Warszawa, 25 listopada 2021 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-O.4131.15.2021

**Rada Gminy Baranowo**

**ul. Rynek 7**

**06 – 320 Baranowo**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
*o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834) – dalej: *u.s.g.*

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Baranowo nr XXXVIII/233/2021 z dnia 19 października 2021 r. *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.*

**Uzasadnienie**

W dniu 19 października 2021 r. Rada Gminy Baranowo podjęła uchwałę nr XXXVIII/233/2021 *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną w dniu 26 października 2021 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy Baranowo wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 *u.s.g.* oraz art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz.U. z 2021 r., poz. 1376 z późn.zm.) - dalej *u.d.p.* Integralną część uchwały stanowią załączniki.

Pismem z dnia 19 listopada 2021 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy
Baranowo o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały
nr XXXVIII/233/2021. W ocenie Wojewody Mazowieckiego ww. uchwała istotnie narusza prawo i jest sprzeczna z prawem, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 wyżej wymienionej uchwały Rady Gminy Baranowo wskazano: ,,zalicza się do kategorii dróg gminnych drogi położone na terenie Gminy Baranowo oraz ustala się ich przebieg, zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały”. Następnie w § 2 podano, że ,,szczegółowe położenie i przebieg dróg wymienionych w § 1 oznaczone jest na mapie stanowiącej załącznik nr 2 do niniejszej uchwały”. Z kolei w § 3 Rada Gminy postanowiła*:* ,,traci moc uchwała Nr XLV/298/06 Rady Gminy Baranowo z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg gminnych zmieniona uchwałą Nr X/57/07 z dnia 18 czerwca 2007 r. oraz uchwała Nr XXXI/188/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu”.

Po przeanalizowaniu treści załącznika nr 1 oraz uchwał wymienionych w § 3 uchwały nr XXXVIII/233/2021 organ nadzoru stwierdził, że w załączniku nr 1 zostały wymienione drogi zaliczone już wcześniej do kategorii dróg gminnych na mocy uchwały nr XXXI/188/2017. Tym samym w załączniku nr 1 wymienione zostały zarówno drogi znajdujące się w granicach administracyjnych gminy Baranowo, które mają już kategorię dróg gminnych, jak i drogi, które dotychczas nie zostały zaliczone do żadnej kategorii. Rada Gminy w żaden sposób nie wyodrębniła, które odcinki dróg, spośród wszystkich wymienionych w załączniku nr 1, zostają zaliczone do kategorii dróg gminnych na mocy uchwały nr XXXVIII/233/2021. To powoduje, że uchwała jest niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna.

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. W świetle powyższego Rada Gminy zobligowana jest więc do określenia dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych, jak i ustalenia przebiegu tych dróg, w sposób dokładny i zrozumiały, czytelny, jednoznaczny i nie budzący wątpliwości. Podkreślić również 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, określonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (w zakresie tych zagadnień por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. 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, w tym załączników stanowiących jej integralną część, powinno jasno wynikać, które drogi zostają zaliczone do kategorii dróg gminnych i jaki jest przebieg tych dróg.

Ponadto, w związku z wymienieniem w załączniku nr 1 dróg gminnych
położonych na terenie Gminy Baranowo (także tych, które już wcześniej zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych) doszło do sytuacji, w której uchwałą nr XXXVIII/233/2021 Rada Gminy Baranowo ponownie zaliczyła część dróg do tej samej kategorii. Nie można bowiem stwierdzić, które z tych dróg były zaliczone już wcześniej do dróg gminnych, a które zostają zaliczone ww. uchwałą. Natomiast zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 *u.d.p.* do dróg gminnych zalicza się drogi
o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii. W ocenie Wojewody Mazowieckiego, Rada Gminy nie powinna więc w wykazie dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych, określonych w załączniku nr 1 do uchwały, wymieniać dróg , które były już zaliczone do tej kategorii wcześniej.

Dodatkowo, organ nadzoru zauważa, iż w sposób nieprawidłowy został określony przebieg dróg, zaliczonych uchwałą nr XXXVIII/233/2021 do kategorii dróg gminnych. W ocenie Wojewody Mazowieckiego, mocą ww. uchwały do kategorii dróg gminnych powinny zostać zaliczone tylko nowe drogi, dotychczas nie posiadające żadnej kategorii. Tym samym w analizowanej uchwale powinien zostać określony przebieg tych właśnie dróg lokalnych, którym wolą Rady Gminy miał być nadany status drogi gminnej. Właściwe opisanie zaliczanych dróg ma umożliwić weryfikację ustalonego przez Radę przebiegu dróg. Samo wskazanie numerów dróg czy długości ich odcinków, nie zawsze będzie wystarczające. 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. Tymczasem mapa, stanowiąca załącznik do uchwały nr XXXVIII/233/2021, jest nieczytelna. W orzecznictwie wskazuje się, że brak precyzyjnego określenia (opisu) przebiegu drogi na mapie, 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).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru ustalił, że przed podjęciem uchwały nr XXXVIII/233/2021 nie dopełniono wymogu przewidzianego w art. 7 ust. 2 *u.d.p.* Zgodnie z tym przepisem „zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu” Rada Gminy Baranowo, zaliczając uchwałą nr XXXVIII/233/2021 określone drogi do kategorii dróg gminnych powinna zatem – zgodnie z art. 7 ust. 2 *u.d.p.*  – uczynić to po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu w Ostrołęce, czego, jak wynika z poczynionych przez organ nadzoru ustaleń, nie dopełniła. Z pisma przesłanego do organu nadzoru wynika, że Zarząd Powiatu w Ostrołęce w odpowiedzi na pismo nr FED.7226.60.2021 z dnia 21.10.2021 r. Rady Gminy Baranowo, podjął w dniu 29 października 2021 r. uchwałę nr 696/2021 w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zaliczenia dróg na terenie Gminy Baranowo do kategorii dróg gminnych (znak sprawy: DT.411.14.21 ). Z treści tego dokumentu wynika zatem, że o opinię Zarządu Powiatu w Ostrołęce wystąpiono już po podjęciu uchwały nr XXXVIII/233/2021.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki uznał, że uchwała nr XXXVIII/233/2021 narusza obowiązujące przepisy prawa – art. 7 ust. 1-3 *u.d.p.* w związku z art. 2 i art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

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 Rady Gminy Baranowo nr XXXVIII/233/2021 z dnia 19 października 2021 r. *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu* 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 w całości z mocy prawa,.

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

Wojewoda Mazowiecki

 /podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/