



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 24 marca 2026 r.

Poz. 2428

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.123.2026 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 20 marca 2026 r.

Rada Gminy Sieradz

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/147/2026 Rady Gminy Sieradz z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2026 r. Rada Gminy Sieradz podjęła uchwałę Nr XXV/147/2026 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2026 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Sieradz zawiadomienia z dnia 4 marca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.123.2026, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 11 marca 2026 r. znak: SO.0711.1-5.2026 Wójt Gminy Sieradz złożył wyjaśnienia, w których poinformował, że „po uzyskaniu pozytywnej opinii wydanej przez Zarząd Powiatu Sieradzkiego zostanie poddana pod obrady nowa uchwała w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych uwzględniająca uwagi nadzoru”.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały niezgodnej z prawem.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały Nr XXV/147/2026 Rady Gminy Sieradz z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych stanowił art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) dalej jako ustawa. Zgodnie z tym przepisem zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o powołany art. 7 ust. 2 i 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część (np. map), powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, zaliczonych do dróg publicznych jak i w konsekwencji tych, po których rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych, jak również dokładne określenie granic tego przebiegu w terenie.

Wobec powyższego należy uznać, że uchwała Nr XXV/147/2026 Rady Gminy Sieradz z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, stanowi istotne naruszenie przepisu art. 7 ust. 2 ustawy. Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Gminy Sieradz nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Analiza treści uchwały oraz załącznika do uchwały wskazuje, że na ich podstawie nie można jednoznacznie ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. Przepisem § 1 uchwały Rada Gminy Sieradz postanowiła zaliczyć do kategorii dróg gminnych, po pozytywnej opinii Zarządu Powiatu Sieradzkiego, „drogę ujętą w wykazie stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały i ustaliła jej przebieg zgodnie z tym załącznikiem“. Następnie w załączniku do uchwały zatytułowanym „Wykaz dróg przebiegających przez teren Gminy Sieradz“, rada ustaliła przebieg odcinka drogi zaliczonego do kategorii dróg gminnych, jego długość oraz numery ewidencyjne działek. Jednakże, w ocenie organu nadzoru samo oznaczenie ewidencyjne działek nie jest wystarczające. Dla pełnego zobrazowania przebiegu dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych konieczne jest ich osadzenie w dokumencie mapowym, który odzwierciedli dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez radę gminy, wskaże początek i koniec tej drogi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2536/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 63/17). Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 2 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2019 r., sygn. akt; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 889/20). W ocenie organu nadzoru jak zostało wskazane wyżej, dla pełnego zobrazowania działek o numerach ewidencyjnych wskazanych w załączniku do przedmiotowej uchwały, 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 dokładne określenie odcinka drogi zaliczonego do kategorii dróg gminnych oraz przebieg drogi ustalony przez radę gminy.

Zatem nie powinno budzić wątpliwości, że podejmowana w oparciu o art. 7 ust. 2 i 3 ustawy uchwała w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych i ustalająca przebieg drogi stanowi akt prawa miejscowego. Konsekwencją tego zapatrywania są określone wymogi, jakie tego rodzaju akt powinien spełniać, aby stanowiące nim normy spełniały warunek dostatecznej określoności prawa. Chodzi przede wszystkim o to, aby akt prawny był formułowany w taki sposób, aby jego postanowienia zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych. Wymóg ten, co do zasady, powinien odnosić się w jednakowym stopniu bezpośrednio do treści przepisów, jak i jego załączników graficznych, jeśli ich zawartość miałaby precyzować przedmiot regulacji tego aktu oraz inne kwestie. W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała powinna jednoznacznie, jasno i precyzyjnie określać przebieg drogi zaliczonej do kategorii dróg gminnych. Jednocześnie załącznik graficzny powinien ilustrować przebieg tej drogi, powinien być sporządzony w taki sposób, aby z jego treści można było odczytać oznaczenia ewidencyjne gruntów, na których ustalono przebieg drogi, bowiem tylko w takim przypadku odbiorcy takiej uchwały mogą poddać ją skutecznej weryfikacji m.in. z odpowiednią dokumentacją ewidencyjną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 czerwca 2024 r., sygn. akt III SA/Łd 162/24).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Gminy Sieradz w niniejszej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom. Co prawda rada wskazała przebieg odcinka drogi zaliczonego do kategorii dróg gminnych, jego długość oraz numery ewidencyjne działek, jednakże powyższy opis nie znajduje odzwierciedlenia w załączniku graficznym, który powinien stanowić załącznik do przedmiotowej uchwały. Wobec powyższego należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu drogi gminnej, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała zarówno w zakresie jej zaliczenia jak i przebiegu jest nieczytelna. W ocenie organu nadzoru, powyższe oznaczenie drogi nie jest właściwe, może jedynie orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi. 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. Za prawnie niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której na skutek nieprecyzyjnego ustalenia przez radę przebiegu istniejących dróg gminnych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy gminy. 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”.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia jej przebiegu 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 postanowienia analizowanej uchwały w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że uchwała Nr XXV/147/2026 Rady Gminy Sieradz z dnia 24 lutego 2026 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych w sposób istotny narusza prawo tj. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy 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 doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Sieradz