



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 maja 2024 r.

Poz. 3918

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.414.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXX/617/2024 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako *ustawa* oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr LXX/617/2024 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 kwietnia 2024 r.

W toku badania jej legalności organ nadzoru uznał, iż akt ten – w całości – jest niezgodny z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowią przywołane 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 Miejska w Koniecpolu, realizując ww. upoważnienie ustawowe § 1 uchwały zaliczyła do kategorii dróg gminnych następujące drogi położone na terenie Gminy Koniecpol:

1) drogę obejmującą działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 733 obręb Łysiny, stanowiącą własność Gminy Koniecpol;

2) drogę obejmującą następujące działki stanowiące własność Gminy Koniecpol: 1853/2, 8347, 1852/3, 1852/1, 8351/2, 8351/1, oraz część działki nr 1852/1 znajdujące się w obrębie Koniecpol.

Jednocześnie, zgodnie z § 2 uchwały Rada ustaliła *przebieg drogi wskazanej w § 1 pkt 1 zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały*. Z kolei w myśl § 3 uchwały Rada ustaliła *przebieg drogi wskazanej w § 1 pkt 2 zgodnie z załącznikiem nr 2 do niniejszej uchwały*. Postanowienia te przyjęto w celu realizacji delegacji ustawowej z art. 7 ust. 3 ustawy.

Wymaga podkreślenia, że istotą uchwały podejmowanej w oparciu o powołany przepis jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie gruntów zaliczanych do kategorii dróg gminnych i ustalenie 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 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 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 odzwierciedlać powinna 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 Miejska, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy, zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, niebudzący 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. akt SA/Gl 63/17).

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

W pierwszej kolejności organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załączników do uchwały stwierdza, iż istniejące wątpliwości co do sposobu określenia nieruchomości zajętych pod obie drogi powodują, że nie może pozostać w obrocie część uchwały, dotycząca zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Nie sposób bowiem w oparciu o przyjęte regulacje określić, czy rzeczywiście działki wymienione w § 1 uchwały stanowią te drogi. Na ich podstawie nie można także jednoznacznie ustalić przebiegu dróg, określonych w uchwale.

Treść załączników do uchwały nie spełnia bowiem standardów, przewidzianych dla załączników mapowych, ponieważ nie posiadają one legendy, zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich umieszczonych na mapie znaków kartograficznych. Nie wskazano również tytułu (nazwy) przedstawionego obrazu ani skali mapy. Na załącznikach nie znalazły się czytelne oznaczenia terenu nimi objętego –

nie wskazano ani miejscowości, ani karty mapy. Zaznaczono numery ewidencyjne działek, jednak ze względu na ich nieczytelność – z mapy nie wynika, iż jest to właściwe oznaczenie przebiegu wymienionych dróg.

W konsekwencji powyższego należy wskazać, iż treść załączników nie pozwala na precyzyjne określenie działek zaliczanych do kategorii dróg gminnych ani faktycznego przebiegu dróg, a jedynie w sposób poglądowy może przybliżyć adresatowi uchwały ich położenie. Załączniki Nr 1 i 2 do badanej uchwały nie mogą być wyznacznikiem dla urzędowego nadawania drogom wewnętrznym statusu drogi publicznej bądź ustalenia przebiegu tych dróg.

Nie zidentyfikowano na nich czytelnie (numerami ewidencyjnymi działek) terenu, przez który drogi przebiegają. Ze względu na rozdzielczość tychże dokumentów nie można z nich wyczytać skali mapy, a także numerów ewidencyjnych nieruchomości. Nie widać dokładnie szerokości danej drogi – w szczególności, czy pokrywa się ona z granicami działek. Wypada zauważyć, iż droga w załączniku nr 1 została zaznaczona w taki sposób, jakby działka 733 „kończyła się” w środku pasa drogowego ul. Pałacowej, a równocześnie tak, jakby na całej jej długości część tej działki znajdowała się poza pasem drogowym (zaznaczonym na czerwono). Z kolei droga na załączniku nr 2 ma obejmować m.in. część działki nr 1852/1, ale ze względu na nieczytelność mapy, nie można ustalić, która z zaznaczonych kolorem czerwonym działek ma taki numer, a w konsekwencji – w jakiej części zajęta jest pod drogę. Ww. braki załączników graficznych wykluczają zakwalifikowanie ich jako prawidłowo sporządzonego opracowania kartograficznego. Nadto wadliwość ta powoduje trudności w ustaleniu, czy przebieg ww. dróg zobrazowany na mapach, stanowiących załącznik nr 1 i 2 do uchwały, odpowiada rzeczywistości ich przebiegowi w terenie. Wprowadza to brak pewności co do prawa i powoduje, że uchwała jest nieczytelna.

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 kwestionowanych regulacji aktu, czyli ich wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co spowoduje, że nie wywołają one skutków prawnych od daty podjęcia uchwały. (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; CBOSA).

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała – w całości – narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, w tym wynikającą z powyższego zasadę określoności prawa. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa. Stąd konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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