



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 8834

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1205.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/216/2021 Rady Gminy Ciasna z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi w miejscowości Ciasna w gminie Ciasna, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Ciasna w dniu 24 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXVI/216/2021 w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi w miejscowości Ciasna w gminie Ciasna.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła *zaliczyć do kategorii dróg gminnych, drogę w miejscowości Ciasna, oznaczoną geodezyjnie jako część działki nr 616/22 z karty mapy 4 (obręb ewidencyjny 240703_2.0001, Ciasna).*

Natomiast w § 2 uchwały postanowiono, iż: *załącznikiem do niniejszej uchwały jest fragment mapy ewidencyjnej przedstawiający szkic sytuacyjny przedmiotowej drogi.*

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 rady gminy.*

Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, zajętych pod drogę zaliczaną do kategorii dróg gminnych. Właściwe opisanie zaliczanych 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) drogi 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. Zwłaszcza w przedmiotowej sprawie, w której jak wynika z treści uchwały, droga gminna

stanowi jedynie część działki. W takim wypadku, konieczne jest precyzyjnie określenie, jaka część nieruchomości została zaliczona do kategorii dróg gminnych. Dla pełnego zobrazowania możliwe jest osadzenie zaliczonej drogi w urzędowym dokumencie mapowym. Sporządzona w odpowiedniej skali mapa wraz z jej tytułem, oznaczeniem skali, naniesionymi na nią znakami kartograficznymi i legendą mogą odzwierciedlać dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez Radę. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące. Rada Gminy, jako organ wykonujący kompetencje prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia drogi zaliczanej do kategorii dróg gminnych jak i ustalenia przebiegu tej drogi w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych 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 publicznych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. 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 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. II SA/GI 63/17).

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały stwierdza, że na jej podstawie nie można dokładnie ustalić jaka część nieruchomości została zaliczona do kategorii dróg gminnych, jaka jest szerokość, długość i dokładne położenie przedmiotowej drogi. Zgodnie bowiem z § 1 przedmiotowej uchwały zaliczono do kategorii dróg gminnych część działki nr 616/22 z karty mapy 4 (obręb ewidencyjny 240703_2.0001, Ciasna). Zgodnie z kolei z § 2 uchwały załącznikiem do uchwały jest *fragment mapy ewidencyjnej przedstawiający szkielet sytuacyjny przedmiotowej drogi*. W załączniku wskazano fragment terenu gminy ze wskazaniem numerów działek oraz nazwami ulic. Jednakże z załącznika do uchwały nie wynika w sposób jasny i precyzyjny, jaka część działki nr 616/22 została zaliczona do kategorii dróg gminnych. W przedmiotowym załączniku do uchwały brak jest tytułu (nazwy) przedstawionego obrazu, jak również legendy, a przede wszystkim oznaczenia skali, umożliwiającej dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym długości i powierzchni samej drogi. Na różowo (odręcznie, w sposób nieprecyzyjny) zaznaczono fragment na działce nr 616/22, przy czym z mapy nie wynika, iż jest to oznaczenie przebiegu drogi. Taka mapa pozwala zatem wyłącznie na ustalenie miejsca położenia działki nr 616/22 w terenie, jednakże brak jest możliwości, w sposób precyzyjny i jasny, ustalenia jaka część ww. działki została zaliczona do kategorii dróg gminnych.

Tym samym na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić w sposób właściwy jaka część działki została zaliczona do kategorii dróg gminnych (przebiegu tej drogi), co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest w tym zakresie nieczytelna i trudna do wykonania.

Uchwała w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych jak i ustalenia ich 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 powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, tj. art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych 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 Ciasna, 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXVI/216/2021 Rady Gminy Ciasna z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogi w miejscowości Ciasna w gminie Ciasna, 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