

II OSK 633/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-06-29
Data wpływu	2011-03-22
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz /przewodniczący/ Małgorzata Stahl /sprawozdawca/ Marzenna Linska - Wawrzon
Symbol z opisem	6269 Inne o symbolu podstawowym 626 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny
Sygn. powiązane	II SA/GI 692/10
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok oraz stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały
Powołane przepisy	Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 18 ust. 2 pkt 13; Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym - tekst jednolity

Tezy

Nazwa ulicy jest elementem realizacji praw i obowiązków publicznych, a takie prawa i obowiązki muszą mieć podstawę normatywną powszechnie obowiązującą. Warunkiem koniecznym realizacji kompetencji nadawania nazw ulicom jest ich status drogi publicznej (w przypadku dróg niepublicznych wymagana jest dodatkowo zgoda właścicieli terenów). Musi to być droga istniejąca a nie droga, która jeszcze nie została zbudowana i której status jest niejasny.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz sędzia NSA Małgorzata Stahl (spr.) sędzia del. WSA Marzenna Linska-Wawrzon Protokolant Karolina Kubik po rozpoznaniu w dniu 29 czerwca 2011 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/GI 692/10 w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 28 sierpnia 2009 r. nr XXXI/158/2009 w przedmiocie nadania nazwy ulic 1. uchyla zaskarżony wyrok, 2. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/GL 692/10, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 28 sierpnia 2009 r., nr XXXI/158/2009 w przedmiocie nadania nazw ulic, orzekł o niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Chełm Śląski, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zadecydowała o nadaniu nowo zaprojektowanym ulicom, nieposiadającym żadnego oznaczenia, nazw: Akacyjowa i Brzozowa. Przebieg tych ulic został przedstawiony na załączniku do uchwały.

Po przedłożeniu uchwały Wojewodzie Śląskiemu, organ nadzoru zwrócił się do rady gminy o udzielenie informacji, jaki jest status dróg, którym nadano nazwy, a w przypadku, gdyby drogi miały charakter dróg wewnętrznych, o nadesłanie zgód właścicieli terenów zajętych pod drogi. W odpowiedzi Wójt gminy podał, że ulice, którym nadano nazwy zostały przewidziane w planie miejscowym zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 1 marca 2002 r., nr XXX/232/2002 (Dz. Urz. Woj. Śl. z 23 maja 2002 r., Nr 34, poz. 1221) i określone jako 5 KDL – drogi lokalne (ulica Akacyjowa) oraz 7KDD – drogi dojazdowe (ul. Brzozowa). Ulice te docelowo

stanowić będą drogi gminne, własność gruntu będzie należała do gminy, zatem wykluczony jest status tych ulic jako dróg wewnętrznych.

Wojewoda Śląski na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) pismem z dnia 19 maja 2010 r. wniósł od Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy w Chełmie Śląskim z dnia 28 sierpnia 2009 r. Zarzucił, że rada gminy jest uprawniona na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym do nadawania nazw ulicom, będącym drogami publicznymi lub drogami wewnętrznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy do jednej z kategorii dróg. Drogi wewnętrzne charakteryzuje przepis art. 8 ust. 1 ustawy. Z informacji udzielonych przez Wójta wynika, że ulice, którym nadano nazwy nie są ani drogami publicznymi ani drogami wewnętrznymi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Podjęcie uchwały było zatem przedwczesne, a rada gminy nie miała ustawowej podstawy do jej podjęcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozpoznając przedstawioną sprawę uznał, że zastrzeżenia Wojewody co do możliwości podjęcia uchwały w sprawie nadania nazw ulicom, które jeszcze nie zostały w odpowiednim trybie zakwalifikowane do kategorii dróg publicznych, są zasadne.

Jak podkreślił Sąd, decydujące znaczenie dla oceny prawidłowości podjętej uchwały miała okoliczność, że ulice, którym nadano nazwy jeszcze nie istnieją, lecz zostały jedynie zaprojektowane w planie miejscowym. Nie zostały uporządkowane stosunki własnościowe gruntów, na których drogi te mają przebiegać.

Sąd wskazał, że podstawę do podjęcia uchwały w sprawie nadania nazwy ulicom stanowi art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał m. in. w sprawach 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 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, drogą jest budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami i instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Sam pas drogowy natomiast to jedynie wydzielony liniami granicznymi grunt, w którym droga jest lokalizowana. Ulica natomiast oznacza drogę, zlokalizowaną na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy (art. 4 pkt 3 ustawy). Drogę publiczną stanowi droga zaliczona na podstawie ustawy do jednej z kategorii dróg, z której korzystać może każdy, zgodnie z przeznaczeniem. Zaliczenie drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych następuje na podstawie uchwały odpowiedniego organu, w przypadku dróg gminnych, zaliczenie następuje na podstawie uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 ustawy).

Warunkiem koniecznym umożliwiającym nadanie przez radę gminy nazwy jakiejś drodze (ulicy) jest, aby miała ona status drogi publicznej. Sąd stwierdził, że jest co prawda możliwe nadanie przez radę nazwy drodze wewnętrznej, która nie ma statusu drogi publicznej w rozumieniu ustawy, wymaga to jednak pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana (art. 8 ust. 1a ustawy). Zastrzeżenie to jest oczywiste ze względu na potrzebę ochrony uprawnień właścicieli gruntów i wynika z niego, że samodzielne rozstrzygnięcie przez radę gminy o nadaniu nazwy drogom przebiegającym po gruntach należących do podmiotów trzecich nie jest możliwe.

Odnosząc powyższe do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy Sąd podkreślił, że w planie

miejscowym ustalono przeznaczenie określonych gruntów pod drogi i ustalono linie rozgraniczające tych terenów. Nie doszło jednak ani do powstania drogi jako budowli, ani - co istotniejsze - do podjęcia uchwały o zaliczeniu jej do określonej kategorii, co stanowi warunek kwalifikowania drogi jako drogi publicznej. Skoro nie można przyjąć, że zaskarżoną uchwałą nadano nazwy drogom publicznym w rozumieniu ustawy, to – w ocenie Sądu - jej podjęcie nastąpiło wbrew art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. Podejmowanie rozważań, czy wydaną uchwałą możliwe było nadanie nazw ulicom stanowiącym drogi wewnętrzne jest zbędne zarówno ze względu na stanowisko zajęte w kwestii statusu dróg przez Wójta gminy, jak i z tego powodu, że rada nie uzyskała pisemnej zgody właścicieli gruntów, zaś same drogi, jak można przyjąć, nie istnieją jako budowle.

Orzekając o wydaniu zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa Sąd pierwszej instancji stanął na stanowisku, że uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego. Podkreślono, iż przynależność uchwał podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym do kategorii aktów prawa miejscowego jest sporna. Sąd podzielił jednakże stanowisko wyrażone w szczególności w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie dnia 6 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 295/08, że uchwała podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się w żadnej z kategorii wskazanych w art. 40 ust. 2 tej ustawy, nie jest aktem o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie orzeka o niczych prawach i obowiązkach, ma charakter rozstrzygnięcia jednostkowego i konkretnego. W sytuacji podjęcia uchwały na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, jej przedmiot musi dotyczyć zakresu określonego w art. 40 ust. 2 ustawy, żadne inne kryterium nie przesądza o nadaniu uchwale statusu aktu prawa miejscowego, mającego moc powszechnie obowiązującą.

Mając na uwadze, iż zaskarżona uchwała została podjęta 28 sierpnia 2009 r., zatem w dacie orzekania o jej legalności upłynął rok od podjęcia, Sąd I instancji mając na uwadze art. 94 ustawy o samorządzie gminnym orzekł o jej niezgodności z prawem na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku Wojewoda Śląski zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, polegające na błędnej wykładni, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez uznanie, iż uchwała nadająca nazwę ulicy nie jest aktem prawa miejscowego. W konsekwencji, zdaniem Wojewody, Sąd pierwszej instancji naruszył art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Wojewoda wskazał, że zaskarżona przez niego uchwała zawiera przepisy o charakterze obowiązującym, wobec czego nie podważał zasadności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Na poparcie swojego stanowiska organ powołał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt OSK 879/05.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie: uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zarzut skargi kasacyjnej ma uzasadnione podstawy. W kwestii charakteru prawnego uchwał rady gminy o nadaniu nazw ulicom wypowiadał się już Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym w skardze kasacyjnej wyroku z dnia 13 września 2005 r., OSK 879/05 i jego

stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę kasacyjną w pełni podziela. Pogląd, iż uchwała o nadaniu nazwy ulicy stanowi akt prawa miejscowego podzielany jest także w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (m.in. wyrok z 14 sierpnia 2009 r., II SA/OI 176/09).

Uchwały o nadaniu nazw ulicom zawierają przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, a to uzasadnia nadanie im waloru powszechnie obowiązującego. Mimo, iż w obecnym stanie prawnym brak jest w ustawie szczególnej podstawy prawnej do nadawania przez rady gmin nazw ulicom, to taka luka konstrukcyjna musi być uznana za lukę, która nie przesądza o możliwości nadania takim uchwałą waloru aktu prawa miejscowego. Brak takiego charakteru powodowałby zniweczenie zasadności nadawania nazw ulicom i poddawał w wątpliwość realizację istotnych z punktu widzenia interesu publicznego funkcji ewidencyjnych, zabezpieczenia porządku, bezpieczeństwa, ochrony życia i zdrowia. Nadawanie nazwy ulicom powszechnie dostępnym nie jest, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 11 kwietnia 2005 r., sprawą stosunków prawa cywilnego z uwagi na rolę jaką te nazwy pełnią w obrocie publicznoprawnym. Uchwała o nadaniu nazwy konkretnej ulicy – z uwagi na nieograniczony krąg jej adresatów jest zatem uchwałą o charakterze generalnym. Adresatami tymi 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 zabezpieczony także systemem sankcji administracyjnych. Nazwa ulicy jest tym samym także elementem realizacji praw i obowiązków publicznych, a takie prawa i obowiązki muszą mieć podstawę normatywną powszechnie obowiązującą. Ustawa o samorządzie gminnym w art.18 ust. 2 pkt 13 daje radzie podstawę do podejmowania uchwał o nadaniu nazwy ulicy i choć trudno ją uznać za pełną to jest to podstawa wyraźnie określona, uprawniająca do ich podejmowania organ stanowiący i to na zasadzie wyłączności, zamieszczona w przepisach samej ustawy ustrojowej. W sytuacji, gdy nie ma szczególnej podstawy prawnej do podjęcia aktu prawa miejscowego, taką podstawę należy uznać za umocowaną w przepisie art. 40 ust. 1 powołanej ustawy.

Zasadnie natomiast przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny, że warunkiem koniecznym realizacji kompetencji nadawania nazw ulicom jest ich status drogi publicznej (w przypadku dróg niepublicznych wymagana jest dodatkowo zgoda właścicieli terenów). Musi to być droga istniejąca a nie droga, która jeszcze nie została zbudowana i której status jest niejasny (gmina nie jest jeszcze właścicielem gruntów, które będą pod drogę zajęte).

Z uwagi na powyższe na podstawie art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzeczono jak w sentencji.