



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 09 marca 2023 r.

Poz. 2272

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.151.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 marca 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 54.510.2023 Rady Miasta Rydułtowy z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie nazw ulic i placów na terenie Miasta Rydułtowy, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) i art. 7 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 26 stycznia 2023 r. Rada Miasta Rydułtowy podjęła uchwałę Nr 54.510.2023 w sprawie nazw ulic i placów na terenie Miasta Rydułtowy.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 1 lutego 2023 roku.

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

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta ustaliła nazwy ulic i placów na terenie Miasta Rydułtowy, zgodnie z wykazem stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały. Załącznik z kolei stanowi tabelę podzieloną na trzy kolumny o następujących nazwach: *Lp*, *Cecha*, *Nazwa w pełnym brzmieniu*, zawierającą wykaz nazw 150 ulic, placów i rond.

Rada Miasta nadała uchwale charakter prawa miejscowego powołując w jej podstawie prawnej j.m.in. art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz przewidując datę wejścia jej w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Miasta o informację, czy nazwy ulic i placów ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały, zostały już kiedykolwiek nadane. Jeżeli nadawane byłyby mocą przedmiotowej uchwały po raz pierwszy – organ nadzoru prosił o wskazanie, czy ulice oraz place, którym nadano nazwy, są drogami publicznymi, czy drogami wewnętrznymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1693 ze zm.). W przypadku, gdy byłyby to drogi wewnętrzne, prosił również o udzielenie informacji, czy przed nadaniem nazw drogom, uzyskano pisemne zgody właścicieli terenów, na których są one zlokalizowane, na nadanie nazw - stosownie do art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych.

Pismem Nr MG.6625.000001.2023, MG.KW.000135.2023 z dnia 27 lutego 2023 roku Miasto Rydułtowy poinformowało, co następuje:

W odpowiedzi na pisma z dnia 23 lutego 2023 r. znak sprawy NPII.4130.136.3.2023 i NPII.4131.1.151.2023 informuję, że nazwy ulic i placów ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały Rady Miasta Rydułtowy z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie nazw ulic i placów na terenie Miasta Rydułtowy zostały wcześniej nadane odrębnymi uchwałami.

W/w uchwała zmienia sposób zapisu skrótów w nazwach ulic. Skróty gen., św., o., ks. w obowiązujących uchwałach zapisane zostały dużą literą. Przedmiotowa uchwała zmienia ten zapis dostosowując nazwy do nazw obowiązujących w rejestrze TERYT oraz do zasad pisowni polskiej.

Ponadto uchwała w sprawie nazw ulic i placów na terenie Miasta Rydułtowy miała na celu zebrać w całość wszystkie obowiązujące nazwy ulic i placów na terenie Miasta.

Kompetencję do podjęcia powyższej uchwały Rada Miasta Rydułtowy wywiodła z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że 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 2018 r. poz. 2068), a także wznoszenia pomników. Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych podjęcie przez radę uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana.

Istotą uchwały nadającej nazwy ulicom w oparciu o ww. art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym jest nie tylko nadanie im nazwy, ale i precyzyjne określenie dróg (nieruchomości), którym nadawana jest nazwa. Z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać np. oznaczenia ewidencyjne gruntów lub inne informacje, które pozwolą ustalić precyzyjnie usytuowanie ww. dróg w terenie. Ponadto Rada Miasta, podejmując taką uchwałę, musi dysponować dodatkowymi informacjami w sprawie nazywanych ulic: w zakresie kategorii dróg (czy mają one status drogi publicznej czy wewnętrznej), jak również stosunków własnościowych na nieruchomościach, przez które ulice te przebiegają. Informacje te bowiem są niezbędne dla zachowania przewidzianych prawem procedur – determinujących legalność podejmowanej uchwały.

Rada zatem – jako organ wykonujący kompetencję zawartą w upoważnieniu ustawowym polegającą na nadaniu nazwy ulicom, zobligowana jest do określenia nazw dróg, oraz do ich precyzyjnego skonkretyzowania w uchwale. Tylko bowiem uchwała o takiej treści normatywnej może korzystać ze statusu aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie sądowo administracyjnym przyjmuje się bowiem, że spośród uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym jedynie akty o nadaniu nazwy ulicom, mają charakter aktu prawa miejscowego, z uwagi na nieograniczony krąg adresatów, którymi są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą i zmieniać adres zamieszkania, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej czy też miejsce położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych (wyrok NSA z 15.11.2018 r., II OSK 1852/18, LEX nr 2601919).

Tymczasem, Rada Miasta Rydułtowy wprowadzie posłużyła się prawno-kształtującym sformułowaniem „ustala się nazwy ulic i placów”, niemniej jednak nie dokonała konkretyzacji nieruchomości, których nazwy te dotyczą. Rada postanowiła ustalić nazwy – jedynie zgodnie z wykazem, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały. Rada kwestionowaną uchwałą zatem w istocie nie nadała nazw ulicom, a jedynie sporządziła wykaz nazw ulic istniejących na terenie miasta Rydułtowy. Z treści pisma Miasta Rydułtowy wynika, że *uchwała w sprawie nazw ulic i placów na terenie Miasta Rydułtowy miała na celu zebrać w całość wszystkie obowiązujące nazwy ulic i placów na terenie Miasta* – co oznacza, że wolą Rady Miasta nie było nadanie uchwale charakteru normatywnego. W konsekwencji należy uznać, że uchwała nie stanowi ani nie konstytuuje nowych stanów prawnych (nowych nazw ulic), ale ma charakter wyłącznie porządkujący, potwierdzający jedynie istniejący stan faktyczny. Tym samym uchwała taka nie może korzystać ze statusu aktu prawa miejscowego i jako taka nie może być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi takie jak: akt musi być wydany przez kompetentny organ na podstawie szczególnego upoważnienia ustawowego, musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), wywierający „skutki zewnętrzne”. W przedmiotowej sprawie brak szczególnego upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego w sprawie ustalenia wykazu nazw ulic. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznie normą o charakterze

kompetencyjnym i nie stanowi on podstawy do podjęcia uchwały o charakterze powszechnie obowiązującym. W odniesieniu jedynie do uchwał w sprawie nazw ulic Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2005 r. (sygn. akt OSK 879/05) zajął stanowisko, iż „co prawda, w obecnym stanie prawnym brak jest w ustawie szczególnej podstawy prawnej do nadawania przez radę gminy nazw ulicom. Istniejąca w tym zakresie luka konstrukcyjna nie może jednak przesądzać o braku możliwości nadania uchwale rady gminy w tym zakresie waloru aktu prawa miejscowego. Brak powszechnie obowiązującego charakteru takiej uchwały powodowałby zniweczenie zasadności nadawania nazw ulicom i poddawał w wątpliwość realizację istotnych z punktu widzenia interesu publicznego funkcji ewidencyjnych, zabezpieczenia porządku, bezpieczeństwa, ochrony życia i zdrowia ludzkiego takiej uchwały”. Tym samym wywodzone z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego dotyczy jedynie uchwał w sprawie nadania nazw ulicom. Upoważnienia tego nie można rozszerzać natomiast na inne akty prawne podejmowane w oparciu o ten przepis ustawy. Nie ma natomiast żadnego innego szczególnego przepisu prawa, który upoważniałby gminę do regulacji w formie aktu prawa miejscowego zagadnień związanych z wykazem nazw ulic i placów.

Ponadto należy podkreślić, że w ocenie organu nadzoru posłużenie się w uchwale o charakterze porządkującym – kategorycznym sformułowaniem „ustala się nazwy” jest niedopuszczalne. Takie sformułowanie bowiem nadaje uchwale stanowiący i rozstrzygający charakter. Sugeruje bowiem to, że Rada Miasta w drodze tej uchwały dokonała uregulowania stanu prawnego – to jest, że tym aktem nadała nazwy ulicom i placom w nim wymienionym. Tymczasem – jak wynika z pisma Gminy Rydułtowy – *nazwy ulic i placów ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do uchwały Rady Miasta Rydułtowy z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie nazw ulic i placów na terenie Miasta Rydułtowy zostały wcześniej nadane odrębnymi uchwałami*. To oznacza, że nazwy zostały nadane im już wcześniej – to jest przed podjęciem kwestionowanej uchwały. Tym samym Rada Miasta Rydułtowy, posługując się ww. kategorycznym sformułowaniem, unormowała ponownie sprawy już wcześniej przez nią rozstrzygnięte. Takie zaś działanie w ocenie organu nadzoru jest niedopuszczalne. Rozstrzygając te kwestie Rada nie zawarła – wymaganych przez zasady techniki legislacyjnej - przepisów przejściowych, dostosowujących, uchylających, zmieniających, odnoszących się do wcześniej podjętych przez Radę Miasta uchwał, które nadal funkcjonują w obrocie prawnym. W konsekwencji istotnie naruszyła prawo.

Dodatkowo należy wskazać, że uchwała w zakresie, w jakim ustala nową pisownię skrótów w nazwach ulic również istotnie narusza prawo. Gmina Rydułtowy w piśmie oświadczyła, że: *W/w uchwała zmienia sposób zapisu skrótów w nazwach ulic. Skróty gen., św., o., ks. w obowiązujących uchwałach zapisane zostały dużą literą. Przedmiotowa uchwała zmienia ten zapis dostosowując nazwy do nazw obowiązujących w rejestrze TERYT oraz do zasad pisowni polskiej. W/w uchwała zmienia sposób zapisu skrótów w nazwach ulic. Skróty gen., św., o., ks. w obowiązujących uchwałach zapisane zostały dużą literą. Przedmiotowa uchwała zmienia ten zapis dostosowując nazwy do nazw obowiązujących w rejestrze TERYT oraz do zasad pisowni polskiej*.

W ocenie organu nadzoru zmiana *zapisu skrótów w nazwach ulic* stanowi zmianę nazw ulic, wymagającą podjęcia odrębnej uchwały. Zmiana nazwy ulicy może odbyć się w drodze zmiany uchwały, która tę nazwę nadawała, może również nastąpić przez podjęcie nowych uchwał. Jak wcześniej wskazano – warunkiem prawidłowo podjętej uchwały jest precyzyjne określenie w jej treści, dróg (nieruchomości), którym te nazwy są nadawane. Z całą pewnością zmiana taka (nawet jeśli tylko dotyczy skrótu będącego elementem nazwy) nie może odbyć się - tak jak w tej sprawie – w sposób dorozumiany – poprzez sporządzenie jedynie wykazu istniejących na terenie Gminy ulic i placów.

Należy także zauważyć, że upoważnienie rady gminy w zakresie nazewnictwa określonych elementów struktur urbanistycznych zostało w art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy ograniczone do nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. W treści uchwały, ani w uzasadnieniu do projektu uchwały nie wskazano, czy nazwy dotyczą dróg wewnętrznych czy też ulic i placów, które są drogami publicznymi. Tym samym organ stanowiący podejmując kwestionowaną uchwałę nie miał pewności, czy na podstawie tego przepisu może rozstrzygać o wszystkich placach, których nazwy uregulowano przedmiotową uchwałą.

Organ nadzoru podkreśla, iż w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno

być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż 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.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Rada Miasta Rydułtowy, podejmując uchwałę Nr 54.510.2023 z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie nazw ulic i placów na terenie Miasta Rydułtowy, istotnie naruszyła prawo, to jest: art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i art. 7 Konstytucji RP, a tym samym stwierdzenie nieważności tej uchwały – w całości, 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, 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