



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2023 r.

Poz. 2900

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.278.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 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 LX/715/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, w części określonej w § 2 ww. uchwały wraz z załącznikiem do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 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 28 lutego 2023 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę Nr LX/715/23 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, 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 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2023 r.

W toku badania legalności kwestionowanej uchwały organ nadzoru uznał, że w części 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 ust. 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 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 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 Czechowicach-Dziedzicach w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w ww. części, tj. w części dotyczącej ustalonego przebiegu 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. nie posiada 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, mogący 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. Załączony do uchwały - zamiast profesjonalnej mapy – rysunek bez stosownych oznaczeń mapowych 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 taki sposób czytelny i zrozumiały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/715/23 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych – w części określonej na wstępie niniejszego pisma, 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, 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**