



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.929.2021

Katowice, dnia 6 października 2021 r.

### Sejmik Województwa Śląskiego

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/35/8/2021 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie ustalenia przebiegu istniejących dróg wojewódzkich nr 416, 417, 915, 916, 917, 919, 920, 923, 935, 421, 425, 922, 929, 924, 926, 927, 928, 931, 930, 933, 932, 936, 937, 938, 939, 941, 942, 943, 944, 945, 940, 948 na terenie województwa śląskiego, w całości, jako sprzecznej z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. 2021 poz. 1376 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (tekst jedn. Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2021 roku Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwałę Nr VI/35/8/2021 w sprawie ustalenia przebiegu istniejących dróg wojewódzkich nr 416, 417, 915, 916, 917, 919, 920, 923, 935, 421, 425, 922, 929, 924, 926, 927, 928, 931, 930, 933, 932, 936, 937, 938, 939, 941, 942, 943, 944, 945, 940, 948 na terenie województwa śląskiego, dalej jako: „uchwała”. Przebieg dróg został określony w załączniku do uchwały w formie opisowej.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 września 2021 roku.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazano m.in. art. 6 ust. 3 ustawy.

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

Na wstępie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy *ustalenie przebiegu istniejących dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po zasięgnięciu opinii zarządów powiatów i zarządów związków metropolitalnych, na obszarze których przebiega droga, a w miastach na prawach powiatu - opinii prezydentów miast.* Prawidłowe i czytelne określenie przebiegu drogi jest konieczne do uznania, że uchwała spełnia wymóg wzorca wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa, w szczególności z uwagi wpływ uchwały np. na możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, jak również na egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.).

Istotą uchwały podejmowanej na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg wojewódzkich. Sposób uregulowania przedmiotowej materii w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może mieć charakteru jedynie pogładowego. Jak wskazano wyżej, precyzyjne określenie położenia pasa drogowego ma istotny wpływ na prawa i obowiązki użytkowników drogi. Treść uchwały, w tym załączników stanowiących jej integralną część, ma stworzyć jej adresatom możliwość odwołania się do właściwych rejestrów w celu weryfikacji ustalonego przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg, odwołanie się do właściwego rejestru jest niemożliwe, a sama uchwała ma charakter niejasny i nieprecyzyjny.

Należy podkreślić, że 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. Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Sejmik Województwa Śląskiego w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom. Przebieg dróg został określony w załączniku do uchwały w formie opisowej poprzez tabelaryczne zestawienie numeru drogi, lokalizacji drogi poprzez wskazanie jednostki samorządu terytorialnego jej położenia, przebiegu drogi w miastach poprzez wskazanie nazwy ulicy, po której przebiega droga oraz odcinków przebiegu drogi poprzez wskazanie ich punktu początkowego i końcowego.

W ocenie organu nadzoru opisany wyżej sposób określenia przebiegu dróg objętych treścią uchwały ma charakter jedynie pogładowy. Zestawienie tabelaryczne w kształcie przyjętym w załączniku do uchwały nie zostało uzupełnione np. precyzyjnym załącznikiem graficznym czy informacją o numerach działek ewidencyjnych gruntów, po których ustalono przebieg istniejących dróg wojewódzkich, których dotyczy kwestionowana uchwała. Ze względu na niewystarczający stopień szczegółowości przedmiotowa regulacja może stwarzać trudności w jej stosowaniu zarówno przez organy administracji publicznej jak i podmioty zewnętrzne. W ocenie organu nadzoru przedstawione wyżej oznaczenie dróg nie pozwala na precyzyjne ustalenie ich faktycznego przebiegu, co skutkuje stanem braku pewności co do prawa i powoduje, że uchwała jest nieczytelna.

Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych (gminnych) był niejednokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. Stanowisko zajmowane przez Sądy w tym zakresie znajduje zastosowanie również na tle określania przebiegu dróg publicznych innych kategorii, w tym wojewódzkich. 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 organ stanowiący przebiegu istniejących dróg publicznych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy. 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).

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 organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, 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.

W opinii organu nadzoru Sejmik Województwa Śląskiego poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszył art. 6 ust. 3 ustawy związku z art. 2 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Mając powyższe na uwadze że, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/35/8/2021 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 30 sierpnia 2021 roku w sprawie ustalenia przebiegu istniejących dróg wojewódzkich nr 416, 417, 915, 916, 917, 919, 920, 923, 935, 421, 425, 922, 929, 924, 926, 927, 928, 931, 930, 933, 932, 936, 937, 938, 939, 941, 942, 943, 944, 945, 940, 948 na terenie województwa śląskiego - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego