



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 września 2024 r.

Poz. 6295

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.758.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/31/24 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 20 sierpnia 2024 r. w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu i lokalizacji, w części określonej w:

- 1) tytule uchwały w brzmieniu: „oraz ustalenia ich przebiegu i lokalizacji”,
- 2) § 1 ust. 1 lp. 2 tabeli uchwały,
- 3) § 1 ust. 2 uchwały,
- 4) załącznikach Nr 1 i 2 do uchwały,

jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Łaziskach Górnych podjęła uchwałę Nr IV/31/24 w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu i lokalizacji.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 sierpnia 2024 r.

Przepisem § 1 ust. 1 Rada Miejska w Łaziskach Górnych zaliczyła do kategorii dróg gminnych drogi wewnętrzne stanowiące własność Gminy Łaziska Górne. W ww. przepisie zamieszczono tabelę, w której wskazano nazwy ulic, zaliczanych do kategorii dróg gminnych wraz z numerami działek, po których przebiega dana droga. Zgodnie z tą tabelą, w wierszu 3 wskazano, iż ulica Wyrska boczna przebiegać będzie po części działki nr 5356/214 oraz działkach 4282/214 i 3941/214. Natomiast w przepisie § 1 ust. 2 uchwały Rada przewidziała, że *Przebieg i lokalizację dróg, o których mowa w § 1, określają załączniki nr 1 i 2 będące integralną częścią uchwały*. Część graficzna została zawarta w załącznikach Nr 1 i 2.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada wskazała m.in. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami:

2. Zaliczenie 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.

Z kolei z art. 7 ust. 1 ustawy wynika, 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.

Wymaga podkreślenia, iż istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejącej drogi gminnej. Nie budzi zatem wątpliwości, że treść takiej uchwały, w tym załączników stanowiących jej integralną część, powinna umożliwić adresatom uchwały odwołanie się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu drogi. W przedmiotowym przypadku samo oznaczenie ewidencyjne działek nie jest 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. 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, 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, miały 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”.

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Miejską w Łaziskach Górnych w części kwestionowanej uchwały nie czyni zadość tym wymaganiom. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz jej załączników stwierdza, że na ich podstawie nie można ustalić ani jaka część działki nr 5356/214 została zaliczona do dróg publicznych, ani jednoznacznie wskazać przebiegu dróg określonych w uchwale. W załącznikach do aktu brak jest typowych elementów właściwych dla dokumentów mapowych, to jest legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na niej, umożliwiających dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym długości i powierzchni samej drogi. W załącznikach graficznych do uchwały nie wskazano ani długości drogi, ani nie zidentyfikowano dokładnie (poza numerami ewidencyjnymi działek) terenu, przez który ona przebiega. Z mapy nie wynika, czy zaznaczenie odrębnym kolorem pokrywa się z obszarem (granicami) działek – nieruchomości zajętych pod drogę. Taka mapa pozwala zatem wyłącznie na ustalenie (i to jedynie orientacyjne) miejsca położenia tej ulicy na terenie Gminy. Brak skali mapy natomiast uniemożliwia dokonanie obliczeń długości drogi.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie dróg nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego ich przebiegu, a tym samym może mieć jedynie znaczenie poglądowe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tych dróg. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu dróg gminnych, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 IV/31/24 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 20 sierpnia 2024 w sprawie zaliczenia dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu i lokalizacji – w części określonej na wstępie, 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