



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 października 2023 r.

Poz. 7698

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1027.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 października 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 XLVI/449/2023 Rady Gminy Wielowieś z dnia 14 września 2023 r. w sprawie ustalenia przebiegu drogi gminnej – ul. Parkowej w miejscowości Wielowieś, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 645), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 2 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 14 września 2023 r. Rada Gminy Wielowieś podjęła uchwałę Nr XLVI/449/2023 w sprawie ustalenia przebiegu drogi gminnej – ul. Parkowej w miejscowości Wielowieś.

Przedmiotowa uchwała została prawidłowo doręczona organowi nadzoru w dniu 18 września 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ust. 3 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi, że do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 ustawy). Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, przy czym w tym ostatnim wypadku nie jest już wymagane zaopiniowanie przez właściwy zarząd powiatu (art. 7 ust. 3 ustawy).

Podjęcie uchwały w przedmiocie ustalenia przebiegu drogi powinno wiązać się każdorazowo z precyzyjnym – opisowym lub graficznym – wskazaniem przebiegu takiej drogi. Należy ponadto podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że Rada, podejmując uchwałę na tej podstawie, powinna dopełnić wymogów związanych z wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji RP zasadą przyzwoitej legislacji, w zakresie, w jakim nakłada ona na prawodawcę lokalnego obowiązek stanowienia przepisów prawa miejscowego o dostatecznym stopniu określoności.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy jest zatem precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. Nie budzi wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów objętych ustalonym przebiegiem istniejących dróg gminnych. Właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym

wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć dla adresatów uchwały możliwość odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu drogi.

Zdaniem organu nadzoru, w analizowanej sprawie Rada nie dopełniła ww. wymogów. W § 1 uchwały ustalono nowy przebieg drogi gminnej ul. Parkowej w miejscowości Wielowieś, w formie tabeli, w której określono opisowo początek i koniec przebiegu ww. drogi, a także oznaczono ją geodezyjnie w następujący sposób: *działka: obręb Wielowieś, ark. mapy 6 część dz. 183, dz. 476/182, stanowiące własność Gminy Wielowieś*. Dodatkowo, załącznik do uchwały stanowi mapa, w której wskazano położenie i przebieg drogi, o której mowa w § 1 uchwały.

Jednakże, w ocenie organu nadzoru, zamieszczona w załączniku do uchwały mapa nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi. W załączniku do uchwały zawarto wyłącznie kopię wycinka mapy, bez skali i legendy, przedstawiającej sieć dróg bez nazw i numerów działek. Przy tym odrębnym kolorem zaznaczono przebieg ul. Parkowej w nowym stanie prawnym, a także umieszczono w formie strzałek odnośniki zawierające informacje dotyczące oznaczenia geodezyjnego dwóch działek wskazanych w tabeli, czyli działki 476/182 oraz części działki 183 (obie z nich w obrębie Wielowieś). O ile można przyjąć, że wyznaczone mapą granice działki 476/182 odpowiadają rzeczywistej, całkowitej powierzchni tej działki, to już w przypadku działki 183, po której planowana droga ma przebiegać jedynie częściowo, konieczne było najpierw zaznaczenie na mapie całego obszaru tej działki, a dopiero później wyraźne wyróżnienie obszaru zajętego pod planowaną drogę. Zdaniem organu nadzoru tylko w ten sposób możliwe jest precyzyjne wyodrębnienie obszaru danej działki, który ma zostać przeznaczony pod przebieg drogi gminnej, a także odpowiednie odniesienie w terenie granic tej działki do działek sąsiednich. Samo zaś opisanie w § 1 uchwały, że planowana droga ma przebiegać od ul. Głównej do skrzyżowania z DW 901, jest w tym wypadku niewystarczające.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza w ww. zakresie obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa miejscowego 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, iż 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 RP.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 XLVI/449/2023 Rady Gminy Wielowieś z dnia 14 września 2023 r. w sprawie ustalenia przebiegu drogi gminnej – ul. Parkowej w miejscowości Wielowieś – 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