, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku;**
- III. oddala wniosek strony skarżącej o zasądzenie kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270), Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku nr XXXIII/356/2013 z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie likwidacji nazw ulic na terenie miasta Kłodzka, domagając się stwierdzenia jej nieważności z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz § 126 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) i na podstawie art. 200 p.p.s.a. zasądzenia kosztów postępowania według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że w § 1 uchwały Rada postanowiła, że: „Likwiduje się urzędową nazwę ulicy „Zielona”, położonej w mieście Kłodzko.” W uzasadnieniu do uchwały Rada wskazała, że: „Nazwa ulicy „Zielona” została ustalona uchwałą Miejskiej Rady Narodowej w Kłodzku w roku 1976 jako jedna z projektowanych ulic na nowobudowanym osiedlu Kruczkowskiego. Faktycznie nigdy nie została wybudowana i fizycznie nie istnieje.”

Wojewoda wywodził w skardze, że zgodnie z art. 31 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.): „Rady gmin uchwalą i ogłoszą w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. wykazy aktów prawa miejscowego, wydanych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nadal obowiązujących na obszarze tych gmin.” Uchwała rady gminy w sprawie nadania nazwy ulicy ma charakter aktu ogólnego i jest zaliczana do przepisów gminnych. Jednym ze sposobów aktualizacji przepisów gminnych jest ich selekcja dokonywana w ramach publikowania wykazu obowiązujących aktów prawa miejscowego, wskutek czego pominięte akty tracą moc.

W związku z powyższym, organ nadzoru pismem z dnia 23 maja 2013 r. wniósł o udzielenie informacji, czy nazwa ulicy „Zielona” o której mowa w § 1 uchwały była aktualizowana w myśl art. 31 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. W sytuacji bowiem, w której w terminie do dnia 31 grudnia 1990 r. w wykazie aktów prawnych wydanych przez Radę Gminy nie znalazła się uchwała w sprawie nadania nazwy omawianej ulicy, ponowne jej przywrócenie może nastąpić tylko przez radę gminy w trybie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym.

Jednocześnie, w nawiązaniu do § 2 uchwały, w której Rada określiła, że likwiduje się urzędową nazwę ulicy „Krótka”, położonej w mieście Kłodzko, w związku z uzasadnieniem uchwały zgodnie, z którym: „Nazwa ulicy „Krótka” nie została formalnie nadana, co potwierdzone zostało przez Archiwum Państwowe we Wrocławiu Oddział w Kamieńcu Ząbkowickim, również fizycznie nie istnieje”, organ nadzoru wniósł o przesłanie dokumentów potwierdzających brak formalnego nadania nazwy ulicy „Krótka”.

Pismem z dnia 3 czerwca 2013 r. Burmistrz Miasta Kłodzko poinformował organ nadzoru, że na najbliższej sesji Rady Miejskiej w Kłodzku zostanie przedłożony pod obrady projekt uchwały zmieniający uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 28 marca 2013 r. nr XXXIII/356/2013, poprzez wykreślenie w całości § 1, ponieważ w uchwale Rady Miejskiej w Kłodzku nr 51/90/XII z dnia 19 grudnia 1990r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego, wydanych przez Miejską Radę Narodową i Naczelnika Miasta Kłodzka, nadal obowiązujących na terenie miasta Kłodzka, podjętej na podstawie art. 31 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. nie zamieszczono uchwały w sprawie nadania nazwy ul. Zielonej. Odnośnie zapisu § 2 dotyczącego likwidacji nazwy ulicy Krótkiej, Burmistrz przedstawił kserokopię pisma Archiwum Państwowego we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2013r. informującego, iż nie odnaleziono akt normatywnych prawa miejscowego miasta Kłodzka o nadaniu nazwy ul. Krótkiej.”

Dalej Wojewoda wskazał, że uchwałą nr XXXVI/401/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. Rada Miejska w Kłodzku dokonała zmiany uchwały nr XXXIII/356/2013 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie likwidacji nazw ulic na terenie miasta Kłodzka poprzez skreślenie w zmienianej uchwale § 1 o treści: „Likwiduje się urzędową nazwę ulicy „Zielona”, położonej w mieście Kłodzko.”

Zdaniem organu nadzoru, z punktu widzenia legalności zaskarżonej uchwały, z uwagi na § 2 uchwała z dnia 28 marca 2013 r. została podjęta bez podstawy prawnej. Z przesłanych informacji wynika bowiem, że dla ulicy o nazwie „Krótka” w przechowywanym przez Archiwum Państwowe we Wrocławiu zasobie archiwalnym w aktach zespołów: Miejska Rada Narodowa i Zarząd Miejski w Kłodzku, Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Kłodzku, Urząd Miejski w Kłodzku, Miejska Rada Narodowa w Kłodzku nie odnaleziono akt normatywnych prawa miejscowego miasta Kłodzko o nadaniu nazwy ulicy Krótka. W samym uzasadnieniu do uchwały Rada określiła, że nazwa ulicy „Krótka” nigdy nie została nadana, że fizycznie takiej ulicy nie ma.

Wojewoda wywodził, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym do rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach m.in. nazw ulic. Aktualizując przepisy gminne wydane przed 31 grudnia 1990 r. gmina została zobligowana na mocy art. 31 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych do opublikowania wykazu obowiązujących aktów prawa miejscowego, wskutek czego pominięte akty utraciły moc obowiązującą. W świetle powyższego zaskarżona uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, jako że nazwa ulicy „Krótka” nigdy nie została formalnie nadana.

Organ podkreślał, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W istocie, uchwała w sprawie nadania nazwy ulicy jest aktem prawa miejscowego, jednakże fizyczny brak takiej uchwały uniemożliwia podjęcie kolejnych uchwał w przedmiotowym zakresie – w tej sytuacji uchwały w sprawie likwidacji nazwy ulicy.

W ocenie Wojewody w oparciu o zacytowany przepis § 126 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jedynie gdy dotychczasowy akt nadal obowiązuje, kompetencja do jego uchylecia staje się obowiązkiem danego organu, jeśli podejmuje on nowe decyzje w tej samej sprawie. Organ nadzoru zwrócił uwagę, że w piśmiennictwie prezentowane jest stanowisko, że uchylanie przepisów, które nie obowiązują jest zbędne i szkodliwe, gdyż powoduje zamęt informacyjny. Bez znaczenia jest przy tym, z jakiego powodu dotychczasowe rozporządzenie utraciło moc obowiązującą. (G. Wierczyński, Komentarz do zał. § 126 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Oficyna 2009). Spełnienie opisanych w przepisie warunków jest jedyną podstawą do wydania aktu o przedmiotowym charakterze.

Według organu nadzoru w świetle dokonanych ustaleń, rada miejska nie była uprawniona do podjęcia § 2 uchwały nr XXXIII/356/2013 z dnia 28 marca 2013 r. z uwagi na brak podstawy do jej podjęcia. Każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to, w ocenie organu nadzoru, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich 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.” (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna podzieliła argumentację Wojewody.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W myśl art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 271 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: „Konstytucja RP”) – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych aktów tych organów i ich związków, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości

lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń, np. w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury jej uchwalenia. Natomiast stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Wyżej powołany przepis odnosząc się do uchwał organów gminy pozostaje w związku z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. 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 u.s.g..

W rozpoznawanej sprawie, zaskarżona uchwała nie została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym, a skarga wniesiona została do Sądu przez Wojewodę, po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w trybie postępowania nadzorczego.

Oceniając zasadność skargi w świetle wskazanych wyżej kryteriów należy stwierdzić, iż skarga Wojewody zasługuje na uwzględnienie, gdyż zaskarżona uchwała w sprawie likwidacji nazw ulic narusza prawo w stopniu istotnym, skutkującym stwierdzeniem jej nieważności.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.), a także wznoszenia pomników.

Uchwała o nadaniu nazwy konkretnej ulicy ma nieograniczony krąg adresatów, jest zatem uchwałą o charakterze generalnym. Adresatami tymi są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą i zmieniać (co często związane jest z obowiązkiem poniesienia stosownych opłat) adres zamieszkania, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej czy też miejsce położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych. Konieczność aktualizowania adresu jest niekiedy objęta także systemem sankcji administracyjnych. Nazwa ulicy jest tym samym także elementem realizacji praw i obowiązków publicznych, a takie prawa i obowiązki muszą mieć podstawę normatywną powszechnie obowiązującą. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w art. 18 ust. 2 pkt 13 daje radzie gminy podstawę do podejmowania uchwał o nadaniu nazwy ulicom i – choć trudno ją uznać za pełną – jest to podstawa wyraźnie określona, uprawniająca do podejmowania takich uchwał przez organ stanowiący, i to na zasadzie wyłączności, zamieszczona w przepisach samej ustawy ustrojowej. Gdy nie ma szczególnej podstawy prawnej do podjęcia aktu prawa miejscowego, powyższą podstawę w tej sprawie należy uznać za umocowaną w przepisie art. 40 ust. 1 powołanej ustawy.

Przedmiotem niniejszej sprawy pozostaje dokonanie oceny zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku nr XXXIII/356/2013 z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie likwidacji nazw ulic na terenie Kłodzka.

Jak wynika z części wstępnej badanego aktu, podstawę prawną jego uchwalenia stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 13 i art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W § 1 Rada uchwaliła, że likwiduje się urzędową nazwę ulicy „Zielona, położoną w mieście Kłodzko. W § 2 uchwały, Rada określiła, że likwiduje się urzędową nazwę ulicy „Krótka”, położoną w mieście Kłodzko. W § 3 postanowiono, że Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Kłodzka. W § 4 uchwalono zapis o treści: Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. W uzasadnieniu do uchwały Rada wskazała, że: „Nazwa ulicy „Zielona” została ustalona uchwałą Miejskiej Rady Narodowej w Kłodzku w roku 1976 jako jedna z projektowanych ulic na nowobudowanym osiedlu Kruczkowskiego. Faktycznie nigdy nie została wybudowana i fizycznie nie istnieje. Nazwa ulicy „Krótka” nie została formalnie nadana, co potwierdzone zostało przez Archiwum Państwowe we Wrocławiu, Oddział w Kamieńcu Ząbkowickim, również fizycznie nie istnieje”. Z uwagi na powyższe należy formalnie zlikwidować nazwy ulic, które w rzeczywistości nie istnieją i nie ma uzasadnienia, aby ich nazwy figurowały jedynie w niektórych dokumentach i rejestrach.

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że w uchwale Rady Miejskiej w Kłodzku nr 51/90/XII z dnia 19 grudnia 1990 r. w sprawie wykazu aktów prawa miejscowego, wydanych przez Miejską Radę Narodową i Naczelnika Miasta Kłodzka, nadal obowiązujących na terenie miasta Kłodzka, podjętej na podstawie art. 31

ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie gminnym i pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), nie zamieszczono uchwały w sprawie nadania nazwy ul. Zielonej. Tym samym akt prawa miejscowego o nadaniu nazwy ulicy utracił moc z dniem ogłoszenia wykazów na podstawie pkt 4 art. 31 cyt. ustawy. W związku z powyższym ustaleniem, że uchylenie w drodze uchwały nazwy ulicy w przypadku gdy dotychczasowy akt już nie obowiązuje nie ma uzasadnienia prawnego, uchwałą nr XXXVI/401/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. Rada Miejska w Kłodzku dokonała zmiany uchwały nr XXXIII/356/2013 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie likwidacji nazw ulic na terenie miasta Kłodzka poprzez skreślenie w zmienianej uchwale § 1 o treści: „Likwiduje się urzędową nazwę ulicy „Zielona”, położonej w mieście Kłodzko. „Natomiast dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały w świetle zapisu § 2 –, likwiduje się urzędową nazwę ulicy „Krótka”, położoną w mieście Kłodzko”, w ocenie Sądu należy podzielić stanowisko Wojewody, że uchwała z dnia 28 marca 2013 r. została podjęta bez podstawy prawnej.

Z materiału dowodowego zgromadzonego w czasie postępowania nadzorczego wynika, że dla ulicy o nazwie „Krótka” w przechowywanym przez Archiwum Państwowe we Wrocławiu zasobie archiwalnym w aktach zespołów: Miejska Rada Narodowa i Zarząd Miejski w Kłodzku, Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Kłodzku, Urząd Miejski w Kłodzku, Miejska Rada Narodowa w Kłodzku nie odnaleziono akt normatywnych prawa miejscowego miasta Kłodzko o nadaniu nazwy ulicy Krótka. W uzasadnieniu do zapisu § 2 uchwały Rada podkreśliła, że nazwa ulicy „Krótka” nigdy nie została nadana, jak również, że fizyczne takiej ulicy nie ma. Aktualizując przepisy gminne wydane przed 31 grudnia 1990 r. gmina została zobligowana na mocy art. 31 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych do opublikowania wykazu obowiązujących aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego nie zamieszczone w wykazach utraciły moc z dniem ogłoszenia wykazów. Z dokonanych ustaleń wynika, że nazwa ulicy „Krótka” w Kłodzku nigdy nie została formalnie nadana. Skoro więc w obrocie prawnym nie funkcjonuje przepis prawa miejscowego o nadaniu nazwy ulicy „Krótka” to uchwała Rady Miejskiej w Kłodzku nr XXXIII/356/2013 z dnia 28 marca 2013 r. została podjęta bez podstawy prawnej. Podjęcie uchwały o likwidacji nazwy ulicy, która nie została formalnie nadana nie znajduje uzasadnienia prawnego ani faktycznego.

Słusznie organ nadzoru podkreślał, w uzasadnieniu skargi, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, zatem powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Uchwała w sprawie nadania nazwy ulicy jest aktem prawa miejscowego. Brak takiej uchwały uniemożliwia podjęcie kolejnych uchwał w przedmiotowym zakresie – w tej sytuacji uchwały w sprawie likwidacji nazwy ulicy.

Trafnie również Wojewoda w skardze wywodził, że zaskarżona uchwała narusza przepis § 126 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Według zapisu tegoż paragrafu: „1. W rozporządzeniu zamieszcza się przepis uchylający inne rozporządzenie tylko w przypadku, gdy ma ono uchylić: 1) rozporządzenie wcześniejsze, które zostało wydane na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez: a) ten sam organ, który wydaje rozporządzenie uchylające, b) organ, którego właściwość przejął organ wydający rozporządzenie uchylające; 2) rozporządzenie wydane na podstawie nieobowiązującego przepisu upoważniającego, ale pozostawione czasowo w mocy przez nową ustawą, chyba że nowa ustawa przestała obowiązywać. 2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, zachowanego w mocy rozporządzenia nie uchyla się, jeżeli upłynął termin, do którego nowa ustawa zachowała jego moc obowiązującą. W takiej sytuacji w nowym rozporządzeniu zamieszcza się odnośnik informujący o rozporządzeniu, które przestało obowiązywać z mocy samego prawa, a którego treść wiąże się z treścią nowego rozporządzenia. W odnośniku tym podaje się również datę utraty mocy obowiązującej wymienionego rozporządzenia oraz wskazuje przepis prawny, z mocy którego, przestało ono obowiązywać.”

W świetle powyższego przepisu, należy uznać, że jedynie gdy dotychczasowy akt nadal obowiązuje, kompetencja do jego uchylenia staje się obowiązkiem danego organu, jeśli podejmuje on nowe decyzje w tej samej sprawie.

Rada Miejska nie była więc uprawniona do podjęcia § 2 uchwały nr XXXIII/356/2013 z dnia 28 marca 2013 r. z uwagi na brak podstawy do jej podjęcia. Każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Z powyższych względów, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 126 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Sąd na podstawie art. 147§ 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały i orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku. Orzeczenie w punkcie II ma oparcie w przepisie art. 152 p.p.s.a.

W ocenie Sądu w niniejszej sprawie stronie skarżącej nie przysługuje żądany zwrot kosztów postępowania sądowego.

Przede wszystkim należy wskazać, iż przedmiotem sprawy była skarga Wojewody na uchwałę Rady Miasta. Postępowanie w takiej sprawie toczy się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.). Z mocy art. 100 tej ustawy postępowanie sądowe w takich sprawach jest wolne od opłat sądowych. Zatem sam ustawodawca zwolnił występujących w takim postępowaniu skarżących od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, a tym samym możliwości dochodzenia ich zwrotu. Odnosząc się do kwestii żądania zwrotu kosztów zastępstwa prawnego wskazać należy, iż zgodnie z art. 200 p.p.s.a. skarżącemu należą się od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Zdaniem Sądu koszty poniesione przez wojewodę nie mają takiego charakteru. Należy bowiem podnieść, iż postępowanie w sprawie ze skargi wojewody na uchwałę rady jest postępowaniem specyficznym. Wprawdzie toczy się ono w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jednakże nie należy zapominać o pewnych odrębnościach tego postępowania. Wskazać bowiem należy, iż wprawdzie wojewoda jest uprawniony do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy (art. 93 ustawy o samorządzie gminnym), jednakże może to uczynić wyłącznie w przypadku przekroczenia 30-dniowego terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 tej ustawy. Podkreślić przy tym trzeba, że wniesienie skargi do sądu przez wojewodę nie zmienia charakteru jego legitymacji procesowej, która nie wynika – jak to ma miejsce w przypadku innych skarżących – z istnienia interesu prawnego. Skarżona uchwała nie nakłada bowiem na wojewodę żadnego obowiązku, ani nie przyznaje mu żadnych uprawnień. Prawo do zaskarżenia uchwały przez wojewodę wynika zaś wyłącznie ustawy o samorządzie gminnym, który takie uprawnienie przyznaje organowi nadzoru. Zatem w niniejszej sprawie skarżącym jest de facto organ, a nie podmiot który żąda ochrony ze względu na swój interes prawny. Zważyć należy, iż z przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wynika, iż w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji zwrot kosztów postępowania przysługuje od organu, a nie na jego rzecz. Podnieść ponadto należy, iż w przeciwieństwie do innych skarżących występujących przed sądem administracyjnym, dla których wniesienie skargi jest jedyną możliwością dochodzenia praw po zakończeniu postępowania administracyjnego, organ nadzoru jakim jest wojewoda jest uprawniony do działania we własnym zakresie. Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru orzeka o nieważności uchwały w całości lub w części wydając w tym przedmiocie rozstrzygnięcie nadzorcze. Zatem nie sposób uznać, aby koszty poniesione przez organ nadzoru wyłącznie z powodu nie skorzystania z własnych uprawnień można zaliczyć do kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw. W ten sposób bowiem organ nadzoru – nie wykonując swoich ustawowych obowiązków – dodatkowo przerzuca poniesione z tego powodu koszty na organ jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę przepisy zarówno ustawy o samorządzie gminnym, jak i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi trudno uznać, aby taki był cel ustawodawcy. W związku z tym w ocenie Sądu żądanie skarżącego nie znajduje uzasadnienia (por. postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 4 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/OI 257/08).

Dlatego na podstawie art. 200 w związku z art. 209 p.p.s.a. orzeczono jak w punkcie III sentencji wyroku.