DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 kwietnia 2020 r.

Poz. 3164

Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
Data: 2020-04-15 12:03:33

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.349.2020
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 kwietnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/234/20 Rady Gminy Jasienica z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie zaliczenia do kategorii drogi gminnej i ustalenia przebiegu drogi położonej w Międzyrzeczu Górnym na działce 67/6 w części: tytułu uchwały w zakresie sformułowania: *i ustalenia przebiegu drogi*, § 2 uchwały oraz załącznika Nr 1 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 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

Na sesji w dniu 5 marca 2020 r. Rada Gminy Jasienica przyjęła uchwałę Nr XVI/234/20 w sprawie w sprawie zaliczenia do kategorii drogi gminnej i ustalenia przebiegu drogi położonej w Międzyrzeczu Górnym na działce 67/6. Przepisem § 1 uchwały Rada Gminy Jasienica zaliczyła drogę położoną w obrębie ewidencyjnym Międzyrzecze Górne, na nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka numer 67/6, objętą księgą wieczystą numer BB1B/00048957/8 do kategorii drogi gminnej. W przepisie § 2 uchwały Rada zawarła informację, że: *Przebieg drogi gminnej, o której mowa w § 1 oznaczono kolorem żółtym na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały*. Załącznik do uchwały stanowi ilustracja, przedstawiająca układ ponumerowanych pól, na bliżej nie określonym terenie, wraz z oznaczoną – jako droga - kolorem żółtym powierzchnią o numerze 67/6.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 11 marca 2020 r.

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

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 art. 7 ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. 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 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 odzwierciedlają dopiero 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 Gminy, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący 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, w tym przypadku Wójta Gminy Jasienica. 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. SA/Gl 63/17).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Gminy Jasienica w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej ustalenia przebiegu drogi zalicznej przedmiotową uchwałą do dróg gminnych. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załącznika Nr 1 do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. W części merytorycznej uchwały wprawdzie wskazano nr ewidencyjny działki, przez którą przebiega droga, jednakże załączony do uchwały załącznik graficzny nie spełnia żadnych standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Powyższy załącznik stanowi ilustracja obrazująca bliżej nie określony 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, umożliwiającej dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym długości samej drogi. W załączniku graficznym do uchwały zaznaczono kolorem żółtym jedynie wyrys tej drogi. Nie wskazano jednak ani jej długości, ani nie zidentyfikowano (poza numerami ewidencyjnymi działek) terenu, przez który ona przebiega.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi - 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 drogi gminnej w Jasienicy, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie ustalenia przebiegu drogi 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 w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru

stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 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 Gminy Jasienica, 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 Gminy Jasienica poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności wskazanej części uchwały.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, że § 2 uchwały nie zawiera żadnych treści normatywnych. Jego regulacja sprowadza się do informacji, że: *Przebieg drogi gminnej, o której mowa w § 1 oznaczono kolorem żółtym na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały*. Takim sformułowaniem Rada nie wprowadziła żadnej normy prawa, w szczególności nie dokonała ustalenia przebiegu drogi, do czego jest uprawniona i zobowiązana mocą art. 7 ust. 3 ustawy. Przepis o charakterze informacyjnym nie może zastąpić właściwego stanowienia Rady o ustaleniu przebiegu drogi. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Gminy Jasienica przepisem § 2 uchwały nie zrealizowała swego upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy. Rolą ww. uchwały jest bowiem ustalenie przebiegu dróg, a nie poinformowanie o istniejącym lub nie, stanie faktycznym.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie ustalenia przebiegu drogi, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Tym samym stwierdzenie uchwały Nr XVI/234/20 Rady Gminy Jasienica z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie zaliczenia do kategorii drogi gminnej i ustalenia przebiegu drogi położonej w Międzyrzeczu Górnym na działce 67/6, we wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie we wskazanej części 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

Krzysztof Nowak