



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 stycznia 2024 r.

Poz. 457

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1322.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej jako „ustawa”

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 1244/LXXI/2023 Rady Miasta Rybnika z dnia 30 listopada 2023 r. sprawie zmiany Uchwały Nr XVII/47/79 Miejskiej Rady Narodowej w Rybniku z dnia 28 grudnia 1979 roku w sprawie: nadania nazw nowym ulicom, jako niezgodnej z art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Miasta w Rybniku przyjęła uchwałę Nr 1244/LXXI/2023 w sprawie zmiany Uchwały Nr XVII/47/79 Miejskiej Rady Narodowej w Rybniku z dnia 28 grudnia 1979 roku w sprawie: nadania nazw nowym ulicom, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 Konstytucji RP – *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi między innymi art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy. Na mocy tego przepisu: *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 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783 i 2185), a także wznoszenia pomników;*

Natomiast zmieniana uchwała Nr XVII/47/79 Miejskiej Rady Narodowej w Rybniku z dnia 28 grudnia 1979 roku w sprawie: nadania nazw nowym ulicom, została podjęta na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1975 Nr 26, poz. 139), która to podstawa prawna została uchylona z dniem 17 czerwca 1984 r. ustawą z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych

i samorządu terytorialnego (a cała ustawa o radach narodowych ostatecznie z dniem 27 maja 1990 r. tj. z datą wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym).

Uchwała podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Akt prawa miejscowego przestaje obowiązywać, gdy zostanie uchylony, zastąpiony nowym aktem, czy też upłynie czas jego obowiązywania, który został wskazany w tym akcie, albo w ustawie, na podstawie której akt ten został wydany. W doktrynie dominuje pogląd, że „charakterystyczną cechą polskiego systemu źródeł prawa jest bardzo wyeksponowana pozycja ustawy oraz szczególnie silny związek rozporządzenia (jako aktu wykonawczego) z ustawą”, co przejawia się m.in. regułą walidacyjną, która głosi, że uchylenie albo zmiana treści przepisu upoważniającego powoduje utratę mocy obowiązującej aktu wydanego na podstawie tego przepisu (tak: S. Wronkowska, Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej, Przegląd Legislacyjny z 2008 r., nr 4, s. 74, por. też w tym zakresie postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2007 r., sygn. akt I FSK 792/07, publ. LEX nr 455185).

Należy zauważyć, iż uchwała, jako akt podstawowy, czerpie swoją moc obowiązującą z odpowiedniego przepisu delegacyjnego zawartego w akcie prawnym rangi ustawowej i nie może funkcjonować w obrocie prawnym samodzielnie.

Tymczasem uchwała narusza wspomnianą wyżej zasadę prawidłowej legislacji, poprzez zmianę aktu, który nie funkcjonuje już w polskim porządku prawnym. Reguły dokonywania zmian aktów prawnych określa § 129 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Z przepisów tych wynika, iż rozporządzenie można zmienić rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane. Z kolei § 32 ust. 1 ZTP jednoznacznie wskazuje, że *jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu*. Wyżej wskazane zasady dotyczą również działalności legislacyjnej organów samorządu.

O ile więc zmiana organu właściwego do wydania aktu prawnego w danej sprawie nie stanowiłaby przeszkody dla podjęcia uchwały (tzn. Rada Miasta mogłaby dokonać zmiany uchwały Miejskiej Rady Narodowej), to utrata mocy obowiązującej przepisu, na podstawie którego podjęta została uchwała pierwotna sprawia, że nowelizowanie takiego aktu jest niedopuszczalne, ponieważ akt ten już nie obowiązuje. Wyjątek musiałby wynikać z wyraźnego przepisu rangi ustawowej, a takiego w niniejszej sprawie brak.

Omawiane 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).

Reasumując Rada Miasta Rybnika, chcąc dokonać zmiany przebiegu ulicy Nikodema Sobika, powinna podjąć nową uchwałę w tym przedmiocie. Przy czym, organ nadzoru zauważa, że w aktualnym stanie prawnym podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia (zmiany) przebiegu dróg gminnych stanowi art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.).

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 1244/LXXI/2023 Rady Miasta Rybnika z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XVII/47/79 Miejskiej Rady Narodowej w Rybniku z dnia 28 grudnia 1979 roku w sprawie: nadania nazw nowym ulicom, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

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