



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 08 stycznia 2020 r.

Poz. 169

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.774.2019.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432, poz. 2500)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/128/19 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie nadania nazwy *Plac Niepodległości*.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 listopada 2019 r. Rada Miejska w Nowogardzie podjęła uchwałę Nr XIX/128/19 w sprawie nadania nazwy *Plac Niepodległości*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 grudnia 2019 r.

W §1 przywołanego aktu Rada Miejska w Nowogardzie postanowiła nadać nazwę *Plac Niepodległości* terenowi zielonemu przy zbiegu ulic 3 Maja oraz Bankowej w Nowogardzie. Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały organ stanowiący Gminy Nowogard przyjął treść art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym 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. Brzmienie powołanego unormowania nie może budzić wątpliwości co do tego, że rada gminy może zrealizować przyznaną jej kompetencję w zakresie nadania nazwy wymienionym w tym przepisie obiektom, to znaczy ulicom i placom będącym drogami publicznymi, bądź też drogom wewnętrznym w rozumieniu ustawy o drogach publicznych<sup>1)</sup>.

Powołana ustawa definiuje podjęcie drogi publicznej jako drogi, która została 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 (art. 1). Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się, o czym stanowi art. 2 ww. ustawy - na następujące kategorie:

- 1) drogi krajowe;
- 2) drogi wojewódzkie;
- 3) drogi powiatowe;
- 4) drogi gminne.

Zgodnie natomiast z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych *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*.

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.).

Kompetencja wynikająca z powołanej w podstawie prawnej regulacji art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy zatem wyłącznie ulic i placów, które stanowią drogi publiczne oraz dróg wewnętrznych. Co trzeba mieć również na względzie, uchwała podjęta w oparciu o ten przepis jest – w świetle poglądów powszechnie wyrażanych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – aktem prawa miejscowego.

Z dokumentów<sup>2)</sup> będących w posiadaniu organu nadzoru wynika natomiast, że teren zielony, któremu Rada Miejska w Nowogardzie nadała nazwę „Plac Niepodległości”, stanowi działkę Nr 99/32 sklasyfikowaną w ewidencji gruntów i budynków jako Bz – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe. Niewątpliwie zatem, nie jest to ani droga publiczna ani droga wewnętrzna, gdyż użytki drogowe zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>3)</sup> oznaczone są symbolem „dr” (§ 68 ust. 3 pkt 7 lit. a).

Tym samym, przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 nie może stanowić podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie nadania nazwy terenowi zielonemu.

Dokonując oceny zgodności z prawem uchwały Nr XIX/128/19 w kontekście innych uregulowań zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, przywołania wymaga treść art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Wprawdzie, nadawanie nazw parkom, skwerom bądź też innym obiektom użyteczności publicznej nie zostało wprost wyartykułowane w cyt. wyżej unormowaniu, tego rodzaju uprawnienie rady gminy można jednak wyprowadzić z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Treść art. 18 ust. 1 ww. ustawy zawiera rozwinięcie wprowadzonej w art. 15 ust. 1 tej ustawy ogólnej zasady, zgodnie z którą to rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie, które wiąże się z wprowadzeniem ogólnego domniemania kompetencji co do spraw pozostających w zakresie działania gminy na rzecz organu stanowiąco-kontrolnego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 12 cyt. ustawy, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, te zaś obejmują w szczególności sprawy zieleni gminnej i zadrzewień. Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organy gminy na podstawie cyt. ustawy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Do ustalenia zakresu (zasad) korzystania z obiektu użyteczności publicznej, jakim niewątpliwie jest park miejski, skwer, inny teren zielony, należy zaliczyć nadanie mu nazwy<sup>4)</sup>. Nadanie nazwy terenowi zielonemu ma bowiem znaczenie powszechne, stanowiąc wyraz uporządkowania określonej przestrzeni miasta. Jest przykładem działania o charakterze organizatorskim, podjętym w stosunku do określonego obiektu spełniającego funkcję obiektu użyteczności publicznej. Normatywności przedmiotowej uchwały można zatem upatrywać w nakazie skierowanym do nieograniczonego kręgu adresatów, aby w przypadku czynności prawnych odnoszących się do tego fragmentu przestrzeni używali oni określenia wprowadzonego uchwałą. Taki akt tworzy nową normę, dotyczy indywidualnie oznaczonego parku, skweru, ale krąg jej adresatów jest nieograniczony. Jest to akt generalny i zewnętrzny, dlatego też uznać go należy za akt prawa miejscowego<sup>5)</sup>.

W toku prowadzonego postępowania nadzorczego, pismem z dnia 30 grudnia 2019 r., znak: P-1.4130.1173.2019.AA, organ nadzoru zwrócił się do Rady Miejskiej w Nowogardzie, z prośbą o wyjaśnienie, czy teren zielony, któremu Rada nadała nazwę, stanowi obiekt użyteczności publicznej. W odpowiedzi na powyższe, w piśmie z dnia 30 grudnia 2019 r., znak: BR.0004.XIX.2019, Przewodniczący Rady Miejskiej w Nowogardzie wyjaśnił, że teren zielony, o którym mowa powyżej jest terenem o charakterze użyteczności publicznej, oznaczonym jako zieleń urządzona „parki, zieleńce”. Dodatkowo, Przewodniczący wskazał, że uchwała została podjęta w związku z wnioskiem mieszkańców złożonym w tej sprawie.

Nie powinno budzić wobec tego wątpliwości, że uchwała mieści się zatem w zakresie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a więc jest aktem prawa miejscowego.

Powyższe zaś prowadzi nieuchronnie do wniosku, że warunkiem wejścia w życie uchwały Nr XIX/128/19, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP), które odbywa się na zasadach określonych w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych

<sup>2)</sup> Informacje zawarte w piśmie pełnomocnika Gminy Nowogard z dnia 24 grudnia 2019 r. oraz przesłanym doń uzupełnieniu z dnia 30 grudnia 2019 r.

<sup>3)</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju Infrastruktury i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).

<sup>4)</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2016 r., sygn.. akt. II OSK 2064/16.

<sup>5)</sup> Ibidem.

i niektórych innych aktów prawnych<sup>6)</sup>. W myśl art. 2 ust. 1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Publikacja badanej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego stanowi więc warunek *sine qua non* jej wejścia w życie, w terminie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy. Niewykonanie obowiązku prawidłowej promulgacji aktu prawa miejscowego jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W takiej sytuacji uchwała w całości jest nieważna (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2008r., sygn. akt I OSK 701/08, wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12).

W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Nowogardzie nie zaliczyła ww. uchwały do aktów prawa miejscowego i konsekwentnie nie skierowała jej także do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. W §4 tej uchwały postanowiono jedynie, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, czym istotnie naruszono powołane wyżej przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niezależnie od powyższego uchybienia, organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowo sformułowaną treść § 2 uchwały Nr XIX/128/19, w którym Rada Miejska w Nowogardzie zobowiązała Burmistrza Nowogardu do *przygotowania koncepcji zagospodarowania nowo utworzonego Placu Niepodległości wraz z przebudową Pomnika Niepodległości*. Co prawda, powyższe uznać można jako wyznaczenie kierunku działania organowi wykonawczemu gminy, lecz należy mieć na uwadze, że organ stanowiący gminy nie może nakazywać wójtowi określonych konkretnych zachowań.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/128/19 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie nadania nazwy *Plac Niepodległości*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

**Marek Subocz**  
WICEWOJEWODA

---

<sup>6)</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).