



Warszawa, 22 lipca 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-O.4131.9.2022

Rada Gminy Stupsk
ul. Henryka Sienkiewicza 10
06-561 Stupsk

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Stupsk nr XLII/234/2022 z dnia 23 czerwca 2022 r. *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.*

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Gminy Stupsk podjęła uchwałę nr XLII/234/2022 *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.*

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 1 lipca 2022 r. Jako podstawę prawną uchwały nr XLII/234/2022 Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, z późn. zm.).

Pismem z dnia 19 lipca 2022 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Stupsk o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały nr XLII/234/2022.

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 XLII/234/2022 Rada Gminy Stupsk zaliczyła drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustaliła ich położenie i przebieg w załączniku nr 1 („Wykaz dróg gminnych wraz z opracowaniami graficznymi wskazującymi ich przebieg”). Załącznik nr 1 obejmuje wykaz dróg w poz. od 1 do 27, z podaniem nazwy drogi, miejscowości, przebiegu, długości odcinka oraz numeru mapy. Ponadto załącznik do tej uchwały stanowią mapy nr od 1 do 27. Zgodnie z treścią uchwały nr XLII/234/2022 niniejszą uchwałę podjęto po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Mławskiego.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 ustawy o drogach publicznych (dalej: *u.d.p.*): *Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (ust. 1). 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. 7 ust. 2 i 3 *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. Rada Gminy zobligowana jest więc do określenia dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych, jak i ustalenia przebiegu tych dróg, w sposób czytelny, jednoznaczny, nie budzący wątpliwości. Podkreślić również należy wymóg jasności i klarowności przepisów prawa, który jest jednym z głównych postulatów wynikających z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji wywiezionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). W zakresie tych zagadnień 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.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że z treści uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinno jasno wynikać, które drogi zostają zaliczone do kategorii dróg gminnych i jaki jest przebieg tych dróg.

Właściwe opisanie zaliczanych dróg ma umożliwić weryfikację ustalonego przez Radę Gminy przebiegu dróg. 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 przebieg drogi nie może budzić wątpliwości i powinien być dokładnie zaznaczony 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 XLII/234/2022 nie spełnia opisanych powyżej wymogów. Należy bowiem zauważyć, że w części opisowej (tabela w załączniku nr 1) nie wskazano numerów działek składających się na opisane tam drogi publiczne. Z kolei załączone do uchwały nr XLII/234/2022 mapy od nr 1 do 27 są nieczytelne, nie spełniają wymogu mapy geodezyjnej (brak legendy i odpowiedniej skali), co oznacza, że nie jest możliwe odczytanie składających się na daną drogę publiczną numerów działek oraz nie budzącą wątpliwości ich lokalizację – co jest niezbędnym elementem prawidłowego ustalenia przebiegu drogi. Nie ulega wątpliwości, że opisane powyżej nieprawidłowości mają charakter istotnego naruszenia art. 7 ust. 2 i 3 *u.d.p.*

Ustawa o drogach publicznych wprowadza jednoznaczne zasady dotyczące zaliczania określonej drogi do kategorii drogi gminnej. Zgodnie z art. 2a *u.d.p.* drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu

lub gminy. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych możliwe jest tylko w odniesieniu do dróg stanowiących własność samorządu gminnego.

Oznacza to, że do kategorii dróg gminnych nie można zaliczyć drogi, która nie stanowi własności gminy. Rada Gminy nie może podjąć uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii publicznych dróg gminnych, jeśli gmina nie uzyskała wcześniej prawa własności nieruchomości, na których droga ta przebiega. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W wyroku z dnia 6 marca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy stwierdził, że: *skoro żaden przepis nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu gminnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu ulicy do kategorii dróg gminnych, to oczywistym jest, że już przed podjęciem uchwały, o której mowa, działki, przez które droga gminna ma przebiegać, muszą stanowić własność gminy* (sygn. akt II SA/Bd 1209/12, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Tymczasem dokonana przez organ nadzoru analiza stanu prawnego działek wchodzących w skład poszczególnych dróg publicznych wymienionych w uchwale nr XLII/234/2022 wskazuje, że nie wszystkie działki stanowią własność gminy Stupsk.

W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru uzyskał informację z Urzędu Gminy Stupsk – zestawienie numerów działek przyporządkowanych do dróg wymienionych w załączniku do ww. uchwały wraz z numerami ksiąg wieczystych. Analiza treści ksiąg wieczystych, dotyczących numerów działek wchodzących w skład wszystkich wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały nr XLII/234/2022 dróg publicznych wskazuje, że w przypadku czterech działek właścicielem jest Skarb Państwa. Są to następujące drogi: Wyszyny Kościelne-Trzcianka (poz. nr 3 w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do tej uchwały), Gaje-Jarluty (poz. nr 5), Grzymki-Korzybie (poz. nr 6) oraz Kuce-Jarluty (poz. nr 15).

Oznacza to tym samym, że Rada Gminy Stupsk zaliczyła do kategorii dróg gminnych wyżej wymienione drogi, w skład których wchodzi działki będące własnością Skarbu Państwa, do czego zgodnie z argumentacją określoną powyżej, nie miała upoważnienia. Niniejsza nieprawidłowość stanowi tym samym istotne naruszenie art. 7 ust. 2 w zw. z art. 2a ust. 2 *u.d.p.*

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 XLII/234/2022, 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/