



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 2 lutego 2023 r.

Poz. 740

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.68.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 stycznia 2023 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1526), stwierdzam nieważność uchwały Nr LXIX/322/2022 Rady Powiatu Bartoszyckiego z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej i zaliczenia jej do kategorii drogi gminnej.

#### Uzasadnienie

Rada Powiatu Bartoszyckiego, działając na podstawie art. 12 ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10 ust. 5c, 5d i 5e ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej i zaliczenia jej do kategorii drogi gminnej.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Stosowanie do art. 10 ust. 5e ustawy z dnia 25 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.) odcinek drogi wojewódzkiej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi powiatowej. Przepisy ust. 5c i 5d stosuje się odpowiednio. Następnie stosownie do art. 10 ust. 5c i 5d ww. ustawy rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej. Zarząd powiatu informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5c, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

Działając na podstawie ww. przepisów ustawy o drogach publicznych Rada Powiatu Bartoszyckiego w § 1 uchwały postanowiła pozbawić kategorii powiatowej odcinka starodroża drogi wojewódzkiej nr 512 od granicy miasta Górowo Iławeckie do DW 512 (obwodnica Górowa Iławeckiego) położonej na działkach nr 324/3, 324/2, 324/1 i 32/2 obręb - Sołtysowizna gmina Górowo Iławeckie i zaliczenia jej do kategorii drogi gminnej. Ponadto, w treści § 1 ust. 2 uchwały, Rada określiła, iż położenie drogi, o której mowa w ust. 1, oznaczone jest na mapie poglądowej stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru załącznik graficzny nie odpowiada treści uchwały Nr LXIX/322/2022 Rady Powiatu Bartoszyckiego z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi powiatowej i zaliczenia jej do kategorii drogi gminnej. Działka nr 324/3 wymieniona w treści uchwały nie została oznaczona w załączniku graficznym, natomiast oznaczono część działki nr 244/2, położonej w obrębie Sołtysowizna, której nie wyszczególniono w treści uchwały. Jednocześnie w zapisach ewidencji gruntów i budynków nie istnieje działka nr 32/2, położona w obrębie Sołtysowizna, wymieniona w treści uchwały. Prawdopodobnie chodzi o działkę nr 320/2, którą uwidoczniono w załączniku graficznym.

Prawidłowe i czytelne określenie przebiegu drogi jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, tj. jasności prawa i zaufania obywateli do

organów państwa. Z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) wynika, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis ten - zgodnie z § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej - stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załącznika stanowiącego jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, po których rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych. Właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć możliwość adresatom uchwały odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg odwołanie się do właściwych rejestrów jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna nieprecyzyjna.

Oczywiście samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze będzie wystarczające. Dla pełnego zobrazowania przebiegu dróg konieczne jest osadzenie ich w urzędowym dokumencie mapowym. Sporządzona w odpowiedniej skali mapa wraz z jej tytułem, oznaczeniem skali, naniesionymi na nią znakami kartograficznymi i legendą odzwierciedlają dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez radę powiatu. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 10 ust. 5c ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg drogi gminnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 730/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 889/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada Powiatu, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 10 ust. 5c ustawy o drogach publicznych, zobligowana jest do określenia przebiegu drogi gminnej w sposób precyzyjny, niebudzący wątpliwości.

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 takich uchwał oraz skutki ewentualnych naruszeń związanych z nieprawidłowym sporządzeniem załączników określających przebieg drogi publicznej. Za prawnie niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której na skutek nieprecyzyjnego ustalenia przez radę przebiegu istniejących dróg publicznych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy, w tym przypadku Zarząd Powiatu. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt III SA/Kr 267/08 wskazuje, że: „ (...) treść zaskarżonej uchwały i będący jej integralną częścią załącznik graficzny w postaci mapy zostały tak skonstruowane, że nie jest możliwe dokładne ustalenie przebiegu granic ulicy A. Trudno to traktować jako wadę wyłącznie o charakterze technicznym, skoro w istocie organ wykonujący uchwałę czyli Burmistrz Miasta, a nie organ ustawowo właściwy, czyli Rada Miasta, miałby decydować o dokładnym przebiegu drogi zaliczonej do kategorii dróg publicznych gminnych. Należy to zatem potraktować jako naruszenie prawa materialnego polegające na nieuprawnionym delegowaniu na Burmistrza ustawowych kompetencji Rady Miejskiej”.

Organ nadzoru stwierdza, że oznaczenia drogi w treści kwestionowanej uchwały nie pozwalają na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi. Można tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi. Załączona do uchwały mapa nie odzwierciedla przebiegu drogi gminnej zgodnie z treścią uchwały. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu ww. drogi gminnej w obrębie 43-Sołtysowizna Gminy Górowo Iławeckie, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie ustalenia kategorii drogi ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym regulacje analizowanej uchwały powinny być czytelne i jednoznaczne.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu

o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki