



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.853.2024

Katowice, dnia 31 października 2024 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/47/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 września 2024 r. w sprawie nadania nazwy ulicy w miejscowości Porąbka, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych” oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 26 września 2024 r. Rada Gminy Porąbka, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr VII/47/2024 w sprawie nadania nazwy ulicy w miejscowości Porąbka, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 1 października 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa uzasadniającymi stwierdzenie jej nieważności w całości.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że 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 2024 r. poz. 320 i 1222), a także wznoszenia pomników.

Następnie, analizie poddać wypada regulacje zawarte w ustawie o drogach publicznych.

W myśl definicji ustawowej „drogi” zawartej w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, ilekroć mowa o drodze należy przez to rozumieć *budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.*

Dokonując całościowej wykładni ustawy o drogach publicznych, zauważyć należy, że drogi w rozumieniu tej ustawy podzielić m.in. na drogi publiczne oraz drogi wewnętrzne.

Kategoria dróg publicznych podlega dalszym podziałom.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych *Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:*

- 1) drogi krajowe;
- 2) drogi wojewódzkie;
- 3) drogi powiatowe;
- 4) drogi gminne.

Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 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 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.)*.

Poza powyższym, uwagę zwrócić należy także na treść art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że *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*.

Uwzględniając poczynione powyżej rozważania ostatecznie uznać więc trzeba, że wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym kompetencja rady gminy obejmuje, m.in. nadawanie nazw ulic i placom, które ustawodawca kwalifikuje jako drogi publiczne, a także nazw drogom wewnętrznym, tj. drogom niezaliczonym do kategorii dróg publicznych.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, że z tytułu uchwały wynikałoby, iż jej przedmiotem jest nadanie nazwy drodze publicznej, tj. ulicy. W § 1 uchwały Rada przyjęła zaś, że *Drodze wewnętrznej, stanowiącej własność Gminy Porąbka, położonej w miejscowości Porąbka zlokalizowanej w granicy działki nr 6485 nadaje się nazwę "ulica Konwaliowa"*.

Z zacytowanego postanowienia uchwały wynikałoby zatem, że wbrew tytułowi zamiarem Rady nie było nadanie nazwy ulicy, ale drodze wewnętrznej.

W tym stanie rzeczy, pismem z 14 października 2024 r. organ nadzoru wystąpił z prośbą o przekazanie dokumentacji potwierdzającej deklarowany w uchwale stan prawny drogi zlokalizowanej w granicach działki nr 6485, tj. okoliczności, że droga ta nie jest drogą publiczną a działka nr 6485 stanowi własność Gminy Porąbka.

W odpowiedzi na powyższe, 15 października 2024r. do organu nadzoru wpłynęła dokumentacja, z której jednoznacznie wynika, iż działka nr 6485 stanowi własność Gminy Porąbka, zaś zlokalizowana na jej części droga jest drogą wewnętrzną.

Analizując ogół okoliczności niniejszej sprawy organ nadzoru uznał, że naruszenia występujące w badanej uchwale należy zakwalifikować jako istotne, a co za tym idzie, wymagające stwierdzenia jej nieważności w całości. Na stanowisko organu nadzoru wpłynęły następujące okoliczności.

Po pierwsze zauważyć należy, że tytuł uchwały nie odzwierciedla rzeczywistej woli Rady jaka stała za podjęciem tego aktu, tj. zamiaru nadania nazwy drodze wewnętrznej, a nie drodze publicznej. Tytuł mylnie zatem określa przedmiot podejmowanej przez Radę uchwały.

Po drugie zaś Rada nadając nazwę drodze wewnętrznej „ulica Konwaliowa” wprowadza w błąd co do charakteru prawnego tejże drogi. Posłużenie się w powyższej nazwie pojęciem „ulica” sugerowałoby bowiem, że w przedmiotowym stanie mamy do czynienia z drogą publiczną. Z ustalonych okoliczności wynika natomiast, że niewątpliwie droga, której dotyczy uchwała jest drogą wewnętrzną.

W tym miejscu podkreślenia wymaga to, że Rada jako organ władzy publicznej zobowiązana jest do przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w treści art. 2 Konstytucji RP oraz wyrażonej w preambule Konstytucji RP zasady rzetelności działania instytucji publicznych. Z zasad tych wywodzone są liczne obowiązki ciążące na organach władzy publicznej, a w tym, m.in. konieczność dbałości o należytą jakość legislacji. Rada, jako prawodawca lokalny, winna zatem dążyć do tego, aby stanowione przez nią regulacje były formułowane w sposób zrozumiały, staranny i zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Mając powyższe na względzie uznać należy, że nadawanie uchwale tytułu, który nieadekwatnie informuje o jej przedmiocie, jak również mylne posługiwanie się w akcie podustawowym pojęciami ustawowymi nie spełnia konstytucyjnych wymogów stawianych aktom przyjmowanym przez organy władzy publicznej. Z tego powodu uzasadnionym staje się uznanie, że

badana uchwała stoi w sprzeczności z powyższymi zasadami konstytucyjnymi, a co za tym idzie, koniecznym jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego.

Jednocześnie wyjaśnić należy, że organ nadzoru nie jest w stanie doprowadzić przedmiotowej uchwały do zgodności z prawem poprzez stwierdzenie jej nieważności jedynie w części. O ile taka sposobność mogłaby mieć miejsce w odniesieniu do § 1 uchwały (tj. poprzez stwierdzenie nieważności § 1 uchwały w zakresie sformułowania „ulica”), to jednak w odniesieniu do tytułu uchwały takowa możliwość nie występuje. Stwierdzenie w ramach tytułu uchwały nieważności wyłącznie sformułowania „ulicy” poskutkowałoby bowiem stanem, w którym niedookreślony pozostawałby przedmiot, jakiemu nadawana jest nazwa. Tytuł stałby się wybrakowany i nieczytelny.

Powyżej opisane uchybienie 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 VII/47/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 września 2024 r. w sprawie nadania nazwy ulicy w miejscowości Porąbka - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego