



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 grudnia 2019 r.

Poz. 10248

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN - I.4131.1.447.2019.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XII/100/2019 Rady Gminy Łubowo z dnia 29 października 2019 r. w sprawie nadania nazwy osiedla w miejscowości Łubowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2019 r. Rada Gminy Łubowo podjęła uchwałę nr XII/100/2019 w sprawie nadania nazwy osiedla w miejscowości Łubowo, zwaną dalej „uchwałą”. Zgodnie z uchwałą nadano nazwę osiedla w Łubowie: „Osiedle Parkowe” i w załączniku do uchwały określono położenie tego osiedla.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 listopada 2019 roku.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał: przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał, (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.01.2009 r., sygn. akt III SA/Łd 564/08, wyrok NSA O/Z we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/098).

Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu, wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Powyższą zasadę potwierdza także norma art. 40 ust. 1 ustawy, stanowiąc, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy wyłącznie na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie to musi być jednak wyraźne, a wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają bowiem na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 października 2015 r., I SA/Kr 1389/15). Brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa

miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej i dla wejścia w życie nie wymaga promulgacji.

Przywołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, stanowi, że „Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej”.

Należy zwrócić także uwagę, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy „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”.

Z analizowanej uchwały wynika, iż Rada Gminy Łubowo na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy nadała nazwę osiedlu obejmującemu obszar określonych w uchwale działek, które stanowią własność osób prywatnych, a nie Gminy Łubowo. Jednocześnie Rada Gminy Łubowo wskazała, że rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i wymaga publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Łubowo nie miała upoważnienia ustawowego do nadania nazwy osiedla, ponieważ z art. 18 ust. 1 ustawy nie wynika takie upoważnienie. Organ nadzoru stwierdza, że art. 18 ust. 1 ustawy stanowi ogólną klauzulę do działania rady gminy w sprawach niezastrzeżonych dla innych podmiotów, ale wskazana regulacja nie stanowi upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego na terenie danej gminy, w tym nadawania nazw osiedlom. Jak podkreślił NSA w wyroku dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK/2894/17, „Skoro upoważnienie rady gminy i w ogóle samorządu gminnego w zakresie nazewnictwa określonych elementów struktur urbanistycznych zostało w art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym ograniczone do ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, to znaczy, że dziedzina ta została kompletnie uregulowana. Upoważnienia tego nie można rozszerzać, chyba że zawiera je inny wyraźny przepis prawa. Takim przepisem jest jedynie norma art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nadanie nazwy osiedlu jako jednostce pomocniczej jest jednak tylko techniczną koniecznością towarzyszącą realizacji kompetencji gminy w dziedzinie kształtowania struktur samorządu lokalnego w ramach tej wspólnoty samorządowej”.

W ocenie organu nadzoru rada gminy nie posiada kompetencji do nadawania nazwy osiedlom w oparciu o przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy albowiem z literalnej treści tego przepisu wynika, iż na jego podstawie rada gminy posiada kompetencję jedynie do stanowienia w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych, a także wznoszenia pomników. Brak jest natomiast wzmianki, iż przepis ten ma również zastosowanie do nadawania nazw osiedlom. Z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy wynika, że nazwę można nadać wyłącznie tym działkom gruntu, które mają status drogi publicznej lub drogi wewnętrznej. Zgodnie z definicjami legalnym zawartymi w art. 4 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.), zwanej dalej „u.d.p.”, ulicą jest droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe. Drogą zaś jest budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Przy czym drogą publiczną jest wyłącznie droga zaliczona na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych (art. 1 u.d.p.). Natomiast drogami wewnętrznymi są drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg (art. 8 ust. 1 u.d.p.).

Należy także wskazać, że zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), użyte w ustawie określenie „Osiedle” oznacza „zespół mieszkaniowy stanowiący integralną część miasta lub wsi.” Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy stanowi, że „Urzędowe nazwy ustala się, zmienia i znosi dla miejscowości zamieszkałych i ich części”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustalenie urzędowej nazwy dla miejscowości i ich części następuje po przeprowadzeniu uregulowanej w ustawie procedury, którą kończy ustalenie nazwy w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw administracji publicznej

(art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych). Kompetencja rady gminy w tej procedurze jest ściśle określona i polega na złożeniu wniosku, który w przypadku dotyczącym nazwy miejscowości zamieszkałej powinien być poprzedzony konsultacjami z mieszkańcami tej miejscowości (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (por. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK/2894/17).

Organ nadzoru stwierdza, że ustawa o samorządzie gminnym nie określa upoważnienia rady gminy do nadania nazwy osiedlu, jako zespołu działek będących własnością osób prywatnych, na których istnieje bądź planowana jest określona zabudowa i z tego powodu rozpatrywana uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

Jak podkreśla cytowany już wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2894/17, „Podstawy do podjęcia uchwały w sprawie nadania nazwy osiedlu, nie można wywieść także z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w powiązaniu z innymi normami powszechnie obowiązującymi odnoszącymi się do takiej części terenu gminy, którą można określić jako osiedle. Przede wszystkim zauważyć należy, że pojęcie osiedla występuje w ustawie o samorządzie gminnym i kompetencje organów gminy w odniesieniu do jednostki określanej mianem osiedla nie mogą abstrahować od pojęcia normatywnego sformułowanego w tej ustawie. W myśl przepisów art. 5 ust. 1 - 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może utworzyć jednostki pomocnicze, do których zaliczone zostały osiedla. Utworzenie jednostki pomocniczej wiąże się w sposób oczywisty z nadaniem jej nazwy, co nie narusza przepisów o ustalaniu nazw miejscowości (patrz. wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r., sygn. akt II SA 1416/00). Warunkiem koniecznym nadania nazwy osiedlu w tym trybie jest utworzenie osiedla jako jednostki pomocniczej gminy. Jest oczywiste, że objęta zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwała nie była aktem rady gminy powołującym jednostkę pomocniczą i nadającym tej jednostce nazwę”. Organ nadzoru stwierdza, że z rozpatrywanej uchwały nie wynika, aby intencją Rady Gminy Łubowo było nadanie nazwy osiedlu jako jednostki pomocniczej Gminy Łubowo.

Wobec wszystkich powyższych ustaleń stwierdzenie nieważności uchwały nr XII/100/2019 Rady Gminy Łubowo z dnia 29 października 2019 r. w całości jest uzasadnione i konieczne.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Aneta Niestrawska

Wicewojewoda Wielkopolski