



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 7456

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.746.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/149/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 września 2019 roku w sprawie zaliczenia do kategorii dróg publicznych gminnych ulic na terenie miasta Świętochłowice wraz z wyznaczeniem ich przebiegu, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej jako „ustawa o drogach publicznych” w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872), dalej jako „Przepisy wprowadzające” oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2019 roku Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr XIX/149/19 w sprawie zaliczenia do kategorii dróg publicznych gminnych ulic na terenie miasta Świętochłowice wraz z wyznaczeniem ich przebiegu, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), dalej jako „ustawa o drogach publicznych”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Mocą przepisu § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła zaliczyć drogi ujęte w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały do dróg publicznych kategorii gminnej wraz z ustaleniem ich przebiegu. Z kolei z § 2 uchwały wynika, że *szczegółowe położenie oraz przebieg dróg gminnych, o których mowa w §1 niniejszej uchwały, oznaczono na mapach sytuacyjnych stanowiących załączniki od nr 2.1 do nr 2.45 niniejszej uchwały.* W uzasadnieniu uchwały Rada Miejska wskazała, że *wymienione w załączniku nr 1 drogi zostały zaliczone do kategorii dróg lokalnych miejskich uchwałą Rady Województwa Śląskiego nr XX/161/87 z dnia 31 marca 1987 r., natomiast nie zostały zaliczone do kategorii dróg publicznych gminnych w trybie art. 1 i art. 7 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 t.j. z późn. zm.). Niniejsza uchwała ma na celu uregulowanie sprawy zaliczenia tych dróg do kategorii dróg publicznych gminnych wraz ze wskazaniem ich przebiegu.*

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych *drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne.* Z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych 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.* Z ust. 2 powołanego przepisu wynika, że *zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu, zaś z ust. 3 wynika, że ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały*

radę gminy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 marca 1987 roku (Dz. U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60) *do dróg gminnych oraz lokalnych miejskich zalicza się pozostałe drogi na terenie gmin i miast, stanowiące uzupełniającą sieć służącą miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg zakładowych*. Z kolei z ust. 2 powołanego przepisu w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 marca 1987 roku wynika, że *zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych oraz lokalnych miejskich następuje w drodze uchwały wojewódzkiej rady narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych rad narodowych stopnia podstawowego*.

Z ww. przepisów jednoznacznie wynika, że podjęcie przez uprawniony podmiot (przed 27 maja 1990 r. przez wojewódzką radę narodową, a obecnie przez radę gminy) uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg publicznych wywołuje skutki prawne w zakresie zmiany kategorii drogi, które są działają nie tylko wewnątrz gminy, ale oddziałują również na zewnątrz gminy, jako że mają znaczenie dla nieokreślonego kręgu adresatów. Nie chodzi tu tylko o kwestie związane z utrzymaniem drogi, ale również o prawo do nakładania obowiązków, jak na przykład opłat parkingowych, opłat za zajęcie pasa drogowego, wypłat odszkodowań za szkody powstałe w wyniku złego stanu drogi i inne. Te zagadnienia sprawiają, że zmiana kategorii drogi publicznej, która może wiązać się z obowiązkami dla nieokreślonej ilości i kategorii osób, stanowi prawo miejscowe. Ustawa przewiduje również tryb pozbawienia drogi publicznej nadanej jej kategorii; odbyć się to może wyłącznie poprzez podjęcie uchwały o pozbawieniu drogi kategorii – z jednoczesnym zaliczeniem jej do nowej kategorii drogi publicznej albo z wyłączeniem jej z użytkowania (w trybie przepisów art. 10 ustawy).

Przywołana w uzasadnieniu uchwały *uchwała Rady Województwa Śląskiego* to w rzeczywistości uchwała Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach Nr XX/161/87 z dnia 31 marca 1987, która została utrzymana w mocy Obwieszczeniem Wojewody Katowickiego z dnia 27 grudnia 1990 r., w sprawie ustalenia wykazu aktów prawa miejscowego wydanych przez Wojewódzką Radę Narodową i Wojewodę Katowickiego przed dniem 27 maja 1990 r., (opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Katowickiego z dnia 29 grudnia 1990 r., Nr 12, poz. 344). Następnie, w dniu 7 października 2009 roku Wojewoda Śląski wydał obwieszczenie o sprostowaniu błędu (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2009 r. Nr 183, poz. 3337), na mocy którego w ww. uchwale *prostuje się następujący błąd: – zamiast zapisu pod treścią uchwały „Wykazy dróg pozostają do wglądu w Wydziałach Komunikacji oraz Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach” publikuje się przedmiotowe wykazy dróg*.

Mocą wyżej ww. uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej drogi wymienione w uchwale Rady Miejskiej w Świętochłowicach Nr XIX/149/19 zostały zaliczone do dróg lokalnych miejskich. Z kolei z przepisu art. 103 ust. 2 Przepisów wprowadzających wynika, że dotychczasowe drogi gminne oraz lokalne miejskie stały się z dniem 1 stycznia 1999 r. drogami gminnymi.

Organ nadzoru nie posiada wiedzy o uchwałach Rady Miejskiej w sprawie pozbawienia tych dróg kategorii dróg gminnych.

Skoro wymienione w załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały drogi zostały zaliczone do kategorii dróg lokalnych miejskich uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej Nr XX/161/87 z dnia 31 marca 1987 r., to zgodnie z art. 103 ust. 2 Przepisów wprowadzających z dniem 1 stycznia 1999 roku drogi te stały się drogami gminnymi. Nie jest więc możliwe ponowne zaliczenie do kategorii gminnej dróg, które już uprzednio miały charakter takich dróg. Uchwała w tym przedmiocie jest więc bezprzedmiotowa i jako taka narusza art. 2 i art. 7 Konstytucji

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zatem wszelkie działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających jej określone kompetencje, których winna ściśle się trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady gminy musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy publicznej bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może zostać uznane za legalne.

W świetle powyższego należy uznać, że Rada Miejska w Świętochłowicach działała bez podstawy prawnej. Uchwała podejmowana w oparciu o przepis art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych (zaliczenie konkretnej drogi do kategorii dróg gminnych), ze względu na skutki jakie wywołuje, ma charakter jednorazowy

i jako taka nie podlega zmianie. Rada gminy może jedynie – w sytuacjach przewidzianych przepisami art. 10 ustawy – zdecydować o pozbawieniu drogi kategorii. Skoro więc drogi wymienione w uchwale zostały już uprzednio zaliczone do kategorii dróg przewidzianych przez ustawę o drogach publicznych, to Rada Miejska w Świętochłowicach nie była uprawniona do ponownego zaliczenia tych dróg do kategorii dróg publicznych. Uprawniona jest jedynie do ustalenia/zmiany przebiegu istniejących dróg gminnych (art. 7 ust. 3 ustawy).

Organ nadzoru zauważa, że co do zasady Rada Miejska w Świętochłowicach uprawniona jest do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych, jednakże określenie przebiegu dróg wymienionych w uchwale Rady dokonane zostało, zdaniem organu nadzoru, w sposób nieprawidłowy i sprzeczny z prawem.

Podkreślić raz jeszcze należy, iż uchwała w sprawie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia jej przebiegu 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 dróg powinny być czytelne i jednoznaczne.

Podjęcie uchwały w przedmiocie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i ustalenia ich przebiegu powinno wiązać się każdorazowo z precyzyjnym, opisowym lub graficznym, wskazaniem drogi podlegającej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych. Prawidłowe i czytelne określenie przebiegu drogi jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji, tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Z 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 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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 oczekiwania 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*. Przypomnieć bowiem należy, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, czy też odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 roku, poz. 1990).

W analizowanej sprawie Rada Miejska w Świętochłowicach ustaliła położenie i przebieg dróg gminnych zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały (w sposób opisowy). Natomiast, zgodnie z § 2 uchwały *szczegółowe położenie oraz przebieg dróg gminnych* oznaczono na mapach sytuacyjnych.

Jednakże, w ocenie organu nadzoru, załączniki do uchwały nie pozwalają na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu dróg. W załącznikach graficznych zawarto wyłącznie kopie wycinków map przedstawiających sieć dróg oraz nazwy niektórych ulic, bez podania skali mapy oraz jej legendy. Na czerwono zaznaczono natomiast ulice, przy czym z mapy nie wynika, iż jest to oznaczenie przebiegu dróg, a ponadto oznaczone na czerwono fragmenty nie mają wyraźnych granic. Nie wskazano przy tym ani długości tych dróg, ani nie zidentyfikowano nieruchomości, przez które one przebiegają, zwłaszcza, że zaznaczone na czerwono fragmenty ulic często nie pokrywają się z granicami działek widocznymi na tych mapach. Takie mapy pozwalają zatem wyłącznie na ustalenie (i to jedynie orientacyjnego) miejsca położenia ulic na terenie Miasta Świętochłowice, natomiast nie ma możliwości ustalenia faktycznego ich przebiegu. Należy przy tym zauważyć, że nie jest możliwe również precyzyjne ustalenie przebiegów dróg przy okazji skonfrontowania załącznika nr 1 do uchwały z załącznikiem nr 2 do uchwały.

Należy przy tym zauważyć, że przebieg niektórych ulic został określony wyjątkowo nieprecyzyjnie (np. ulicy Akacjowej: od ul. Brzozowej *do końca zabudowy*). Również nazwy ulic na niektórych załącznikach graficznych są nieczytelne, co utrudnia ich zlokalizowanie na terenie Świętochłowic (np. załącznik nr 2.5, załącznik nr 2.11, załącznik nr 2.20, załącznik nr 2.22). Z kolei zgodnie z pozycją nr 6 załącznika nr 1 do uchwały ulica Bytomska ma przebiegać *od ulicy Bytomskiej do granicy z miastem Chorzów*. Natomiast

z załącznika nr 2.6 do uchwały wynika, że Radzie Miejskiej (prawdopodobnie) chodziło o ustalenie przebiegu ulicy *Chropaczowskiej (chorzowskiej)*, mimo, że taka ulica nie została przez Radę zaliczona do kategorii dróg gminnych i nie została wymieniona w zał. Nr 1 do uchwały. Z kolei w pozycji nr 17 załącznika do uchwały Rada Miejska posługuje się nazwą *Konstytucji 1997 r.*, zaś w załączniku nr 2.17 nazwą *Konstytucji 1997 roku*. Takie same rozbieżności dotyczą ulicy *Franciszka Pieczki (Pieczki)* oraz *Juliana Zubrzyckiego (Zubrzyckiego)*. Z kolei na załączniku nr 2.33 do uchwały czerwonym kolorem zaznaczono fragment ulicy, której nazwy nawet nie podano, mimo że załącznik ten powinien określać przebieg Placu Słowiańskiego (poz. 33 na wykazie w załączniku nr 1 do uchwały).

Tym samym na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić w sposób właściwy przebiegu ulic, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest w tym zakresie nieczytelna i trudna do wykonania.

Powyżej opisane uchybienia 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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/Ol 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 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 uchwała Nr XIX/149/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30 września 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak