



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 stycznia 2025 r.

Poz. 13

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.958.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/67/2024 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu, w całości, 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), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2024 r. Rada Miejska w Siewierzu podjęła uchwałę Nr X/67/2024 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu, dalej jako „uchwała”. Załącznikami do uchwały są: wykaz, w którym wymieniono przedmiotową drogę (załącznik nr 1) oraz mapa przedstawiająca położenie i przebieg drogi gminnej, której dotyczy uchwała (załącznik nr 2).

W postawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2024 r.

W toku badania legalności kwestionowanej uchwały organ nadzoru uznał, że 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 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 zatem wynika z treści przepisów art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i ustala jej przebieg.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. 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). 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. (...).

Z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych i ustaleniem jej przebiegu wiąże się szereg konsekwencji, jak choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, czy odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.). Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 2 i 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu drogi zaliczanej do kategorii 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 zaliczonej drogi gminnej. Właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć adresatom uchwały możliwość 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. Samo oznaczenie ewidencyjne działek nie jest jednak wystarczające. Dla pełnego zobrazowania przebiegu drogi konieczne jest osadzenie jej w urzędowym dokumencie mapowym. Dopiero sporządzona w odpowiedniej skali mapa wraz z jej tytułem, oznaczeniem skali, naniesionymi na nią znakami kartograficznymi i legendą odzwierciedla dokładny przebieg drogi. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o przepis art. 7 ust. 2 i 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku zaliczające drogę do kategorii dróg gminnych i ustalające przebieg tej drogi (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.

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Miejską w Siewierzu w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość powyższym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W § 2 uchwały Rada postanowiła:

§ 2. Szczegółowe położenie i przebieg drogi gminnej, o której mowa w § 1, oznaczony jest na mapie stanowiącej załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

Uchwała została podjęta w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych ulicy Wschodniej położonej w miejscowości Wojkowice Kościelne, ponieważ gmina Siewierz zamierza przeprowadzić prace związane z rozbudową drogi gminnej w ciągu tej ulicy, na co wskazuje uzasadnienie uchwały. Jednakże z treści uchwały nie wynika, czy zaliczenie ulicy do kategorii dróg gminnych dotyczy całej ulicy, czy tylko jej części. W treści uchwały nie wskazano ani długości ani szerokości zaliczanej drogi, nie określono również precyzyjnie jej początku i końca. Powyższego nie można również wywnioskować z treści załącznika do uchwały.

Po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załączników do uchwały organ nadzoru zauważa, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. Załącznik nr 2 nie spełnia standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Można go uznać co najwyżej za poglądowy rysunek mający obrazować wyłącznie orientacyjny przebieg drogi. Na rysunku zaznaczono kolorem czerwonym (nierówną grubą linią) zarys tej drogi. Nie wskazano jednak, jak już było to podnoszone, choćby jej długości. W omawianym załączniku do uchwały brak jest elementów właściwych dla dokumentów mapowych, to jest legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na niej, nie wskazano nawet skali. Załącznik, który nie pozwala to na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu

drogi, może mieć znaczenie jedynie poglądowe, przybliżające orientacyjne jej położenie, nie może jednak być wyznacznikiem dla urzędowego ustalenia przebiegu drogi publicznej, gdyż nieczytelna uchwała wprowadza stan niepewności prawnej.

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.*

W ocenie organu nadzoru Rada istotnie naruszyła art. 7 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez niejasne wskazanie drogi, która ma zostać zaliczona do kategorii dróg gminnych i której miałby być ustalony przebieg. Porównanie treści załączników do uchwały nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, czy wskazane w zał. nr 1 nieruchomości w całości zajęte są pod drogę, zaliczaną do kategorii dróg gminnych. Istniejące wątpliwości powodują, że nie może pozostać w obrocie § 1 uchwały, dotyczący zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, a z wyżej wskazanych powodów nie może ostać się również część uchwały odnosząca się do przebiegu drogi, co w konsekwencji uzasadnia unieważnienie uchwały w całości.

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 Olsztynie 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 X/67/2024 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu, 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