



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 lipca 2020 r.

Poz. 5404

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.625.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/294/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych niektórych ulic na terenie miasta Gliwice, w całości - jako niezgodnej art. 6a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470), 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

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice zaliczyła do kategorii dróg powiatowych ulice: Rybnicka (od zachodniej obwodnicy miasta do ul. Nowy Świat), ul. Nowy Świat (od ul. Jana Pawła II do ul. Wrocławskiej), ul. Wrocławska (od ul. Nowy Świat do ul. Strzody), ul. Strzody (od ul. Wrocławskiej do ul. kard. Wyszyńskiego), ul. Jana Pawła II (od ul. Nowy Świat do ul. Dworcowej), ul. Dworcowa (od ul. Jana Pawła II do ul. kard. Wyszyńskiego), ul. kard. Wyszyńskiego (od ul. Strzody do pl. Piłsudskiego), pl. Piłsudskiego, ul. Orlickiego (od pl. Piłsudskiego do ul. Wyspiańskiego) (§ 1 uchwały) oraz określiła przebieg tych dróg w załączniku graficznym do uchwały (§ 2 uchwały).

Z treści wyjaśnień przesłanych przez Miasto Gliwice wynika, iż nieruchomości zajęte pod drogi będące przedmiotem niniejszej uchwały stanowią wyłączną własność Miasta Gliwice. Jak wynika z podstawy prawnej uchwały, przed jej podjęciem dokonano uzgodnień z podmiotami, o których mowa w art. 6a ust. 2 i 3 ustawy.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 poz. 920) Miasto na prawach powiatu jest gminą *wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie*.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Przepisy art. 6a ustawy stanowią, że:

1. *Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.*

2. *Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu - opinii prezydentów miast.*

3. *Ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga.*

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6a ust. 2 i 3 jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie zaliczenia drogi do kategorii dróg powiatowych jak i ustalenie przebiegu tych dróg. 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, które drogi zostają zaliczone do kategorii dróg powiatowych jak i jaki jest przebieg tych dróg. Właściwe opisanie zaliczanych 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) 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. 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 odzwierciedlają dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez Radę. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 6a ust. 2 i 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące. Rada Miasta, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia zaliczenia drogi do kategorii dróg powiatowych jak i ustalenia przebiegu tych dróg 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 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).

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały stwierdza, że na jej podstawie nie można dokładnie ustalić, jakiej długości i szerokości są drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych. W przedmiotowej uchwale zaliczono do kategorii dróg gminnych ulice wymienione w § 1 uchwały. Jednakże takie zaliczenie nie pozwala precyzyjnie wskazać dokładnych działek, które stanowią drogę publiczną, jak szeroka jest ta droga, gdzie się zaczyna a gdzie kończy i czy faktycznie przebiega przez nieruchomości stanowiące własność Gminy. Organ nadzoru nie jest bowiem w stanie stwierdzić, czy wśród dokumentów potwierdzających własność nieruchomości, przez które przebiega droga powiatowa, zostały ujęte wszystkie działki wchodzące w skład ulic, o którym mowa w § 1 uchwały.

Nie można również ustalić przebiegu dróg określonych w uchwale, załączony do uchwały załącznik graficzny nie spełnia żadnych standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Powyższy załącznik stanowi ilustracja obrazująca bliżej nieokreślony wycinek niezidentyfikowanego terenu. Na ilustracji brak tytułu (nazwy) przedstawionego obszaru, legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na niej, a przede wszystkim oznaczenia skali, umożliwiające dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym długości dróg. W załączniku graficznym do uchwały zaznaczono kolorem żółtym jedynie wyrys tej drogi. Nie wskazano jednak ani jej długości, ani nie zidentyfikowano terenu, przez który ona przebiega.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie dróg nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. dróg - może mieć jedynie znaczenie poglądowe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi. Z całą pewnością załączona do uchwały – zamiast profesjonalnej mapy – zwykła ilustracja, nie może być wyznacznikiem dla urzędowego ustalenia przebiegu drogi publicznej. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu dróg powiatowych, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych 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, w szczególności art. 6a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 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 Miasta Gliwice, 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. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, że Rada Miasta Gliwice poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 6a ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co stanowi przesłankę do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zauważyć należy, iż wprawdzie pismem z dnia 1 lipca 2020 r. Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela przedstawionej we wskazanym piśmie argumentacji.

Zatem powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/294/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych niektórych ulic na terenie miasta Gliwice, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Krzysztof Nowak