



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 grudnia 2020 r.

Poz. 9374

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1011.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/118/2020 Rady Gminy Milówka z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 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 12 listopada 2020 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr XXIV/118/2020 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 listopada 2020 r.

W toku wszczętego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi, 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. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 ustawy). Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3 ustawy).

Przepis art. 2a ust. 2 ustawy stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

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. 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 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 roku, poz. 1990).

Zgodnie z treścią tego przepisu art. 7 ust. 3 ustawy ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.

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 (np. map), 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 i 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. 2 i 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające w szczególności przebieg dróg zaliczanych do kategorii 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, w tym przypadku Wójta 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 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/GI 63/17).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Gminy Milówka w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załączników do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu dróg określonych w uchwale. W załączniku nr 1 do uchwały, w części tabelarycznej wskazano numery ewidencyjnych działek, przez które przebiegają drogi. Numery te nie zostały jednak naniesione w części załączników mapowych (*vide*: zał. nr 2 i nr 4), gdzie nie wszystkie numery działek zostały przypisane do konkretnych działek stanowiących drogę gminną.

W załącznikach graficznych do uchwały zaznaczono przebieg dróg, jednak w przypadku części działek nie zaznaczono ich granicy początkowej lub końcowej, co skutkuje brakiem możliwości ustalenia początku lub końca przebiegu zaliczanej drogi – droga ma otwarty przebieg, co równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa.

Wskazać należy również, że zgodnie z przepisem art. 4 pkt 2 ustawy droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Tymczasem, analiza części graficznej uchwały (zał. 2-4) prowadzi również do wniosku, że ustalony przebieg dróg

zaliczanych do kategorii dróg gminnych nie uwzględnia w ich przebiegu drogowych obiektów inżynierskich np. przejazdów kolejowych.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie dróg nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi, a tym samym może mieć jedynie znaczenie poglądowe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi. Część opisowa uchwały nie koreluje w pełnym zakresie z załącznikami graficznymi do uchwały. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu zaliczanych dróg gminnych w Gminie Milówka, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

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.

W dalszej kolejności podkreślić należy, że zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy, zaliczeniu do kategorii dróg gminnych podlegają drogi w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy, a nie zwyczajowo przyjęte nazwy dróg na terenie Gminy. W przypadku analizowanej uchwały, Rada Gminy Milówka posłużyła się wykazem 3 nazw dróg, z których dwie nazwy (poz. 2 – „*Za betoniarnią*” i poz. 3 – „*Za At-Plastem*”, w części tabelarycznej załącznika nr 1 do uchwały) są zwyczajowo używane na terenie Gminy Milówka. W tym miejscu należy podkreślić, że wskazane nazwy dróg mają charakter zwyczajowy (pomocniczy), ponieważ w Gminie Milówka funkcjonuje nazewnictwo ulic w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w systemie Rejestr TERYT wskazane nazwy *Za betoniarnią* i *Za At-Plastem* nie są uwzględniane. Powyższy sposób (pomocniczy, opisowy) określenia dróg podlegających zaliczeniu do kategorii dróg gminnych uniemożliwia w sposób precyzyjny odniesienie zaliczanych dróg do prawa własności działek, na których położone są te drogi, a nawet umiejscowienia poszczególnych dróg w przestrzeni. Nazwa zwyczajowa drogi może w praktyce nie pokrywać się ze wskazanymi numerami działek ewidencyjnych podlegających zaliczeniu do kategorii dróg publicznych – w świadomości społeczności lokalnej jej zakres może być szerszy lub węższy w stosunku do wskazanych w uchwale działek podlegających zaliczeniu. W ocenie organu nadzoru nie powinno budzić wątpliwości, że podjęcie uchwały w przedmiocie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych powinno wiązać się każdorazowo z precyzyjnym, opisowym lub graficznym, wskazaniem drogi podlegającej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych. Pamiętać jednak należy, że użyte w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, elementy opisu muszą mieścić się w granicach delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały oraz spełniać wymogi konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji. Zaliczeniu podlegają bowiem nie nazwy zwyczajowe, ale drogi w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy. Należy przy tym pamiętać, że każda droga jest obiektem liniowym, w rozumieniu art. 3 pkt 3a w związku z pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333), czyli obiektem budowlanym, którego charakterystycznym parametrem jest długość, a nie nazwa, w szczególności nazwa zwyczajowa.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. 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 Milówka, 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. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista, tu: zgodna z nazewnictwem ulic w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Milówka poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła we wskazanej części (tu: załącznik nr 1 do uchwały, Tabela 1, tytuł kolumny 2 oraz załącznik nr 1 do uchwały, Tabela 1, kolumna 2, pozycja 2-3) art. 7 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że Rada Gminy Milówka, poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały, naruszyła art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane

za istotne naruszenie prawa, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały. Tym samym wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na koniec organ nadzoru sygnalizuje dodatkowo, że poważne wątpliwości budzi posłużenie się w uchwale będącej aktem prawa miejscowego nazwami zwyczajowo przyjętymi w Gminie Milówka dla oznaczenia dwóch z zaliczanych dróg. Powyższy sposób oznaczenia dróg gminnych wyczerpuje bowiem w zasadzie kompetencję rady gminy do nadania nazw ulic na terenie gminy. Powyższe jednak nie było intencją Rady Gminy Milówka, o czym świadczy tytuł uchwały oraz przywołane w podstawie prawnej uchwały przepisy prawa. Działanie takie należy zatem za niedopuszczalne.

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 XXIV/118/2020 Rady Gminy Milówka z dnia 12 listopada 2020 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak