



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

**stwierdzam nieważność**

**§ 4. we fragmencie: „po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr LII/513/2023 Rady Gminy Czernica z dnia 23 czerwca 2023 r. w sprawie nadania nazwy mostowi łączącemu miejscowości Chrząstawa Mała i Chrząstawa Wielka.**

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2023 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9 i art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), Rada Gminy Czernica podjęła uchwałę Nr LII/513/2023 w sprawie nadania nazwy mostowi łączącemu miejscowości Chrząstawa Mała i Chrząstawa Wielka.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 26 czerwca 2023 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie „po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).**

W podstawie prawnej uchwały wskazano 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 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783 i 2185), a także wznoszenia pomników.

W § 4 uchwały zamieszczono klauzulę wejścia w życie aktu, zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W kontekście powyższego zapisu promulgacyjnego, należy zauważyć, że o zasadności skierowania konkretnej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzyga art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowym przypadku, publikacja uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Jednak podstawy dla ogłoszenia przedmiotowej uchwały nie może stanowić art. 13 pkt 2 wskazanej ustawy, ponieważ uchwała ta nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego. Należy zauważyć, że aktem prawa miejscowego jest akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez kompetentny organ, który określa w sposób generalny i abstrakcyjny reguły postępowania określonej grupy adresatów. Przedmiotowa uchwała nie spełnia kryteriów uznania jej za akt prawa miejscowego określonych w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący również z tego powodu, że nie zawiera w swojej treści norm o charakterze abstrakcyjnym, które odnosiłyby się do bliżej nieokreślonych adresatów.

Nie spełnia również warunku generalności zawartych w niej norm. Uchwała nie nakłada na żadne podmioty obowiązków, nie stanowi również o nadaniu jakichkolwiek uprawnień, nie jest także podstawą do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Należy także zauważyć, że ani ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ani też ustawa o drogach publicznych nie zawierają przepisu o charakterze szczególnym, który nakazywałby publikację uchwały podjętej w sprawie nadania nazwy mostowi.

W art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym zawarto normę kompetencyjną uprawniającą organ stanowiący gminy do podejmowania uchwał o charakterze aktów prawa miejscowego poprzez nadanie nazwy ściśle określonym obiektom, znajdującym się na terytorium gminy, a mianowicie ulicom i placom będącymi drogami publicznymi lub drogami wewnętrznymi. Jednak w związku z powyższym przepisem, w ocenie organu nadzoru nieprawidłowym jest przyjęcie poprzez zastosowanie pewnego rodzaju analogii w kontekście pojęcia ulicy i przypisywania jego znaczenia również mostowi znajdującemu się w ciągu drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645) pod pojęciem drogi należy rozumieć budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Natomiast w art. 4 pkt 12 ustawy o drogach publicznych ustawodawca zdefiniował pojęcie drogowego obiektu inżynierskiego, przez który należy rozumieć most, wiadukt, tunel, przepust i konstrukcję oporową, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Z kolei obiektem mostowym w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy o drogach publicznych jest most i wiadukt, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Jak stanowi § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518), wydanego na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 Prawa budowlanego, pod pojęciem mostu rozumieć należy budowlę przeznaczoną do przeprowadzenia drogi nad przeszkodą, w której co najmniej jedno przesłone znajduje się nad wodami powierzchniowymi.

Z powyższego wynika, że obiekt mostowy, jako drogowy obiekt inżynierski jest częścią składową drogi, jako całości techniczno-użytkowej przeznaczonej do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowanej w pasie drogowym. Przyjmując natomiast literalną wykładnię powołanych wyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o drogach publicznych należy wskazać, że rada gminy uprawniona jest do nazwania w formie aktu prawa miejscowego jedynie ulicy jako całości techniczno-użytkowej, co zostało ugruntowane w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych. Most natomiast służy przeprowadzeniu drogi nad przeszkodą terenową, a tym samym mając na uwadze definicję ustawową, jest częścią składową drogi, nie stanowi zatem odrębnej drogi, a jedynie kontynuację drogi, w której ciągu się znajduje.

Trzeba mieć również na uwadze, że nie sposób przyznać nadaniu nazwy mostowi tak doniosłych skutków wobec podmiotów trzecich w sferze ich praw i obowiązków, jak w przypadku nadania nazwy ulicy. Warto zauważyć, że uchwała o nadaniu nazwy ulicy - z uwagi na nieograniczony krąg jej adresatów jest uchwałą o charakterze generalnym. Adresatami takiej uchwały są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą i zmieniać (co często związane jest z obowiązkiem poniesienia stosownych opłat) adres zamieszkania, miejsce prowadzenia działalności gospodarczej, czy miejsce położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych. Wymóg aktualizowania adresu jest niekiedy również zabezpieczony systemem sankcji administracyjnych. Nazwa ulicy jest tym samym także elementem realizacji praw i obowiązków publicznych.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, ani nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisu szczególnego. Tym samym przepis uzależniający jej wejście w życie od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego został wydany z istotnym naruszeniem prawa. Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności § 4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

Na koniec wskazać należy, że podstawy prawnej do podjęcia uchwały nie stanowi przywołany w uchwale przepis art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym stanowiący, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w szczególności zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Nadanie nazwy mostowi nie znajduje żadnego upoważnienia w art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym. Wyłącznym przepisem materialnoprawnym stanowiącym podstawę do podjęcia uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym.

Stwierdzenie nieważności § 4 we fragmencie „po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały powoduje, że weszła ona w życie w dniu jej podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Jarosław Obremski**