



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 3985

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.546.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/331/2022 Rady Gminy Mstów z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie nadania ulicy położonej na terenie Gminy Mstów w miejscowości Srocko nazwy „Dębowa”, w części określonej w § 1 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania: „będącą drogą gminną publiczną”, jako sprzecznej z art. 2 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę Nr XL/331/2022 w sprawie nadania ulicy położonej na terenie Gminy Mstów w miejscowości Srocko nazwy „Dębowa”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2022 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada powołała się m.in. na art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie ze wskazanym przepisem *do wyłącznej właściwości rady gminy należy: podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 i 471), a także wznoszenia pomników. Z powyższego wynika, że Rada może nadać nazwę ulicy będącej drogą publiczną lub drodze wewnętrznej.*

Mocą § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła *nadać nazwę „Dębowa” ulicy w miejscowości Srocko, stanowiącą własność Gminy Mstów będącą drogą gminną publiczną, która będzie obejmować część działki nr 155 i działki nr: 98/4, 97/4, 96/4, 254/4, 253/4, 252/4, 251/4, 250/4, 249/6, 248/6, 247/6, 246/6, 245/6, 244/8, 243/6, 242/6, 241/8, 240/6, 239/4, 238/4, 237/4, 236/4, 235/2, 234/2, 233/2, 232/2, 231/2, 230/2, 229/15, 229/13, 229/11, 229/9, 228/6, 227/4, 225/2, 226/20, 226/17, 226/15, 174/8, 173/6, 172/13, 171/10, 170/10, 169/6, 168/8, 167/9, 166/7, 165/7, 164/6, 163/6, 162/6, 161/13, 160/16, 159/11, 377/9, 376/9, 375/7, 374/7, 373/7, 372/7, 371/7, 370/7, 369/9 w obrębie 0022 Srocko od granicy z działką nr 99/4 - ulicą Sosnową do drogi powiatowej - ulicy Mstowskiej obręb 0022 Srocko.*

Z powyższego zapisu uchwały wynika, że ulica, której nadaje się nazwę, z jednej strony stanowi już drogę gminną publiczną, a z drugiej strony jeszcze nie powstała - Rada wskazała, że „będzie obejmować część działki (...)”. Zapis ten jest wewnętrznie sprzeczny, bowiem do kategorii dróg gminnych można zaliczyć drogę istniejącą. W związku z powyższym organ nadzoru pismem z dnia 24 maja 2022 r. znak NPII.4130.64.10.2022 zwrócił się do Wójta Gminy Mstów z prośbą o udzielenie informacji, czy wskazana droga została już urządzona na gruncie i na dzień podjęcia uchwały stanowiła drogę w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, a także czy ww. droga została zaliczona do kategorii dróg gminnych oraz wskazanie uchwały, mocą której dokonano tego zaliczenia. W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 26 maja 2022 r. znak OR.0711.17.2022.DS wyjaśniono, że Starosta Częstochowski decyzją znak AB.7011.5.2021 z dnia 29 czerwca

2021 r. (która stała się ostateczna 3 sierpnia 2021 r.) udzielił Gminie zezwolenia na realizację zadania pn: „Budowa drogi gminnej oznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako 4KD-DG(L) w miejscowości Srocko, gmina Mstów” - decyzja ta zatwierdziła podział nieruchomości, w oparciu o linie rozgraniczające teren (w tym granice pasów drogowych) oraz stanowiła podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości, ujawniając jako właściciela Gminę Mstów. Ponadto z pisma wynika, że droga nie została urządzona oraz nie została zaliczona do kategorii dróg gminnych – zaliczenie ma nastąpić po zrealizowaniu inwestycji. Organ nadzoru ustalił również, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa Srocko – przyjętym uchwałą nr XVII/139/2016 Rady Gminy Mstów z dnia 25 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r. poz. 2396) – wskazany w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały teren został zakwalifikowany jako KD-DG(L), tj. teren drogi gminnej (lokalnej).

Powyższe pozwala na stwierdzenie, że Rada mocą niniejszej uchwały nadała nazwę ulicy, która będzie obejmować wskazane w uchwale działki przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę gminną, wydzielone decyzją Starosty Częstochowskiego znak AB.7011.5.2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. wydaną na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.). W momencie podejmowania niniejszej uchwały, wbrew zapisowi jej § 1 ust. 1, droga nie stanowiła jednak drogi gminnej publicznej.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych *zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu*. Należy również zwrócić uwagę na ust. 1 wskazanego artykułu, zgodnie z którym *do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych*. A zatem zaliczona do kategorii dróg gminnych może zostać wyłącznie „droga”, przez którą, zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, rozumie się „budowę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym” – a więc droga, która istnieje i jest na gruncie urządzona. W niniejszej sprawie Rada nie podjęła uchwały ws. zaliczenia przedmiotowej drogi do kategorii dróg gminnych, a ponadto na dzień podjęcia uchwały budowa wskazanej w niej drogi nie została jeszcze zrealizowana, zatem Rada formalnie nie miała możliwości jej zaliczenia do kategorii dróg gminnych. Jak wynika z wyjaśnień Wójta, zaliczenie drogi do tej kategorii jest planowane po zrealizowaniu inwestycji.

Reasumując Rada, posługując się w § 1 ust. 1 uchwały zwrotem: „będącą drogą gminną publiczną”, stwierdziła nieprawdę. Ponadto posłużenie się takim sformułowaniem w uchwale wprowadza w błąd jej adresatów – sugeruje, że objęta uchwałą droga stanowi już gminną drogę publiczną, tymczasem wskazana droga nie została zaliczona do tej kategorii. Zapis taki będzie prowadził również do wątpliwości, co do faktycznej daty dokonania przedmiotowego zaliczenia (z chwilą podjęcia właściwej uchwały przez Radę na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, czy wcześniej – przed podjęciem niniejszej uchwały). W ocenie organu nadzoru uchwała we wskazanym fragmencie podjęta została zatem z istotnym naruszeniem prawa, a to poprzez naruszenie konstytucyjnej zasady jasności i przejrzystości prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa. Z art. 2. Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m. in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z zasady jasności prawa wynika, że prawodawca powinien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa. A zatem uchwała w ww. części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, który określa warunki zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych.

Opisane naruszenie ma charakter istotny – do istotnych naruszeń prawa należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Jest to 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie wskazuję, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie z treści przedmiotowej uchwały wyłącznie sformułowania „będąca drogą gminną publiczną”. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym dopuszcza się podjęcie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym uchwały w przedmiocie nadania nazwy drodze, która jeszcze nie została wybudowana, ale teren którego dotyczy uchwała objęty jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w których jest przeznaczony na drogę, jak w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 73/14, opubl. LEX nr 1458115).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/331/2022 Rady Gminy Mstów z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie nadania ulicy położonej na terenie Gminy Mstów w miejscowości Srocko nazwy „Dębowa” - w części określonej w *petitum*, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz