



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 listopada 2023 r.

Poz. 8259

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1057.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 1247/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia zmiany przebiegu drogi gminnej (120002S) – ul. Orłąt Lwowskich, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz 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 28 września 2023 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 1247/LXXIX/2023 w sprawie ustalenia zmiany przebiegu drogi gminnej (120002S) – ul. Orłąt Lwowskich.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska ustaliła zmianę przebiegu drogi gminnej nr 120002S – ul. Orłąt Lwowskich w Sosnowcu zaliczonej do kategorii dróg gminnych uchwałą nr 231/XVII/07 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 września 2007 roku w sprawie zaliczenia dróg położonych w granicach administracyjnych Sosnowca – miasta na prawach powiatu do kategorii dróg gminnych.

Zgodnie z § 2 uchwały *Szczegółowy opis przebiegu powyższej drogi gminnej przed zmianą i po zmianie zawarty jest w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.*

Natomiast § 3 uchwały stanowi, że *Przebieg drogi gminnej nr 120002S – ul. Orłąt Lwowskich w Sosnowcu po zmianie przedstawia mapa stanowiąca załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.*

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy *Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.* 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 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, że z treści takiej uchwały, w tym z załącznika stanowiącego 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 z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 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 Miejską w Sosnowcu w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załączników Nr 1 i Nr 2 do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. W załączniku Nr 1 do uchwały wprowadzie wskazano, że droga gminna, dla której ustalono nowy przebieg, przebiega na następujących odcinkach: od ronda na skrzyżowaniu z ul. Obońców Września 1939 roku (Jaworzno) do końca ulicy w kierunku zachodnim, od Orląt Lwowskich – DK79 pomiędzy bud. Nr 17 i 23 do końca zabudowań przy słupie oświatl. Nr 29 oraz od Orląt Lwowskich – DK79 pomiędzy budynkami nr 112 i 114 do Starowiejskiej, jednakże nie wskazano ani jej długości, nie wskazano numerów ewidencyjnych działek, nie określono również precyzyjnie jej granic. Nie uczyniono tego także w załączonym do uchwały załączniku graficznym (załącznik Nr 2 do uchwały). Ponadto załącznik ten nie spełnia żadnych standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Powyższy załącznik stanowi ilustracja obrazująca przebieg drogi gminnej ul. Orląt Lwowskich. Na ilustracji brak 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 samej drogi. W załączniku graficznym do uchwały zaznaczono kolorem niebieskim jedynie wyrys tej drogi. Nie wskazano jednak ani jej długości, ani nie zidentyfikowano (poza numerami ewidencyjnymi działek) terenu, przez który ona przebiega.

Ww. braki załącznika graficznego wykluczają zakwalifikowanie go jako prawidłowo sporządzonego opracowania kartograficznego. Nadto wadliwość ta powoduje trudności w ustaleniu, czy przebieg ww. drogi zobrazony na mapie, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały, odpowiada rzeczywistemu jej przebiegowi w terenie. Dołączona do uchwały mapa pozwala zatem wyłącznie na orientacyjne ustalenie miejsca położenia tejże ulicy na terenie Miasta Sosnowca, natomiast nie ma możliwości jednoznacznego ustalenia faktycznego przebiegu tej ulicy. Wprowadza to brak pewności co do prawa i powoduje, że uchwała jest nieczytelna.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie ustalenia przebiegu drogi 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 regulacje analizowanej uchwały w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sosnowcu, istotnie naruszyła art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 1247/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia zmiany przebiegu drogi gminnej (120002S) – ul. Orląt Lwowskich, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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