Warszawa, dnia 27 maja 2021 r.

**OPINIA PRAWNA**

1. **Potrzeba sporządzenia opinii**

Niniejsza opinia prawna powstała w związku z projektem uchwały Rady m.st. Warszawy *w sprawie nadania nazwy obiektowi miejskiemu w dzielnicach Wilanów m.st. Warszawy i Wawer m.st. Warszawy* – Most Anny Jagiellonki (dalej jako „Projekt Uchwały”), przekazanym za pismem Pana Pawła Piechny – Zastępcy Dyrektora Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy z dnia 24 maja 2021 r. (znak: BG-N-NM.6625.82.2021.AKO, 8.AKO, dalej jako „Pismo BGiK).

1. **Stan faktyczny sprawy**

Wraz z Pismem BGiK, oprócz Projektu Uchwały, przedłożono załącznik graficzny i uzasadnienie.

W Projekcie Uchwały proponuje się, by mostowi przez Wisłę, zlokalizowanemu w ciągu drogi ekspresowej S2, łączącemu dzielnice Wawer m.st. Warszawy i Wilanów m.st. Warszawy nadać nazwę: Most Anny Jagiellonki (§ 1 ust. 1). Usytuowanie oraz przebieg tego mostu zilustrowano na szkicu sytuacyjnym, stanowiącym załącznik do uchwały.

Z uzasadnienia Projektu Uchwały wynika natomiast, że Projekt Uchwały został zgłoszony w ramach inicjatywy uchwałodawczej Prezydenta m.st. Warszawy. Inicjator proponuje, by nowy most na terenie Warszawy nazwać imieniem królowej polskiej: Anny Jagiellonki, w nawiązaniu do pierwszego stałego warszawskiego mostu, którego budową zajęła się patronka po śmierci Zygmunta Augusta. Most ten istniał w latach 1573-1603 na wysokości ulic Mostowej i Ratuszowej oraz nosił nazwę Most Anny Jagiellonki.

W tymże uzasadnieniu wskazano ponadto, że proponowana nazwa nie pochodzi z Banku nazw m.st. Warszawy, gdyż patronka jest już upamiętniona w nazwie obiektu miejskiego formalnie obowiązującego na terenie m.st. Warszawy oraz że proponowany do nazwania obiekt miejski stanowi most jako część drogi publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[[1]](#footnote-1) (dalej jako „u.d.p.”).

Jak wynika również z uzasadnienia Projektu Uchwały, wymagane opinie[[2]](#footnote-2) w sprawie wydały: Zespół Nazewnictwa Miejskiego, Komisja ds. Nazewnictwa Miejskiego Rady m.st. Warszawy oraz Rada Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy i Rada Dzielnicy Wilanów m.st. Warszawy.

1. **Zastrzeżenie o charakterze ogólnym**

Przedmiotem oceny formalnoprawnej Projektu Uchwały i niniejszej opinii prawnej nie jest, co oczywiste, kwestia celowości nadania obiektowi miejskiemu, o którym mowa w Projekcie Uchwały, zaproponowanej w nim nazwy.

1. **Analiza prawna**

Możliwość **skutecznego i niewadliwego** podjęcia przez Radę m.st. Warszawy uchwały w sprawie nadania nazwy obiektowi miejskiemu zależy od spełnienia w danej sprawie określonych przesłanek (pozytywnych) oraz w braku przesłanek negatywnych.

Spośród przesłanek pozytywnych, jako najważniejsze, wymienić należy:

1. istnienie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego podstawy prawnej dla podjęcia przez Radę m.st. Warszawy danej uchwały;
2. faktyczne istnienie proponowanego do nazwania obiektu miejskiego;
3. wystąpienie z projektem danej uchwały przez podmiot posiadający prawo inicjatywy uchwałodawczej (tzn. przez Inicjatora w rozumieniu Uchwały Nazewniczej[[3]](#footnote-3));
4. zachowanie trybu i zasad występowania z projektami uchwał Rady m.st. Warszawy w sprawie nadania nazwy obiektowi miejskiemu;
5. uprzednie wystąpienie przez Inicjatora o wyrażenie opinii w sprawie nadania nazwy obiektowi miejskiemu przez Zespół Nazewnictwa Miejskiego, komisję Rady m.st. Warszawy właściwą w sprawach nazewnictwa miejskiego oraz właściwą radę dzielnicy m.st. Warszawy.

Jak wynika z dokumentacji przedłożonej w sprawie, powyższe przesłanki zostały w sprawie spełnione.

Proponowany do nazwania obiekt miejski: most, został wybudowany jako element drogi ekspresowej[[4]](#footnote-4) S2. Z tego tytułu, podstawę prawną do nadania mu nazwy stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[[5]](#footnote-5), zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach nazw *„ulic i placów będących drogami publicznymi”*. Przepis ten prawidłowo powołano w podstawie prawnej Projektu Uchwały. Należy zaznaczyć, że w takim przypadku – w przeciwieństwie do nazw dróg wewnętrznych[[6]](#footnote-6) – uchwała w opisywanym przedmiocie może zostać podjęta bez względu na ewentualną zgodę właściciela terenu, na którym znajduje się proponowana do nazwania droga publiczna. Ponadto, z Projektem Uchwały wystąpił Prezydent m.st. Warszawy, a więc podmiot, który – stosownie do § 29 ust. 2 pkt 4 Statutu m.st. Warszawy – posiada prawo inicjatywy uchwałodawczej. Inicjator zachował (wymagane Uchwałą Nazewniczą i Statutem m.st. Warszawy) wymogi, tzn. w szczególności przedstawił projekt uchwały zawierający elementy określone w § 29 ust. 4 i 5 Statutu m.st. Warszawy oraz w § 13 ust. 1 i 2 Uchwały Nazewniczej, a zaproponowana przez niego nazwa zgodna jest z zasadami zapisu nazw obiektów miejskich, by w szczególności powołać m.in. § 10 Uchwały Nazewniczej oraz przepisy zarządzenia nr 583/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 11 maja 2020 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad zapisu nazw obiektów miejskich[[7]](#footnote-7). Jak wskazano wyżej, w sprawie uzyskano również wymagane opinie w przedmiocie nadania nazwy obiektowi miejskiemu.

Gdy zaś idzie o zasygnalizowane wyżej przesłanki negatywne, należałoby w tym charakterze wymienić następujące przypadki:

1. zaproponowana nazwa ma charakter ośmieszający lub poniżający (por. § 4 Uchwały Nazewniczej);
2. zaproponowana nazwa jest trudna w codziennym użytku bądź jest to nazwa wielowyrazowa albo niejasna lub stanowi wyrażenie obce (por. § 5 Uchwały Nazewniczej);
3. zaproponowana nazwa **powtarza istniejącą nazwę nadaną we właściwym trybie obiektowi miejskiemu** (por. § 6 ust. 1 Uchwały Nazewniczej);
4. zaproponowana nazwa pochodzi od nazwiska, pseudonimu lub innego określenia osoby, a nie minęło jeszcze 5 lat od śmierci tej osoby (por. § 9 ust. 1 Uchwały Nazewniczej).

Mając na uwadze okoliczności dotyczące aktualnie rozpatrywanej sprawy, trzeba podkreślić iż nazwa zawarta w Projekcie Uchwały powtarza inną nazwę istniejącą aktualnie w nazewnictwie obiektów miejskich na terenie m.st. Warszawy. Jak wynika bowiem z Katalogu nazw obiektów miejskich[[8]](#footnote-8), na terenie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy znajduje się ulica Anny Jagiellonki.

Z dodatkowych informacji uzyskanych w toku rozpatrywania sprawy[[9]](#footnote-9) wynika, że *„ulica Anny Jagiellonki znajduje się na terenach przyłączonych do Warszawy 15.05.1951 r.”* oraz że brak w zasobach właściwej komórki organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy aktu prawnego nadającego tę nazwę. Jednakowoż, wedle tych informacji, *„istnienie tej ulicy potwierdzają (…) kolejne Spisy ulic i placów m.st. Warszawy z lat 1960, 1965, 1967, 1969, 1975”*.

Uchwała Nazewnicza przewiduje wyjątki od zakazu powtarzania nazw obiektów miejskich. Dopuszcza się zatem użycie nazwy powtarzającej nazwy istniejące, gdy chodzi o przedłużenie lub rozszerzenie terytorialnego zasięgu obowiązywania istniejącej nazwy (§ 6 ust. 1 *in fine* Uchwały Nazewniczej). Ponadto, dopuszcza się istnienie powtarzających się nazw, jeśli wszystkie powtarzające się nazwy zostały nadane obiektom miejskim we właściwym trybie przed dniem wejścia w życie Uchwały Nazewniczej[[10]](#footnote-10), stosownie do jej § 6 ust. 2[[11]](#footnote-11).

Ze względów obiektywnych jasnym jest, że **żaden z wymienionych wyjątków nie zachodzi w sprawie**. Pierwszy przypadek nie jest możliwy do spełnienia, gdyż proponowany do nazwania obiekt miejski znajduje się na terenie zupełnie innych dzielnic m.st. Warszawy niż obiekt miejski aktualnie istniejący z tą nazwą. Drugi, zaś, już choćby z tego powodu, że w powołanym § 6 ust. 2 Uchwały Nazewniczej wymaga się, aby **wszystkie** powtarzające się nazwy zostały nadane obiektom miejskim we właściwym trybie przed dniem wejścia w życie Uchwały Nazewniczej, a wszak nazwę Most Anny Jagiellonki proceduje się dopiero teraz, już po wejściu w życie tegoż aktu.

Gwoli ścisłości, wypada jednak poświęcić jeszcze uwagę pozostałym elementom konstruującym normę zawartą w § 6 ust. 1 i 2 Uchwały Nazewniczej, a to z tej przyczyny, że wymaga się w tych przepisach (dla możliwości skorzystania z powtórzenia nazwy), by nadanie nazwy nastąpiło we właściwym trybie. Jak wspomniano wyżej, w zasobach właściwej komórki organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy brak danych na temat aktu prawnego nadającego nazwę funkcjonującą w obrocie (tzn. istniejącą na terenie dzisiejszej Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy). Należy jednak zauważyć, że nazwa „ulica Anny Jagiellonki” funkcjonowała w dokumentach urzędowych, w szczególności w formalnych Spisach ulic i placów m.st. Warszawy na przestrzeni kolejnych lat. Wzgląd na wywodzącą się z nowoczesnej teorii państwa i prawa zasadę trwałości i legalności władzy publicznej oraz stanowionych przez nią aktów[[12]](#footnote-12) nakazuje – szczególnie w tego typu wątpliwych przypadkach – traktować tego typu akty za zgodne z ówcześnie obowiązującymi normami prawnymi, chyba że (w sensie obiektywnym) zachodziłyby dostatecznie poważne i wiarygodne okoliczności zaprzeczające zgodności działania władzy publicznej z porządkiem prawnym. Ponieważ w realiach sprawy niniejszej wiedzy o tego typu okolicznościach brak, dlatego też należy uznać, że nadanie nazwy „ulica Anny Jagiellonki” obiektowi na terenie dzisiejszej Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy było zgodne z przepisami prawa, a więc że stanowi ona nazwę „nadaną we właściwym trybie” w rozumieniu § 6 ust. 1 i 2 Uchwały Nazewniczej.

Reasumując, w sprawie nie zachodzi przypadek umożliwiający nadanie obiektowi miejskiemu, o którym mowa w Projekcie Uchwały, powtarzającej się nazwy.

W związku z powyższym, wedle mojej oceny, Rada m.st. Warszawy władna jest oczywiście podjąć uchwałę w przedmiocie nadania nazwy ww. mostowi – istnieje wszak podstawa prawna do tego. Z uwagi jednak na zaistnienie opisanej wyżej przesłanki negatywnej, wynikającej z aktu prawa miejscowego, a więc aktu, który – z mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP[[13]](#footnote-13) – obowiązuje wszystkich na obszarze działania organu, który akt ten ustanowił (w tym także samą Radę m.st. Warszawy), dlatego też ewentualna uchwała Rady m.st. Warszawy podjęta w takich okolicznościach, tzn. wprowadzająca dla ww. mostu zaproponowaną nazwę, pomimo naruszenia przewidzianego zakazu powtarzania nazw obiektów miejskich na terenie m.st. Warszawy, **obarczona będzie na tyle istotną wadą prawną, że może to doprowadzić do jej skutecznego wzruszenia**, choćby w toku nadzoru sprawowanego przez Wojewodę Mazowieckiego. Trudno jednak, z oczywistych względów, precyzyjnie oszacować prawdopodobieństwo i ostateczne ryzyko możliwości wzruszenia tej uchwały.

Jednocześnie, wyłącznie na marginesie, należy zastrzec iż podjęcie uchwały w zaproponowanym kształcie można by uznać **za zupełnie wolne od jakichkolwiek wad**, a co za tym idzie: bez jakiegokolwiek ryzyka prawnego, gdyby (najlepiej przed podjęciem takiej uchwały[[14]](#footnote-14)) powtórzona, a istniejąca obecnie w nazewnictwie na terenie m.st. Warszawy nazwa obiektu miejskiego została odpowiednio zmieniona, tzn. gdyby nazwa obowiązująca na terenie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy: ulica Anny Jagiellonki została zmieniona na inną nazwę.

1. **Wnioski, konkluzje i rekomendacje**
2. Rada m.st. Warszawy posiada wyłączną kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie nadania nazwy ww. mostowi.
3. Nazwa zaproponowana w Projekcie Uchwały powtarza istniejącą nazwę nadaną we właściwym trybie innemu obiektowi miejskiemu na terenie m.st. Warszawy, stąd podjęcie przez Radę m.st. Warszawy uchwały w zaproponowanym kształcie wiązałoby się z istotnym ryzykiem jej skutecznego wzruszenia, w tym przez Wojewodę Mazowieckiego.
4. Dla możliwości podjęcia przez Radę m.st. Warszawy uchwały w kształcie takim, jaki zaproponowano w Projekcie Uchwały – bez jakiegokolwiek prawnego ryzyka jej skutecznego wzruszenia – konieczna jest odpowiednia zmiana nazwy obiektu miejskiego na terenie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy: ulica Anny Jagiellonki.

1. Dz. U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por. § 14 ust. 1 uchwały Nr LV/1383/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 21 września 2017 r. w sprawie nazewnictwa obiektów miejskich (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 8402, dalej jako „Uchwała Nazewnicza”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Wnioskodawcę w rozumieniu Statutu m.st. Warszawy (załącznik do uchwały Nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy; Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 14465, z późn. zm.) – por. m.in. § 29 ust. 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Por. art. 3 pkt 2 u.d.p. [↑](#footnote-ref-4)
5. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por. art. 8 ust. 1a u.d.p. [↑](#footnote-ref-6)
7. Por. zwłaszcza § 3 i 4 tego zarządzenia. [↑](#footnote-ref-7)
8. Por. poz. Lp. nr 75 załącznika do zarządzenia nr 48/2021 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 20 stycznia 2021 r. w sprawie Katalogu nazw obiektów miejskich. [↑](#footnote-ref-8)
9. Wiadomość elektroniczna z Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy z dnia 26 maja 2021 r. [↑](#footnote-ref-9)
10. Tj. przed dniem 14 października 2017 r. [↑](#footnote-ref-10)
11. Przypadek uzasadniony przekształceniami ustrojowymi i terytorialnymi m.st. Warszawy. Należy bowiem zauważyć, że teren aktualnej Dzielnicy Wesoła m.st. Warszawy od stosunkowo niedawna wchodzi w skład administracyjnego obszaru m.st. Warszawy: dawniej stanowił osobną gminę – por. art. 14 i 15 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy w brzmieniu pierwotnym (Dz. U. poz. 361). Na terenie byłej gminy Wesoła nadawane były zatem również nazwy tożsame z nazwami obowiązującymi na terenie m.st. Warszawy w jego ówczesnych granicach administracyjnych. [↑](#footnote-ref-11)
12. Emanację tej teorii, na różnych płaszczyznach organizacyjnych i ustrojowych, stanowią domniemania m.in. konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych, zgodności z ustawą aktów niższej rangi, zgodności aktów prawa miejscowego z aktami prawa powszechnie obowiązującego czy legalności decyzji administracyjnych. [↑](#footnote-ref-12)
13. Dz. U. poz. 483, z późn. zm. [↑](#footnote-ref-13)
14. Teoretycznie, można by również rozważyć taką sytuację, w ramach której w jednej i tej samej uchwale odpowiednio zmieniono by istniejącą nazwę – ulica Anny Jagiellonki i równocześnie nadano ww. mostowi nazwę zaproponowaną w Projekcie Uchwały – Most Anny Jagiellonki. W takim przypadku obydwie regulacje weszłyby w życie w tej samej dacie (jeśli taka uchwała nie różnicowałaby terminu wejścia w życie poszczególnych przepisów). Z uwagi na kwestie prawidłowej legislacji (por. m.in. § 119 i 138 Zasad techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz dla uniknięcia jakiegokolwiek ryzyka prawnego, wedle mojej oceny, za znacznie bezpieczniejsze – pod względem formalnoprawnym – rozwiązanie należy jednak uznać: podjęcie przez Radę m.st. Warszawy uchwały odpowiednio zmieniającej nazwę: ulica Anny Jagiellonki na terenie Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, ogłoszenie i wejście w życie takiej uchwały oraz podjęcie dopiero po tej dacie uchwały w kształcie takim, jaki postuluje się w Projekcie Uchwały. [↑](#footnote-ref-14)