



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 września 2023 r.

Poz. 7041

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.947.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 708/LXV/2023 Rady Gminy Koszęcin z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia jej przebiegu, w części dotyczącej § 2 uchwały, załącznika do uchwały oraz tytułu uchwały w zakresie wyrazów „oraz ustalenia jej przebiegu” – jako niezgodnej art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 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 10 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Koszęcin podjęła uchwałę Nr 708/LXV/2023 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia jej przebiegu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowią przepisy art. 7 ust. 2 i 3 ustawy, zgodnie z którymi:

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.

Z kolei z art. 7 ust. 1 ustawy 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.

Rada Gminy Koszęcin, realizując ww. upoważnienie ustawowe § 1 uchwały zaliczyła do kategorii drogi gminnej ul. Mieszka I położoną w Koszęcinie, którą tworzą działki ewidencyjne wymienione w tym przepisie uchwały. Prawo własności tych działek przysługuje Gminie Koszęcin.

Jednocześnie, zgodnie z § 2 uchwały *Ustala się przebieg drogi gminnej przedstawiony w załączniku do uchwały*. Rada zrealizowała zatem również delegację ustawową z art. 7 ust. 3 ustawy.

Wymaga podkreślenia, że istotą uchwały podejmowanej w oparciu o przepis 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 załącznika stanowiącego 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. Jednakże samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze 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 odzwierciedla 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. 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 Gminy Koszęcin w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w ww. części, tj. w części dotyczącej ustalonego przebiegu dróg gminnych. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załącznika do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. Zawartość załącznika do uchwały nie spełnia standardów przewidzianych dla załączników mapowych, ponieważ nie posiada legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na niej. Brak jest również tytułu (nazwy) przedstawionego obrazu - załączona do uchwały mapa to fragment mapy zasadniczej, jednak oprócz skali mapy nie znalazły się na niej oznaczenia terenu nią objętego – nie wskazano ani miejscowości, ani karty mapy. Na czerwono zaznaczono numery ewidencyjne działek, przy czym z mapy nie wynika, iż jest to oznaczenie przebiegu wymienionej drogi.

W konsekwencji powyższego treść załącznika nie pozwala na precyzyjne określenie faktycznego przebiegu drogi, lecz jedynie w sposób poglądowy może przybliżyć adresatowi uchwały jej położenie. Załączony do uchwały – zamiast profesjonalnej mapy – rysunek bez stosownych oznaczeń mapowych nie może być wyznacznikiem dla urzędowego ustalenia przebiegu dróg publicznych. W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała jest nieczytelna i wprowadza stan braku pewności co do prawa. Należy podkreślić, że

uchwała regulująca przebieg drogi ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób czytelny i zrozumiały.

Wreszcie, należy zwrócić uwagę na brak oznaczenia samego załącznika. Z § 2 uchwały wynika, że posiada ona załącznik, jednak dołączona mapa nie została opisana jako załącznik do uchwały Nr 708/LXV/2023 Rady Gminy Koszęcin z dnia 10 sierpnia 2023 r.

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. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, w części określonej na wstępie, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy