



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.790.2021

Katowice, dnia 29 lipca 2021 r.

Rada Miasta Częstochowy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 631.XLVI.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zaliczenia do kategorii drogi powiatowej i ustalenia przebiegu ul. Warszawskiej na odcinku od alei Wojska Polskiego do alei Jana Pawła II na terenie miasta Częstochowy, w całości, jako sprzecznej z art. 2a ust. 2 w zw. z art. 6a ust. 2-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 631.XLVI.2021 w sprawie zaliczenia do kategorii drogi powiatowej i ustalenia przebiegu ul. Warszawskiej na odcinku od alei Wojska Polskiego do alei Jana Pawła II na terenie miasta Częstochowy.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2021 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6a ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, zwanej dalej „ustawą”. Przebieg drogi przedstawiono w załączniku do uchwały.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z treścią art. 2a ust. 2 ustawy drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Natomiast art. 6a ust. 1 ustawy stanowi, że *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*. Zgodnie z ust. 2 ww przepisu *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*. Zgodnie zaś z ust. 3 tego przepisu *Ustalenie przebiegu istniejących dróg*

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

W treści § 1 uchwały określono, iż *Zalicza się do kategorii drogi powiatowej ulicę Warszawską na odcinku od alei Wojska Polskiego do alei Jana Pawła II na terenie miasta Częstochowy*. W ocenie organu nadzoru, legitymowanie się przez gminę prawem własności działek, po których przebiegają drogi zaliczane do kategorii dróg powiatowych, jest niezbędnym warunkiem podjęcia uchwały na podstawie art. 6a ust. 2 ustawy. Jednakże, z wyjaśnień z dnia 23 lipca 2021 r. zawartych w piśmie Nr WU.510.1.2.2021 wynika, iż drogę zaliczoną przedmiotową uchwałą do kategorii dróg powiatowych stanowią działki – których właścicielem jest Skarb Państwa, pozostające w trwałym zarządzie Miejskiego Zarządu Dróg w Częstochowie. Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny, należy stwierdzić, że Rada Miasta Częstochowy nie była uprawniona do zaliczenia wskazanej drogi do kategorii dróg powiatowych, bowiem Częstochowa, będąca miastem na prawach powiatu, nie legitymuje się prawem własności działek, po której przebiega wskazana droga.

Jak wskazywano powyżej przepis art. 2a ust. 2 ustawy stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. *A contrario* droga powiatowa nie może stanowić własności osoby prywatnej lub Skarbu Państwa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2005 r. sygn. akt III SA/Kr 814/2005, LexPolonica Nr 418384, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 697/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Żaden przepis nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz gminy z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 498/08 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wskazania wymaga również stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 28 maja 2009 r. (sygn. akt I OSK 148/09, LEX nr 574429), zgodnie z którym: „droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg gminnych. Uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejścia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie”. Powyższa argumentacja, choć dotyczy zaliczenia do kategorii dróg gminnych, znajduje zastosowanie do zaliczenia do kategorii dróg powiatowych.

Zatem do spełnienia wymogu z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy koniecznym jest (w przypadku, gdy teren pod drogę nie należy do gminy) uzyskanie prawa własności do takiego terenu, czy to w drodze umowy lub poprzez wywłaszczenie, czy też komunalizację.

Z powyższego wynika bezsprzecznie, że aby zaliczyć drogę do dróg powiatowych teren, przez który ona przebiega musi stanowić wyłączną własność jednostki, która tego zaliczenia dokonuje, co w tym przypadku nie miało miejsca.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Ponadto istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6a ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg powiatowych. 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 powiatowych. 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. 6a ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg powiatowych. Rada Miasta, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg powiatowych 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 powiatowych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy gminy, w tym przypadku Prezydenta Miasta. 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). Co prawda powyżej przytoczone wyroki odnoszą się do zaliczenia do kategorii dróg gminnych, jednakże znajdują one zastosowanie do przedmiotowego stanu prawnego.

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Miasta Częstochowa w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załącznika do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. W części merytorycznej uchwały nie wskazano nr ewidencyjnych działek, przez które przebiega droga. Nie uczyniono tego także w załączonym do uchwały załączniku graficznym. Ponadto nie spełnia on 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, umożliwiające 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, 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. 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 Częstochowa, 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 Częstochowa poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 6a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 631.XLVI.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie zaliczenia do kategorii drogi powiatowej i ustalenia przebiegu ul. Warszawskiej na odcinku od alei Wojska Polskiego do alei Jana Pawła II na terenie miasta Częstochowy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego