



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 17 października 2022 r.

Poz. 5221

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 118/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 13 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XLIX/339/2022 Rady Miasta Kowal z dnia 30 sierpnia 2022 r. o zmianie uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 30 sierpnia 2022 r. Rada Miasta Kowal podjęła uchwałę nr XLIX/339/2022 o zmianie uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 września 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 3 października 2022 r., znak: WNK.DW.IV.4131.38.2022.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Burmistrz Miasta Kowal nie ustosunkował się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną powyższej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1693 z późn. zm.). Stosownie do brzmienia art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zwanej dalej „ustawą”, zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

Prawodawca lokalny mocą § 1 postanowił: „W uchwale nr XLII/301/2022 Rady Miasta Kowal z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych zmienia się zapis § 1, który otrzymuje brzmienie:

"§1. Zalicza się do kategorii dróg gminnych drogę o znaczeniu lokalnym w Kowalu na odcinku od ulicy Miłej do ulicy Piłsudskiego na działce ewidencyjnej o numerze 763/8 o powierzchni 0.20 ha, stanowiącej własność Gminy Kowal o długości 208 mb i szerokości 10 m."

Z powyższych przepisów, zdaniem organu nadzoru wynika, że wolą Rady Miasta Kowal było dokonanie zmiany zaliczonej wcześniej drogi określonej w § 1 uchwały do kategorii dróg gminnych. Tymczasem, prawidłowa interpretacja przepisu art. 7 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, a zatem do każdego zaliczenia wymagane jest podjęcie odrębnej uchwały, z której będzie wynikało, którą drogę zaliczono do tej kategorii, jak również moment dokonania tej czynności - data wejścia w życie uchwały. W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przewidział przyjęcia przez radę gminy jednej uchwały w przedmiocie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, a następnie dokonywania jej nowelizacji poprzez jej zmianę.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z § 93 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), uchwała zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy uchwały zmienianej, a w razie potrzeby - także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację. Powyższe potwierdza, że dokonując

zmiany uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, rada gminy nie może zaliczyć kolejnej drogi do kategorii dróg gminnych, gdyż to wymaga, jak wyżej wskazano podjęcia odrębnej uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych.

Wobec tego, zabieg legislacyjny dokonany badaną uchwałą, zdaniem organu nadzoru należy uznać za nieuzasadniony, z uwagi na szczegółowo określony ustawowy tryb zaliczenia i pozbawienia drogi jej kategorii. Podjęta przez Radę Miasta Kowal uchwała zmieniająca uchwałę nr XLII/301/2022 z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, nie spowoduje bowiem, że wymieniona w niej droga gminna utraci swoją kategorię.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 10 ust. 1 – ust. 3 ustawy, 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).

W niniejszej sprawie zasadnym jest także powołanie przepisu art. 7 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. W ocenie organu nadzoru istotą uchwały podejmowanej między innymi w oparciu o powyższy przepis jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. Nie budzi zatem wątpliwości, że nie tylko z treści uchwały, ale także z załączników graficznych, stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, po których rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych. Właściwe opisanie przebiegu dróg ma stworzyć możliwość adresatom uchwały odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych (gminnych) był niejednokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. 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 (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/GI 63/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przedmiotowej sprawie badana uchwała nie zawiera żadnych załączników graficznych określających przebieg drogi gminnej.

Niezależnie od powyższego, uchwała ta nie spełnia również przesłanek § 26 pkt 6 statutu Gminy Miasta Kowal, wprowadzonego uchwałą nr VI/39/2011 Rady Miasta Kowal z dnia 21 czerwca 2011 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2011 r., Nr 210, poz. 1947 z późn. zm.) w zakresie braku uzasadnienia. Wskazać należy, że statut Gminy Miasta Kowal jest zasadniczym aktem jednostki stanowiącym o jej ustroju (art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), uchwalonym przez Radę Miasta Kowal na podstawie normy kompetencyjnej, przewidzianej w art. 18 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W niniejszej sprawie zasadnym jest również powołanie stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyrażonego w wyroku z dnia 1 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 856/21 (publ. LEX nr 3294986), zgodnie z którym „Wprawdzie, co do zasady, uregulowania ustawy o samorządzie gminnym nie wprowadzają obowiązku uzasadniania uchwał organów samorządu, jednak w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego i adresowanego do wszystkich organów władzy publicznej nakazu działania na podstawie i w granicach prawa (...) niedopuszczalne jest podejmowanie aktów władzy publicznej – w tym uchwał organów samorządu - bez ujawnienia przyczyn przemawiających za konkretnym rozstrzygnięciem (por. np. wyrok NSA z 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1170/12; z 14 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2522/12). (...) Ponadto obowiązek powyższy jest elementem zasady jawności działania władzy publicznej, będąc zaliczonym do standardów demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06 publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Powyższy obowiązek wynika także z § 131 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (...) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (...). Zgodnie z powołanymi przepisami do projektów aktów prawa miejscowego dołącza się uzasadnienie. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wskazywał również, że na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży obowiązek uzasadniania wszelkich rozstrzygnięć, w tym aktów prawa miejscowego. Podnieść ponadto należy, że uzasadnienie uchwały organu gminy warunkuje możliwość kontroli organów nadzoru i kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne”.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Kowal podejmując w dniu 30 sierpnia 2022 r. uchwałę nr XLIX/339/2022 o zmianie uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych,

naruszyła w sposób istotny powołane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz