



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2025 r.

Poz. 5554

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.578.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/161/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 25 sierpnia 2025 r. w sprawie Ustalenia przebiegu drogi powiatowej 1469 S (Al. Wolności, al. Legionów), w całości, jako sprzecznej z art. 6a ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako: *ustawa*, oraz art. 2 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 25 sierpnia 2025 r. Rada Powiatu w Żywcu podjęła uchwałę Nr XX/161/2025 w sprawie ustalenia przebiegu drogi powiatowej 1469 S (Al. Wolności, al. Legionów), dalej jako: *uchwała*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2025 r.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 6 i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 6a ust. 3 ustawy.

Przebieg drogi przedstawiono w załączniku graficznym do uchwały.

Przepis art. 6a ust. 1 ustawy stanowi, że: *Do dróg powiatowych zalicza się drogi inne niż określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Natomiast zgodnie z ust. 2 ww. przepisu: Zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast. Z kolei, zgodnie z ust. 3 tego przepisu: Ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga.*

Nadto, uchwała w sprawie ustalenia przebiegu drogi ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

W tym miejscu należy wskazać, że analizowana uchwała ustala przebieg istniejącej drogi powiatowej drogi powiatowej nr 1469 S, której przebieg został już ustalony w uchwale Nr XX/249/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia przebiegu istniejących dróg powiatowych na terenie Powiatu Żywieckiego oraz pozbawienia niektórych dróg statusu dróg powiatowych (Dz. Urz. Woj. Śląskiego. z 2021 r. poz. 355) – w tabeli zawartej w załącznik nr 1 do ww. uchwały pod pozycją numer 66:

Przebieg istniejących dróg powiatowych na terenie Powiatu Żywieckiego:

gdzie wskazano:

LP: 66; Klasa: Z; Numer drogi: 1469 S; Przebieg drogi: Od skrzyżowania z ul. Żeromskiego (DG 421 120 S). Do granicy działek 1204 i 1223/2 obręb Żywiec.; Lokalizacja od km: 0+000, Lokalizacja do km: 0+530; Długość [km]: 0,530.

Tymczasem, jak już wskazano, analizowana uchwała ustala nowy przebieg drogi powiatowej nr 1469 S (*Al. Wolności, al. Legionów*) określając jej długość na 611 metrów, zgodnie z załącznikiem graficznym do niniejszej uchwały.

Przechodząc do oceny legalności analizowanej uchwały, należy po pierwsze wskazać, że w ocenie organu nadzoru, Rada podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP zwłaszcza poprzez naruszenie wynikającej z niego zasady poprawnego prawotwórstwa.

W tym miejscu trzeba wyjaśnić, że wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władzy, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15).

Mając na względzie powyższe należy zauważyć, że Rada Powiatu w Żywcu we wskazanej wyżej uchwale z dnia 29 grudnia 2020 r. zdecydowała się ustanowić przebieg dróg powiatowych istniejących na terenie powiatu żywieckiego i jak można wywnioskować z brzmienia tytułu i § 1 ust. 1 ww. uchwały – zrobiła to w sposób kompleksowy w stosunku do dróg istniejących na dzień przyjmowania uchwały.

Ustalenie zaktualizowanego przebiegu istniejącej drogi powiatowej nr 1469 S, w ocenie organu nadzoru, powinno nastąpić w drodze zmiany uchwały z dnia 29 grudnia 2020 r., a nie poprzez podejmowanie nowej, odrębnej uchwały ustalającej kolejny raz przebieg dla tejże drogi. Takie działanie może bowiem powodować trudności po stronie adresata ww. aktów normatywnych (to jest uchwały z dnia 29 grudnia 2020 r. i uchwały z dnia 25 sierpnia 2025 r.) co do samodzielnego, precyzyjnego ustalenia jaki jest aktualny przebieg wskazanej wyżej drogi. Taki stan jest nieczytelny dla adresatów norm prawnych, podczas gdy mogą oni od racjonalnego uchwałodawcy oczekiwać stanowienia norm prawnych w taki sposób, aby nie budziły one wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, a także dokonywanych zmian normatywnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r. sygn. akt K 6/02, OTK 2002/3A/33). Ponadto, powyższe działanie Rady nie daje się pogodzić z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP dyrektywą takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego i pozwala obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (a z ustaleniem przebiegu drogi związanych jest 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).

Wprowadzenie *de facto* zmiany obowiązującej uchwały w drodze przyjęcia samodzielnej, odrębnej uchwały, a nie uchwały zmieniającej, w ocenie organu nadzoru istotnie narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, ponieważ działanie takie może między innymi sugerować, że ta odrębna, samodzielna uchwała rozstrzyga inną sprawę. Rada decydując się na ustanowienie w jednej uchwale przebiegu wszystkich istniejących w danym momencie na terenie powiatu dróg powiatowych, powinna dokonywać aktualizacji w zakresie ich przebiegu w drodze nowelizacji tejże uchwały, a nie w drodze przyjmowania nowych, odrębnych uchwał, podejmowanych w oderwaniu od uchwały pierwotnej.

Nadto, proste zastosowanie w omawianym przypadku reguły wykładni zamykającej się w paremii *lex posterior derogat legi priori* (prawo późniejsze uchyla prawo wcześniejsze) może budzić wątpliwości. Nadal bowiem adresat aktu normotwórczego, zapoznając się z treścią uchwały pierwotnej (w publikatorze – Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego) nie będzie posiadał wiedzy, że przebieg jednej ze wskazanych tamże dróg został uaktualniony w odrębnej uchwale, która nie stanowi uchwały zmieniającej uchwałę pierwotną i w żadnej mierze nie odnosi się do uchwały pierwotnej – a zatem sytuacja prawna nadal pozostanie dla adresata normy prawnej nieczytelna.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, w powyższym zakresie, Rada Powiatu w Żywcu podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikającą z niego zasadę poprawnego prawotwórstwa, co uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnej uchwały w całości.

Kolejno, organ nadzoru wskazuje, że istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 6a ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg powiatowych. 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 istniejącej drogi powiatowej. Właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek oraz skalę mapy) ma stworzyć adresatom uchwały możliwość odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu drogi. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu drogi odwołanie się do właściwych rejestrów jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. Oczywiście samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze będzie wystarczające. Dla pełnego zobrazowania przebiegu dróg 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 powiatu. Rada Powiatu, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg powiatowych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych 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 powiatowych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy powiatu. 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.*

Co prawda powyżej przytoczony wyrok odnosi się do zaliczenia do kategorii dróg gminnych, jednakże z najdużej on zastosowanie do przedmiotowego stanu prawnego.

Do obowiązku precyzyjnego, opisowego sporządzania 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 tak jest, to precyzyjne określenie przedmiotu uchwały jest konieczne* (por. wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r. sygn. II SA/Gl 63/17).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Powiatu w Żywcu w analizowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści uchwały oraz załącznika do uchwały stwierdza, że na ich podstawie nie można precyzyjnie ustalić przebiegu drogi określonej w uchwale. W uchwale nie opisano przebiegu drogi – nie wskazano jej początku i końca. Początek i koniec drogi wskazano co prawda w załączonym do uchwały załączniku graficznym, jednakże w załączniku tym nie oznaczono skali, umożliwiającej dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, a także nie oznaczono kierunków świata. W załączniku graficznym do uchwały zaznaczono kolorem niebieskim jedynie wyrys tej drogi w dotychczasowym przebiegu, a kolorem fioletowym wyrys fragmentu drogi, o której przebieg jest zmieniany (wydłużany). Ponadto, w załączniku graficznym nie zidentyfikowano poprawnie terenu, przez który ona przebiega – nie wskazano poprawnie numerów ewidencyjnych działek. Numery ewidencyjne działek zostały umieszczone w załączniku graficznym, jednak nawet przy dużym jego powiększeniu, są bardzo słabo widoczne, podobnie słabo widoczne są granice działek.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie pozwala na poprawne, precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi – może mieć jedynie znaczenie poglądowe. Tym samym na podstawie

przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu drogi powiatowej w powiecie żywieckim, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała jest nieczytelna.

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, co wynika z przywoływanego już art. 2 Konstytucji RP. Zatem postanowienia analizowanej uchwały w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, w powyższym zakresie, przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny art. 6a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikającą z niego zasadą określoności prawa. Powyższe stanowi kolejny powód do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Powyżej opisane uchybienia 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).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu 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 jej doręczenia organowi nadzoru.

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, z kolei przywołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego jest dostępne na stronie zawierającej Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy pod adresem: <https://otkzu.trybunal.gov.pl>

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/161/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 25 sierpnia 2025 r. w sprawie *Ustalenia przebiegu drogi powiatowej 1469 S (Al. Wolności, al. Legionów)* została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz