



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2022 r.

Poz. 6310

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.835.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 308/XLIII/2022 Rady Gminy Kroczyce z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie przedłużenia istniejących nazw ulic w miejscowości Kroczyce, w części określonej w § 1 i 2 uchwały, a także załączników nr 1 i 2, jako sprzecznych z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2022 roku Rada Gminy Kroczyce podjęła uchwałę nr 308/XLIII/2022 w sprawie przedłużenia istniejących nazw ulic w miejscowości Kroczyce. Uchwała została przekazana Wojewodzie Śląskiemu w trybie nadzoru w dniu 5 września 2022 roku.

W podstawie prawnej uchwały Rada przywołała art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako „ustawa”) oraz art. 41 i 42 ustawy.

W ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza prawo.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy uprawnia radę gminy do podejmowania 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 2022 r. poz. 1693 ze zm.).

Z treści kwestionowanych przepisów uchwały wynika, że Rada postanowiła m.in. **przedłużyć istniejącą nazwę drogi publicznej 674 024S ulicy Sienkiewicza położonej na terenie miejscowości Kroczyce, do granicy z działką 417 obręb Kroczyce Stare (§ 1 uchwały) oraz istniejącą nazwę drogi publicznej 674 028 S ulicy Polnej położonej na terenie miejscowości Kroczyce, o działki oznaczone nr ewidencyjnymi 270/9, 275/1, 272/6, 272/9, 273/5, 274/7 obręb Kroczyce Stare (§ 2 uchwały)**. Z analizy wskazanych wyżej przepisów oraz przyporządkowanych im załączników graficznych wynika jednak, że powyższe informacje nie odpowiadają w pełni prawdzie. Organ nadzoru powziął informację, zweryfikowaną za pomocą kwerendy w portalu Geoportal (<https://www.geoportal.gov.pl/>) i potwierdzoną następnie przez Urząd Gminy Kroczyce, iż w przebiegu wskazanych wyżej ulic znajdują się zarówno części będące drogami publicznymi jak i drogi wewnętrzne. W przypadku ulicy Sienkiewicza drogami wewnętrznymi, nie będącymi własnością gminy, są dwie ślepo zakończone uliczki przedstawione w załączniku graficznym nr 1 do uchwały jako odchodzące w bok od głównej ulicy, natomiast w przypadku ulicy Polnej działka o numerze ewidencyjnym 274/7 obręb Kroczyce Stare również nie należy do gminy i tym samym nie stanowi części drogi publicznej. Oznacza to, że w uchwale doszło do wewnętrznej sprzeczności pomiędzy treścią wskazanych przepisów §§ 1 i 2 a treścią odpowiadających im załączników graficznych, co może wprowadzać w błąd jej adresatów i dezorientować ich co do zakresu jej obowiązywania.

Dla nadania drodze charakteru drogi gminnej konieczne jest podjęcie przez radę gminy uchwały w oparciu o art. 7 ust.2 ustawy – o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych, przy czym jest to możliwe

wyłącznie w sytuacji, gdy gmina dysponuje tytułem własności dla wszystkich nieruchomości zajętych pod drogę. Następnie, w oparciu o art. 7 ust. 3 ww. ustawy rada winna określić przebieg istniejącej drogi gminnej. Dopiero takiej właśnie drodze publicznej i o tak ustalonym przebiegu nadawana jest nazwa. Z tego też względu należy również zwrócić uwagę na użyty w § 5 uchwały zwrot: *zaktualizowany przebieg ulic (...) określają załączniki graficzne (...)*. Użycie go sprawia, że – w odniesieniu do dróg publicznych (ul. Sienkiewicza i ul. Polnej) – z treści uchwały można wywodzić, że mocą jej przepisów dokonano zmiany przebiegu dróg publicznych. Co, jak wyżej wskazano jest nieuprawnione i niedopuszczane na tej podstawie prawnej; zwłaszcza bez wcześniejszego uregulowania stosunków własnościowych nieruchomości.

Uchwała podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. Regulacje uchwały podjętej na podstawie ww. przepisu mogą więc dotyczyć wyłącznie nadania nazwy ulicy (ulicom). Jednocześnie przepisy prawa miejscowego winny być formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Nie kwestionując prawa Rady do nadania nazwy również ulicom, w skład których wchodzi działki nie należące do gminy (za zgodą właścicieli, którą to zgodę gmina uzyskała) należy stwierdzić, że wskazane wyżej przepisy naruszają, w ocenie organu nadzoru, konstytucyjną zasadę pewności prawa i wywodzoną z niej zasadę poprawnej legislacji opierające się na art. 2 Konstytucji RP. Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

W opinii organu nadzoru, podniesiony powyżej zarzut nieprawidłowej regulacji § 1 i 2 uchwały, należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jednocześnie stwierdzenie nieważności wskazanych wyżej § 1 i 2 implikuje usunięcie również powiązanych załączników graficznych, gdyż stałyby się one w tej sytuacji bezprzedmiotowe. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).*

Na marginesie wypada dodać, że załączniki graficzne do uchwały (zarówno kwestionowane Załączniki Nr 1 i Nr 2, jak i Załączniki Nr 3 oraz Nr 4) ze względu na niską rozdzielczość i użycie tylko jednego koloru do oznaczenia *przebiegu* ulic (tego samego dla dotychczasowego, jak i przyjętego uchwałą) są niezbyt czytelne dla potencjalnego adresata aktu, co jednak w ocenie organu nadzoru nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jako że w przypadku pozostawionych w obrocie nazw dróg wewnętrznych (ul. Jurajska i ul. Bielaków) nadanie tychże nastąpiło za zgodą właścicieli nieruchomości zajętych pod te drogi.

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 308/XLIII/2022 Rady Gminy Kroczyce z dnia 31 sierpnia 2022 w sprawie przedłużenia istniejących nazw ulic w miejscowości Kroczyce – w części określonej we wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

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