



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 października 2023 r.

WNP-O.4131.39.2023

**Rada Powiatu
w Makowie Mazowieckim
ul. Rynek 1
06-200 Maków Mazowiecki**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2022, poz. 1526 i 572) – dalej: *u.s.p.*

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu w Makowie Mazowieckim nr LVII/393/23 z dnia 28 września 2023 r. *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg powiatowych oraz ustalenia przebiegu dróg powiatowych znajdujących się na terenie Powiatu Makowskiego*

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2023 r. Rada Powiatu w Makowie Mazowieckim podjęła uchwałę nr LVII/393/23 *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg powiatowych oraz ustalenia przebiegu dróg powiatowych znajdujących się na terenie Powiatu Makowskiego*. Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością powiatową, w dniu 2 października 2023 r. Jako podstawę prawną uchwały

Rada Powiatu w Makowie Mazowieckim wskazała art. 12 pkt 11 i art. 44 *u.s.p.* oraz art. 6a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz.U. z 2023 r., poz. 645); dalej *u.d.p.*

Pismem z dnia 12 października 2023 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Powiatu w Makowie Mazowieckim o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr LVII/393/23.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr LVII/393/23 istotnie narusza prawo i jest sprzeczna z prawem, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 ww. uchwały Rada Powiatu postanowiła o zaliczeniu do kategorii dróg powiatowych 45. odcinków dróg zamiejskich i dwóch odcinków dróg miejskich, zamieszczając jednocześnie wykaz tych dróg, wraz z ich numerami.

Po przeanalizowaniu treści § 1 organ nadzoru stwierdził, że w wykazie dróg wymienione zostały drogi znajdujące się w granicach administracyjnych powiatu, które mają już kategorię dróg powiatowych i zostały zaliczone do tej kategorii wcześniej.

Stosownie do art. 6a *u.d.p.* 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. 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. Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 7 pkt 2 *u.d.p.*, numery drogom powiatowym i gminnym, po zaliczeniu ich do kategorii dróg publicznych, nadają zarządy województw. Jednocześnie z § 18 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. *w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom* (Dz. U. 2005 poz. 582) – dalej: *rozporządzenie*, wynika, że odrębnie dla dróg powiatowych i gminnych rejestr numerów nadanych drogom prowadzi zarządy województw, zaś aktualizowanie rejestru numerów nadanych drogom dokonuje się na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że Rada Powiatu w Makowie Mazowieckim, podejmując uchwałę nr LVII/393/23, **dokonała ponownego zaliczenia dróg**, które już wcześniej zaliczono do kategorii dróg powiatowych.

Przepis art. 10 ust. 7 pkt 2 *u.d.p.* wyraźnie bowiem stanowi, iż numery nadaje się drogom powiatowym dopiero po ich zaliczeniu do kategorii dróg powiatowych. Oznacza to zatem, że wskazane w uchwale Rady Powiatu odcinki dróg, z nadanymi już numerami, zostały wcześniej zaliczone do kategorii dróg powiatowych. Zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia* drogi powiatowe numeruje się liczbą czterocyfrową i wyróżnikiem województwa. Numery odcinków dróg, wymienione w uchwale nr LVII/393/23, odpowiadają wskazanemu sposobowi numeracji.

W ocenie organu nadzoru, nie jest możliwe ponowne zaliczenie do kategorii powiatowej dróg, które już uprzednio miały taki status. Uchwała tego rodzaju jest więc bezprzedmiotowa i jako taka narusza art. 2 i art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Zgodnie z treścią art. 7 *Konstytucji*, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Podkreślić należy, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zatem wszelkie działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego muszą znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających im określone kompetencje, których winny ściśle się trzymać. Oznacza to, że każde działanie rady powiatu musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy publicznej bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może zostać uznane za legalne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

W świetle powyższego należy uznać, że Rada Powiatu w Makowie Mazowieckim działała bez podstawy prawnej. Uchwała podejmowana w oparciu o przepis art. 6a ust. 2 *u.d.p.* (zaliczenie konkretnej drogi do kategorii dróg powiatowych), ze względu na skutki jakie

wywołuje, ma charakter jednorazowy i jako taka nie podlega zmianie. Rada powiatu może jedynie, na podstawie art. 10 *u.d.p.*, zdecydować o pozbawieniu drogi określonej kategorii. Skoro więc drogi wymienione w uchwale zostały już uprzednio zaliczone do kategorii dróg przewidzianej przez *u.d.p.*, to Rada Powiatu nie była uprawniona do ponownego zaliczenia tych dróg do kategorii dróg powiatowych.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, wbrew powołanemu w podstawie prawnej uchwały przepisowi art. 6a ust.3 *u.d.p.*, Rada Powiatu w Makowie Mazowieckim nie ustaliła przebiegu dróg powiatowych. Samo wskazanie w uchwale numerów dróg i nazw miejscowości, przez które bieżą, jest niewystarczające. Dla pełnego zobrazowania przebiegu dróg 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. W orzecznictwie wskazuje się, że 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 (zob. wyrok NSA z 25.07.2019 r., sygn. akt I OSK 2536/17).

Uchwała podjęta na podstawie art. 6a 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 Powiatu zobligowana jest więc do określenia dróg zaliczanych do kategorii dróg powiatowych, jak i ustalenia przebiegu tych dróg, w sposób czytelny, jednoznaczny, niebudzący wątpliwości. Podkreślić należy wymóg jasności i klarowności przepisów prawa, który jest jednym z głównych postulatów wynikających z zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, sformułowanej w art. 2 *Konstytucji*, w tym również wynikającą z powyższego zasadę określoności prawa.

W myśl art. 2 *Konstytucji* Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wskazany przepis nakłada na organy tworzące system prawa (a zatem także na Radę Powiatu w Makowie Mazowieckim) obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 *Konstytucji* należy rozumieć jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji

prawnej, by sytuacja prawna jej adresatów była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. W ocenie organu nadzoru, każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz w taki sposób, by ich treść była oczywista.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr LVII/393/23 nie spełnia ww. wymogów. Zaliczając do kategorii dróg powiatowych odcinki dróg, które już wcześniej posiadały taki status, Rada Powiatu w Makowie Mazowieckim uchwaliła tym samym przepisy, które są niejasne, niejednoznaczne i wprowadzają w błąd co do rzeczywistej woli prawodawcy lokalnego. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały (w zakresie tych zagadnień por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., 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).

Jeszcze raz należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Powyższa zasada konstytucyjna oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18,; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podstawą odniesienia przy ocenie dokonywanej przez wojewodę powinny być przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucja, ustawy, akty wykonawcze oraz inne powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r., I OSK 1287/06, Lex nr 320891). Szczególnym przykładem istotnego naruszenia prawa jest objęcie przez akt prawa miejscowego regulacją materii, co do której organ gminy (powiatu) nie dysponuje stosownym upoważnieniem ustawowym bądź też działa z przekroczeniem jego granic. Upoważnienie do zastosowania przez organy jednostki samorządu terytorialnego określonej regulacji powinno wynikać wprost z ustawy, a kompetencja w tym zakresie nie może być domniemywana. Dlatego wykroczenie poza udzielone upoważnienie traktowane jest w orzecznictwie jako istotne naruszenie normy kompetencyjnej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16).

Art. 79 ust. 1 *u.s.p.* stwierdza: Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. 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 2010).

Po przeanalizowaniu uchwały nr LVII/393/23 organ nadzoru stwierdza, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa - art. 6a ust. 2-3 *u.d.p.* w związku z art. 2 i art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

Z uwagi na powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Rady Powiatu w Makowie Mazowieckim nr LVII/393/23 z dnia 28 września 2023 r. *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg powiatowych oraz ustalenia przebiegu dróg powiatowych znajdujących się na terenie Powiatu Makowskiego.*

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone rozstrzygnięcie.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/