



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.769.2024

Katowice, dnia 27 września 2024 r.

Rada Gminy Jasienica

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. 609 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/52/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania nazw ulicom prywatnym w miejscowości Jasienica, w całości, jako sprzecznej z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 2 i 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".

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 22 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Jasienica, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr V/52/24 w sprawie nadania nazw ulicom prywatnym w miejscowości Jasienica, zwana dalej „uchwałą”.

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 28 sierpnia 2024 r.

Pismem z 30 sierpnia 2024r. organ nadzoru zwrócił się do Wójta Gminy Jasienica z prośbą o przekazanie informacji, popartej stosowanymi dokumentami, czy przed podjęciem uchwały, zgodnie z art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych pozyskane zostały pisemne zgody od właścicieli działek składających się na drogi wewnętrzne, którym Rada Gminy nadaje nazwy.

W odpowiedzi na powyższe pismem z 30 sierpnia 2024r. wyjaśniono, że przed podjęciem uchwały pobrane zostały zgody od właścicieli wszystkich objętych nią działek. Dla potwierdzenia powyższego, do pisma załączone zostały skany wspomnianych zgód.

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

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), 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 dzielić należy 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 *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, 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 należy, 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 Rada podejmując przedmiotową uchwałę dopuściła się istotnej niekonsekwencji pojęciowej.

Po pierwsze, w tytule uchwały Rada zawarła pojęcie „ulic prywatnych”, które nie jest znane zarówno ustawie o samorządzie gminnym, jak i ustawie o drogach publicznych.

Po drugie zaś, w odniesieniu do dróg wewnętrznych Rada posłużyła się pojęciem „ulic”, które ustawodawca zastrzega przecież dla jednej z kategorii dróg publicznych.

Z uwagi na to, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna pozostać w pełnej zgodności z przepisami zawartymi w aktach wyższego rzędu. W niniejszym przypadku uchwała ta stoi zaś w wyraźnej sprzeczności z art. 2 ust. 2 oraz art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Ponadto, w obecnym kształcie uchwała pozbawiona jest precyzji i przejrzystości, przez co utrudnione staje się ustalenie rzeczywistej woli przyjmującego jej organu. Natomiast z uwagi na przedstawioną powyżej niekonsekwencję terminologiczną uchwała może także wprowadzać w błąd co do charakteru prawnego objętych nią dróg. Utrzymanie w obrocie prawnym tego rodzaju aktu wiąże się zatem z zaistnieniem swego rodzaju niepewności prawnej, co nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawa.

Jako akt prawa miejscowego uchwała ta winna spełniać pewne standardy legislacyjne stawiane aktom podustawowym. Do takowych zaliczyć należy, m.in. nakazy formułowania przepisów w sposób adekwatny, precyzyjny i komunikatywny, przestrzegania pojęć występujących w języku prawnym oraz przestrzegania konsekwencji terminologicznej (por. M. Kaczocha, *1.4. Poszczególne zasady redagowania aktów podustawowych wynikające z Zasad techniki prawodawczej* [w:] *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020). Zdaniem organu nadzoru, badana uchwała nie spełnia omawianych wymogów, czym narusza art. 2 Konstytucji RP, z którego treści Trybunał Konstytucyjny wywodzi, m.in. tzw. zasadę przyzwoitej legislacji (wyrok TK z 22.05.2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33).

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 V/52/24 Rady Gminy Jasienica z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania nazw ulicom prywatnym w miejscowości Jasienica - 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

Elżbieta Żabicka-Łakomy

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego