



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 października 2023 r.

Poz. 7415

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.977.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXII/605/23 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych odcinka ulicy Kościelnej w Świerklańcu, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Świerklaniec podjęła uchwałę Nr LXXXII/605/23 w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych odcinka ulicy Kościelnej w Świerklańcu, dalej jako: „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi graficzne przedstawienie położenia i przebiegu drogi, której dotyczy uchwała.

W postawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ust. 1 i 2 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 września 2023 r.

W toku badania legalności kwestionowanej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 ustawy:

1. Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.

2. Zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

3. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.

Jak wynika z treści przepisów art. 7 ust. 2 i 3 ustawy, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i określa jej przebieg. Prawidłowe i czytelne określenie przebiegu drogi jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa.

W tym miejscu należy wskazać, że z powołanego już wyżej 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...).**

Organ nadzoru również wskazuje, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych i ustaleniem ich przebiegu wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, czy też odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 988 ze zm.). 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 nieprecyzyjna. Oczywiście samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze będzie wystarczające. 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. 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 730/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 889/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada Miejska, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych (gminnych) był niejednokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. W orzecznictwie wyraźnie podkreślona została ranga i rola precyzyjnych załączników graficznych do uchwał oraz skutki ewentualnych naruszeń związanych z nieprawidłowym sporządzeniem załączników określających przebieg drogi publicznej. Za prawnie niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której na skutek nieprecyzyjnego ustalenia przez Radę przebiegu istniejących dróg gminnych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy gminy, w tym przypadku Burmistrza Miasta. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 267/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazuje, że: *(...) treść zaskarżonej uchwały i będący jej integralną częścią załącznik graficzny w postaci mapy zostały tak skonstruowane, że nie jest możliwe dokładne ustalenie przebiegu granic ulicy A. Trudno to traktować jako wadę wyłącznie o charakterze technicznym, skoro w istocie organ wykonujący uchwałę czyli Burmistrz Miasta, a nie organ ustawowo właściwy, czyli Rada Miasta, miałby decydować o dokładnym przebiegu drogi zaliczonej do kategorii dróg publicznych gminnych. Należy to zatem potraktować jako naruszenie prawa materialnego polegające na nieuprawnionym delegowaniu na Burmistrza ustawowych kompetencji Rady Miejskiej.*

Do obowiązku precyzyjnego, opisowego sporządzania opisu przebiegu dróg odniósł się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/GI 63/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdzając w szczególności, że: (...) *załącznik jest mapą w skali 1:50 000, zatem obejmuje dość duży obszar, co powoduje nieczytelność samej uchwały. Powinna ona precyzyjnie i również opisowo wskazywać przedmiotowy odcinek drogi tak, aby nie było żadnych wątpliwości co do jego początku i końca. Trudno podejrzewać, że sporny odcinek, licząc od miejsc pokazanych w dużym przybliżeniu na planie, ma dokładnie, co do metra, 11 km. Nawet jeśli tak przypadkowo jest, to precyzyjne określenie przedmiotu uchwały jest konieczne.*

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Gminy Świerklaniec w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała została podjęta w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych odcinka ulicy Kościelnej w Świerkłańcu, co wynika z tytułu i powołanych przepisów w podstawie prawnej tj. art. 7 ust. 1 i 2 ustawy. Jednakże Rada nie określiła precyzyjnie odcinka drogi, który zalicza do kategorii dróg gminnych. Uchwała nie zawiera oznaczenia numerów ewidencyjnych działek, po których przebiega przedmiotowy odcinek drogi, ani w inny sposób nie wskazuje precyzyjnie drogi, która ma zostać zaliczona do kategorii dróg publicznych, w szczególności nie wskazano ani długości ani szerokości zaliczanego odcinka drogi publicznej, ani nawet nie określono precyzyjnie początku i końca zaliczanego odcinka.

Natomiast w § 2 uchwały Rada wskazała, że: *Szczegółowe położenie i przebieg drogi oznaczony jest na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.* Tymczasem jeżeli zamiarem Rady było określenie przebiegu to powinna wskazać to w tytule uchwały (tytuł bowiem powinien być adekwatny do treści) i w podstawie prawnej podejmowanej uchwały poprzez wskazanie odpowiedniego przepisu prawa dającego podstawę do ustalenia przebiegu zaliczanej drogi do kategorii dróg gminnych.

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załącznika do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. Zawartość załącznika do uchwały nie spełnia żadnych standardów przewidzianych dla załączników mapowych, tj. legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na niej, a przede wszystkim oznaczenia skali, umożliwiającej dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym długości i powierzchni samej drogi. Powyższy załącznik stanowi zatem jedynie poglądowy rysunek mający obrazować wyłącznie orientacyjny przebieg drogi.

W konsekwencji powyższego treść załącznika nie pozwala na precyzyjne określenie faktycznego przebiegu drogi, lecz jedynie w sposób poglądowy może przybliżyć adresatowi uchwały jej położenie. Załączona do uchwały – zamiast profesjonalnej mapy – mapa kartograficzna bez stosownych oznaczeń mapowych (legendy, skali mapy itp.) nie może być wyznacznikiem dla urzędowego ustalenia przebiegu dróg publicznych. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała jest nieczytelna i wprowadza stan braku pewności co do prawa. Należy podkreślić, że uchwała regulująca przebieg drogi ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w sposób czytelny i zrozumiały.

Na marginesie wskazać należy, że jak wynika z uzasadnienia do projektu uchwały „Fragment ulicy Kościelnej stanowi drogę wewnętrzną składającą się z działki nr 255/42 oraz części działki 1597/139 będących własnością Gminy Świerklaniec. W związku z rozwojem zabudowy mieszkaniowej w tym rejonie zaliczenie do kategorii dróg gminnych pozwoli na usprawnienie sieci drogowej w celu poprawy jakości życia obecnym i przyszłym mieszkańcom”. Treść tego uzasadnienia przesądza o tym, że w tym przypadku nie dojdzie do zaliczenia drogi z mocy prawa, w trybie, o którym mowa w art. 10 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Rada Gminy chcąc zaliczyć wskazany odcinek drogi wewnętrznej do kategorii dróg gminnych powinna więc w podjąć uchwałę w sprawie zaliczenia odcinka drogi do kategorii dróg gminnych oraz uchwałę w sprawie ustalenia przebiegu tej drogi publicznej, przy czym zaliczany do dróg publicznych odcinek drogi wewnętrznej powinien zostać określony w sposób precyzyjny i czytelny.

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 LXXXII/605/2023 Rady Gminy Świerklaniec z dnia 31 sierpnia 2023 r., 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy