



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 kwietnia 2019 r.

Poz. 3729

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1. 147.2019.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2019 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr IV/35/2019 Rady Miejskiej Rakoniewic z dnia 26 lutego 2019 roku w sprawie nadania nazwy osiedlu w miejscowości Rakoniewice Wieś - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr IV/35/2019 z dnia 26 lutego 2019 roku Rada Miejska Rakoniewic nadała nowo powstałemu kompleksowi działek zabudowy mieszkaniowej, położonemu w miejscowości Rakoniewice wieś nazwę „Osiedle pod Lipami”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 6 marca 2019 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) – zwanej dalej „u.s.g.”.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483) 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 zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/098, CBOSA).

W szczególności ograniczeniom powyższym podlega materia stanowienia aktów prawa miejscowego. 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 u.s.g., 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, CBOSA). 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. 2 pkt 3 u.s.g. stanowi, że do wyłącznej kompetencji 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”. Norma ta zawiera zatem upoważnienie do nadawania nazwy wyłącznie ulicom i placom będących drogami publicznymi lub drogami wewnętrznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, czyli tylko tym działkom gruntu, które mają status drogi publicznej lub drogi wewnętrznej. Zgodnie z definicjami legalnym zawartymi w art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018., poz. 2068 ze zm.) – zwana 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, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 3 u.d.p.) 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.). Uwzględniając powyższe definicje zasadnym jest uznanie, że rada gminy nadając nazwę terenowi, co do którego brak dowodów potwierdzających, że stanowi on w całości działkę oznaczoną w ewidencji gruntów jako droga, rażąco narusza przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 listopada 2006 r., II SA/Ke 1069/05; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2017 roku, IV SA/Po 151/17, CBOSA). Z przedmiotowej uchwały wynika, że przyjęta nazwa dotyczy kompleksu działek (o różnych numerach ewidencyjnych) charakteryzujących się ujednoczoną zabudową mieszkaniową uzupełnioną infrastrukturą usługową, terenami zielonymi i siecią dróg. W skład powstałego osiedla wchodzi jedynie nowo wydzielona droga wewnętrzna (działka nr 412/2). Tym samym przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g., zawierający ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie nadania nazwy ulicy nie mógł stanowić podstawy prawnej do wydania przedmiotowej uchwały.

Jak już podniesiono, akty prawa miejscowego mogą być wydane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, zaś przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie musi podlegać ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organy gminy upoważnione do stanowienia aktów prawa miejscowego, są legitymowane do wydawania aktów prawa miejscowego tylko wówczas i tylko w takim zakresie, który wynika bezpośrednio i wprost z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Również z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) wynika, że społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, ale z wyraźnym zastrzeżeniem, iż swoboda ta rozciąga się w zakresie określonym prawem (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2007 r., V SA/Wa 1058/07, CBOSA).

Ubocznie można wskazać, że w art. 5 ust. 1 i 2 u.s.g., zostało przyznane radzie gminy uprawnienie do tworzenia jednostek pomocniczych, w tym osiedli, w celu wypełnienia zasady subsydiarności. Jednostka pomocnicza stanowi wyraz dekoncentracji zadań publicznych przekazanych przez gminę. Osiedle, jako jednostka pomocnicza gminy jest wyłącznie elementem składowymi gmin, nie mającą poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, nie mogącą w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Tworząc taką jednostkę pomocniczą organ gminy uprawniony jest do określania jej nazwy. Zdaniem organu nadzoru skoro ustawodawca zastrzegł nazwę „osiedla” dla jednostki pomocniczej, o której mowa w art. 5 u.s.g., to nadanie nazwy osiedlu jest dopuszczalne jedynie w trybie ww. przepisu.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Aneta Niestrawska

Wicewojewoda Wielkopolski

Otrzymują;

Rada Miejska Rakoniewic

Burmistrz Rakoniewic