



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 3160

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.266.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/153/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie nadania nazwy skwerowi położonemu na terenie miasta Zabrze, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2025 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XVI/153/25 w sprawie nadania nazwy skwerowi położonemu na terenie miasta Zabrze, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Rada Miasta w regulacji § 1 i 3 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Nadać nazwę „Skwer im. Rodziny Wilczków – założycieli Pawłowa” skwerowi położonemu na terenie miasta Zabrze u zbiegu ulic gen. Władysława Sikorskiego i ks. Edwarda Mendego, na działce nr 3572/127, obręb 0001 Bielszowice, arkusz mapy 2, stanowiącej własność Gminy Miejskiej Zabrze.

§ 3. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Następnie należy zaznaczyć, że podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wywiodła z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy, zgodnie z którym – *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 2024 r. poz. 320 i 1222), a także wznoszenia pomników.*

Organ nadzoru pismem z dnia 4 kwietnia 2025 r. nr NPII.4130.18.17.2025, zwrócił się do Prezydenta Miasta Zabrze o udzielenie informacji, czy ww. skwer stanowi drogę publiczną lub drogę wewnętrzną w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.). W odpowiedzi doręczonej organowi nadzoru w dniu 8 kwietnia 2025 r. (pismo znak WG-II.6625.2.2025) wskazano m.in., że: *działka numer 3572/127, na której znajduje się skwer, zgodnie z prowadzoną ewidencją*

gruntów i budynków dla miasta Zabrze posiada użytek „Bz” – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe i stanowi własność Gminy Miejskiej Zabrze.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że narusza ona istotnie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 1-10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, tj. *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia* – oznacza, że Rada błędnie zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, gdyż nie należy ona bowiem do żadnej z kategorii aktów wymienionych w art. 13 pkt 1-10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji, a tylko takie kategorie uchwał podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 i 10 omawianej ustawy). Aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, a w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Tych cech przedmiotowej uchwały brak, dlatego też nie może ona zostać ogłoszona w sposób przewidziany dla aktów prawa miejscowego.

W szczególności nie sposób dopatrzeć się tu istnienia szczególnego upoważnienia ustawowego pozwalającego radzie nadać – prawem powszechnie obowiązującym – nazwę skwerowi.

Z informacji przesłanej do organu nadzoru jednoznacznie wynika, iż skwer, któremu Rada Miasta Zabrze postanowiła nadać nazwę „Skwer im. Rodziny Wilczków – założycieli Pawłowa” nie stanowi drogi publicznej lecz zgodnie z *prowadzoną ewidencją gruntów i budynków dla miasta Zabrze posiada użytek „Bz” – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe*. Skwer (plac), któremu nadano nazwę, nie posiada zatem statusu drogi publicznej, którego istnienia wymaga art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy. A tylko w takim przypadku nadanie nazwy skwerowi (placowi) może nastąpić w formie aktu prawa miejscowego. W pozostałych przypadkach nadanie nazwy skwerom niebędącym drogą publiczną może przybrać postać tylko i wyłącznie uchwały „zwykłej”, podejmowanej w oparciu o art. 18 ust. 1 ustawy i to tylko wówczas, gdy miasto jest właścicielem terenu (nieruchomości), któremu rada tego miasta nadaje nazwę. Podobne stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 20 grudnia 2018 r. sygn. akt IV Sa/Po 969/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzając, iż *podjęcie uchwały w przedmiocie nazwy ulicy niebędącej drogą publiczną stanowi przejaw władztwa gminy o charakterze wewnętrznym. Rada nie ma obowiązku podjęcia uchwały w tym zakresie, zaś podjęta uchwała nie ma mocy prawnej powszechnie obowiązującej* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 503/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 146/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Zastrzeżenie wynikające z treści art. 18 ust. 1 ustawy oznacza zatem, że wszędzie tam, gdzie przepis ustawy nie określa jako kompetentnego innego organu, zostaje przyznana kompetencja radzie. Przepis ten jest wyrazem ustawowej zasady domniemania kompetencji przysługujących gminie na rzecz rady gminy. Zatem podjęcie uchwały w sprawie nadania nazwy skwerowi jest możliwe również na zasadzie domniemania kompetencji z art. 18 ust. 1 ustawy w związku z art. 6 ust. 1 oraz 7 ust. 1 ustawy, z których wynika, że gmina jest samodzielna w zakresie wykonywania powierzonych jej zadań, jednakże samodzielność ta ograniczona została do spraw związanych z lokalnymi potrzebami wspólnoty. Jednakże w tym przypadku uchwała w sprawie nadania nazwy skwerowi może przybrać postać tylko i wyłącznie uchwały „zwykłej”, podejmowanej w oparciu o art. 18 ust. 1 ustawy.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie.

Organ nadzoru zaznacza, że samo stwierdzenie nieważności przepisu § 3 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Taka uchwała zatem również nie czyniłaby zadość wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zasad określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa do stanowionego przez nie prawa.

W tym miejscu należy dodatkowo wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Powyższy przepis zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z powołanego przepisu Konstytucji wynika, iż organy administracji publicznej obowiązują zasada: „co nie jest prawem dozwolone jest zakazane”. Innymi słowy, jeżeli organ administracji publicznej podejmuje działanie w sprawie, co do której przepis prawa wyraźnie lub pośrednio nie wskazuje jego właściwości, działanie takie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze przedmiotową uchwałą naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 1-10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Powyższe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 XVI/153/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie nadania nazwy skwerowi położonemu na terenie miasta Zabrze, 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, 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