



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 1508

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-1.4131.92.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/110/2025 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie zmiany szerokości pasa drogowego istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kołbaskowo.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 21 lutego 2025 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę Nr IX/110/2025 w sprawie zmiany szerokości pasa drogowego istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kołbaskowo.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 lutego 2025 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kołbaskowo wskazała m.in. art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Z kolei, zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych (ust. 1), a zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2).

Działając na podstawie powyższego, Rada Gminy Kołbaskowo w §1 ust. 1 tego aktu postanowiła, że: *Zmienia się szerokość pasa drogowego istniejącej drogi gminnej o nr 195045Z od drogi powiatowej nr 3927Z do obwodnicy Przeclawia i Warzymic, zlokalizowanej na terenie gminy Kołbaskowo, zaliczonej do kategorii dróg gminnych Uchwałą Nr XLVIII/605/2023 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 26 czerwca 2023 r., w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i ustala się jej nowy przebieg zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 do niniejszej uchwały. Dodatkowo, w myśl §1 ust. 2 uchwały Nowa szerokość pasa drogi gminnej nr 195045Z obejmuje działki nr 55/11, 98/10, 98/12, 98/14, 98/16, 98/18, 98/20, 98/22, 100/1, 103, 104/12 obręb Ustowo i 9/4, 36/2, 44/3 obręb Przeclaw; 104/14, 104/16, 104/18, 104/20, 104/22, 105/10, 105/12, 105/14, 106/1, 107/1, 108/1 obręb Ustowo i 9/6 obręb Przeclaw.*

Z treści uzasadnienia do tej uchwały wynika, że dotyczy ona zmiany szerokości pasa drogowego istniejącej drogi gminnej o Nr 195045Z (...) poprzez włączenie do pasa drogi gminnej, działek o nr ew. 104/14, 104/16, 104/18, 104/20, 104/22, 105/10, 105/12, 105/14, 106/1, 107/1, 108/1 obręb Ustowo i 9/6 obręb Przeclaw, wydzielonych w drodze decyzji Nr 5/2024 z dnia 19 sierpnia 2024 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że w tych przypadkach, kiedy prawodawca zastrzega w ustawie o drogach publicznych właściwość dokonania określonych działań przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, czyni to wprost, tak jak w cytowanych powyżej przepisach. Z regulacji tych jednoznacznie wynika, że w świetle przepisów ustawy o drogach publicznych organ stanowiący gminy uprawniony jest wyłącznie do **zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej**, a także do **ustalenia przebiegu istniejącej drogi**

**gminnej**, w tym do **zmiany przebiegu istniejącej drogi gminnej**. Dodatkowo, co istotne w niniejszej sprawie, ustalenie przebiegu drogi gminnej jest możliwe wyłącznie dla istniejącej drogi gminnej, a wszystkie odcinki drogi, w tym działki wchodzące w zakres tej drogi, muszą należeć do kategorii dróg gminnych.

Tymczasem, z treści art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych Rada Gminy Kołbaskowo wywiodła dla siebie uprawnienie do uregulowania kwestii związanych ze zmianą szerokości pasa drogowego, która to kompetencja nie wynika wprost z treści przepisów ustawy o drogach publicznych.

W toku badania legalności uchwały Nr IX/110/2025 ustalono, że w dniu 26 czerwca 2023 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę Nr XLVIII/605/2023 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych<sup>1)</sup>, mocą której do kategorii dróg gminnych zaliczona została droga Nr 195045Z, obejmująca działki: 5/113; 5/115; 5/116; 5/117; 304/20 i 304/21 (obwód Przeclaw), 55/11; 98/10; 98/12; 98/14; 98/16; 98/18; 98/20; 98/22; 100/1; 103 i 104/12 9/4; 36/2; 44/3 (obwód Ustowo i Przeclaw).

Z kolei, z brzmienia §1 ust. 2 uchwały Nr IX/110/2025 wynika, że nowa szerokość drogi gminnej Nr 195045Z, obejmuje nie tylko ww. działki, o których mowa w uchwale Nr XLVIII/605/2023, ale również działki nr: 104/14, 104/16, 104/18, 104/20, 104/22, 105/10, 105/12, 105/14, 106/1, 107/1, 108/1 obwód Ustowo i 9/6 obwód Przeclaw.

Z uwagi na wątpliwości co do przedmiotu podjętej przez Radę Gminy uchwały, organ nadzoru pismem z dnia 12 marca 2024 r., znak: P-1.4131.92.2025.AA, wszczął postępowanie nadzorcze względem tego aktu, z prośbą o udzielenie stosownych wyjaśnień.

Jak wskazała Przewodnicząca Rady Gminy Kołbaskowo w piśmie z dnia 17 marca 2025 r., znak: OR-RG.0711.09-2.205 wola Rady Gminy Kołbaskowo było ustalenie przebiegu drogi gminnej zaliczonej do kategorii dróg gminnych uchwałą Nr XLVIII/605/2023 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 26 czerwca 2023 r., posiadającej nr 195045Z poprzez wytyczenie nowego przebiegu drogi w taki sposób by jednie uporządkować i potwierdzić ewidencyjnie przebieg pasa drogowego drogi gminnej uwzględniający działki (nr: 104/14, 104/16, 104/18, 104/20, 104/22, 105/10, 105/12, 105/14, 106/1, 107/1, 108/1 obwód Ustowo i 9/6 obwód Przeclaw), które zostały wydzielone pod pas rzeczony drogi gminnej w wyniku Decyzji nr 5/2024 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (...) i stały się z mocy prawa własnością Gminy Kołbaskowo zgodnie z treścią ww. decyzji, jako przeznaczenie pod pas drogi publicznej gminnej. Zatem, niewątpliwie na całej długości drogi gminnej mamy do czynienia z istniejącą drogą publiczną, zatem uchwała dotyczyć może jedynie określenia przebiegu drogi.

Dodatkowo, jak poinformowała Przewodnicząca Rady Gminy przed podjęciem uchwały Nr IX/110/2025 nie wystąpiono o opinię do właściwego zarządu powiatu, o której mowa w treści art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia oraz treść uchwały Nr IX/110/2025 wraz z jej uzasadnieniem, przyjąć należy, że intencją Rady Gminy Kołbaskowo była zmiana przebiegu drogi gminnej Nr 195045Z, poprzez jej poszerzenie o działki, które nie zostały uprzednio zaliczone do kategorii dróg gminnych, w trybie art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Nie można bowiem domniemywać, że mocą kwestionowanego aktu doszło do zaliczenia drogi zlokalizowanej na działkach 104/14, 104/16, 104/18, 104/20, 104/22, 105/10, 105/12, 105/14, 106/1, 107/1, 108/1 obwód Ustowo i 9/6 obwód Przeclaw do kategorii dróg gminnych, w szczególności w sytuacji, gdy jego podjęcie nie zostało poprzedzone wystąpieniem o opinię do Zarządu Powiatu Polickiego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że rozstrzygnięcie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi i w takim zakresie posiada ono walor normatywności<sup>2)</sup>, a z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, czy też odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym.<sup>3)</sup>

Nieuprawniony jest wyrażony w piśmie Przewodniczącej Rady Gminy Kołbaskowo pogląd, jakoby nabycie na własność określonych działek przez gminę powodowałoby skutek w postaci uzyskania przez te działki statusu dróg publicznych. Zaliczenie określonej drogi, a co za tym idzie wyodrębnionych działek na których

<sup>1)</sup>Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2023 r., poz. 3766.

<sup>2)</sup>Por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok WSA w Gliwicach dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 452/21.

<sup>3)</sup>Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 z późn. zm.).

jest ona zlokalizowana, do kategorii drogi publicznej następuje uchwałą rady gminy, poprzedzoną wystąpieniem o opinię właściwego zarządu powiatu. To, że dana droga jest zlokalizowana na gruntach działek należących do gminy nie oznacza, że jest ona drogą publiczną. W myśl bowiem art. 1 ustawy o drogach publicznych *drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych*.

Reasumując, w świetle art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych Rada Gminy Kołbaskowo uprawniona jest do ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych, w tym do zmiany ich przebiegu, jednakże wszystkie odcinki drogi, której ustalany jest przebieg (także włączane nowe działki), muszą należeć do kategorii dróg gminnych. Tymczasem, nieruchomości zlokalizowane na działkach 104/14, 104/16, 104/18, 104/20, 104/22, 105/10, 105/12, 105/14, 106/1, 107/1, 108/1 obręb Ustowo i 9/6 obręb Przeclaw nie zostały przez Radę Gminy Kołbaskowo zaliczone do kategorii dróg gminnych, zatem ustalenie przebiegu drogi gminnej nr 195045Z przez teren ww. działek jest niedopuszczalne.

Na marginesie, mając na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, organ nadzoru podkreśla, że przepisy prawne winny być formułowane w sposób jednoznaczny, poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Wobec przedstawionej powyżej argumentacji stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/110/2025 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 21 lutego 2025 r. w *sprawie zmiany szerokości pasa drogowego istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kołbaskowo* konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Bartosz Brożyński**

I Wicewojewoda Zachodniopomorski