



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 5324

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.680.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lipca 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 II/18/2024 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia jej przebiegu, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Sośnicowicach podjęła uchwałę Nr II/18/2024 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia jej przebiegu, dalej jako: „uchwała”. Załącznikiem do uchwały jest mapa przedstawiająca graficzny przebieg drogi gminnej, której dotyczy uchwała.

W postawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności kwestionowanej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 ustawy:

1. *Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych.*

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.*

Jak wynika z treści przepisów art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i ustala jej przebieg.

W tym miejscu należy wskazać, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 r.

(sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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 oczekiwać 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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...).*

Organ nadzoru również wskazuje, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych i ustaleniem ich przebiegu 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.). Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 2 i 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu zaliczanej drogi gminnej. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, po których rada ustaliła przebieg zaliczonej drogi gminnej. 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 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 przepis art. 7 ust. 2 i 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku zaliczające drogę do kategorii dróg gminnych i ustalające przebieg tej drogi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 730/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 889/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada Miejska, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

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

Rada w § 1 uchwały postanowiła:

*Zaliczyć ulicę położoną w Rachowicach na działce o numerze ewidencyjnym 437/220, arkusz 11, obręb Rachowice, oznaczoną w ewidencji gruntów i budynków jako „dr”, do kategorii drogi gminnej. Graficzny przebieg drogi gminnej przedstawiony jest na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.*

Przedmiotowa uchwała została podjęta w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych ulicy położonej w Rachowicach na działce o numerze ewidencyjnym 437/220, arkusz 11, obręb Rachowice oraz ustalenia jej przebiegu, co wynika z treści § 1 uchwały. Jednakże w treści uchwały nie dookreślono, czy ww. ulica znajduje się w całości na terenie wskazanej wyżej działki, zatem nie jest jasne, czy zaliczenie ulicy do kategorii drogi gminnej dotyczy całej ulicy, czy być może tylko jej odcinka położonego na tej działce. W treści uchwały w szczególności nie wskazano ani długości ani szerokości zaliczanej drogi publicznej, nie określono również precyzyjnie jej początku i końca. Powyższego nie można również wywnioskować z treści załącznika do uchwały. Ponadto, w załączniku do uchwały nie zawarto oznaczenia działki, po której przebiega przedmiotowa droga, jak również nie zidentyfikowano czytelnie (numerami ewidencyjnymi działek) terenu, przez który droga przebiega.

Organ nadzoru zauważa, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załączników do uchwały, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. Załączony do uchwały załącznik graficzny (wydruk z systemu WebEWID) nie spełnia standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Powyższy załącznik stanowi jedynie poglądowy rysunek mający obrazować wyłącznie orientacyjny przebieg drogi. Na załączonym rysunku zaznaczono także kolorem różowym wyrys tej drogi. Nie wskazano jednak, jak już było to podnoszone, ani jej długości, ani nie zidentyfikowano dokładnie terenów, przez które ona przebiega. W załączniku do uchwały brak wszystkich elementów właściwych dla dokumentów mapowych, to jest legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na niej – wskazano jedynie skalę.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi – może mieć jedynie znaczenie poglądowe. Można tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi. Załącznik do uchwały – bez stosownych oznaczeń mapowych, nie może być wyznacznikiem dla urzędowego ustalenia przebiegu drogi publicznej. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu ww. drogi gminnej w Sośnicowicach, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

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 Burmistrza Miasta. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 267/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) 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., sygn. akt II SA/Gl 63/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) 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.*

W ocenie organu nadzoru zatem, Rada, istotnie naruszyła art. 7 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez niejasne wskazanie drogi, która ma zostać zaliczona do kategorii dróg gminnych i której miałby być ustalony przebieg. Istniejące wątpliwości powodują, że nie może pozostać w obrocie część § 1 uchwały, dotycząca zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych.

Nadto, z poniżej wskazanych powodów, w obrocie prawnym nie może pozostać również część uchwały odnosząca się do przebiegu drogi, co w konsekwencji uzasadnia unieważnienie uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała nie jest aktem ustalającym przebieg drogi, zawiera ona jedynie informację, że *graficzny przebieg drogi gminnej przedstawiony jest na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały*

Powyższy przepis nie stanowi żadnych norm prawnych – a jedynie ma charakter informacyjny – co w akcie prawa miejscowego (akcie normatywnym) nie może mieć miejsca.

Rada zawierając w uchwale informację, że graficzny przebieg drogi gminnej przedstawiony jest na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały – nie wprowadziła żadnych nowo kształtujących norm prawnych, odpowiadających zakresowi delegacji ustawowej określonej przepisem art. 7 ust. 3 ustawy. Przepis o charakterze informacyjnym nie może zastąpić właściwego stanowienia Rady o ustaleniu przebiegu drogi.

Rozstrzygnięcie Rady w tym zakresie powinno być wyraźne, a nie dorozumiane. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miejska w tym zakresie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy. Rolą ww. uchwały jest bowiem ustanowienie przebiegu dróg gminnych, a nie poinformowanie o istniejącym stanie faktycznym.

Powyżej opisane uchybienia 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 aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/18/2024 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej oraz ustalenia jej przebiegu – w całości, 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, 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**