



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 listopada 2023 r.

Poz. 8312

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1062.2023 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 1246/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka ul. Orłąt Lwowskich z jednoczesnym zaliczeniem go do kategorii dróg powiatowych i ustaleniem jej przebiegu, w części określonej w: tytule uchwały w zakresie sformułowania „i ustaleniem jej przebiegu”, § 1 ust. 2 oraz załącznika do uchwały – jako niezgodnej art. 6a ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 645), 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 1246/LXXIX/2023 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka ul. Orłąt Lwowskich z jednoczesnym zaliczeniem go do kategorii dróg powiatowych i ustaleniem jej przebiegu. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 października 2023 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6a ust. 3 ustawy o drogach publicznych, zwanej dalej „ustawą”. Przebieg drogi przedstawiono w załączniku graficznym do uchwały.

Przepis art. 6a ust. 1 ustawy stanowi, że *Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Natomiast zgodnie z ust. 2 ww. przepisu Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast. Zgodnie zaś z ust. 3 tego przepisu Ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga.*

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6a ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg powiatowych. 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 powiatowych. 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. Dla pełnego zobrazowania 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. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 6a ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg powiatowych. Rada Miejska, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg powiatowych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych 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 powiatowych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy gminy, w tym przypadku Prezydenta Miasta. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr 267/08, publ. Lex nr 509636) 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 przebiegu dróg odniósł się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia z dnia 7 czerwca 2017 r. 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* (por. wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r. sygn. SA/Gl 63/17). Co prawda powyżej przytoczone wyroki odnoszą się do zaliczenia do kategorii dróg gminnych, jednakże znajdują one zastosowanie do przedmiotowego stanu prawnego.

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 we wskazanej części. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załącznika do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. W uchwale nie opisano przebiegu drogi ani nie wskazano długości (kilometrażu) tej drogi. Nie uczyniono tego także w załączonym do uchwały załączniku graficznym. Ponadto nie spełnia on żadnych standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Powyższy załącznik stanowi ilustracja obrazująca przebieg drogi powiatowej – 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 terenu, przez który ona przebiega, nie wskazano numerami ewidencyjnymi działek.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi – może mieć jedynie znaczenie pogładowe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi. Z całą pewnością załączona do uchwały – zamiast profesjonalnej mapy – zwykła ilustracja, nie może być wyznacznikiem dla urzędowego ustalenia przebiegu drogi publicznej. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu drogi powiatowej w Sosnowcu, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, 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 postanowienia analizowanej uchwały

w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 6a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, w tym również wynikającą z powyższego zasadę określoności prawa.

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 Miejską w Sosnowcu, 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.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, że Rada poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 6a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności wskazanej części uchwały.

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 1246/LXXIX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 września 2023 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej odcinka ul. Orłąt Lwowskich z jednoczesnym zaliczeniem go do kategorii dróg powiatowych i ustaleniem jej przebiegu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

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