



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2020 r.

Poz. 7464

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.892.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/177/2020 Rady Gminy Wielowieś z dnia 24 września 2020 r. w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej położonej w miejscowości Zacharzowice, w części określonej w § 2 oraz w załączniku do uchwały, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 470 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Gminy Wielowieś przyjęła uchwałę Nr XVIII/177/2020 w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej położonej w miejscowości Zacharzowice. Zgodnie z § 2 uchwały *Przebieg drogi, o której mowa w § 1, określa załącznik graficzny Nr 1 do niniejszej uchwały.*

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w wyżej wymienionej części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem 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 2020 r. poz. 470 i 471), a także wznoszenia pomników.*

Z przepisu art. 2 ust. 1 ustawy wynika, że drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe; drogi wojewódzkie; drogi powiatowe oraz drogi gminne. Natomiast w art. 7 ust. 1 – ust. 3 ustawy uregulowano:

- 1. Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.*
- 2. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.*
- 3. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.*

Wreszcie art. 8 ust. 1 ustawy stanowi, że *drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.*

Organ nadzoru podkreśla, iż uchwała w sprawie nadania nazwy drodze (niezależnie od tego, czy ma ona status drogi publicznej czy drogi wewnętrznej) stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Z powyżej powołanych przepisów ustawy wynika, że zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu, a uchwała o ustaleniu przebiegu drogi dotyczyć może wyłącznie istniejących dróg gminnych. Droga niezaliczona do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowana w pasie drogowym tych dróg jest drogą wewnętrzną, a kompetencja rady gminy w odniesieniu do takich dróg ograniczona jest wyłącznie do nadania im nazwy.

W analizowanej sprawie Rada Gminy, w drodze uchwały, po uzyskaniu pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana, nadała nazwę drodze wewnętrznej, stanowiącej własność osób prywatnych. Jednocześnie w załączniku graficznym uchwały przedstawiła przebieg wskazanej ulicy. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, organ stanowiący gminy jest upoważniony wyłącznie do ustalenia przebiegu drogi gminnej (publicznej). Rada Gminy określając przebieg drogi wewnętrznej naruszyła więc w sposób istotny art. 7 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Oznacza to konieczność zakwestionowania uchwały w części określonej w § 2 oraz w załączniku do uchwały.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/177/2020 Rady Gminy Wielowieś z dnia 24 września 2020 r. w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej położonej w miejscowości Zacharzowice - we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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