



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 5 listopada 2009 r.

NK.II.0911-19/496/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

**§ 1 pkt 1 uchwały Rady Miasta Lubań z dnia 29 września 2009 r. nr XLI/230/2009** w sprawie: *nadania nowych nazw* ulic z powodu istotnego naruszenia art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

### Uzasadnienie

Rada Miasta Lubań podjęła na sesji w dniu 29 września 2009 r. uchwałę nr XLI/230/2009 w sprawie: *nadania nowych nazw ulic*.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 października 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr XLI/230/2009 Organ Nadzoru stwierdził, że § 1 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm. – dalej: ustawa).

Rada Miasta Lubań podjęła uchwałę w sprawie nadania nowych nazw ulic. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącym, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będącymi drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także wznoszenia pomników.

W toku postępowania nadzorczego wystąpiono do Przewodniczącej Rady Miasta z zapytaniem czy przed podjęciem przedmiotowej uchwały wypełniono dyspozycję art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych stanowiącą, że podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana. Za pismem z dnia 29 października 2009 r. (BRM.0150/6/09/W) przestano pismo współwłaścicieli działki nr 52, przeznaczonej na drogę dojazdową z propozycją jej nazwy Perłowa. Z kolei, jak wynika z pisma Zastępcy Burmistrza Miasta Lubań z dnia 20 października 2009 r. (GGNiR.7412-2-09) cyt.: „Rada Miasta Lubań w dniu 29 września 2009 roku podjęła uchwałę nadając między innymi nową nazwę, ulicę Zygmunta Augusta. Ulica ta stanowi drogę oznaczoną geodezyjnie jako działka nr 52, Obręb II, AM 17 o pow. 1.049 m<sup>2</sup> i jest przeznaczona na wybudowanie drogi wewnętrznej. Z wnioskiem do Burmistrza Miasta Lubań o nadanie nazwy ulicy dla ww. drogi wystąpili współwłaściciele nieruchomości. We wniosku tym jednocześnie zaproponowali, aby ulica nazywała się Perłowa. (...) Przygotowując projekt uchwały organ przedstawił propozycję Radzie Miasta, aby ulicę nazwać Zygmunta Augusta, uzasadniając, że w tym obrębie już istnieją ulice noszące nazwy Rodu Jagiellonów, tj. ul. Jagiellońska, ul. Władysława Warneńczyka, ul. Władysława Jagiełły, ul. Zygmunta Starego. Przy ustalaniu nazwy ulicy uwzględniono dotychczas przyjętą tradycję oraz jednolity charakter stosowania nazewnictwa ulic w danym rejonie. Po uchwaleniu ww. uchwały współwłaściciele drogi wewnętrznej złożyli oświadczenie, że nie wyrażają zgody na nadaną nazwę ulicy Zygmunta Augusta.”. Z powyższego wynika, że brak jest zgody współwłaścicieli drogi wewnętrznej na nadaną mocą uchwały nr XLI/230/2009 nazwę drodze wewnętrznej nr 52 imienia Zygmunta Augusta.

Jak stanowi dyspozycja ww. art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał m. in. w sprawach po pierwsze nazw dróg będących drogami publicznymi, po drugie nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Definicja drogi publicznej zawarta jest w art. 1 ustawy o drogach publicznych i stanowi, że drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy 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. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne (art. 2 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2). Tym samym w przypadku dróg gminnych, których zarządcą jest organ jednostki samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 1 ustawy), gmina nadając nazwę działka jako właściciel samodzielnie decydujący o takiej na-

zwie. Z kolei drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, są drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1 ustawy). Do kategorii dróg publicznych nie jest zaliczana droga wewnętrzna, mimo że jest ogólnodostępna. Tym samym rada gminy wyłącznie jest uprawniona do nadania nazwy drodze wewnętrznej, lecz jednocześnie nie może samodzielnie o tej nazwie drogi wewnętrznej decydować, gdyż brak jest podstaw do takiego działania. Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana (art. 8 ust. 1a ustawy). Zatem w przypadku dróg wewnętrznych, choć nadanie jej nazwy leży w wyłącznej właściwości rady gminy, to jednak uwarunkowane jest od zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana. Organ jednostki samorządu terytorialnego wobec dróg wewnętrznych, których właścicielami są inne podmioty, nie działa jak zarządca i samodzielnie nie jest upoważniony do nadania takiej drodze nazwy. Tym samym nadanie przez Radę Miasta Lubań, mocą § 1 pkt 1 uchwały nr XLI/230/2009, drodze wewnętrznej nr 52 nazwy Zygmunta Augusta bez zgody właścicieli terenów stanowi istotne naruszenie art. 8 ust. 1a ustawy.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługują tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Wskazać należy na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 lutego 2009 r. (sygn. akt II SA/OI 18/09, Lex nr 509633), w którym wskazano, że „*Rada gminy nieposiadająca pisemnej zgody właścicieli dróg wewnętrznych na zmianę nazw poszczególnych ulic, podejmując uchwałę w sprawie nadania tym ulicom nazw, wbrew jednoznacznej normie prawnej zawartej w art. 8 ust. 1 ustawy u.d.p., narusza ten przepis w stopniu, o którym mowa w art. 147 § 1 p.p.s.a.*”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
Rafał Jurkowlaniec