



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 czerwca 2022 r.

Poz. 3986

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.549.2022 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 XLIII/628/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych – w całości - jako niezgodnej art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr XLIII/628/2022 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *1. Zalicza się do kategorii dróg gminnych drogi określone w wykazie stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały. 2. Przebiegi dróg, o których mowa w ust. 1 oznaczono na mapach stanowiących załącznik nr 2 do uchwały.*

Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi tabela porównawcza, przedstawiająca następujące dane:

- dotychczasowy numer drogi,
- dotychczasowy przebieg drogi publicznej od: do;;
- nazwa drogi;
- numery geodezyjne działek stanowiących dotychczasową drogę publiczną
- dotychczasowa długość publicznego odcinka;
- nowy przebieg drogi od: do;;
- numery geodezyjne działek stanowiących nową drogę,
- długość nowego odcinka [m].

Załącznik Nr 2 do uchwały zawiera zbiór ilustracji bliżej nieokreślonych terenów. Opisy tych ilustracji zawierają następujące informacje:

- dotychczasowy publiczny przebieg ul. Kaspra Adamczyka (oznaczenie kolorem czerwonym),
- propozycja zaliczenia do dróg publicznych (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany przebieg publiczny ul. Granicznej (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Leśnej (oznaczenie kolorem zielonym),
- publiczny przebieg ul. Poznańskiej (oznaczenie kolorem czerwonym),

- proponowane przedłużenie publicznego przebiegu ul. Poznańskiej (oznaczenie kolorem zielonym),
- dotychczasowy publiczny przebieg ul. Sosnowieckiej (oznaczenie kolorem czerwonym),
- proponowane wydłużenie publicznego przebiegu ul. Sosnowieckiej (oznaczenie kolorem zielonym),
- publiczny przebieg ul. Topolowej (oznaczenie kolorem czerwonym),
- proponowane przedłużenie publicznego przebiegu ul. Topolowej (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany przebieg publiczny ul. Chorwackiej (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Hetmana Stefana Czarnieckiego (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Starowiejskiej (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Jana Kasprowicza (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Koszalińskiej (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Cecylii (oznaczenie kolorem zielonym),
- publiczny przebieg ul. Cecylii (oznaczenie kolorem czerwonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Bartka Lasoty (oznaczenie kolorem zielonym),
- propozycja publiczny przebieg ul. Gospodarczej (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Karola (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Kobylskiej (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Kossaka (oznaczenie kolorem zielonym),
- proponowany publiczny przebieg ul. Bojanowskiej (oznaczenie kolorem zielonym),
- publiczny przebieg ul. Bojanowskiej (oznaczenie kolorem czerwonym).

Pismem Nr NPII.4130.112.31.2022 z dnia 12 maja 2022 roku organ nadzoru wystąpił do Prezydenta Miasta Racibórz o udzielenie informacji, popartych stosownymi dokumentami, komu przysługuje prawo własności działek, przez które przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych na mocy uchwały Nr XLIII/628/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych. Jednocześnie organ zwrócił się o informację, czy zaliczone do kategorii dróg gminnych drogi spełniają przesłankę, o której mowa w art. 10 ust. 4 ustawy.

W odpowiedzi na powyższe pismo Prezydent Miasta Racibórz odniósł się jedynie do statusu prawnego nieruchomości, informując, że Gmina Racibórz jest właścicielem większości z nich. W piśmie zostały jednak pominięte informacje w przedmiocie prawa własności nieruchomości o następujących numerach działek:

- 595/233, 944/233, 146, 164/13 – Obręb Ostróg;
- 248/63 – Obręb Studzienna.

Pismem Nr DM.7234.4.25.2021 z dnia 1 czerwca 2022 roku Prezydent Miasta w uzupełnieniu pominiętych informacji oświadczył, że również i te nieruchomości stanowią własność Gminy Racibórz.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 maja 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miasta przyjęła art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z treścią tego przepisu ustawy *2. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.*

Uchwała podjęta na podstawie przepisu art. 7 ust. 2 ustawy ma charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z powyższym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system

prawa, w tym także na Radę Miasta, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych powinny być czytelne i jednoznaczne.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów legislacyjnych. Jej treść bowiem jest niejasna, niejednoznaczna, a przede wszystkim nienormatywna.

Przepisem § 1 ust. 1 uchwały Rada Miasta Racibórz zaliczyła do kategorii dróg gminnych *drogi określone w wykazie stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały*.

Załącznik Nr 1 do uchwały tymczasem nie odnosi się do instytucji „zaliczenia dróg”, ale do instytucji „ustalenia przebiegu dróg”, albowiem jego treść stanowi tabela porównawcza, przedstawiająca dane obejmujące: dotychczasowy przebieg drogi publicznej (wraz z numerem drogi, nazwą drogi, numerami geodezyjnymi działek pod tą drogą oraz jej długością), jak również nowy przebieg drogi (wraz z numerami geodezyjnymi działek stanowiących nową drogę oraz jej długością).

Z tak skonstruowanych przepisów uchwały nie sposób jednoznacznie ustalić, co jest przedmiotem zaliczenia do kategorii dróg publicznych, albowiem nazewnictwo instytucji prawnych, którym posłużyła się Rada Miasta w § 1 ust. 1 uchwały i w nawiązującym do niego załączniku Nr 1 do uchwały są ze sobą nieadekwatne i niespójne. Pierwszy z nich mówi o „zaliczeniu dróg do kategorii dróg gminnych”, natomiast drugi o „przebiegu dróg” – przez co nie można wywieść należytej treści normatywnej z przepisu § 1 uchwały.

Ponadto kategoriyczne stwierdzenie Rady Miasta, że zalicza ona do kategorii dróg gminnych drogi „określone w wykazie stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały” sugeruje, że do kategorii dróg publicznych zostały zaliczone wszystkie drogi określone w tym załączniku, to jest zarówno drogi o „dotychczasowym przebiegu dróg publicznych”, jak i drogi o „nowym przebiegu drogi”. Działanie takie natomiast nie jest prawidłowe, albowiem odcinki dróg o uzyskanym czy przyznanym już statusie dróg publicznych nie mogą być poddane ponownemu zaliczeniu w drodze uchwały. Chyba, że wcześniej były drogami publicznymi – a na to wskazują w uchwale numery dróg i ich oznaczenie „S” dotyczące dróg ekspresowych - o wyższej kategorii i zostały tej kategorii pozbawione. Stosownie bowiem do treści art. 7 ust. 1 ustawy: *Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych*.

W tym miejscu organ nadzoru stwierdza również niedopuszczalność zawierania w uchwale informacji dotyczących statusu dróg sprzed ich zaliczenia do kategorii dróg publicznych, to jest informacji o dotychczasowym przebiegu, nazwie, numerach geodezyjnych działek pod drogą oraz jej długości. Informacje takie wynikają zarówno z załącznika Nr 1, który w części tabelarycznej zawiera powyższe dane, jak i z załącznika Nr 2 do uchwały, który również ilustruje (poprzez oznaczenie kolorem czerwonym) dotychczasowe usytuowanie dróg. Takim zabiegiem legislacyjnym Rada nie wprowadziła żadnych nowo kształtujących norm prawnych, odpowiadających zakresowi delegacji ustawowej określonej przepisem art. 7 ust. 2 ustawy. Przepis o charakterze informacyjnym nie może zastąpić właściwego stanowienia Rady o zaliczeniu dróg do kategorii dróg gminnych. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miasta w tym zakresie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 2 ustawy. Rolą ww. uchwały jest bowiem zaliczenie dróg do kategorii dróg gminnych, a nie poinformowanie o dotychczasowym stanie faktycznym.

Wyjaśnieniu wątpliwości co do zakresu przedmiotowego zaliczenia do kategorii dróg gminnym kwestionowaną uchwał, nie służy również przepis § 1 ust. 2 uchwały oraz załącznik Nr 2 do uchwały, do treści którego przepis ten się odwołuje. Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 uchwały: *2. Przebiegi dróg, o których mowa w ust. 1 oznaczono na mapach stanowiących załącznik nr 2 do uchwały*. Przepisem tym Rada Miasta podjęła więc próbę dookreślenia dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych i zobrazowania ich przebiegu w terenie, jednakże wobec wadliwej treści załącznika Nr 2 do uchwały, procesu tego nie sposób uznać za właściwy i zgodny z prawem.

Załącznik Nr 2 do uchwały bowiem zawiera zbiór ilustracji bliżej nieokreślonych terenów. Opisy tych ilustracji zawierają informacje takie jak: „dotychczasowy publiczny przebieg ulicy”, „propozycja zaliczenia do dróg publicznych”, „proponowany publiczny przebieg ulicy”. Posłużenie się takimi sformułowaniami powoduje, że uchwała traci swój właściwy normatywny charakter, albowiem mimo kategorycznego sformułowania w § 1 uchwały: „zalicza się” zawarcie w załączniku Nr 2 do uchwały wyrażen „propozycja zaliczenia” czy „proponowany przebieg” niweczy skutek normatywny wynikający z § 1 ust. 1 uchwały. „Zaliczenie” do dróg publicznych określone przepisem § 1 ust. 1 uchwały zostaje niejako „osłabione” uregulowaniami załącznika Nr 2 do uchwały i sprowadzone do roli „propozycji” zaliczenia dróg do kategorii dróg publicznych. Należy wyraźnie podkreślić, że ustawa w art. 7 przewiduje dwie konkretne instytucje prawne: zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych (art. 7 ust. 2) i ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych (art. 7 ust. 3). Ustawa z całą pewnością nie przewiduje form pośrednich takich jak: ustalenie propozycji zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, czy ustalenie proponowanego przebiegu drogi gminnej. Tym samym regulacje załącznika Nr 2 do uchwały – nie znajdują oparcia w ustawie, ponadto wykraczają poza zakres regulacji, do stanowienia których upoważnia przepis art. 7 ust. 2 ustawy. Z racji natomiast, że dotyczą one proponowanego przebiegu drogi nie mogą one być uznane za realizację upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 7 ust. 3 ustawy, dotyczącego ustalenia przez radę gminy przebiegu istniejących dróg publicznych.

Nawet, gdyby uznać, że załącznik Nr 2 do uchwały w związku z przepisem § 1 ust. 2 uchwały stanowi wyraz realizacji delegacji ustawowej art. 7 ust. 3 ustawy, to pomijając kwestię niewłaściwego nazewnictwa: „proponowany przebieg drogi”, należy stwierdzić, że narusza on również wynikającą z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, zasadę określoności prawa.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, po których rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych. Właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć możliwość adresatom uchwały odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg odwołanie się do właściwych rejestrów jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. Oczywiście samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze będzie wystarczające. Zwłaszcza w przedmiotowej sprawie, w której jak wynika z treści załącznika Nr 1 do uchwały, drogi gminne, dla których ustalono „nowy przebieg”, przebiega po powierzchni kilku działek, które jednak – poza ulicą Cecylii i ulicą Bojanowską – nie znalazły swego odzwierciedlenia na załącznikach mapowych. Dla pełnego zobrazowania przebiegu dróg konieczne jest osadzenie ich w urzędowym dokumencie mapowym. Sporządzona w odpowiedniej skali mapa wraz z jej tytułem, oznaczeniem skali, naniesionymi na nią znakami kartograficznymi i legendą odzwierciedlają dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez radę gminy. Ma to istotne znaczenie, tym bardziej, że załącznik Nr 1 do uchwały w swej treści zawiera szereg nieścisłości: np. droga o nazwie: Poznańska (abstrahując od jej dotychczasowej kategorii) – jak wynika z załącznika Nr 1 do uchwały – dotychczas była położona na działce nr 109/9 km. 3 obręb Płonia i miała długość 276,18 m., długość nowego odcinka drogi natomiast, mimo, że droga nadal ma przebiegać przez tę samą nieruchomość, obecnie ma wynieść: 261 m.

Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych. Rada Miasta, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości (por wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 267/08, publ. Lex nr 509636, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. SA/Gl 63/17).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Miasta w Raciborzu w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załączników Nr 1 i 2 do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu dróg określonych w uchwale. W załączniku Nr 1 do uchwały wprowadzie wskazano numery ewidencyjne działek, na których jest wskazany „nowy” przebieg dróg, jednakże załączony do uchwały załącznik graficzny (załącznik Nr 2 do uchwały) nie zawiera (poza wskazanymi wyjątkami) żadnego oznaczenia tychże działek, nie spełnia też żadnych standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Brak w nim typowych elementów właściwych dla dokumentów mapowych, to jest legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich

znaków kartograficznych umieszczonych na niej, a przede wszystkim oznaczenia skali (poza obrazem ulicy Cecylii i Bojanowskiej), umożliwiającej dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym szerokości i powierzchni samej drogi. W załączniku graficznym do uchwały zaznaczono kolorem czerwonym i zielonym jedynie wyrysy tych dróg – jednakże wobec braku skali, a przypadku ulicy Bojanowskiej i ulicy Cecylii wobec wykroczenia oznaczenia ulicy poza powierzchnię wskazanych w załączniku Nr 1 działek – niemożliwe jest ustalenie szerokości ani długości terenu, przez który one przebiegają.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi - może mieć jedynie znaczenie poglądowe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi. Uchwała w sprawie ustalenia przebiegu drogi podejmowana w oparciu o przepis art. 7 ust. 3 ustawy tymczasem ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Racibórz nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/628/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, w całości, 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, 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**