



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.155.15.2025.MS6

Wrocław, 25 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/273/25 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie nadania nazwy ulicy na terenie Wrocławia.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia na sesji w dniu 27 lutego 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę nr XIV/273/25 w sprawie nadania nazwy ulicy na terenie Wrocławia, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 6 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały nr XIV/273/25 z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), a także art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), polegającym na braku uzyskania pisemnych zgód właścicieli terenów, po których przebiega droga, na nadanie nazwy drodze wewnętrznej.

Rada Miejska Wrocławia w § 1 uchwały nr XIV/273/25 zadecydowała o nadaniu nazwy Rokitnikowa, nowej ulicy w obrębie Ołtaszyn we Wrocławiu. Położenie ulicy określa załącznik do uchwały. Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada powołała się na art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej kompetencji 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, a także wznoszenia pomników.

W podstawie prawnej uchwały pominięto art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana.

Organ stanowiący gminy posiada kompetencję w zakresie nadania nazwy zarówno drodze publicznej, jak i drodze wewnętrznej. Jednakże w odniesieniu do drogi wewnętrznej wymagana jest wyrażona na piśmie zgoda właścicieli terenów, na których zlokalizowana jest droga.

W związku z powyższym, organ nadzoru wystąpił do Rady Miejskiej o wyjaśnienie, czy droga, której nadano nazwę uchwałą nr XIV/273/25 jest drogą publiczną, czy też drogą wewnętrzną i równocześnie kto jest właścicielem terenu, po którym przebiega droga.

W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Miejskiej poinformowała, że nie wystąpiono o zgody właścicieli terenów, po których przebiega droga, w tym przypadku osób fizycznych i osób prawnych. Uznano, że droga ma „charakter publiczny”, gdyż w planie miejscowym, obejmującym teren, po którym przebiega droga oznaczona jest, jako „ulice projektowane klasy dojazdowe”.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 lutego 2022 r. sygn. akt III SA/Łd 929/21, że „definicję drogi publicznej przewidziano w art. 1 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten stanowi, że drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej 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, wojewódzkie, powiatowe i drogi gminne (art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 ustawy

o drogach publicznych, 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). Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi, co wynika wprost z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.”.

Rada Miejska Wrocławia, w swoich wyjaśnieniach nie wskazała, że droga, której nadano nazwę jest drogą zaliczoną do kategorii dróg publicznych. Uzyskanie statusu drogi publicznej możliwe jest bowiem w trybie ustawy o drogach publicznych. Drogę należy więc traktować jak drogę wewnętrzną, do której zastosowanie mają przepisy art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych, a więc należy dopełnić obowiązku uzyskania zgód pisemnych właścicieli terenów, po których przebiega, na nadanie nazwy drodze.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca nie przewidział ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani w ustawie o drogach publicznych, wyjątków od reguły wyrażonej explicite w art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych. Niedopełnienie przesłanki uzyskania pisemnych zgód, wymaganych mocą art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności aktu organu stanowiącego gminy, z uwagi na brak wypełnienia procedury unormowanej w tym przepisie. Rada gminy nie może bowiem nadać nazwy ulicy, drodze niezaliczonej do kategorii dróg publicznych na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych, czy nawet ustawy o samorządzie gminnym, lub drodze wewnętrznej, w przypadku niewystąpienia o zgodę, o której mowa w art. 8 ust. 1a ustawy.

Stanowisko to jest ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 2047/08, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt III SA/Gd 640/15).

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym oraz ustawą o drogach publicznych, uchwałę o nadaniu nazwy drogom wewnętrznym podejmuje rada gminy po uzyskaniu pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3940/19).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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.

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21; 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21; 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska