



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 grudnia 2024 r.

Poz. 8228

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.915.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 listopada 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/56/2024 Rady Gminy Godów z dnia 28 października 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych – w części:

1) § 1 w zakresie sformułowania: „1183/189”,

2) § 2, wraz z załącznikiem do uchwały

- jako niezgodnej art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i 7 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 października 2024 r. Rada Gminy Godów przyjęła uchwałę nr VII/56/2024 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych.

Przepisem § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła zaliczyć drogę położoną w sołectwie Krostoszowice na nieruchomościach oznaczonych jako działki nr 1882/210, 1885/224, 1889/213, 1886/224, 1892/224, 1895/224, 1900/192, 1898/191, 1902/191, 1904/191, 1907/191, 1183/189 obręb Krostoszowice do kategorii dróg gminnych.

Następnie przepisem § 2 ustaliła przebieg drogi gminnej, o której mowa w § 1, zgodnie z oznaczeniem na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.

Załącznik do uchwały stanowi nieopisana ilustracja, przedstawiająca oznaczony numerami ewidencyjnymi układ pól, na bliżej nie określonym terenie, wraz z pasem bez nazwy, oznaczonym kolorem zielonym.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 31 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż we wskazanej wyżej części jest ona niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 7 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z treścią tego przepisu: *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 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 przepisu art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i określa jej przebieg. Tym samym procedura nadania drodze statusu drogi gminnej sprowadza się do dwóch czynności prawnych: do wyrażenia przez radę gminy woli zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz do wyrażenia woli rady ustalenia przebiegu tej drogi. I nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby miało to miejsce – tak jak w tym przypadku – w jednym akcie prawnym (akcie prawa miejscowego), który może mieć również przewidywać tę samą datę wejścia w życie dla obu tych czynności.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 3 jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne zaliczenie danej nieruchomości drogowej do kategorii dróg publicznych i precyzyjne określenie przebiegu tej drogi. 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, jak również dokładne określenie granic tego przebiegu w terenie. Właściwe opisanie przebiegu dróg ma stworzyć możliwość adresatom uchwały weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg jego odtworzenie w przestrzeni rzeczywistej jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. Warunkiem poprawnie zrealizowanej delegacji ustawowej określonej art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, jest dokładny opis wskazujący na umiejscowienie drogi w terenie. Treść uchwały musi zawierać precyzyjne oznaczenie terenu i usytuowanej w tym terenie drogi publicznej.

Zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych ma bowiem istotne znaczenie prawne z uwagi na prawo własności przysługujące wobec nieruchomości, zatem tylko precyzyjne określenie granic drogi, pozwala na zweryfikowanie, czy wynikający z uchwały stan prawny znajduje swe odzwierciedlenie w rzeczywistym stanie faktycznym i prawnym sprawy. Zauważyć również należy, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, konieczność jego ochrony wynikająca z art. 39 ustawy o drogach publicznych, powstanie obowiązków związanych z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 ustawy o drogach publicznych). Charakter drogi ma istotne i rozstrzygające znaczenie dla kwestii zwolnienia podatkowego w oparciu o art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wreszcie status drogi może przesądzać o zaistnieniu odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, lub, jeśli droga publiczna będzie elementem strony przedmiotowej występku. Tylko zatem zgodne z prawem i z poszanowaniem prawa własności zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych będzie warunkowało prawidłowe jej wykonanie i właściwe ukształtowanie ww. sytuacji prawnych.

Koniecznym jest wskazanie w treści uchwały – parametrów (t.j. numery ewidencyjne działek, wartości miar długości itp.) umożliwiających adresatom i wykonawcom uchwały zlokalizowanie tej drogi w przestrzeni. Jeżeli zaś oznaczenie w treści uchwały ww. parametrów (np. wskazanie numerów ewidencyjnych działek, przez które przebiega droga) nie 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 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 Gminy, 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. 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 opisu 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).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Godów w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w części § 2 i załącznika do niej. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz jej załącznika stwierdza, że na ich podstawie nie można ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. W części merytorycznej uchwały wskazano wprawdzie numery ewidencyjne działek (nr 1882/210, 1885/224, 1889/213, 1886/224, 1892/224, 1895/224, 1900/192, 1898/191, 1902/191, 1904/191, 1907/191, 1183/189 obręb Krostoszowice), przez które przebiega droga. Niemniej jednak granice tych działek nie znajdują swego odzwierciedlenia w załączniku mapowym, nie pokrywają się one bowiem w całości z granicami wyrysowanej drogi – która na załączniku zawiera także inne oznaczenia – takie jak: „12”, „386/224”.

Załączony do uchwały załącznik graficzny również nie wskazuje dokładnie, jak droga ta jest usytuowana w terenie. Grafika zawarta w załączniku nie spełnia żadnych standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Powyższy załącznik stanowi ilustracja obrazująca bliżej nieokreślony wycinek niezidentyfikowanego terenu. Na ilustracji brak tytułu (nazwy) przedstawionego obszaru, 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 odręcznie zaznaczono kolorem zielonym pas (bez nazwy), który wykracza poza linie oznaczone kolorem czarnym, co w rzeczywistości może oznaczać nawet kilkumetrowe różnice. Nie wskazano też ani jego szerokości, ani nie zidentyfikowano w sposób jednoznaczny terenu, przez który ona przebiega. Takie oznaczenie drogi nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi – może mieć jedynie znaczenie pogładowe.

Ponadto należy zauważyć, że odcinek drogi usytuowanej na działce nr 1183/189, mimo, że został wymieniony w części merytorycznej uchwały nie został uwzględniony na załączniku mapowym. Dodatkowo należy zwrócić, uwagę, że z wyjaśnień Wójta Gminy Godów zawartych w piśmie MK 033.0065.2024 z dnia 18 listopada 2024 roku wynika, że działka ta „nie stanowi własności Gminy Godów, przez nieruchomość przebiega skrzyżowanie będące połączeniem dwóch dróg częściowo stanowiąc przedmiotową drogę”. Tymczasem konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Zatem droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych (por. także: wyrok NSA z 25.11.2015 r., I OSK 2030/15, LEX nr 1975885, wyrok NSA z 17.02.2016 r., I OSK 3152/15, LEX nr 1992386, wyrok WSA we Wrocławiu z 11.04.2018 r., III SA/Wr 69/18, LEX nr 2499162, wyrok WSA w Rzeszowie z 24.04.2018 r., II SA/Rz 1318/17, LEX nr 2497062, wyrok WSA w Gliwicach z 26.02.2019 r., II SA/Gl 1021/18, LEX nr 2637592, wyrok WSA w Gliwicach z 31.05.2019 r., II SA/Gl 208/19, LEX nr 2689435, wyrok WSA w Kielcach z 13.02.2020 r., II SA/Ke 1171/19, LEX nr 2814498, wyrok NSA z 14.07.2020 r., I OSK 2846/19, LEX nr 3042718).

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że oznaczenie opisowe przebiegu drogi nie jest spójne z załącznikiem graficznym. Z całą pewnością załączona do uchwały – zamiast 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 gminnej w Godowie, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała w zakresie jej przebiegu jest nieczytelna. Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie jest właściwe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi.

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. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 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 Gminy Godów, 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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Godów nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie: zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi położonej w sołectwie Krostoszowice na nieruchomości oznaczonej jako działka nr 1183/189 obręb Krostoszowice oraz w zakresie: ustalenia przebiegu drogi, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Tym samym stwierdzenie nieważności uchwały nr VII/56/2024 Rady Gminy Godów z dnia 28 października 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, w części § 1 w zakresie sformułowania: „1183/189”, § 2 i załącznika do uchwały, 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