



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 września 2025 r.

Poz. 5095

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.529.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2025 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/228/25 Rady Gminy Jasienica z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej numer 490076S zlokalizowanej na terenie gminy Jasienica w obrębie Jasienica, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 3 w zw. z art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2025 r. Rada Gminy Jasienica przyjęła uchwałę Nr XVII/228/25 w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej numer 490076S położonej w gminie Jasienica w obrębie Jasienica. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż jest ona niezgodna z prawem.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada wskazała m.in. art. 7 ustawy, który stanowi, że 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). Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2). Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (ust. 3).

Rada Gminy Jasienica na mocy § 1 uchwały postanowiła, że: *Zmienia się przebieg drogi gminnej o numerze 490076S zlokalizowanej na terenie gminy Jasienica w obrębie Jasienica zaliczonej do kategorii dróg gminnych Uchwałą nr XIX/143/87 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bielsku-Białej z dnia 31.03.1987 r. w sprawie zaliczenia do dróg gminnych i ustala się jej nowy przebieg zgodnie z załącznikiem graficznym do niniejszej uchwały.*

Biorąc pod uwagę postanowienia uchwały oraz treść załącznika do uchwały, należy stwierdzić, że zamiarem Rady Gminy było ustalenie nowego przebiegu dotychczasowej drogi gminnej obejmującej działki o numerach geodezyjnych 300 i 303 obręb Jasienica. Zmiana przebiegu drogi polega na wyłączeniu z istniejącej drogi, odcinka drogi, który obejmuje działkę o numerze geodezyjnym 303 (oznaczono w załączniku do uchwały kolorem pomarańczowym).

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że droga obejmująca działki o numerze geodezyjnym 300 i 303 obręb Jasienica została zaliczona do kategorii dróg gminnych na mocy uchwały nr XIX/143/87 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bielsku-Białej z dnia 31 marca 1987 r. Ponadto, jak wyjaśnił Wójt Gminy Jasienica w piśmie z dnia 13 sierpnia 2025 r. o znaku BRG.7210.1.2025: *Powodem*

zmiany dotychczasowego przebiegu drogi publicznej nr 490076S poprzez skrócenie o odcinek na dz. nr 303 w obrębie Jasienica (oznaczony kolorem pomarańczowym w załączniku do uchwały) jest fakt, że jest on wybrukowanym chodnikiem, stanowiącym ciąg pieszy do kościoła i zgodnie z księgą wieczystą numer BB1B/00150982/0 stanowi własność Parafii Ewangelicko-Augsburskiej w Jaworzu. W rozumieniu art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych zostaje wyłączony z użytkowania ponieważ Gmina Jasienica nie zamierza przejmować go na własność.

Mając na względzie wyjaśnienia Wójta Gminy oraz treść uchwały Nr XVII/228/25 Rady Gminy Jasienica z dnia 31 lipca 2025 r. wraz z załącznikiem graficznym, przyjąć należy, że intencją Rady Gminy było pozbawienie kategorii drogi gminnej na odcinku obejmującym działkę o numerze geodezyjnym 303 obręb Jasienica i wyłączenie tego odcinka drogi z użytkowania. Zdaniem organu nadzoru nie można jednak domniemywać, że mocą kwestionowanego aktu doszło do formalnoprawnego wyłączenia z użytkowania wskazanego odcinka drogi (oznaczonego w załączniku graficznym do uchwały kolorem pomarańczowym) i pozbawienie kategorii drogi gminnej odcinka obejmującego działkę numer 303.

Organ nadzoru zauważa, że ustawa o drogach publicznych wprowadza jednoznaczne zasady dotyczące pozbawiania określonej drogi statusu drogi gminnej. Stosownie do art. 10 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).

Z brzmienia przywołanych przepisów wynika, iż rada gminy posiada upoważnienie zarówno do zaliczenia danej drogi do kategorii dróg gminnych, jak również do pozbawienia takiej drogi dotychczasowej kategorii. Zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych (pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej) następuje w drodze uchwały organu stanowiącego, której podjęcie wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwego zarządu powiatu.

W przypadku pozbawienia kategorii drogi gminnej ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii może nastąpić wyłącznie z jednoczesnym zaliczeniem danej drogi do nowej kategorii. Zgodnie z założeniem ustawodawcy pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego zaliczenia jej do nowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji wyłączenia drogi gminnej z użytkowania. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt I OSK 2417/19 stwierdził, że „procedura pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii została oparta na regule tożsamości. Odpowiada ona bowiem trybowi właściwemu do zaliczenia drogi do określonej kategorii dróg publicznych. Jej istotą jest uniknięcie istnienia, chociażby czasowego, dróg publicznych niezaliczonych do żadnej kategorii dróg publicznych. Dyspozycja art. 10 ust. 3 u.d.p. wskazuje na konieczność, przy pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii, jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Jedyne wyjątek od tej reguły stanowi wyłączenie drogi z użytkowania (vide: R. A. Rychter, Ustawa o drogach publicznych. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2019, uwagi do art. 10; wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r., I OSK 1185/12; wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2021 r., I OSK 3382/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl)”.

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy Jasienica zawierając w uchwale jedynie postanowienia dotyczące ustalenia nowego przebiegu drogi, nie wprowadziła żadnych nowo kształtujących norm prawnych, odpowiadających zakresowi delegacji ustawowej określonej art. 10 ust. 1-3 ustawy, które dotyczyłyby pozbawienia drogi jej kategorii i wyłączenia z użytkowania na danym odcinku. Regulacja uchwały dotycząca ustalenia nowego przebiegu drogi jest niewystarczająca i nie może zastąpić właściwego stanowienia Rady w oparciu o upoważnienie wynikające z treści art. 10 ust. 1-3 ustawy. Ponadto, przed podjęciem uchwały Rada nie wystąpiła do Zarządu Powiatu Żywieckiego o wydanie stosownej opinii, niezbędnej dla prawidłowego podjęcia uchwały w sprawie pozbawienia drogi gminnej tej kategorii drogi publicznej.

Rozstrzygnięcie organu stanowiącego w zakresie dotyczącym pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii powinno być wyraźne, a nie dorozumiane. Tym samym należy stwierdzić, że materia określona w § 1 uchwały nie stanowi realizacji upoważnienia wynikającego z art. 10 ust. 1-3 ustawy, a sama zaś zmiana uchwały w sprawie zaliczenia do dróg publicznych – poprzez *de facto* skrócenie przebiegu drogi publicznej i ustalenie jej nowego przebiegu – jest niewystarczająca. Ponadto organ nadzoru zauważa, że ustawa nie przewiduje instytucji „skrócenia przebiegu drogi publicznej”.

Organ nadzoru podkreśla, że uchwały podejmowane na podstawie przepisów art. 7 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 10 ust. 1-3 ustawy mają charakter aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z powyższym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i precyzyjny. Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 10 ust. 1-3 ustawy jest formalnoprawne działanie organu stanowiącego polegające na pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii i ewentualne – w zależności od okoliczności faktycznych – wyłączenie drogi z użytkowania.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że Rady Gminy Jasienica istotnie naruszyła art. 7 ust. 3 w zw. z art. 10 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa miejscowego 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, iż 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.

Ponadto podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Organ nadzoru wskazuje, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii i ustalenie jej nowego przebiegu powinno nastąpić na podstawie odrębnej uchwały rady gminy, podjętej na podstawie przepisów art. 10 ust. 1-3 ustawy oraz art. 7 ust. 3 ustawy, a nie poprzez zmianę uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bielsku-Białej. Przy czym podjęcie uchwały o pozbawieniu drogi dotychczasowej kategorii wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii Zarządu Powiatu Żywieckiego.

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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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 XVII/228/25 Rady Gminy Jasienica z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej numer 490076S zlokalizowanej na terenie gminy Jasienica w obrębie Jasienica – 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