



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 września 2025 r.

Poz. 5133

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.531.2025 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/226/25 Rady Gminy Jasienica z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej numer 490131S położonej w gminie Jasienica w obrębie Biery, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „ustawa”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2025 r. Rada Gminy Jasienica przyjęła uchwałę Nr XVII/226/25 w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej numer 490131S położonej w gminie Jasienica w obrębie Biery. 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 nr 490131S zlokalizowanej na terenie gminy Jasienica, obręb Biery zaliczonej do kategorii dróg gminnych Uchwałą NR XIX/143/87 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bielsku-Białej z dnia 31.03.1987r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i wydłuża się jej przebieg po działkach 141/2 i 141/10 w obrębie Biery zgodnie z załącznikiem graficznym do niniejszej uchwały.* Biorąc pod uwagę postanowienia uchwały oraz treść załącznika graficznego do uchwały, należy stwierdzić, że zamiarem organu stanowiącego było wydłużenie dotychczasowej drogi gminnej obejmującej działkę o numerze geodezyjnym 296/1 i 296/2 obręb Biery (oznaczone w załączniku do uchwały kolorem niebieskim) o dodatkowy odcinek drogi obejmujący działki o numerze geodezyjnym 141/2 i 141/10 (oznaczone w załączniku do uchwały kolorem czerwonym).

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że prawo własności działek numer 141/2 i 141/10 zlokalizowanych na terenie gminy Jasienica w obrębie Biery, przysługuje Gminie Jasienica. Ustalono, że droga obejmująca działkę o numerze geodezyjnym 296 obręb Biery 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.7210.4.2025 powodem zmiany dotychczasowego przebiegu na wskazanych działkach drogi publicznej

Nr 490131S jest fakt, iż jest to droga prowadząca na cmentarz, będąca własnością Gminy Jasienica, jest urządzona, dostępna do użytku dla wszystkich zgodnie z jej przeznaczeniem, odbywa się po niej ruch samochodowy, spełnia warunki drogi publicznej, nie jest to droga nowopowstała. Stąd też, w ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie znajdzie zastosowania przepis art. 10 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym nowo wybudowany odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi, w której ciągu leży.

Mając na względzie wyjaśnienia Wójta Gminy oraz treść uchwały Nr XVII/226/25 Rady Gminy Jasienica z dnia 31 lipca 2025 r. wraz z załącznikiem graficznym przyjąć należy, że intencją Rady Gminy była zmiana przebiegu drogi gminnej Nr 490131S poprzez jej wydłużenie o działki, które nie zostały uprzednio zaliczone do kategorii dróg gminnych, w trybie art. 7 ust. 2 ustawy. Nie można bowiem domniemywać, że mocą kwestionowanego aktu doszło do zaliczenia odcinka drogi (oznaczonego w załączniku graficznym do uchwały kolorem czerwonym), zlokalizowanego na działkach o numerach geodezyjnych 141/2 i 141/10 obręb Biery do kategorii dróg gminnych.

Organ nadzoru podkreśla, że zaliczenie określonej drogi, a co za tym idzie wyodrębnionych działek na których jest ona zlokalizowana, do kategorii drogi publicznej następuje na mocy uchwały rady gminy, poprzedzonej 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.

Tym samym materia określona w § 1 uchwały nie stanowi realizacji upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy, a sama zaś zmiana uchwały w sprawie zaliczenia do dróg publicznych – poprzez wydłużenie jej dotychczasowego przebiegu o dodatkowy odcinek – jest niedopuszczalna. Jak już wyżej wskazano przepis art. 7 ust. 1 ustawy 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. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 ustawy). Natomiast ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (art. 7 ust. 3 ustawy).

Uchwały podejmowane na podstawie przepisu art. 7 ust. 2 i ust. 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. 7 ust. 2 ustawy jest formalnoprawne działanie organu stanowiącego polegające na nadaniu drodze statusu drogi publicznej – tu: gminnej. Ponadto organ nadzoru zauważa, że ustawa nie przewiduje instytucji „wydłużenia drogi gminnej”, a jedynie instytucję zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych (ust. 2) i w konsekwencji tego, ustalenia przebiegu drogi publicznej (ust. 3). Tym samym w przypadku ewentualnych zmian terytorialnych drogi (jej usytuowania w terenie) – konieczne jest uprzednie prawne zaliczenie „nowej” drogi do kategorii dróg publicznych i ustalenie jej nowego przebiegu. Jednakże w zależności od okoliczności, z jakimi mamy do czynienia samo zakwalifikowanie do określonej kategorii dróg gminnym może nastąpić albo na podstawie stosownej uchwały rady gminy, co dotyczy dróg już istniejących (por. art. 7 ust. 2 ustawy), albo może nastąpić z mocy samego prawa, w odniesieniu do nowo wybudowanych odcinków dróg – leżących w ciągu istniejących dróg publicznych o określonej kategorii (por. 10 ust. 4 i 5 ustawy o drogach publicznych). Nie w każdym więc przypadku o przyznaniu określonej drodze statusu drogi gminnej będzie decydowała uchwała rady gminy (por. wyrok NSA z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1820/13).

Reasumując, w świetle art. 7 ust. 3 ustawy Rada Gminy Jasienica uprawniona jest do ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych, w tym do zmiany ich przebiegu, jednakże wszystkie odcinki drogi, której przebieg jest ustalany (także włączane nowe działki), muszą należeć do kategorii dróg gminnych. Tymczasem, droga zlokalizowana na działkach o numerach geodezyjnych 141/2 i 141/10 obręb Biery nie została przez Radę Gminy Jasienica zaliczona do kategorii dróg gminnych, zatem ustalenie przebiegu drogi gminnej numer 490131S przez teren ww. działek jest niedopuszczalne. Zdaniem organu nadzoru, aby droga zlokalizowana na wskazanych działkach mogła korzystać ze statusu drogi publicznej, powinno nastąpić formalnoprawne działanie organu stanowiącego polegające na nadaniu tej drodze statusu drogi publicznej – tu: gminnej, w drodze stosownej uchwały na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy w przedmiocie zaliczenia jej do kategorii dróg gminnych. Ponadto, przed podjęciem takiej uchwały niezbędne jest wystąpienie o opinię do zarządu powiatu, czego w rozpatrywanej sprawie nie uczyniono.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że podjęcie uchwały ustalającej przebieg dróg gminnych odnosić się może wyłącznie do „istniejących dróg gminnych”, co wyraźnie wynika z treści art. 7 ust. 3 ustawy. W przypadku, gdy nie ma wątpliwości co do istnienia drogi gminnej, możliwe jest podjęcie uchwały o ustaleniu jej przebiegu. Na mocy uchwały ustalającej przebieg drogi gminnej nie można jednak wytyczać nowego przebiegu drogi w taki sposób, by prowadziło to w istocie do nadania statusu drogi publicznej nieruchomościom dotychczas w sposób jednoznaczny i wyraźny nie zaliczonym do kategorii dróg gminnych. Słusznie wskazał NSA w wyroku z 26 maja 2023 r., sygn. akt II GSK 1075/22, że pomiędzy uchwałami podejmowanymi na podstawie art. 7 ust. 2 i art. 7 ust. 3 ustawy zachodzi określony merytoryczny i sekwencyjny związek. Uchwała o zaliczeniu nieruchomości do dróg gminnych musi być w aktualnym stanie prawnym poprzedzona precyzyjnym i szczegółowym wyznaczeniem geodezyjnym i własnościowym granic pasa drogowego. Art. 7 ust. 3 ustawy nie może zatem stanowić podstawy do regulowania spraw własnościowych lub usuwania braków ewidencyjnych i geodezyjno-kartograficznych w zakresie dokumentacji wyznaczającej granice pasa drogowego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy ma charakter jedynie wykonawczy i konkretyzujący względem uchwały o zaliczeniu danej drogi do dróg gminnych, służąc jedynie porządkowaniu i potwierdzaniu ewidencyjnemu lub geodezyjno-kartograficznemu przebiegu pasa drogowego drogi gminnej, której publicznoprawny status własnościowy nie jest niepewny lub sporny. Uchwała o ustaleniu przebiegu istniejącej drogi gminnej ma więc charakter deklaratoryjny.

Na marginesie należy także zaznaczyć, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych i ustaleniem ich przebiegu wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, czy też odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych i ustalenie jej przebiegu powinno nastąpić na podstawie odrębnej uchwały rady gminy, podjętej na podstawie przepisów art. 7 ust. 2 i 3 ustawy, a nie poprzez zmianę uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bielsku-Białej. Przy czym podjęcie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii Zarządu Powiatu Żywieckiego.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że Rady Gminy Jasienica istotnie naruszyła art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy.

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).

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/226/25 Rady Gminy Jasienica z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej numer 490131S położonej w gminie Jasienica w obrębie Biery – 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