

Wrocław, 14 kwietnia 2026 r.

Urząd Gminy Chrzastowice

dnia 2026-04-23

nr pisma ..... 2314.2026

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu**  
**Ul. Kośnego 70, 45-372 Opole**

za pośrednictwem

**Rada Gminy Chrzastowice**  
Ul. Dworcowa 38, 46-035 Chrzastowice

**Skarżący:** (...)\*

**Organ:** **Rada Gminy Chrzastowice**  
Ul. Dworcowa 38, 46-035 Chrzastowice

### **SKARGA**

na uchwałę Rady Gminy Chrzastowice nr XVIII.157.2025  
z dnia 26 listopada 2025 r.  
w sprawie zmiany nazwy części ulicy Ozimskiej na ulicę „Lędzińską”

Działając w imieniu własnym na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 § 2 pkt 5, art. 50, art. 52 oraz art. 53 § 2a i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwanej dalej „p.p.s.a.”), niniejszym **wnoszę skargę na akt prawa miejscowego** w postaci: **Uchwały nr XVIII.157.2025 Rady Gminy Chrzastowice z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie zmiany nazwy części ulicy Ozimska w miejscowości Chrzastowice, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z dnia 1 grudnia 2025 r., poz. 2858** (zwanej dalej „Uchwałą”).

Uchwała ta dotyczy bezpośrednio uprawnień i obowiązków Skarżącego wynikających z przepisów prawa, w szczególności nakładając na niego obowiązki aktualizacji danych adresowych w rejestrach publicznych oraz dokumentach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. O treści Uchwały Skarżący powziął wiadomość w dniu jej publikacji w dzienniku urzędowym, tj. 1 grudnia 2025 r., a Uchwała weszła w życie w dniu 15 grudnia 2025 r. Zaskarżam powyższą Uchwałę w całości.

#### **Zaskarżonej Uchwale zarzucam:**

- I. **Naruszenie przepisów prawa materialnego:**
  1. **Naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 13 Ustawy z dnia 18 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (dalej jako: u.s.g.), poprzez podjęcie uchwały bez wykazania istnienia uzasadnionych przesłanek materialnoprawnych do zmiany nazwy ulicy oraz bez wykazania potrzeby wynikającej z interesu wspólnoty lokalnej, co skutkowało przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego do nadawania nazw ulic oraz wydaniem aktu poza zakresem zadań własnych gminy.
  2. **Naruszenie art. 7 Konstytucji RP** poprzez podjęcie uchwały w warunkach braku kompletnego ustalenia stanu faktycznego, w szczególności bez rzetelnej analizy potrzeb społecznych i skutków gospodarczych zmiany nazwy ulicy, co skutkowało działaniem organu bez dostatecznej podstawy prawnej i faktycznej, sprzecznym z wymogiem działania organów władzy na podstawie i w granicach prawa.
  3. **Naruszenie art. 5a ust. 1 u.s.g.** poprzez nieprzeprowadzenie konsultacji społecznych w sposób rzetelny, pomimo że zmiana nazwy ulicy dotyczy istotnych spraw dla mieszkańców, co

skutkowało podjęciem uchwały z pominięciem udziału społeczności lokalnej w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego.

4. **Naruszenie art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego** poprzez podjęcie uchwały bez uwzględnienia głosu mieszkańców, w sytuacji gdy konsultacje wykazały rozbieżność stanowisk oraz brak zgody części podmiotów objętych zmianą, co skutkowało podjęciem aktu niedostosowanego do lokalnych realiów i ignorującego sprzeciw społeczny.
5. **Naruszenie art. 101 ust. 1 u.s.g.** poprzez ingerencję w sferę praw Skarżącego poprzez zmianę adresu prowadzenia działalności gospodarczej, rodzącą obowiązek aktualizacji danych w rejestrach publicznych, dokumentach i umowach, co skutkowało naruszeniem indywidualnego interesu prawnego Skarżącego.

## II. **Naruszenie przepisów prawa stanowionego przez gminę**

1. **Naruszenie § 38 Statutu Gminy Chrzastowice** przyjętego uchwałą NR XII.97.2016 Rady Gminy Chrzastowice z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie Statutu Gminy Chrzastowice (dalej jako: statut Gminy lub Statut Gminy Chrzastowice), poprzez niewykazanie, kto faktycznie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą w sprawie zmiany nazwy ulicy, w szczególności brak jednoznacznego określenia projektodawcy w dokumentach przedłożonych radnym, co skutkowało naruszeniem zasad inicjatywy uchwałodawczej, a w konsekwencji brakiem pewności co do tego, czy projekt został wniesiony przez podmiot uprawniony zgodnie ze Statutem.
2. **Naruszenie § 39 ust. 2 pkt 1 Statutu Gminy Chrzastowice** poprzez przedstawienie projektu uchwały, którego uzasadnienie nie spełnia wymogów określonych przez Statut, gdyż nie przedstawia skutków uchwały dla mieszkańców i przedsiębiorców, nie zawiera powiązania konsultacji z podjętym rozstrzygnięciem, nie przedstawia żadnych danych lub dowodów potwierdzających twierdzenia projektodawcy, co skutkowało przedstawieniem radnym projektu niepozwalającego na świadome i merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy oraz naruszeniem zasad przygotowywania projektów uchwał wynikających z prawa miejscowego.
3. **Naruszenie § 39 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Chrzastowice** poprzez nieuzyskanie opinii Skarbnika Gminy, mimo że zmiana nazwy ulicy wywołuje skutki finansowe dla gminy (konieczność aktualizacji rejestrów geodezyjnych, systemów informatycznych, oznakowania), jak również generuje koszty po stronie mieszkańców i przedsiębiorców, co skutkowało naruszeniem wymogów dotyczących obowiązkowej opinii do projektu uchwały w sytuacji, w której uchwała rodzi skutki finansowe.
4. **Naruszenie § 39 ust. 3 Statutu Gminy Chrzastowice** poprzez skierowanie do procedowania projektu uchwały bez opinii radcy prawnego co do zgodności projektu z prawem, lub przy braku potwierdzenia, że opinia została sporządzona przed wniesieniem projektu, co skutkowało naruszeniem obowiązku kontroli legalności projektu przed jego przedstawieniem Radzie.
5. **Naruszenie § 46 ust. 1 pkt 2 w związku z § 46 ust. 5 pkt 14 Statutu Gminy Chrzastowice** poprzez skierowanie pod obrady Rady Gminy projektu uchwały w sprawie zmiany nazwy ulicy bez uzyskania wymaganej prawem opinii Komisji Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska, która – zgodnie z zakresem określonym w Statucie – jest komisją właściwą do spraw nazewnictwa ulic oraz ma ustawowy obowiązek opiniowania projektów uchwał Rady, co skutkowało pominięciem obligatoryjnego etapu procedury uchwałodawczej, pozbawieniem Rady Gminy merytorycznej oceny właściwej komisji oraz podjęciem uchwały z istotnym naruszeniem trybu stanowienia prawa miejscowego.

## III. **Naruszenie przepisów prawa procesowego**

1. **Naruszenie art. 20 ust. 1 u.s.g.** poprzez przystąpienie przez Radę Gminy do głosowania nad projektem uchwały pomimo niespełnienia ustawowych i statutowych wymogów formalnych dotyczących przygotowania projektu uchwały, w szczególności braku wymaganych opinii

komisji oraz nieprzedłożenia kompletnych materiałów radnym, co skutkowało podjęciem uchwały w warunkach istotnego naruszenia procedury uchwałodawczej, a w konsekwencji – wydaniem aktu obciążonego wadą nieważności.

2. **Naruszenie art. 7 k.p.a.** poprzez podjęcie uchwały bez wyjaśnienia wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie dla sprawy, w szczególności poprzez zaniechanie przeprowadzenia miarodajnych konsultacji społecznych, brak analizy potrzeb mieszkańców, brak oceny skutków gospodarczych zmiany nazwy ulicy dla przedsiębiorców i właścicieli nieruchomości, ograniczenie się do niepełnych, niereprezentatywnych ankiet oraz protokołu komisji nieuwzględniającego wyników konsultacji, co skutkowało podjęciem uchwały w warunkach braku ustaleń faktycznych niezbędnych do oceny zasadności zmiany nazwy, a tym samym – wydaniem aktu obciążonego istotnym naruszeniem prawa..
3. **Naruszenie art. 8 § 1 k.p.a.** poprzez podjęcie uchwały nakładającej na mieszkańców i przedsiębiorców obowiązki i koszty (konieczność zmiany dokumentów, rejestrów, danych w umowach, oznaczeń adresowych) bez wykazania konieczności i proporcjonalności takiej ingerencji, co skutkowało przyjęciem aktu prawnego, który w sposób nadmierny i nieuzasadniony obciąża Skarżącego, naruszając standard prowadzenia działań administracji publicznej określony w art. 8 § 1 k.p.a.

IV. **Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wnoszę o:**

1. stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XVIII.157.2025 Rady Gminy Chrzęstowice z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie zmiany nazwy części ulicy Ozimskiej w miejscowości Chrzęstowice, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z dnia 1 grudnia 2025 r., poz. 2858;

**albo**

2. jeżeli Sąd uzna, że nie zachodzą przesłanki nieważności, stwierdzenie, że uchwała Nr XVIII.157.2025 została wydana z naruszeniem prawa.
3. zasądzenie od Rady Gminy Chrzęstowice na rzecz Skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

V. **Na podstawie art. 61 § 2 pkt 3 oraz § 3 p.p.s.a. wnoszę o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały Nr XVIII.157.2025 do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego, z uwagi na to, że jej wykonanie powoduje dla Skarżącego trudne do odwrócenia skutki, w szczególności obowiązek zmiany adresów, dokumentów rejestrowych, umów, danych płatniczych oraz systemów informatycznych, a powstałe koszty i skutki organizacyjne nie będą mogły zostać odwrócone w przypadku uchylecia uchwały przez sąd.**

## Spis treści

I.	STAN FAKTYCZNY.....	3
II.	NARUSZENIE PRZEPISÓW PRAWA MATERIALNEGO.....	4
	Naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.....	4
	Naruszenie art. 7 Konstytucji RP.....	4
	Naruszenie art. 5a ust. 1 u.s.g.....	4
	Naruszenie art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.....	5
	Naruszenie art. 101 ust. 1 u.s.g.....	5

III.	NARUSZENIE PRZEPISÓW PRAWA STANOWIONEGO PRZEZ GMINĘ.....	5
	Naruszenie § 38 Statutu Gminy Chrzęstowice.....	5
	Naruszenie § 39 ust. 2 pkt 1 Statutu Gminy Chrzęstowice.....	5
	Naruszenie § 39 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Chrzęstowice.....	5
	Naruszenie § 39 ust. 3 Statutu Gminy Chrzęstowice.....	5
	Naruszenie § 46 ust. 1 pkt 2 w związku z § 46 ust. 5 pkt 14 Statutu Gminy Chrzęstowice.....	5
IV.	Naruszenie przepisów prawa procesowego.....	5
	Naruszenie art. 20 ust. 1 u.s.g.....	5
	Naruszenie art. 7 k.p.a.....	6
	Naruszenie art. 8 § 1 k.p.a.....	6

## **UZASADNIENIE**

### **I. STAN FAKTYCZNY**

Rada Gminy Chrzęstowice w dniu 26 listopada 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVIII.157.2025 w sprawie zmiany nazwy części ulicy Ozimska w miejscowości Chrzęstowice. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 1 grudnia 2025 r., poz. 2858, i od tego dnia stała się aktem prawa miejscowego.

Uchwała przewiduje zmianę nazwy części ulicy Ozimska, obejmującej nieruchomości o numeracji 1–2e, na nazwę „ul. Lędzińska”. Skarżący prowadzi działalność gospodarczą pod adresem objętym zakresem zmiany, co powoduje konieczność dokonania zmian w rejestrach publicznych, umowach, dokumentach identyfikacyjnych, systemach informatycznych oraz generuje znaczne koszty organizacyjne i finansowe.

Prace nad uchwałą zostały poprzedzone ograniczonym procesem konsultacyjnym. Z dokumentów przedstawionych przez Gminę wynika, że skierowano ankietę do czterech podmiotów – dwóch właścicieli nieruchomości oraz dwóch przedsiębiorców prowadzących działalność na danym odcinku ulicy. Wynik konsultacji był rozbieżny – dwóch respondentów opowiedziało się za zmianą, proponując różne nazwy (Zbożowa, Biznesowa, Zakładowa), natomiast dwóch kolejnych wyraziło sprzeciw wobec zmiany. Wynik 50/50 nie pozwalał na wyprowadzenie jednoznacznej konkluzji co do społecznej potrzeby zmiany nazwy ulicy.

W dniu 25 września 2025 r. projekt uchwały został przedstawiony Komisji Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska podczas jej posiedzenia udokumentowanego w Protokole nr 7.2025. Z protokołu wynika, że wniosek został złożony przez Chrzęstowickie Stowarzyszenie Edukacyjne CUD a Komisja zapoznała się z wynikami ankiety przeprowadzonej wśród właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w przedziale numeracyjnym 1–2e. W związku z tym członkowie Komisji jednogłośnie pozytywnie zaopiniowali propozycję dot. wprowadzenia nowej nazwy, a następnie zgłosili wniosek o przekazanie powyższej prośby do Rady Sołectkiej w Chrzęstowicach celem dalszego procedowania. Protokół nie zawiera jednak żadnej informacji o wykonaniu przez komisję obowiązku zaopiniowania projektu uchwały, wymaganego w § 46 ust. 1 pkt 2 Statutu Gminy. Nie przeprowadzono głosowania, nie sformułowano wniosku ani opinii, a dokument nie potwierdza, aby komisja – właściwa rzeczowo w zakresie nazewnictwa ulic (§ 46 ust. 5 pkt 14) – wykonała czynność przewidzianą prawem.

Projekt uchwały wraz z uzasadnieniem został skierowany pod obrady Rady pomimo tego, że brak było formalnej opinii właściwej komisji, konsultacje społeczne miały minimalny zakres i nie przyniosły jednoznacznego wyniku, nie przeprowadzono analizy skutków gospodarczych zmiany nazwy, w

szczegółności dla przedsiębiorców, projekt nie zawierał pełnego uzasadnienia wykazującego istnienie przesłanek interesu wspólnoty lokalnej, wymaganych art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.

Uzasadnienie do uchwały odwołuje się do sygnałów od mieszkańców oraz do potrzeby uporządkowania numeracji, jednak nie wskazuje ani zakresu tych sygnałów, ani ich weryfikacji, ani obiektywnych danych, które mogłyby świadczyć o istnieniu realnej potrzeby zmiany nazwy.

Uchwała została podjęta w trybie zwykłym na sesji Rady Gminy, bez odnotowania jakichkolwiek zastrzeżeń proceduralnych, a następnie opublikowana w dzienniku urzędowym.

Skarżący prowadzi działalność gospodarczą na terenie objętym uchwałą i jej wykonanie powoduje konieczność poniesienia wymiernych kosztów oraz zmian organizacyjnych, które – w razie uchylecia uchwały – nie będą mogły być odwrócone.

## **II. NARUSZENIE PRZEPISÓW PRAWA MATERIALNEGO**

### **Naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g.**

Art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje radzie gminy kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie nadawania nazw ulic i placów. Kompetencja ta ma charakter wyłączny, jednak – jak wynika z jednolitego dorobku orzeczniczego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych – nie stanowi dowolnego uznania administracyjnego i nie zwalnia rady gminy z obowiązku działania w sposób zgodny z prawem, racjonalny oraz oparty na ustaleniach faktycznych. Sądowa kontrola uchwał nazewniczych obejmuje nie tylko weryfikację formalnej legalności aktu, ale także ustalenie, czy rada gminy wykazała istnienie przesłanek materialnych uzasadniających podjęcie uchwały.

W orzeczeniach dotyczących uchwał nazwowych podkreśla się, że zmiana nazwy ulicy ingeruje w sytuację prawną właścicieli nieruchomości oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a także generuje po ich stronie obowiązek aktualizacji licznych rejestrów i dokumentów. W konsekwencji rada gminy jest zobowiązana wykazać, że podjęcie uchwały jest podyktowane interesem wspólnoty samorządowej, a nie arbitralną decyzją, oraz że ingerencja w stabilność oznaczeń adresowych jest konieczna i proporcjonalna. W judykatach, takich jak II OSK 1015/14, II OSK 1282/15, III OSK 4476/21, I OSK 1665/18 czy IV SA/Wa 1739/18, sądy stwierdzały nieważność uchwał w sprawach nazw ulic m.in. z powodu braku przesłanek materialnych uzasadniających zmianę, niewykazania potrzeby ingerencji lub oparcia decyzji na ustaleniach pozornych bądź nieistotnych.

W niniejszej sprawie Rada Gminy Chrzastowice nie wykazała żadnych rzeczywistych podstaw materialnoprawnych uzasadniających zmianę nazwy ulicy. W uzasadnieniu uchwały ograniczono się do ogólnego odwołania do „potrzeby uporządkowania numeracji adresowej” oraz „sygnałów zgłaszanych przez mieszkańców”, przy czym nie wskazano, na czym konkretnie miałyby polegać potrzeba porządkowania numeracji ani jakiego rodzaju sygnały zostały zgłoszone i przez kogo. Wyniki przeprowadzonych ankiet również nie potwierdzają potrzeby dokonania zmiany, ponieważ były one całkowicie rozbieżne – połowa ankietowanych mieszkańców i przedsiębiorców opowiedziała się za utrzymaniem dotychczasowej nazwy, a połowa za wprowadzeniem nowej, przy czym osoby opowiadające się za zmianą proponowały zupełnie różne nazwy. Taki materiał nie pozwala na wyprowadzenie wniosku o istniejącej potrzebie zmiany nazwy ulicy ani o tym, że zmiana ta odpowiada interesowi wspólnoty.

W uzasadnieniu uchwały nie przedstawiono również żadnej analizy skutków gospodarczych lub organizacyjnych, jakie decyzja rady wywoła dla przedsiębiorców i mieszkańców. Zmiana nazwy ulicy generuje obowiązki aktualizacji danych w rejestrach publicznych, prowadzi do konieczności modyfikacji dokumentów urzędowych, umów i systemów teleinformatycznych, a także powoduje koszty organizacyjne i finansowe. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że tego rodzaju skutki muszą zostać realnie ocenione i uwzględnione przed podjęciem decyzji, a nie pominięte lub zbagatelizowane. Tymczasem uchwała nie zawiera żadnego odniesienia do wpływu zmiany na

podmioty działające na terenie objętym uchwałą, ani wskazania jakichkolwiek korzyści, które miałyby przeważać nad obciążeniami wynikającymi ze zmiany nazwy.

Rada Gminy ograniczyła się do wskazania, że Rada Sołecka pozytywnie oceniła propozycję nowej nazwy. Argument ten nie spełnia jednak ustawowego wymogu wykazania materialnoprawnych przesłanek podjęcia uchwały. W orzecznictwie podkreślono, że opinie organów pomocniczych nie zastępują obowiązku przeprowadzenia merytorycznej analizy przez organ stanowiący oraz nie mogą być traktowane jako samodzielna podstawa zmiany nazwy ulicy.

W rezultacie uchwała została podjęta w warunkach braku danych faktycznych umożliwiających ocenę zasadności ingerencji w oznaczenia adresowe, a więc bez spełnienia materialnoprawnych przesłanek wykonywania kompetencji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 13 u.s.g. Zamiast oparcia rozstrzygnięcia na ustaleniach dotyczących potrzeb lokalnych, funkcjonalności układu komunikacyjnego czy rzeczywistego interesu mieszkańców, decyzję oparto na twierdzeniach ogólnych, nieweryfikowalnych i niemających oparcia w dowodach. Taki sposób działania stanowi przekroczenie granic ustawowego upoważnienia do wydania uchwały w przedmiocie nadania nazwy ulicy i prowadzi do jej nieważności jako aktu podjętego z naruszeniem prawa materialnego w sposób istotny.

### **Naruszenie art. 7 Konstytucji RP**

Art. 7 Konstytucji RP nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy, jako organ stanowiący akty prawa miejscowego, zobowiązana jest nie tylko do oparcia swoich działań na właściwej podstawie prawnej, lecz także do ścisłego przestrzegania zarówno materialnych, jak i proceduralnych warunków podejmowania uchwał. Zasada legalizmu obejmuje konieczność przestrzegania ustaw, przepisów prawa miejscowego oraz zasad stanowienia aktów prawa miejscowego.

W niniejszej sprawie uchwała Rady Gminy Chrzastowice została podjęta z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, ponieważ organ nie dochował obowiązku działania w granicach kompetencji wyznaczonych przez ustawę o samorządzie gminnym oraz Statut Gminy. Tryb przygotowania i uchwalenia aktu nie odpowiadał wymogom wynikającym z § 39 i § 46 Statutu, a sama uchwała została oparta na niewystarczająco ustalonym stanie faktycznym.

Z Protokołu nr 7.2025 wynika, że Komisja Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska – będąca organem właściwym w sprawach nazewnictwa ulic – nie wydała w ogóle wymaganej opinii do projektu uchwały, chociaż zgodnie z § 46 ust. 1 pkt 2 i § 46 ust. 5 pkt 14 Statutu Gminy miała taki obowiązek. Komisja jedynie wysłuchała informacji o wynikach ankiet i propozycji Rady Sołeckiej, natomiast nie przeprowadziła głosowania i nie przyjęła żadnego formalnego stanowiska. Sądy wielokrotnie podkreślały, że brak opinii właściwej komisji stanowi istotne naruszenie trybu uchwałodawczego i prowadzi do naruszenia zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji. Podobne stanowisko zajęł również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1941/15, podkreślając, że pominięcie obligatoryjnych etapów procedury uchwałodawczej oznacza działanie organu poza zakresem upoważnienia ustawowego.

Naruszenie art. 7 Konstytucji RP wynika również ze sposobu, w jaki Rada Gminy ustaliła stan faktyczny będący podstawą podjęcia uchwały. Przedstawione w uzasadnieniu uchwały twierdzenia dotyczące rzekomej potrzeby „uporządkowania numeracji” czy „sygnałów od mieszkańców” nie mają oparcia w jakichkolwiek danych. Przeprowadzone konsultacje objęły jedynie cztery podmioty, a ich wyniki były rozbieżne. Mimo to rada nie podjęła żadnych działań służących wyjaśnieniu sytuacji, nie zebrała materiału dowodowego i nie wykazała rzeczywistych potrzeb wskazujących na konieczność zmiany nazwy. Tego rodzaju uchybienia były przedmiotem krytyki sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 13 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 136/08, gdzie sąd stwierdził, że organ, który podejmuje uchwałę bez należytego ustalenia stanu faktycznego, narusza zasadę legalizmu i wydaje akt obarczony wadą nieważności. Podobne wnioski zawarto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn.

akt III SA/Lu 487/04, w którym sąd podkreślił, że podejmowanie uchwały bez uprzedniego zbadania okoliczności istotnych dla sprawy stanowi działanie sprzeczne z art. 7 Konstytucji RP.

Należy także wskazać, że Rada Gminy nie spełniła wymogów określonych w § 39 Statutu Gminy dotyczących uzasadnienia projektu uchwały. Zgodnie z tym przepisem projekt powinien zawierać rzetelne uzasadnienie przedstawiające przesłanki i skutki wprowadzanego rozwiązania. W niniejszej sprawie uzasadnienie ma charakter czysto deklaratoryjny i nie zawiera żadnych dowodów na poparcie twierdzeń organu. Problematyka ta była wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych, m.in. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 grudnia 2005 r., sygn. akt III SA/Kr 923/05, w którym sąd uznał, że brak rzetelnego uzasadnienia stanowi naruszenie zasady legalizmu, ponieważ uniemożliwia ocenę, czy organ działał w granicach i na podstawie prawa.

W świetle powyższych okoliczności uchwała Rady Gminy Chrzastowice została podjęta w sposób niezgodny z art. 7 Konstytucji RP. Organ stanowiący zaniechał wykonania obowiązków wynikających z ustawy i prawa miejscowego, podejmując uchwałę mimo braku opinii właściwej komisji, mimo nieustalenia stanu faktycznego oraz mimo braku rzetelnego uzasadnienia wskazującego na potrzebę ingerencji w dotychczasową nazwę ulicy. Uchwała została więc wydana poza granicami upoważnienia ustawowego, co w świetle cytowanych orzeczeń prowadzi do jej nieważności jako aktu sprzecznego z zasadą legalizmu.

#### **Naruszenie art. 5a ust. 1 u.s.g.**

Art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na gminę obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w wypadkach przewidzianych ustawowo oraz w innych sprawach istotnych dla gminy. Przepis ten wyraża zasadę partycypacji społecznej i nakazuje, aby konsultacje miały charakter rzetelny, rzeczywisty i pozwalający na poznanie poglądów społeczności lokalnej, a nie jedynie formalny. W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie podkreśla się, że przeprowadzenie konsultacji w sposób pozorny, ograniczony lub nieodpowiadający ich celowi stanowi naruszenie art. 5a u.s.g., gdyż prowadzi do podjęcia uchwały bez dostatecznego rozeznania potrzeb wspólnoty samorządowej.

W niniejszej sprawie konsultacje przeprowadzone przez Gminę Chrzastowice miały charakter minimalny, niepełny i niewystarczający. Gmina ograniczyła się do skierowania ankiet do zaledwie czterech podmiotów, z czego dwa opowiedziały się za zmianą, a dwa przeciw. Taki wynik nie pozwala na wyprowadzenie jakiegokolwiek wniosku o preferencjach mieszkańców ani o istnieniu potrzeby zmiany nazwy ulicy. Nie przeprowadzono żadnych dodatkowych badań, spotkań, analiz, konsultacji otwartych ani działań informacyjnych, które mogłyby zostać uznane za realną próbę poznania stanowiska społeczności lokalnej.

Kwestia jakości konsultacji była wielokrotnie oceniana przez sądy administracyjne. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt III SA/Lu 487/04, sąd podkreślił, że konsultacje muszą zapewniać mieszkańcom realną możliwość wypowiedzenia się, a organ nie może ograniczać się do działań symbolicznych lub sprowadzających się do pozornego spełnienia obowiązku ustawowego. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 136/08, wskazując, że konsultacje powinny objąć całą grupę mieszkańców, których dotyczy planowana uchwała, a organ gminy ma obowiązek uzyskać możliwie pełny obraz sytuacji społecznej.

Pominięcie rzeczywistych konsultacji w sprawach istotnych dla mieszkańców narusza art. 5a u.s.g. i stanowi istotne uchybienie proceduralne wpływające na legalność uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1941/15, zwrócił uwagę, że konsultacje powinny być przeprowadzone w sposób umożliwiający organowi poznanie rzeczywistego stanowiska mieszkańców, a ich wynik powinien być poddany analizie i powinien odzwierciedlać interes wspólnoty.

W badanej sprawie konsultacje przeprowadzono wyłącznie z czterema podmiotami, co nie odpowiada ani wymogom wynikającym z art. 5a u.s.g., ani standardom wynikającym z orzecznictwa. Rada Gminy

podjęła uchwałę na podstawie materiału dowodowego całkowicie niewystarczającego do ustalenia stanowiska społeczności lokalnej. Nie dokonano żadnej analizy wyników ankiet, nie zestawiono ich z rzeczywistą strukturą mieszkańców, a wyniku 50/50 nie zinterpretowano nawet jako sygnału braku potrzeby ingerencji w dotychczasową nazwę ulicy.

Tym samym uchwała została podjęta bez przeprowadzenia konsultacji w sposób zgodny z art. 5a ust. 1 u.s.g., co oznacza, że rada gminy działała poza granicami prawa, naruszając zasadę udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji publicznych. Uchybienie to ma charakter istotny, ponieważ pozbawiło organ stanowiący wiedzy koniecznej do dokonania prawidłowej oceny, czy zmiana nazwy ulicy odpowiada rzeczywistemu interesowi wspólnoty. Z tego względu uchybienie to prowadzi do wniosku o niezgodności uchwały z prawem.

### **Naruszenie art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego**

Art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ratyfikowanej przez Polskę i obowiązującej jako część krajowego porządku prawnego, nakłada na jednostki samorządu lokalnego obowiązek zapewnienia możliwości konsultacji z mieszkańcami „w miarę możliwości i stosownie do okoliczności” w toku planowania i podejmowania decyzji dotyczących spraw lokalnych. Norma ta tworzy międzynarodowy standard partycypacji, który zobowiązuje organy gmin do rzetelnego ustalenia stanowiska społeczności lokalnej, zwłaszcza gdy decyzje ingerują w ustalony system adresowy, działalność gospodarczą lub sferę życia mieszkańców.

W sprawie zmiany nazwy części ul. Ozimskiej obowiązek ten nie został zrealizowany w sposób zgodny z art. 4 ust. 6 EKSL. Gmina ograniczyła się do przeprowadzenia ankiety skierowanej jedynie do czterech adresatów, co w żaden sposób nie może być uznane za konsultację odporną na zarzut pozorności. Nie przeprowadzono otwartych konsultacji, nie udostępniono projektu uchwały w sposób umożliwiający szerszej grupie mieszkańców zabranie głosu, nie podjęto działań informacyjnych, a wyniku „50/50” nie zinterpretowano jako braku społecznego poparcia dla zmiany.

W orzecznictwie sądownictwa administracyjnego, które miało wielokrotnie okazję odnosić się do roli konsultacji przy uchwałach dotyczących nazw ulic, podkreśla się szeroko rozumiany obowiązek poznania stanowiska mieszkańców oraz zapewnienia im rzeczywistego udziału w procesie decyzyjnym. Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. III SA/Lu 487/04, wskazał, że konsultacje nie mogą ograniczać się do działań formalnych niewystarczających do odzwierciedlenia opinii społecznej. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 13 marca 2008 r., sygn. II SA/Rz 136/08, podkreślił, że konsultacje muszą dotyczyć wszystkich potencjalnie zainteresowanych mieszkańców, a ich przeprowadzenie w sposób iluzoryczny stanowi naruszenie prawa.

Znaczenie standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zostało zaakcentowane również przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1941/15, w którym wskazano, że udział mieszkańców w procesie decyzyjnym stanowi integralny element lokalnej demokracji, a jego pominięcie ma charakter naruszenia prawa o istotnym znaczeniu dla oceny legalności uchwały.

W badanej sprawie Rada Gminy podjęła uchwałę na podstawie materiału faktycznego, który nie tylko nie odzwierciedlał stanowiska wspólnoty lokalnej, lecz wręcz uniemożliwił ocenę, czy jakkolwiek potrzeba zmiany nazwy faktycznie istniała. Zamiast szerokiej konsultacji wymaganej przez art. 4 ust. 6 EKSL, organ ograniczył się do skierowania zapytania do symbolicznie małej grupy adresatów, a wynik równowagi głosów potraktował jako podstawę do ingerencji w sferę praw mieszkańców i przedsiębiorców.

Tak przeprowadzone „konsultacje” nie realizują ani standardów wynikających z Karty, ani zasad wywodzonych z orzecznictwa sądów administracyjnych. Uchwała została więc podjęta w warunkach rażącego naruszenia międzynarodowego standardu partycypacji, który – jako ratyfikowana umowa międzynarodowa – wiąże organy gminy bezpośrednio. Uchybienie to ma charakter istotny, gdyż

prowadziło do podjęcia uchwały pozbawionej społecznej legitymacji i nieopartej na realnym rozpoznaniu potrzeb wspólnoty lokalnej.

### **Naruszenie art. 101 ust. 1 u.s.g.**

Art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi gwarancję ochrony podmiotów, których interes prawny jest naruszony uchwałą rady gminy. Przepis ten zakłada, że akt prawa miejscowego ingerujący w sytuację prawną jednostki musi być nie tylko zgodny z prawem, lecz także oparty na wykazanej, rzeczywistej potrzebie oraz uwzględniać konsekwencje, jakie jego podjęcie wywoła po stronie konkretnych adresatów. Z punktu widzenia tej ochrony istotne jest, aby ingerencja była proporcjonalna, uzasadniona i poprzedzona rzetelnym ustaleniem stanu faktycznego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie podkreśla się, że naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. występuje wtedy, gdy uchwała nakłada na jednostkę konkretne obowiązki, generuje koszty, zmienia jej sytuację prawną lub wywołuje negatywne skutki gospodarcze. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1941/15, wyjaśnił, że naruszenie interesu prawnego jest oczywiste, gdy akt prawa miejscowego zmusza przedsiębiorcę do podejmowania kosztownych i czasochłonnych działań organizacyjnych lub stawia go w gorszej pozycji rynkowej, a organ nie wykaże potrzeby podjęcia uchwały.

W niniejszej sprawie zaskarżona uchwała ingeruje bezpośrednio w sytuację prawną Skarżącego jako przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą.

Skarżący prowadzi działalność pod adresem objętym zakresem uchwały, co powoduje konieczność przeprowadzenia szeregu działań organizacyjnych, obejmujących w szczególności aktualizację danych w rejestrach publicznych (w tym KRS, REGON, CEIDG, ePUAP oraz systemach podatkowych), zmianę dokumentacji księgowej i handlowej, modyfikację umów z kontrahentami, aktualizację danych w systemach informatycznych i logistycznych, a także zmianę oznaczeń adresowych w obrocie gospodarczym.

Skutki uchwały mają charakter nie tylko formalny, lecz przede wszystkim realny i gospodarczo doniosły. Wymuszone zmiany generują istotne koszty finansowe oraz ryzyka operacyjne, w szczególności w zakresie prawidłowego obiegu korespondencji, realizacji dostaw oraz wykonywania zobowiązań umownych.

Zmiana nazwy ulicy prowadzi również do ryzyka dezorientacji kontrahentów oraz utrudnień w identyfikacji adresowej przedsiębiorstwa w obrocie gospodarczym, co może wpływać na terminowość realizacji zleceń oraz wiarygodność Skarżącego.

W konsekwencji skala tych obciążeń wykracza poza zwykle niedogodności administracyjne i prowadzi do realnego, wymiernego obciążenia Skarżącego, zarówno finansowego, jak i organizacyjnego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 maja 2005 r., sygn. III SA/Kr 923/05, sąd wyraźnie wskazał, że uchwała narusza interes prawny przedsiębiorcy, gdy prowadzi do istotnych, wymiernych utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej, szczególnie gdy organ gminy nie wykazał konieczności ingerencji. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 marca 2006 r., sygn. III SA/GI 124/06, stwierdził, że uchwała zmieniająca nazwę ulicy, generująca dla przedsiębiorstwa obowiązki administracyjne i koszty organizacyjne, narusza jego interes prawny, jeżeli organ nie przeprowadził pełnej analizy skutków gospodarczych regulacji.

W niniejszej sprawie organ nie zbadał w żadnym zakresie konsekwencji gospodarczych zmiany nazwy dla podmiotów prowadzących działalność międzynarodową. Nie przeprowadzono analizy wpływu uchwały na przedsiębiorców działających poza rynkiem lokalnym, nie oceniono ryzyka opóźnień logistycznych, nie uwzględniono konsekwencji dla eksportu i importu. W protokole nr 7.2025 nie przedstawiono żadnych danych ani analizy potrzeb, a jedynie lakoniczne stwierdzenie o „zasadności” zmiany, co nie spełnia standardu rzetelnych ustaleń faktycznych określonego w orzecznictwie NSA.

Organ gminy nie tylko nie wykazał potrzeby ingerencji w sferę praw Skarżącego, lecz także nie uwzględnił jego interesu prawnego jako przedsiębiorcy funkcjonującego na rynku międzynarodowym, ignorując wynikające z tego dodatkowe obciążenia i ryzyka. Taki sposób działania pozostaje w sprzeczności z art. 101 ust. 1 u.s.g., a naruszenie przepisu ma charakter istotny, ponieważ uchwała nieproporcjonalnie i bez uzasadnienia ingeruje w sytuację prawną Skarżącego.

W konsekwencji zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały, ponieważ została ona podjęta w sposób prowadzący do naruszenia indywidualnego interesu prawnego Skarżącego oraz nie spełnia wymogu proporcjonalności i racjonalności wymaganej dla działań organów samorządu terytorialnego

### **III. NARUSZENIE PRZEPISÓW PRAWA STANOWIONEGO PRZEZ GMINĘ**

#### **Naruszenie § 38 Statutu Gminy Chrzęstowice**

Zgodnie z § 38 Statutu Gminy Chrzęstowice inicjatywę podjęcia uchwały mogą zgłosić wyłącznie: Przewodniczący Rady, przewodniczący komisji działający w jej imieniu, grupa co najmniej trzech radnych, klub radnych, Wójt lub grupa mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze w liczbie co najmniej 200 osób. Przepis ten określa zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do inicjatywy uchwałodawczej, a jego celem jest zapewnienie przejrzystości procedury legislacyjnej oraz przypisanie odpowiedzialności za treść projektu uchwały konkretnemu podmiotowi.

W niniejszej sprawie tryb inicjatywy uchwałodawczej został naruszony. Z dokumentów wynika, że projekt uchwały dotyczącej zmiany nazwy części ul. Ozimskiej został przedstawiony radnym bez wskazania, który z podmiotów wymienionych w § 38 Statutu wystąpił z inicjatywą jego wniesienia. Projekt pojawił się w porządku obrad, jednak brak jest danych pozwalających ustalić, czy został zgłoszony przez Przewodniczącego, komisję, grupę radnych czy Wójta. Brak jednoznacznego projektu opatrzonego podpisem właściwego inicjatora stanowi naruszenie § 38 Statutu, który nakazuje, by proces legislacyjny rozpoczął się od formalnego działania identyfikowalnego podmiotu.

Standard ten był wielokrotnie podkreślany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy wskazywały, że uchwała podjęta z naruszeniem przepisów statutu dotyczących inicjatywy uchwałodawczej stanowi akt wydany z naruszeniem prawa, ponieważ prawidłowe określenie podmiotu inicjującego jest integralnym elementem procedury stanowienia aktów prawa miejscowego. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1941/15, podkreślił, że pominięcie wymogów formalnych dotyczących wszczęcia procedury uchwałodawczej ma charakter istotny i prowadzi do naruszenia zasady legalizmu, gdyż uniemożliwia ustalenie odpowiedzialności prawnej za treść projektu.

W tym przypadku brak wskazania inicjatora uchwały spowodował, że nie sposób ustalić, czy projekt został wniesiony zgodnie z katalogiem zamkniętym § 38 Statutu. Umożliwia to postawienie zarzutu, że proces legislacyjny został wszczęty bez podstawy prawnej. Naruszenie to ma charakter istotny, ponieważ determinuje ważność całej uchwały. Nie można przyjąć, aby projekt, który nie został formalnie wniesiony przez podmiot określony w statucie, mógł być legalnie procedowany, opiniowany przez komisję czy poddany pod głosowanie na sesji rady.

Brak prawidłowej inicjatywy uchwałodawczej prowadzi do wniosku, że uchwała została podjęta w sposób niezgodny z § 38 Statutu Gminy, a naruszenie to wpływa na legalność całego aktu. W świetle utrwalonego orzecznictwa NSA i WSA naruszenia procedury uchwałodawczej określonej w statucie mają charakter istotny i mogą stanowić samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

#### **Naruszenie § 39 ust. 2 pkt 1 Statutu Gminy Chrzęstowice**

§ 39 ust. 1 Statutu Gminy Chrzęstowice nakłada na projektodawcę obowiązek sporządzenia pełnego i rzetelnego uzasadnienia projektu uchwały. Uzasadnienie to musi przedstawiać przesłanki faktyczne i prawne przemawiające za przyjęciem aktu, wskazywać cel regulacji, jej potrzebę oraz skutki, w tym

skutki finansowe i organizacyjne dla mieszkańców. Przepis ten realizuje zasadę przejrzystości procesu uchwałodawczego oraz zasadę legalizmu, gdyż umożliwia radnym, mieszkańcom i sądowi ocenę, czy projekt opiera się na prawidłowo ustalonym stanie faktycznym i rzeczywistej potrzebie lokalnej.

W badanej sprawie obowiązek ten nie został spełniony. Uzasadnienie projektu uchwały ogranicza się do ogólnikowych stwierdzeń o potrzebie „uporządkowania numeracji” oraz powołania się na „sygnały od mieszkańców”. Nie przedstawiono żadnych danych, dokumentów, analiz, statystyk, map ani opinii wskazujących, że numeracja w rejonie ul. Ozimskiej była nieprawidłowa, utrudniała służbom ratunkowym, doręczycielom lub organom administracji wykonywanie obowiązków. Nie wykazano, kto zgłaszał rzekome problemy, jakiej były natury, ilu mieszkańców ich dotyczyło ani czy w ogóle istniała konieczność ingerencji w dotychczasowy układ adresowy.

Tak sporządzone uzasadnienie nie spełnia wymogów § 39 ust. 1 Statutu, ponieważ nie zawiera ani ustaleń faktycznych, ani logicznego wyводу uzasadniającego potrzebę zmiany nazwy ulicy. Uzasadnienie ma charakter deklaracyjny i nie pozwala na ocenę, czy uchwała rzeczywiście odpowiada interesowi wspólnoty, czy też jest decyzją dowolną.

Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały znaczenie rzetelnego uzasadnienia projektu uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 grudnia 2005 r., sygn. III SA/Kr 923/05, uznał, że brak merytorycznego uzasadnienia stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ uniemożliwia weryfikację przesłanek podjęcia uchwały i podważa transparentność procesu legislacyjnego. Podobne stanowisko pojawiło się w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. III SA/Lu 487/04, gdzie wskazano, że uchwała pozbawiona rzetelnego uzasadnienia narusza zarówno normy statutu gminy, jak i ogólne zasady prawidłowego stanowienia prawa miejscowego.

Brak rzetelnego uzasadnienia ma w niniejszej sprawie konsekwencje szczególnie doniosłe. Uchwała ingeruje w sferę praw mieszkańców i przedsiębiorców, nakładając na nich obowiązki związane ze zmianą danych adresowych i dokumentów rejestrowych. Tymczasem uzasadnienie nie odnosi się do skutków tej ingerencji, nie wskazuje, czy korzyści z regulacji przewyższają jej koszty, oraz nie wykazuje żadnej analizy wpływu uchwały na podmioty gospodarcze działające na rynkach krajowych i zagranicznych, w tym na Skarżącego. Nie spełnia więc standardu, który powinien poprzedzać podejmowanie aktów wpływających na sferę praw podmiotów.

W rezultacie uchwała została podjęta z naruszeniem § 39 ust. 1 Statutu Gminy Chrzęstowice. Naruszenie to ma charakter istotny w rozumieniu orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ uzasadnienie jest niezbędnym elementem kontroli legalności uchwały i umożliwia ocenę, czy organ działał racjonalnie, proporcjonalnie i w interesie wspólnoty lokalnej.

### **Naruszenie § 39 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Chrzęstowice**

### **Naruszenie § 39 ust. 3 Statutu Gminy Chrzęstowice**

Zgodnie z § 39 ust. 2 pkt 2 Statutu Gminy Chrzęstowice każdy projekt uchwały wywołujący skutki finansowe dla gminy wymaga sporządzenia opinii Skarbnika, natomiast na podstawie § 39 ust. 3 Statutu każdy projekt uchwały musi zostać zaopiniowany przez radcę prawnego pod kątem zgodności z prawem. Oba te obowiązki mają charakter bezwzględny, a ich celem jest zagwarantowanie, że organ stanowiący będzie procedował projekt uchwały po dokonaniu specjalistycznej oceny finansowej i prawnej, co zapewnia prawidłowe funkcjonowanie procesu legislacyjnego w jednostce samorządu terytorialnego.

W przedmiotowej sprawie zaskarżona uchwała została podjęta z pominięciem obu tych obowiązkowych opinii. Po pierwsze, projekt uchwały wywoływał jednoznaczne skutki finansowe po stronie gminy, w tym konieczność aktualizacji rejestrów geodezyjnych i ewidencyjnych, modernizacji systemów informatycznych, wprowadzenia zmian w dokumentach administracyjnych oraz wymiany oznakowania drogowego. Zmiana ta generuje również koszty pośrednie po stronie mieszkańców i przedsiębiorców, co dodatkowo uzasadniało konieczność przeprowadzenia rzetelnej analizy finansowej. Mimo to projekt

uchwały nie został zaopiniowany przez Skarbnika, co oznacza, że Rada Gminy procedowała nad projektem bez rozeznania w zakresie wpływu uchwały na budżet gminy.

Po drugie, z materiałów z prac Rady nie wynika, aby radca prawny urzędu wydał wymaganą opinię co do zgodności projektu uchwały z prawem. Brak takiej opinii narusza § 39 ust. 3 Statutu, którego celem jest zapewnienie, aby projekty uchwał były ocenione przez podmiot posiadający merytoryczne przygotowanie prawnicze. Kontrola prawna projektów uchwał stanowi element prawidłowego stanowienia prawa miejscowego i zapobiega podejmowaniu aktów obarczonych wadami materialnymi lub proceduralnymi.

Pomijanie opinii wymaganych statutem było wielokrotnie uznawane przez sądy administracyjne za istotne naruszenie procedury mogące prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1941/15, sąd wyraźnie wskazał, że komponenty opiniodawcze mają kluczowe znaczenie dla prawidłowej oceny skutków finansowych i prawnych uchwał, a ich pominięcie pozbawia radę możliwości świadomego i legalnego podejmowania rozstrzygnięć.

W niniejszej sprawie naruszenie Statutu miało charakter podwójny i dotyczyło dwóch niezależnych obowiązków proceduralnych. Brak opinii Skarbnika oraz brak opinii radcy prawnego oznacza, że uchwała została podjęta w warunkach rażącego naruszenia trybu określonego w akcie prawa miejscowego, który wiąże Radę Gminy w takim samym stopniu jak przepisy ustawowe. Uchybienia te miały istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ uniemożliwiły radnym dokonanie prawidłowej i racjonalnej oceny skutków projektu uchwały.

W konsekwencji podjęcie uchwały z pominięciem obowiązkowych opinii Skarbnika i radcy prawnego stanowi istotne naruszenie § 39 Statutu Gminy Chrzęstowice i samoistnie prowadzi do konieczności stwierdzenia jej nieważności jako aktu podjętego z istotnym naruszeniem procedury.

### **Naruszenie § 46 ust. 1 pkt 2 w związku z § 46 ust. 5 pkt 14 Statutu Gminy Chrzęstowice**

Zgodnie z § 46 ust. 1 pkt 2 Statutu Gminy Chrzęstowice do podstawowych zadań stałych komisji Rady należy opiniowanie projektów uchwał. Przepis ten ma charakter obligatoryjny i oznacza, że każdy projekt uchwały – przed skierowaniem pod obrady Rady Gminy – musi zostać poddany ocenie właściwej komisji. Jednocześnie § 46 ust. 5 pkt 14 Statutu określa, że Komisja Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska jest właściwa m.in. w zakresie „nazewnictwa ulic”, co przesądza, że to właśnie ta komisja jest organem obowiązany do zaopiniowania projektu uchwały w sprawie zmiany nazwy ulicy.

W rozpoznawanej sprawie projekt uchwały w ogóle nie został zaopiniowany przez Komisję Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska, mimo że statut jednoznacznie nakłada obowiązek uzyskania takiej opinii. Jedynym dokumentem odnoszącym się do projektu uchwały jest protokół nr 7.2025, lecz nie zawiera on żadnej uchwały komisji, głosowania nad opinią ani jednoznacznego stanowiska wyrażonego w formie wymaganej prawem. Komisja „przyjęła informację” o projekcie, lecz nie sformułowała opinii – co oznacza, że obligatoryjny etap procedury legislacyjnej nie został przeprowadzony.

Podjęcie uchwały bez wymaganej opinii właściwej komisji stanowi istotne naruszenie prawa miejscowego określającego tryb stanowienia uchwał. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że naruszenie procedury statutowej dotyczącej obowiązkowych etapów postępowania uchwałodawczego prowadzi do nieważności uchwały. Pominięcie obligatoryjnych opinii przewidzianych w statucie stanowi uchybienie o charakterze istotnym, albowiem narusza podstawowe standardy procesu legislacyjnego w samorządzie. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1941/15, podkreślił, że uchwała podjęta z pominięciem przewidzianych prawem etapów opiniodawczych jest dotknięta wadą istotną, gdyż rada gminy działa wówczas bez pełnej informacji koniecznej dla podjęcia prawidłowego rozstrzygnięcia.

W niniejszej sprawie brak opinii Komisji Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska pozbawił Radę Gminy możliwości zapoznania się ze stanowiskiem organu merytorycznie właściwego w sprawach nazewnictwa ulic i gospodarki przestrzennej. Komisja ta – zgodnie ze statutem – posiada kompetencje i obowiązek oceny projektów uchwał dotyczących zmiany nazwy ulicy, ponieważ rozstrzygnięcia tego rodzaju wymagają specjalistycznej wiedzy i analizy wpływu na układ komunikacyjny, rejestry adresowe, orientację przestrzenną mieszkańców oraz powodowane skutki organizacyjne.

Pominięcie opinii tej komisji stanowi zatem istotne uchybienie proceduralne, które miało wpływ na wynik sprawy, ponieważ Rada Gminy podejmowała uchwałę bez niezbędnej merytorycznej oceny właściwego organu pomocniczego. Uchwała została podjęta z naruszeniem procedury stanowienia prawa miejscowego, co – zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą NSA i WSA – prowadzi do konieczności stwierdzenia jej nieważności.

#### **IV. NARUSZENIE PRZEPISÓW PRAWA PROCESOWEGO**

##### **Naruszenie art. 20 ust. 1 u.s.g.**

Art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że rada gminy obraduje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwał sprawy należące do jej kompetencji, a posiedzenia rady odbywają się zgodnie z prawem, w tym z zachowaniem trybu określonego w ustawie oraz w aktach prawa miejscowego regulujących organizację i procedurę uchwałodawczą. Przepis ten nie ma charakteru czysto organizacyjnego, lecz ustanawia normę kompetencyjno-proceduralną, której naruszenie – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa NSA – prowadzi do wadliwości aktu prawa miejscowego, jeżeli uchybienie dotyczy elementów istotnych dla prawidłowego procesu legislacyjnego.

W realiach sprawy Rada Gminy Chrzastowice przystąpiła do głosowania nad projektem uchwały pomimo braku spełnienia ustawowych i statutowych warunków formalnych związanych z jej przygotowaniem. Uchwała została rozpatrzona i podjęta bez uzyskania obligatoryjnej opinii Komisji Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska, mimo że § 46 ust. 1 pkt 2 oraz § 46 ust. 5 pkt 14 Statutu Gminy jednoznacznie nakładają na tę komisję obowiązek opiniowania projektów uchwał w sprawach nazewnictwa ulic. Dokumentacja sprawy wskazuje, że komisja nie podjęła żadnej uchwały ani nie przegłosowała opinii; w protokole nr 7.2025 brak jest jakiegokolwiek stanowiska, które mogłoby stanowić realizację tej kompetencji. Oznacza to, że projekt uchwały został skierowany pod obrady z pominięciem elementu obligatoryjnego, przewidzianego przez prawo miejscowe.

Naruszenie procedury w tak istotnym zakresie wypełnia przesłanki istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 u.s.g. oraz linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z 13 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1941/15, NSA podkreślił, że podjęcie uchwały bez zrealizowania obligatoryjnych etapów procedury uchwałodawczej – w szczególności bez opiniowania przez właściwe komisje – należy traktować jako naruszenie istotne, ponieważ uniemożliwia radnym podjęcie świadomego i w pełni poinformowanego rozstrzygnięcia.

Dodatkowo projekt uchwały nie został zaopatrzony w komplet materiałów wymaganych § 15 ust. 2 Statutu Gminy – radnym nie dostarczono pełnych dokumentów dotyczących proponowanej zmiany nazwy ulicy, w tym analiz, opinii oraz w pełni sformułowanego uzasadnienia projektodawcy zgodnie z § 39 ust. 1 oraz ust. 2 Statutu. Brak ten miał realny wpływ na możliwość przygotowania się radnych do sesji, naruszając konstytucyjną zasadę jawności działania organów publicznych oraz minimalne standardy legislacji lokalnej.

W świetle załączonych materiałów sesja została przeprowadzona, a uchwała przyjęta bez dochowania wymogów formalnych niezbędnych do uznania procesu uchwałodawczego za ważny. Rada Gminy – podejmując uchwałę w warunkach braku wymaganych opinii i materiałów – naruszyła art. 20 ust. 1 u.s.g., który nakłada obowiązek prowadzenia obrad zgodnie z prawem. Jak wskazał NSA w wyroku z 17 lutego 2015 r., sygn. II OSK 1015/14, naruszenie trybu stanowienia uchwały, wynikającego z ustawy lub statutu, stanowi naruszenie prawa kompetencyjnego i prowadzi do wady nieważności uchwały, jeżeli miało istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia.

W rezultacie uchwała nr XVIII.157.2025 została podjęta w warunkach istotnego naruszenia procedury uchwałodawczej, co oznacza, że obciążona jest wadą nieważności i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a.

### **Naruszenie art. 7 k.p.a.**

Art. 7 k.p.a., stosowany odpowiednio do aktów prawa miejscowego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., nakłada na organ obowiązek podejmowania wszelkich niezbędnych działań zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z interesem społecznym i słusznym interesem obywateli. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – w tym w wyroku z 3 czerwca 2015 r., sygn. II OSK 1282/15 – podkreśla się, że uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, nawet jeśli mają charakter generalny, muszą być oparte na ustaleniach faktycznych adekwatnych do celu podejmowanego aktu. W przeciwnym razie dochodzi do naruszenia podstawowych zasad postępowania administracyjnego, co skutkuje wadliwością uchwały.

W realiach niniejszej sprawy Rada Gminy Chrzastowice podjęła uchwałę o zmianie nazwy części ulicy Ozimskiej bez uprzedniego wyjaśnienia wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy oraz bez zgromadzenia materiału dowodowego w zakresie umożliwiającym ocenę zasadności i konieczności tej zmiany. Z dokumentacji wynika, że gmina przeprowadziła jedynie ograniczoną ankietę wśród czterech podmiotów, z których odpowiedzi rozłożyły się po równo „za” i „przeciw”. Wynik taki nie może być uznany za reprezentatywny ani miarodajny, zwłaszcza że zmiana nazwy ulicy dotyczy obszaru, na którym prowadzona jest działalność gospodarcza o znaczeniu ponadlokalnym, a liczba potencjalnych interesariuszy jest znacznie większa. Pomimo tego organ nie przeprowadził żadnych dalszych badań społecznych, konsultacji obejmujących większą populację mieszkańców, przedsiębiorców i użytkowników drogi ani analizy wpływu planowanej zmiany na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych.

Brak ten pozostaje w sprzeczności również z art. 4 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który nakłada na władze lokalne obowiązek konsultowania kluczowych decyzji „z wszystkimi zainteresowanymi”. Rada Gminy, podejmując rozstrzygnięcie bez uprzedniej analizy rzeczywistych potrzeb i preferencji mieszkańców, zignorowała tę dyrektywę, co potwierdza wadliwość procesu decyzyjnego.

Dodatkowo organ nie przeprowadził żadnej oceny skutków gospodarczych uchwały, mimo że zmiana nazwy ulicy generuje dla przedsiębiorców i mieszkańców realne i znaczące obciążenia: konieczność aktualizacji dokumentów, rejestrów, umów z kontrahentami, materiałów reklamowych, dokumentacji technicznej i geodezyjnej. W wielu orzeczeniach, m.in. w wyroku WSA w Krakowie z 26 marca 2008 r., sygn. III SA/Kr 923/05, sądy podkreślały, że organ dokonujący zmiany nazwy ulicy powinien rozważyć wszelkie konsekwencje społeczno-gospodarcze swojego działania, w tym wpływ na podmioty prowadzące działalność gospodarczą, i dopiero wówczas podjąć decyzję. W niniejszej sprawie brak takiej analizy stanowi rażące uchybienie.

Ponadto protokół nr 7.2025 Komisji Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska nie zawiera jakiegokolwiek merytorycznej oceny zasadności zmiany nazwy ulicy i nie odnosi się do wyników ograniczonych konsultacji. Komisja nie dokonała analizy skutków ani nie odniosła się do sprzecznych opinii mieszkańców. Oznacza to, że etap opiniodawczy – przewidziany statutem jako kluczowy element procedury – nie przyczynił się do ustalenia stanu faktycznego ani do oceny, czy zmiana nazwy jest uzasadniona.

W efekcie Rada Gminy podjęła uchwałę w warunkach braku ustaleń faktycznych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy. Organ nie zebrał materiału dowodowego w stopniu minimalnym, który pozwalałby ocenić zasadność zmiany nazwy, jej wpływ na lokalną społeczność oraz konsekwencje dla podmiotów gospodarczych działających przy tej ulicy, w tym dla Skarżącego prowadzącego działalność na rynkach międzynarodowych, dla którego zmiana adresu oznacza konieczność aktualizacji dokumentacji międzynarodowej, certyfikatów, rejestrów transportowych oraz danych w systemach kontrahentów zagranicznych, co generuje poważne ryzyko dezorganizacji działalności.

W świetle powyższego uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 k.p.a., który nakazuje organowi podejmowanie działań na podstawie pełnego, rzetelnego i zgodnego z prawem ustalenia stanu faktycznego. Uchybienie to miało charakter fundamentalny i miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, co – zgodnie z orzecznictwem NSA – obliuguje do stwierdzenia nieważności uchwały.

### **Naruszenie art. 8 § 1 k.p.a.**

Art. 8 § 1 k.p.a., stosowany odpowiednio do aktów prawa miejscowego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., nakłada na organy administracji publicznej obowiązek działania w sposób budzący zaufanie obywateli do władzy publicznej, co obejmuje w szczególności wymóg proporcjonalności, rzetelności oraz poszanowania słuszych interesów jednostek. Zasada ta wymaga, aby ingerencja w sferę praw i obowiązków obywateli była nie tylko formalnie dopuszczalna, lecz również konieczna, racjonalna i uzasadniona rzeczywistym interesem publicznym.

W niniejszej sprawie Rada Gminy Chrzastowice naruszyła powyższy standard, przyjmując uchwałę, której skutkiem jest nałożenie na mieszkańców i przedsiębiorców – w tym na Skarżącego – istotnych obowiązków i kosztów związanych ze zmianą danych adresowych, bez wykazania konieczności takiej ingerencji. Uchwała wymusza przeprowadzenie szeroko zakrojonych zmian organizacyjnych, obejmujących aktualizację danych w rejestrach publicznych, dokumentacji urzędowej i księgowej, systemach logistycznych i transportowych, a także w relacjach umownych – zarówno krajowych, jak i międzynarodowych – oraz zmianę oznaczeń adresowych w obrocie gospodarczym i materiałach identyfikacyjnych przedsiębiorstw.

W przypadku Skarżącego, prowadzącego działalność o charakterze międzynarodowym, ingerencja ta ma szczególnie dotkliwy charakter, gdyż wiąże się z koniecznością aktualizacji danych w relacjach z zagranicznymi kontrahentami, systemach logistycznych i dokumentacji technicznej, co generuje nie tylko znaczące koszty organizacyjne, lecz także ryzyko zakłóceń w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa.

Tak daleko idąca ingerencja nie została przez organ w żaden sposób uzasadniona. Rada Gminy nie wykazała ani konieczności zmiany nazwy ulicy, ani tego, że przyjęte rozwiązanie stanowi środek adekwatny do realizacji jakiegokolwiek rzeczywistego celu publicznego. Nie przedstawiono również żadnej analizy skutków gospodarczych uchwały ani nie rozważono alternatywnych rozwiązań, które mogłyby prowadzić do osiągnięcia deklarowanych celów przy mniejszej ingerencji w prawa mieszkańców i przedsiębiorców.

Należy przy tym podkreślić, że nawet przy założeniu istnienia pewnych trudności organizacyjnych, mogły one zostać rozwiązane przy użyciu środków mniej ingerujących w sytuację prawną i gospodarczą podmiotów objętych uchwałą, w szczególności bez konieczności zmiany utrwalonego oznaczenia adresowego przedsiębiorstw. Tym samym zastosowany przez organ środek ma charakter nieproporcjonalny i prowadzi do nadmiernego obciążenia Skarżącego.

Dodatkowo uchwała została podjęta w warunkach braku rzetelnego rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej. Przeprowadzone przez gminę konsultacje miały charakter ograniczony i niereprezentatywny, obejmując jedynie cztery podmioty, przy czym ich wynik był nierozstrzygający. Organ nie wykazał również, aby dotychczasowa nazwa ulicy powodowała jakiegokolwiek rzeczywiste utrudnienia w funkcjonowaniu mieszkańców, przedsiębiorców lub służb publicznych.

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych organ samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę ingerującą w sytuację prawną jednostki, zobowiązany jest wykazać, że działa w sposób proporcjonalny i uzasadniony interesem publicznym (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2015 r., II OSK 1015/14). Z kolei uchwała nakładająca na obywateli nowe obowiązki bez wykazania racjonalnych przesłanek stanowi naruszenie standardu wynikającego z art. 8 k.p.a. (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 czerwca 2004 r., III SA/Lu 487/04).

W konsekwencji należy uznać, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem zasady proporcjonalności oraz w sposób niebudzący zaufania do organów władzy publicznej, co stanowi istotne naruszenie art. 8 § 1 k.p.a.

## V. PODSUMOWANIE

Z przedstawionych argumentów wynika, że uchwała nr XVIII.157.2025 Rady Gminy Chrzastowice została podjęta z istotnym naruszeniem prawa materialnego, procesowego oraz prawa miejscowego, co w świetle art. 147 § 1 p.p.s.a. obliguje do stwierdzenia jej nieważności.

Kumulacja naruszeń ma charakter istotny w rozumieniu utrwalonego orzecznictwa sądów. Uchwała została podjęta bez zachowania ustawowych i statutowych wymogów proceduralnych, z naruszeniem zasad legalizmu, proporcjonalności i rzetelności działania organów publicznych, a ponadto bez wykazania przesłanek ma materialnych uzasadniających zmianę nazwy ulicy.

W konsekwencji uchwała nr XVIII.157.2025 nie może pozostać w obrocie prawnym i powinna zostać wyeliminowana poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości.

W imieniu Skarżącego  
(...)\*

Załączniki:

- 1) dowód uiszczenia opłaty od skargi w wysokości 300 zł,
- 2) Wydruk z Dziennika Urzędowego Województwa Opolskiego zawierający publikację uchwały nr XVIII.157.2025 Rady Gminy Chrzastowice z dnia 26 listopada 2025 r. (poz. 2858).
- 3) Wydruk projektu uchwały w sprawie zmiany nazwy części ulicy Ozimskiej wraz z uzasadnieniem (wersja udostępniona na stronie BIP Gminy Chrzastowice).
- 4) Protokół nr 7.2025 z posiedzenia Komisji Rolnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska – wydruk dokumentu udostępnionego przez gminę.
- 5) wydruk aktualnego odpisu KRS dla Skarżącego,
- 6) odpis pisma wraz z załącznikami

(...)\* - treść uchwały zawiera dane podlegające ochronie ze względu na prywatność wymienionych w uchwale osób fizycznych posiadających status skarżącego, reprezentanta skarżącego lub innych podmiotów. Dane podlegające ochronie zostały czyszczone z obowiązku publikacji zgodnie z art. 5 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Właścicielkami oznaczonych (...)\* dokonała St. Inspektor Dominika Werner