



Warszawa, 21 grudnia 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.16.2022

Rada Gminy Goworowo
/ePUAP/

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079, 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Goworowo nr LV/351/22 z dnia 24 listopada 2022 r. *w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XIII/115/19 z dnia 30 września 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej części z użytkowania jako drogi publicznej.*

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2022 r. Rada Gminy Goworowo podjęła uchwałę nr LV/351/22 *w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XIII/115/19 z dnia 30 września 2019 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej części z użytkowania jako drogi publicznej.*

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 30 listopada 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały nr LV/351/22 Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm.).

Pismem z dnia 20 grudnia 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Goworowo o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały nr LV/351/22.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Uchwałą nr LV/351/22 Rada Gminy Goworowo dokonała nowelizacji uchwały nr XIII/115/19 z dnia 30 września 2019 r. *w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej części z użytkowania jako drogi publicznej*, polegającej na zmianie załącznika graficznego (mapy) obrazującego położenie odcinka drogi publicznej przeznaczonego do wyłączenia. Obie wyżej wymienione uchwały posiadają cechy aktu prawa miejscowego i przewidziały ich publikację w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Rada Gminy uzasadniła podjęcie uchwały nr LV/351/22 faktem, że droga publiczna, której część wyłączono z użytkowania została zaliczona do kategorii dróg gminnych uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej w Ostrołęce nr XIX/176/87 z dnia 27 maja 1987 r. Następnie uchwałą nr XIII/115/19 część tej drogi została pozbawiona kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie z użytkowania. Według Rady Gminy załącznik graficzny do ww. uchwały z 1987 r. w sposób błędny określał przebieg tej drogi, a w uchwale nr XIII/115/19 ten błąd powielono.

Organ nadzoru jest ponadto w posiadaniu aktualnego wyrysu z mapy ewidencyjnej, uzyskanego z Urzędu Gminy Goworowo, obrazującego przebieg ww. drogi, z którego wynika inny jej przebieg niż na mapie stanowiącej załącznik do uchwały nr LV/351/22.

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm., dalej: *u.d.p.*) *organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii (ust. 1). Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (ust. 2). Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem*

przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego (ust. 3). Zgodnie z brzmieniem art. 7 u.d.p.: Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2). Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (ust. 3).

Uchwała podjęta na podstawie art. 10 ust. 1-3 w związku z art. 7 ust. 2 u.d.p. jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że zawiera normy powszechnie obowiązujące. Wiąże się z tym obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. W przypadku uchwał dotyczących dróg publicznych (w tym uchwał w sprawie wyłączenia drogi z użytkowania) Rada Gminy zobligowana jest do określenia położenia drogi (odcinka drogi) wyłączonej z użytkowania w sposób czytelny, jednoznaczny, niebudzący wątpliwości. Spełnieniem tego wymogu jest nie tylko część opisowa wskazująca lokalizację i numery działek składających się na odcinek drogi wyłączony z użytkowania (co uczyniono w § 1 uchwały nr XIII/115/19), ale również załącznik graficzny w postaci mapy wskazujący w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości lokalizację odcinka drogi wyłączonego z użytkowania.

W tym miejscu należy podkreślić wymagania sformułowane wobec aktów prawa miejscowego. Do najistotniejszych należy wymóg jasności i klarowności tych przepisów. Jest to jeden z głównych postulatów wynikających z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08, jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r. sygn. Kp 9/09, z dnia 11 stycznia 2000 r. sygn. K 7/99, z dnia 21 marca 2001 r. sygn. K 24/00, z dnia 29 października 2003 r. sygn. K 53/02, oraz z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. K 1/05).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności należy stwierdzić, że z treści uchwały w sprawie wyłączenia drogi z użytkowania, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinno jasno wynikać, jaki odcinek drogi zostaje wyłączony z użytkowania.

Powyższy wymóg ma umożliwić weryfikację dokonanego przez Radę Gminy rozstrzygnięcia. Wskazanie numerów działek jest tu elementem obligatoryjnym, ale niewystarczającym. Dla pełnego zobrazowania przebiegu konieczne jest osadzenie ich w urzędowym dokumencie mapowym. Analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem wskazanie odcinka drogi wyłączonej z użytkowania nie może budzić wątpliwości i powinno być dokładnie zaznaczone na mapie geodezyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa sądowoadministracyjnego brak precyzyjnego określenia (opisu) przebiegu drogi, brak skali załączników graficznych (mapek), zbyt duża skala mapy, nieczytelne numery działek, po których przebiegają drogi, czyni uchwałę niejasną, nieprecyzyjną, niemożliwą do realizacji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2536/17, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Tymczasem uchwała nr LV/351/22 nie spełnia opisanych powyżej wymogów. Należy bowiem zauważyć, że załącznik do tej uchwały w postaci mapy jest całkowicie nieczytelny i nie spełnia wymogu mapy geodezyjnej (brak legendy i odpowiedniej skali), co oznacza, że nie jest możliwe odczytanie składających się na drogę publiczną numerów działek oraz niebudzącą wątpliwości lokalizację odcinka drogi wyłączonego z użytkowania.

Nie ulega wątpliwości, że opisane powyżej nieprawidłowości mają charakter istotnego naruszenia prawa. Tym samym uchwała nr LV/351/22, której ww. mapa jest integralną częścią, pozostaje w sprzeczności z art. 10 ust. 1-3 *u.d.p* w związku z art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Z uwagi na fakt, że ww. załącznik stanowi kluczowy składnik uchwały nr LV/351/22, bez którego uchwała nie może funkcjonować samodzielnie, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały nr LV/351/22 w całości.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *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. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała nr LV/351/22, istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/