



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 maja 2025 r.

Poz. 3430

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.321.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIV/109/25 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 10 kwietnia 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg o znaczeniu lokalnym do kategorii dróg gminnych oraz określenia przebiegu tych dróg w sołectwach Rogoźnik i Bobrowniki, w całości, jako niezgodnej art. 7 ust. 1-3 w związku z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320), dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Bobrowniki przyjęła uchwałę Nr XIV/109/25 w sprawie zaliczenia dróg o znaczeniu lokalnym do kategorii dróg gminnych oraz określenia przebiegu tych dróg w sołectwach Rogoźnik i Bobrowniki.

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Uchwała ta sprowadza się do następującej treści:

§ 1. Zalicza się do kategorii dróg gminnych publicznych drogę urządzoną na działce gruntu oznaczonej numerem ewidencyjnym 1173/81 obręb Rogoźnik, gmina Bobrowniki, na długości około 500 mb.

§ 2. Położenie i przebieg drogi, o której mowa w § 1, oznaczone są na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 3. Zalicza się do kategorii dróg gminnych publicznych drogę urządzoną na działce gruntu oznaczonej numerem ewidencyjnym 2999 obręb Bobrowniki, gmina Bobrowniki, na długości około 284 mb.

§ 4. Położenie i przebieg drogi, o której mowa w § 3, oznaczone są na mapie stanowiącej załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 5. Zalicza się do kategorii dróg gminnych publicznych drogę urządzoną na działkach gruntu oznaczonych numerami ewidencyjnymi 1285/2, 1582, 1364/6, 1364/4 obręb Bobrowniki, gmina Bobrowniki, na długości około 955 mb.

§ 6. Położenie i przebieg drogi, o której mowa w § 5, oznaczone są na mapie stanowiącej załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

§ 9. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Bobrowniki.

§ 10. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Na treść uchwały składają się również trzy załączniki do uchwały:

- nr 1 zatytułowany: Położenie i przebieg drogi urządzonej na działce nr 1173/81 obręb Rogoźnik;
- nr 2 zatytułowany: Położenie i przebieg drogi urządzonej na działce nr 2999 obręb Bobrowniki;
- nr 3 zatytułowany: Położenie i przebieg drogi urządzonej na działkach nr 1285/2, 1582, 1364/6, 1364/4 obręb Bobrowniki odc. I i II.

Załączniki te stanowią cztery ilustracje (dwie znajdują się w załączniku nr 3), przedstawiające wycinek określonego terenu wraz z układem wzajemnie przecinających się linii oraz znakami graficznymi przypominającymi rzuty poziome obiektów. Na załączonych rysunkach zaznaczono także kolorem czerwonym i pomarańczowym linie oznaczone jako:

- ul. Osiedle Robotnicze działka nr 1173/81 (załącznik nr 1 do uchwały);
- ul. Czapli (załącznik nr 2 do uchwały);
- ul. Szybowa (załącznik nr 3 do uchwały).

Ilustracje nie zawierają legendy ani skali.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 14 kwietnia 2025 r.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2025 r. nr NPII.4130.23.18.2025 organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Bobrowniki o informacje mające na celu ustalenie statusu prawnego ww. nieruchomości – to jest o wyjaśnienie, komu przysługuje prawo własności działek, w obrębie których mają przebiegać ww. drogi. W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru Sekretarz Gminy Bobrowniki – Aleksandra Król-Skowron, działając z upoważnienia Wójta Gminy Bobrowniki, pismem nr OK.0711.6.2025/2 z dnia 24 kwietnia 2025 r. wyjaśniła między innymi, że:

- *działka oznaczona nr 1173/81 obręb Rogoźnik stanowi przedmiot współwłasności Gminy Bobrowniki i innych podmiotów;*
- *działka oznaczona nr 2999 obręb Bobrowniki stanowi własność Gminy Bobrowniki;*
- *działki oznaczone nr 1285/2, 1582, 1364/6 i 1364/4 obręb Bobrowniki stanowią własność Gminy Bobrowniki.*

W piśmie Sekretarz Gminy dodatkowo przedłożyła wyjaśnienie Ministra Infrastruktury: „*Odnosząc się do tytułu prawnego gruntu zajętego pod ww. drogę informuję, że o pełnieniu funkcji zarządcy drogi decyduje jej kategoria, a nie tytuł prawny do gruntu. Powyższe potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 2 sierpnia 2011 r. (sygn. akt I OW 51/11) stwierdzając, że w niniejszej sprawie Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zasadnie uznał, że sam fakt posiadania tytułu prawnego do gruntu zajętego pod drogę w postaci trwałego zarządu nie musi oznaczać, że zarządcą tej drogi jest ta jednostka. O pełnieniu funkcji zarządu drogi decyduje bowiem kategoria drogi, a nie tytuł prawny do gruntu. Powyższe stanowisko potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 25 maja 2016 r. (sygn. akt I OW 18/16) wskazując, że zarządzanie drogami publicznymi nie jest wynikiem przysługiwania tytułu własności do danej drogi publicznej, lecz wynikiem zaliczenia drogi do jednej z ustawowo określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych kategorii dróg publicznych. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że skoro tylko zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych (art. 20 pkt. 1-18 ustawy o drogach publicznych) to bez znaczenia jest problem cywilistyczny dotyczący własności gruntu, na którym znajduje się nieruchomość drogowa, lecz istotnym jest kto jest zarządcą drogi.*” – wyjaśnienie Ministra Infrastruktury z dnia 16 czerwca 2021 r. w odpowiedzi na interpelację poselską.

Po czym Sekretarz podniosła: *W świetle powyższych informacji weryfikacja stanu właścicielskiego działek, na których urządzone są drogi, wydaje się bezpodstawna. Uchwała nr XIV/109/25 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 10 kwietnia 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg o znaczeniu lokalnym do kategorii dróg gminnych oraz określenia przebiegu tych dróg w sołectwach Rogoźnik i Bobrowniki podjęta została zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.*

W nawiązaniu do powyższego pisma Sekretarza Gminy Bobrowniki, organ nadzoru wystąpił o wskazanie nr księgi wieczystej urządzonej dla nieruchomości oznaczonej jako działka nr 1173/81 obręb Rogoźnik i wskazanie podmiotów, którym przysługuje prawo własności do tej nieruchomości, jak również

o wskazanie nr ksiąg wieczystych urządzonych dla pozostałych nieruchomości, to jest oznaczonych jako: działka nr 2999 obręb Bobrowniki oraz działek nr 1285/2, 1582, 1364/6 i 1364/4 obręb Bobrowniki.

W odpowiedzi na pismo organu nadzoru Zastępca Wójta Gminy Bobrowniki Marzenna Kapek poinformowała, że:

- dla działki oznaczonej nr 1173/81 obręb Rogoźnik prowadzona jest przez Sąd Rejonowy w Będzinie księga wieczysta nr KA1B/00023865/1,

- dla działki oznaczonej nr 2999 obręb Bobrowniki prowadzona jest przez Sąd Rejonowy w Będzinie księga wieczysta nr KA1B/00029110/6,

- dla działki oznaczonej nr 1285/2, 1582 obręb Bobrowniki prowadzona jest przez Sąd Rejonowy w Będzinie księga wieczysta nr KA1B/00036669/1,

- dla działki oznaczonej nr 1364/6 i 1364/4 obręb Bobrowniki prowadzona jest przez Sąd Rejonowy w Będzinie księga wieczysta nr KA1B/00041875/6.

Dokonując weryfikacji powyższych informacji, organ nadzoru ustalił (na dzień 7 maja 2025 roku), że z treści działu II ksiąg wieczystych o numerach: KA1B/00029110/6, KA1B/00036669/1 KA1B/00041875/6 wynika, że właścicielem nieruchomości w nich wskazanych jest Gmina Bobrowniki. Natomiast w Dziale II KW nr KA1B/00023865/1, urządzonej dla nieruchomości oznaczonej jako działka nr 1173/81 obręb Rogoźnik, jako właściciel nieruchomości wpisany jest Skarb Państwa, natomiast Gmina Bobrowniki jest jedynie użytkownikiem wieczystym (dane z 7 maja 2025 roku).

Prawne warunki zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych zostały określone przepisem art. 7 ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym nie zaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służącym miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Przepis ten w ust. 2 stanowi, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje na podstawie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Zgodnie natomiast z art. 1 ustawy, 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. Z art. 2 ust. 1 ustawy wynika, że droga gminna jest jedną z kategorii dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2 dodany do tej ustawy z dniem 1 stycznia 1999 r. stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Uwzględniając treść powołanych przepisów należy stwierdzić, że w obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. stanie prawnym zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych jest możliwe tylko w odniesieniu do dróg stanowiących własność samorządu gminnego.

Konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega (por. wyrok NSA z 14.07.2020 r., I OSK 2846/19, LEX nr 3042718, wyrok NSA z 17.02.2016 r., I OSK 3152/15, LEX nr 1992386, wyrok NSA z dnia 28.05.2009 r., I OSK 148/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.05.2010 r., II SA/Gl 156/10, LEX 674097). Z kolei zgodnie z przepisem art. 1 ustawy drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub innych przepisach szczególnych. Według tej definicji droga publiczna to droga, z której co do zasady może korzystać każdy. Tym samym droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, gdyż zgodnie z art. 140 k.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 708/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Uchwała właściwej rady gminy o zaliczeniu drogi do drogi gminnej poprzedzona winna być czynnościami, które zmierzają do przejęcia własności drogi przez gminę. Bez dysponowania przez gminę prawem własności gruntów, po których przebiega droga, co do której podjęta ma zostać uchwała o jej zaliczeniu do kategorii dróg gminnych nie istnieje możliwość zgodnego z prawem podjęcia uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych. Dla skutecznego zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych niezbędne jest zatem legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Zgodnie bowiem z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Gl 506/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) „(...) konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały

o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Powyższe stwierdzenie wynika wprost z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w świetle którego drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Skoro zatem żaden przepis nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu gminnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych to oczywistym jest, że już przed podjęciem uchwały, o której mowa, działki, przez które droga gminna ma przebiegać muszą stanowić własność gminy. (...).”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 lipca 2020 r. (sygn. akt I OSK 2846/19, LEX nr 3042718) podkreślił, że: *konieczną przesłanką do podjęcia przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Droga, która nie jest własnością gminy, nie może być bowiem drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych. Wobec tego uchwała, którą zalicza się do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że tylko droga spełniająca warunki zaliczenia do dróg publicznych może być zaliczona do dróg gminnych. Z powołanych przepisów wynika bowiem, że uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej (gminnej) powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt ,). (...) Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, zakładów i innych jednostek organizacyjnych staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. z dniem 27 maja 1990 r., z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Z art. 18 ust. 1 tej ustawy wynika, że decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa wydaje wojewoda. Istotnie zatem, jak wskazywała Rada w toku postępowania, nabycie prawa własności następuje z mocy prawa, a decyzja, o której mowa w art. 18 ust. 1 powołanej ustawy, ma charakter deklaratoryjny. Jednakże, mimo że nabycie prawa własności następuje z mocy prawa, ani Skarb Państwa, ani jednostka samorządu terytorialnego, ani też organ administracji, ani wreszcie sąd, nie mogą samodzielnie przesądzić kwestii własnościowych, dopóki taka decyzja nie zostanie wydana. W stosunku do Gminy (...) decyzja taka nie została wydana do dnia podjęcia zaskarżonej uchwały a w tym czasie toczyło dopiero się postępowanie w przedmiocie wydania decyzji w trybie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Bez decyzji komunalizacyjnej gmina nie może wylegitymować się na zewnątrz tytułem własności w stosunku do mienia objętego komunalizacją. Decyzja komunalizacyjna jest bowiem jedynym środkiem prawnym za pomocą którego gmina można wykazać nabyte na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych prawo własności nieruchomości. Tak więc, decyzja komunalizacyjna jest decyzją, która kształtuje sytuację prawną gminy (tak NSA w wyroku z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 3106/18, LEX nr 2768712).*

W ocenie organu nadzoru zatem, do dróg gminnych nie może zostać zaliczona droga, która nie jest własnością gminy. W takiej sytuacji Gmina „dokonując” zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych musi uprzednio dokonać uregulowania stanu prawnego nieruchomości, by móc wykazać, że wszystkie nieruchomości, przez które przebiega nowo zaliczana droga do kategorii dróg publicznych stanowi jej własność, albowiem tylko wtedy uchwała będzie ważnie podjęta.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie Rada Gminy Bobrowniki zaliczyła drogę do kategorii dróg publicznych pomimo tego, że Gmina Bobrowniki nie jest właścicielem tej drogi. Z treści księgi wieczystej nr KA1B/00023865/1 wynika, że właścicielem działki jest Skarb Państwa. Tym samym nie do wszystkich nieruchomości wskazanych w uchwale Gmina Bobrowniki mogła potwierdzić swe uprawnienia właścicielskie. Jedna z tych nieruchomości bowiem (działka 1173/810 obręb Rogoźnik) znajduje się jedynie w użytkowaniu wieczystym – co nie jest tożsame z prawem własności wymaganym przez ustawę.

Powyższe pozwala stwierdzić, że Gmina Bobrowniki nie jest w stanie wykazać, że jest właścicielem ww. nieruchomości (a tym samej drogi), a jedynie, że władą nią na podstawie przysługującego jej prawa użytkowania wieczystego. Nie jest to jednak wystarczająca przesłanka dla skutecznego zaliczenia drogi do kategorii drogi gminnej. W ocenie organu nadzoru, tylko legitymowanie się przez gminę prawem własności działek, po których przebiegają drogi zaliczane do kategorii dróg gminnych, jest niezbędnym warunkiem podjęcia uchwały na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy.

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, należy stwierdzić, że Rada Gminy Bobrowniki nie była uprawniona do zaliczenia wskazanej w § 1 uchwały drogi do kategorii dróg gminnych, bowiem Gmina Bobrowniki nie legitymuje się prawem własności nieruchomości – oznaczonej jako działka 1173/810 obręb Rogoźnik – po której przebiega droga wskazana § 1 uchwały.

W dalszej kolejności, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa – art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 7 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z treścią tych przepisów: *1. Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. 2. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. 3. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.*

Jak wynika z przepisu art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i określa jej przebieg. Tym samym procedura nadania drodze statusu drogi gminnej sprowadza się do dwóch czynności prawnych: do wyrażenia przez radę gminy woli zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz do wyrażenia woli rady ustalenia przebiegu tej drogi. I nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby miało to miejsce – tak jak w tym przypadku – w jednym akcie prawnym (akcie prawa miejscowego), który może również przewidywać tę samą datę wejścia w życie dla obu tych czynności.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne zaliczenie danej nieruchomości drogowej do kategorii dróg publicznych i precyzyjne określenie przebiegu tej drogi. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, po których rada ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych, jak również dokładne określenie granic tego przebiegu w terenie. Właściwe opisanie przebiegu dróg ma stworzyć adresatom uchwały możliwość weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg jego odtworzenie w przestrzeni rzeczywistej jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. Warunkiem poprawnie zrealizowanej delegacji ustawowej określonej art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, jest dokładny opis wskazujący na umiejscowienie drogi w terenie. Treść uchwały musi zawierać precyzyjne oznaczenie terenu i usytuowanej w tym terenie drogi publicznej.

Zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych ma bowiem istotne znaczenie prawne z uwagi na prawo własności przysługujące wobec nieruchomości, zatem tylko precyzyjne określenie granic drogi, pozwala na zweryfikowanie, czy wynikający z uchwały stan prawny znajduje swe odzwierciedlenie w rzeczywistym stanie faktycznym i prawnym sprawy. Zauważyć również należy, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, konieczność jego ochrony wynikająca z art. 39 ustawy o drogach publicznych, powstanie obowiązków związanych z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 ustawy o drogach publicznych). Charakter drogi ma istotne i rozstrzygające znaczenie dla kwestii zwolnienia podatkowego w oparciu o art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wreszcie status drogi może przesądzać o zaistnieniu odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, lub, jeśli droga publiczna będzie elementem strony przedmiotowej występkę. Tylko zatem zgodne z prawem i z poszanowaniem prawa własności zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych będzie warunkowało prawidłowe jej wykonanie i właściwe ukształtowanie ww. sytuacji prawnych.

Koniecznym jest wskazanie w treści uchwały – parametrów (t.j. numery ewidencyjne działek, wartości miar długości itp.) umożliwiających adresatom i wykonawcom uchwały zlokalizowanie tej drogi w przestrzeni. Jeżeli zaś oznaczenie w treści uchwały ww. parametrów (np. wskazanie numerów ewidencyjnych działek, przez które przebiega droga) nie będzie wystarczające, dla pełnego zobrazowania 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 gminy. Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych. Rada Gminy, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący 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 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, publ. Lex nr 509636) 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”.

Do obowiązku precyzyjnego, opisowego sporządzania opisu przebiegu dróg odniósł się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 czerwca 2017 r. stwierdzając w szczególności, że: „(...) załącznik jest mapą w skali 1:50 000, zatem obejmuje dość duży obszar, co powoduje nieczytelność samej uchwały. Powinna ona precyzyjnie i również opisowo wskazywać przedmiotowy odcinek drogi tak, aby nie było żadnych wątpliwości co do jego początku i końca. Trudno podejrzewać, że sporny odcinek, licząc od miejsc pokazanych w dużym przybliżeniu na planie, ma dokładnie, co do metra, 11 km. Nawet jeśli tak przypadkowo jest, to precyzyjne określenie przedmiotu uchwały jest konieczne” (por. wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r. sygn. SA/Gl 63/17).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Gminy Bobrowniki w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że w treści uchwały Rada Gminy określiła wprawdzie numery ewidencyjne działek, po których przebiegają drogi zaliczone do kategorii dróg gminnych, jednakże wskazując miarę długości tych dróg posłużyła się zwrotami niedookreślonymi – to jest: „na długości około 500 mb”, „na długości około 284 mb”, „na długości około 955 mb”. Długości tychże dróg nie uściślają załączniki do uchwały – określające ich przebieg – albowiem mapki w nich zawarte nie posiadają skali, która umożliwiłaby zwymiarowanie tych dróg. Dodatkowo zaznaczone w załącznikach kolorem pomarańczowym i czerwonym linie nie pokrywają się z granicami działek wskazanych w treści uchwały. Mimo więc, że w części merytorycznej uchwały wskazano numery ewidencyjne działek, przez które przebiegają drogi, granice tych działek nie znajdują swego odzwierciedlenia w załączniku mapowym, nie pokrywają się one bowiem w całości z granicami wyrysowanych dróg.

Załączone do uchwały załączniki graficzne również nie wskazują dokładnie, jak drogi te są usytuowane w terenie. Grafiki zawarte w załącznikach nie spełniają żadnych standardów przewidzianych dla załączników mapowych. Powyższe załączniki stanowią ilustracje obrazujące określony wycinek terenu. Na ilustracjach jednak brak legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na nich, a przede wszystkim oznaczenia skali, umożliwiającej dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym długości dróg. W załącznikach graficznych do uchwały zaznaczono kolorem czerwonym i pomarańczowym pasy, które nie pokrywają się z liniami granicznymi działek, co w rzeczywistości może oznaczać nawet kilkumetrowe różnice. Nie wskazano też ani ich szerokości, ani długości, nie zidentyfikowano w sposób jednoznaczny terenów, przez które drogi te przebiegają. Takie oznaczenie dróg nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego ich przebiegu – może mieć jedynie znaczenie poglądowe.

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że oznaczenie opisowe przebiegu dróg nie jest spójne z załącznikami graficznymi. Z całą pewnością załączone do uchwały – zamiast map – zwykłe ilustracje, nie mogą być wyznacznikiem dla urzędowego ustalenia przebiegu dróg publicznych. Tym samym należy stwierdzić, że na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu dróg gminnych, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała w zakresie ich zaliczenia i przebiegu jest nieczytelna. Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie dróg nie jest właściwe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tych dróg.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie ustalenia przebiegu 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 postanowienia analizowanej uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, w tym również wynikającą z powyższego zasadę określoności prawa.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie: zaliczenia do kategorii dróg gminnych dróg oraz w zakresie ustalenia ich przebiegu, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie 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; CBOSA).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na błędne oznaczenie przepisów uchwały – brak w jej treści § 7 i § 8, przepis następujący po § 6 oznaczony został jako § 9.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/109/25 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 10 kwietnia 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg o znaczeniu lokalnym do kategorii dróg gminnych oraz określenia przebiegu tych dróg w sołectwach Rogoźnik i Bobrowniki – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz