



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 2686

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.260.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 marca 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXX/513/24 Rady Gminy Pilchowice z dnia 22 lutego 2024 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg publicznych, 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 roku (tekst jedn. Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2024 r. Rada Gminy Pilchowice podjęła uchwałę Nr LXX/513/24 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg publicznych.

Przedmiotowa uchwała została prawidłowo doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lutego 2024 r.

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

Uchwała zawiera trzy załączniki w formie map graficznych, obrazujące przebieg dróg gminnych, tj. ul. Stawowej, ul. Grzonki oraz ul. Polnej.

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

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, przy czym w tym ostatnim wypadku nie jest już wymagane zaopiniowanie przez właściwy zarząd powiatu (art. 7 ust. 3 ustawy).

Przy tym zarówno zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych, jak i następnie ustalenie jej przebiegu, powinno być na tyle precyzyjne, by adresat normy prawnej mógł bez problemu odtworzyć i zweryfikować w przestrzeni rzeczywistej przebieg danej drogi. Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 26 maja 2023 r., sygn. II GSK 1075/22, CBOSA: *Pomiędzy uchwałami podejmowanymi na podstawie art. 7 ust. 2 i art. 7 ust. 3 u.d.p. zachodzi określony merytoryczny i sekwencyjny związek. Uchwała o zaliczeniu nieruchomości do dróg gminnych musi być poprzedzona precyzyjnym i szczegółowym wyznaczeniem geodezyjnym i własnościowym granic pasa drogowego*. Treść uchwały – w odniesieniu zarówno do zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, jak i ustalenia jej przebiegu – musi zatem zawierać precyzyjne oznaczenie terenu i usytuowanej w tym terenie drogi publicznej. Koniecznym więc jest wskazanie w treści uchwały co najmniej parametrów (t.j. numerów ewidencyjnych działek, wartości miar długości itp.), umożliwiających adresatom i wykonawcom

uchwały zlokalizowanie tej drogi w przestrzeni. Właściwe opisanie przebiegu drogi (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć dla adresatów uchwały możliwość odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu drogi.

Należy ponadto podkreślić, iż przedmiotowa uchwała (w której połączono materie obu delegacji z art. 7 ustawy), stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że Rada, podejmując uchwałę na tej podstawie, powinna dopełnić wymogów związanych z wypracowaną z art. 2 Konstytucji RP zasadą przyzwoitej legislacji, w zakresie, w jakim nakłada ona na prawodawcę lokalnego obowiązek stanowienia przepisów prawa miejscowego o dostatecznym stopniu określoności.

Zdaniem organu nadzoru, w analizowanej sprawie Rada nie dopełniła ww. wymogów. W uchwale Rada nieprecyzyjnie określiła zaliczane drogi do kategorii dróg gminnych. W załącznikach nr 1, 2 i 3 do uchwały Rada podjęła natomiast próbę ustalenia przebiegu trzech dróg gminnych wskazanych w tabeli w § 1, jednak uczyniła to w sposób nieprecyzyjny.

W ocenie organu nadzoru, zamieszczone w uchwale dane jak i zamieszczone w załączniku do uchwały mapy nie pozwalają na precyzyjne ustalenie zaliczanych dróg jak i faktycznego przebiegu ww. dróg. W załączniku do uchwały zawarto wyłącznie kopię wycinków map, bez skali i legendy, dodatkowo przedstawiające sieć dróg bez nazw i numerów działek. Przy tym odrębnym kolorem zaznaczono przebieg ulic: Stawowej, Grzonki oraz Polnej, oznaczając jednocześnie ich początek i koniec, ale bez odniesienia ich do ulic sąsiednich.

Tymczasem precyzyjne oznaczenie przebiegu dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych ma w analizowanej sprawie o tyle istotne znaczenie, że w przypadku każdej z trzech ulic, pod ich przebieg przeznaczono zarówno niektóre działki w całości, a inne jedynie w części, jak też ich część (tak w przypadku działek: 1400/200, 1474/299 oraz 108 – obręb Wilcza). Konieczne w opinii Wojewody było zatem najpierw zaznaczenie na mapie całego obszaru danej działki, a dopiero później wyraźne wyróżnienie obszaru zajętego pod planowaną drogę. Tylko bowiem w ten sposób możliwe jest precyzyjne wyodrębnienie obszaru danej działki, który ma zostać przeznaczony pod przebieg drogi gminnej, a także odpowiednie odniesienie tej działki do działek sąsiednich. Samo określenie w § 1 uchwały długości drogi należy również uznać za niewystarczające.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 2 i 3 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 miejscowego 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, iż 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. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W opinii organu nadzoru konieczne jest zakwestionowanie uchwały w całości. Obie delegacje, tj. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy, są ze sobą materialnie powiązane. Zaliczenie do kategorii drogi publicznej wiąże się z konstytucyjną zmianą statusu danej drogi na drogę gminną, z kolei ustalenie jego przebiegu ma zobrazować przebieg danej drogi w terenie. Wobec powyższego, zakwestionowanie tej części uchwały, która odnosi się do przebiegu danej drogi, powoduje konieczność zakwestionowania również regulacji odnoszącej się do samego zaliczenia. Rada nie może bowiem zaliczyć danej drogi do kategorii dróg gminnych bez jej dokładnego umiejscowienia w przestrzeni.

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 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 LXX/513/24 Rady Gminy Pilchowice w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg publicznych, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz