



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 października 2022 r.

Poz. 6521

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.817.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 października 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/388/2022 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), dalej jako „ustawa”, 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 r. Rada Miejska w Sośnicowicach przyjęła uchwałę Nr XLIX/388/2022 w sprawie zmiany nazwy ulicy, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi mapa przebiegu drogi gminnej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 13 i art. 41 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 września 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy: *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 2021 r. poz. 1376 i 1595 oraz z 2022 r. poz. 32), a także wznoszenia pomników.*

Z kolei z art. 7 ust. 1 – ust. 3 ustawy o drogach publicznych wynika, że:

1. *Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.*

2. *Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.*

3. *Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny,*

precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

W przepisie § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały w wskazano, że:

§ 1. 1. Zmienia się nazwę ulicy „bez nazwy/od ul. Kasztanowej koło RSP/” w treści załącznika Nr 1 do Uchwały Nr XX/161/67 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach z dnia 31 marca 1987r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych oraz lokalnych miejskich, tj. odcinka drogi gminnej, położonego na działce o numerze ewidencyjnym 297/12; arkusz 1, (Kw nr GL1/G00003027/3), obręb Sośnicowice, w miejscowości Sośnicowice, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako „RIIIb”; „RIVa”; „BP”, przebiegającego od drogi gminnej nr 650 659S – ulicy Styczyńskiego do drogi gminnej nr 650 658S – ulicy Kasztanowej, w kierunku południowo-wschodnim, na odcinku 91 mb, na „ulica Arki Bożka”.

2. Graficzny przebieg drogi gminnej opisanej w ust. 1 przedstawiony jest na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.

Wymaga podkreślenia, że uchwała Nr XX/161/67 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach z dnia 31 marca 1987 r. dotyczyła zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz lokalnych miejskich a nie nadania nazw tym drogom. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w celu nadania nazwy przedmiotowej drodze gminnej (tj. ulicy „bez nazwy/od ul. Kasztanowej koło RSP/”) była obowiązana podjąć uchwałę w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy w sprawie nadania nazwy drodze, a nie dokonać nowelizacji (zmiany) ww. załącznika Nr 1 do uchwały XX/161/67 Wojewódzkiej Rady Narodowej, poprzez wprowadzenie w oznaczeniu zaliczanej drogi jej nowej nazwy, tj. nadając jej nazwę „ulica Arki Bożka”.

Należy mieć na uwadze, że uchwała Nr XLIX/388/2022 jest aktem prawa miejscowego. Jako akt prawa miejscowego powinna być skonstruowana poprawnie językowo i logicznie oraz zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis (np. czy dany przepis obowiązuje), a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Skoro organ stanowiący gminy nie nadał wcześniej nazwy przedmiotowej drodze (droga od chwili jej zaliczenia do kategorii dróg gminnych była bez nazwy) to nie można teraz dokonywać jej zmiany. Zmiany nazwy można dokonać tylko tej drogi, która uprzednio miała już nadaną nazwę. Jak już wyżej wskazano, Rada Miejska w celu nadania nazwy ww. drodze była obowiązana podjąć uchwałę w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy w sprawie nadania nazwy drodze, a nie w sprawie zmiany nazwy drogi (drogi której nigdy nie nadano nazwy) dokonać nowelizacji (zmiany) ww. załącznika Nr 1 do uchwały w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych oraz lokalnych miejskich. Należy przy tym podkreślić, że przyjęcie poglądu przeciwnego, mogłoby zagrażać pewności i bezpieczeństwu obrotu prawnego, a tym samym godzić w ustaloną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, gdyż dokonano zmiany nazwy, która nigdy nie została nadana. Dodatkowo należy podkreślić, że uchwała w sprawie nadania nazwy drodze i uchwała w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych to uchwały podejmowane na podstawie dwóch odrębnych podstaw prawnych, tj. odpowiednio na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy oraz art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Rada Miejska nie jest upoważniona do nadawania nazwy drogom publicznym poprzez dokonywanie zmiany oznaczeń dróg wymienionych w uchwale o zaliczeniu dróg do kategorii dróg gminnych. Takie działanie Rady nie skutkuje nadaniem nazwy drogom (nazwa ta nie zaistnieje w obrocie prawnym), a dodatkowo, co już wyżej zasygnalizowano, zagraża pewności i bezpieczeństwu obrotu prawnego.

Konkludując, Rada Miejska w Sośnicowicach podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Powyższe naruszenie prawa, stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą

regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 uchwała Nr XLIX/388/2022 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany nazwy ulicy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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