



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 marca 2024 r.

Poz. 2185

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.161.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 marca 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/574/2024 Rady Gminy Wilkowice z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie nadania nazwy ulicy w miejscowości Bystra (obręb ewidencyjny: Bystra Krakowska, jednostka ewidencyjna: Wilkowice), w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 31 stycznia 2024 r. Rada Gminy Wilkowice, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LXIV/574/2024 w sprawie nadania nazwy ulicy w miejscowości Bystra (obręb ewidencyjny: Bystra Krakowska, jednostka ewidencyjna: Wilkowice), zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada powołała, m.in. art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym i art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 9 lutego 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym *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 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783 i 2185), a także wznoszenia pomników.*

Zaś wedle art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych *podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana.*

Pismem z dnia 14 lutego 2024 r. organ nadzoru zwrócił się do Wójta Gminy Wilkowice o przekazanie informacji, czy przed podjęciem uchwały właściciel działki o nr 836/10 wyraził pisemną zgodę, o której mowa w art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych. W odpowiedzi na powyższe, 16 lutego 2024 r. do organu nadzoru wpłynęły dokumenty, z których wynika, że właściciele ww. działki pismem złożonym w dniu 25 stycznia 2024 r. zaproponowali, aby droga wewnętrzna nosiła nazwę „Rajdowa”. Zgodnie z informacjami zawartymi w notatce służbowej Wójta Gminy Wilkowice z dnia 31 stycznia 2024 r., zaproponowana nazwa nie została zaakceptowana przez radnych Gminy Wilkowice na branżowej komisji. W związku z tym, Wójt zwrócił się bezpośrednio do właścicieli działki o zaproponowanej innej nazwy. Propozycja przedstawiona przez

właściciele nie była możliwa do zaakceptowania z uwagi na istnienie już w tej miejscowości ulicy o tożsamej nazwie. Końcowo, w trakcie rozmowy telefonicznej przeprowadzonej 30 stycznia 2024 r. właściciele zaproponowali nazwę „Bażantowa”. Nazwa została zaakceptowana przez Radę, co znalazło wyraz w analizowanej uchwale.

Mając na uwadze treść powołanych przepisów, a także stan faktyczny zaistniały w niniejszej sprawie, organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Z informacji przekazanych przez Wójta Gminy Wilkowice jasno wynika, że nazwa przyjęta przez Radę w badanej uchwale została zaakceptowana przez właścicieli działki jedynie w formie ustnej, tj. telefonicznie. Tymczasem art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych stanowi wyraźnie, iż zgoda musi przybrać formę pisemną i charakteryzować się konkretnością. Jak wskazał bowiem w jednym ze swych orzeczeń WSA w Łodzi [...] *zgoda takiej nie może zastępować wyrażona ustnie i utrwalona w notatce akceptacja dla zaproponowanej nazwy ulicy, skoro przepis art. 8 ust. 1a u.d.p. w sposób jasny i bezsporny ustanawia wymóg uzyskania w tym względzie pisemnej zgody właścicieli terenów, na których zlokalizowana jest droga. [...] zgoda, o której mowa w art. 8 ust. 1a u.d.p., każdorazowo obejmuje tylko i wyłącznie konkretną propozycję nazwy, a zatem w razie zmiany koncepcji nazewnictwa, dla nowej nazwy niż pierwotnie zakładana, konieczne jest uzyskanie nowej zgody właścicieli terenów* (wyrok WSA w Łodzi z 10.02.2022 r., III SA/Łd 930/21, LEX nr 3313556).

Zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny oraz orzecznictwa, jako istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności danego aktu w całości należy traktować nie tylko naruszenia merytoryczne, ale i formalne. Jak wskazał bowiem w jednym ze swych orzeczeń NSA [...] *do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez ich wadliwą wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał* (wyrok NSA z 9.01.2024 r., I OSK 2012/22, LEX nr 3668222).

Biorąc pod uwagę powyższe, nie ulega wątpliwości, że Rada przed uchwaleniem ww. aktu nie pozyskała od właścicieli nieruchomości, na której położona jest droga wewnętrzna, pisemnej zgody na nadanie jej ściśle określonej nazwy. Spowodowało to, że Rada uchybiła uregulowanemu ustawowo trybowi podejmowania tejże uchwały, a co za tym idzie, dopuściła do zaistnienia istotnego naruszenia prawa.

Ponadto, uchwała ta obciążona jest również wewnętrzną sprzecznością. Tytuł uchwały, a także treść § 1 *in fine* sugerowałyby, że dotyczy ona nadania nazwy ulicy. Z brzmienia § 1 *in principio*, jak również z przedstawionych przez Wójta Gminy Wilkowice informacji wynika zaś, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z drogą wewnętrzną. W tym miejscu organ nadzoru pragnie zauważyć, że ulice i drogi wewnętrzne stanowią odrębne kategorie prawne. W myśl art. 2 ust. 3 ustawy o drogach publicznych *Drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na drogi zamiejskie i ulice oraz klasy, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.)*. Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 1 powołanej ustawy *Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi*.

Z powyższego wynika, że ulice klasyfikować należy jako drogi o charakterze publicznym. Takowej cechy nie mają natomiast drogi wewnętrzne. Właśnie z tego powodu przed podjęciem uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej ustawodawca wymaga pozyskania od właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana pisemnej zgody.

Uwzględniając poczynione wyżej wyjaśnienia zasadnym staje się więc uznanie, że uchwała Rady pozbawiona jest przejrzystości, a co za tym idzie, nie jest możliwe ustalenie, czy dotyczy ona nadania nazwy ulicy, czy też drogi wewnętrznej.

Przedstawione uchybienia 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 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. 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 LXIV/574/2024 Rady Gminy Wilkowice z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie nadania nazwy ulicy w miejscowości Bystra (obręb ewidencyjny: Bystra Krakowska, jednostka ewidencyjna: Wilkowice) – 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