



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2020 r.

Poz. 7679

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.910.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr S.0007.057.2020 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 29 września 2020 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, w części określonej w § 2 oraz załączniku do uchwały - jako niezgodnej art. 7 ust. 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 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 29 września 2020 r. Rada Miejska w Radlinie podjęła uchwałę Nr S.0007.057.2020 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2020r.

W § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła *zaliczyć drogę położoną na terenie Miasta Radlin do kategorii dróg gminnych:*

1) ulica Rybnicka w Radlinie przebiegająca po działkach o nr ewidencyjnych 2065/185, 2266/194 od ulicy Rybnickiej do zjazdu do zbiornika zakładowego JSW Koks.

Natomiast w § 2 uchwały postanowiono, iż *szczegółowe położenie i przebieg drogi wymienionej w § 1 przedstawia załącznik mapowy do niniejszej uchwały.*

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że w ww. zakresie uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi między innymi przepis art. 7 ust. 3 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o wskazany przepis 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, 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. 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 odzwierciedla dokładny przebieg drogi ustalony przez radę gminy. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych. Rada Miejska, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

W analizowanej sprawie Rada Miejska w Radlinie ustaliła położenie i przebieg drogi gminnej zgodnie z załącznikiem Nr 1 do uchwały. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wskazany załącznik Nr 1 do uchwały nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu drogi zaliczanej do kategorii drogi gminnej, nie spełnia on bowiem standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Powyższy załącznik Nr 1 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. Na zielono zaznaczono fragment ulicy, przy czym z mapy nie wynika, iż jest to oznaczenie przebiegu drogi, a ponadto oznaczony tym kolorem fragment ulicy nie ma wyraźnych granic, nie można zidentyfikować również wszystkich numerów działek, przez które ona przebiega. Taka mapa pozwala zatem wyłącznie na ustalenie (i to jedynie orientacyjnego) miejsca położenia tej ulicy na terenie Miasta Radlina, natomiast nie ma możliwości ustalenia faktycznego przebiegu tej ulicy. Wprowadza to brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

Podkreślić należy, iż uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych. 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 tego obowiązku przez Radę Miejską w załączniku nr 1 do uchwały Nr S.0007.057.2020 z dnia 29 września 2020 r. nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części.

Dokonując takiego uregulowania Rada Miejska naruszyła art. 2 Konstytucji RP. Podstawową zasadą państwa prawnego jest bowiem to, że władze publiczne działać mogą jedynie na podstawie i w ramach prawa oraz czynić tylko to, co prawo im dozwala lub nakazuje, obywatele zaś mogą czynić to wszystko, czego im prawo nie zakazuje. 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). Brak precyzyjnego określenia (opisu) przebiegu dróg, brak skali załączników graficznych (mapek), nieczytelne numery działek po których przebiegają drogi czyni uchwałę niejasną, nieprecyzyjną, niemożliwą do realizacji, a tym samym sprzeczną z przywołanym wyżej art. 2 Konstytucji RP. 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. Do obowiązku precyzyjnego, opisowego sporządzania opisu przebiegu dróg odniósł się m. in. 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 (nieprawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r. sygn. II SA/GI 63/17).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie ustalenia przebiegu dróg, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały - w części wskazanej wyżej, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały 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