



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 października 2025 r.

Poz. 5555

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.579.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 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 XIX/168/25 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg o znaczeniu lokalnym do kategorii dróg gminnych oraz określenia przebiegu tych dróg w sołectwie Bobrowniki, w części określonej w § 2 i § 4 oraz w załącznikach nr 1-3 do niniejszej uchwały, jako niezgodnej art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Bobrowniki podjęła uchwałę nr XIX/168/25 w sprawie zaliczenia dróg o znaczeniu lokalnym do kategorii dróg gminnych oraz określenia przebiegu tych dróg w sołectwie Bobrowniki.

Przepisami § 1 i § 3 uchwały Rada Gminy zaliczyła do kategorii gminnych dróg publicznych drogę urządzoną na działce gruntu oznaczonej numerem ewidencyjnym 2999 obręb Bobrowniki, gmina Bobrowniki, na długości 277 mb, na szerokości 8 mb (§ 1 uchwały) oraz drogę urządzoną na działkach gruntu oznaczonych numerami ewidencyjnymi 1285/2, 1582, 1364/6, 1364/4 obręb Bobrowniki, gmina Bobrowniki, na długości 955 mb, na szerokości 12,95 mb na odcinku I oraz o szerokości zmiennej w zależności od punktu, w zakresie 13,95 mb-26 mb na odcinku II (§ 3 uchwały).

W przepisie § 2 uchwały Rada zawarła informację, że: § 2. *Położenie i przebieg drogi, o której mowa w § 3, oznaczone są na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały*, natomiast w § 4 uchwały, że: § 4. *Położenie i przebieg drogi, o której mowa w § 5, oznaczone są na mapach stanowiących załączniki nr 2 i 3 do niniejszej uchwały*.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2025 r.

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

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada powołała art. 7 ustawy. Zgodnie z jego treścią:

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.*

Zatem, jak wynika z przepisów art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i ustala 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, który może mieć również przewidywać tę samą datę wejścia w życie dla obu tych czynności. Uznanie, że droga jest drogą publiczną i ustalenie jej przebiegu z racji tego, że następuje w drodze aktu prawa miejscowego, powinno być wyrażone konkretną treścią normatywną.

Tymczasem organ nadzoru stwierdza, że przepisy § 2 i § 4 uchwały nie zawierają żadnych treści normatywnych. Ich regulacja sprowadza się do informacji, że: § 2. *Położenie i przebieg drogi, o której mowa w § 3, oznaczone są na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały*, a także: § 4. *Położenie i przebieg drogi, o której mowa w § 5, oznaczone są na mapach stanowiących załączniki nr 2 i 3 do niniejszej uchwały*. Takimi sformułowaniami Rada nie wprowadziła żadnej normy prawa, w szczególności nie dokonała ustalenia przebiegu drogi, do czego jest uprawniona i zobowiązana mocą art. 7 ust. 3 ustawy. Przepis o charakterze informacyjnym nie może zastąpić właściwego stanowienia Rady o ustaleniu przebiegu drogi. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Gminy przepisami § 2 i § 4 uchwały nie zrealizowała swego upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy. Rolą ww. uchwały jest bowiem ustalenie przebiegu dróg, a nie poinformowanie o istniejącym stanie faktycznym.

Dodatkowo przepisy te są sprzeczne z zasadą określoności prawa i zasadami poprawnej legislacji, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP.

Należy zauważyć, że przepisy § 2 i § 4 uchwały zostały wadliwie sformułowane.

Przepis § 2 wskazujący, że położenie i przebieg drogi oznaczone są na mapie w załączniku nr 1 do uchwały, w swej treści odnosi się do drogi, o której mowa w jednostce redakcyjnej określonej jako: § 3. Analizując treść przepisu § 3 uchwały, należy zauważyć, że droga określona w § 3 uchwały dotyczy drogi urządzonej *na działkach gruntu oznaczonych numerami ewidencyjnymi 1285/2, 1582, 1364/6, 1364/4 obręb Bobrowniki, gmina Bobrowniki, na długości 955 mb, na szerokości 12,95 mb na odcinku I oraz o szerokości zmiennej w zależności od punktu, w zakresie 13,95 mb-26 mb na odcinku II*. Natomiast z treści mapowego załącznika nr 1 do uchwały wynika, że określa on położenie i przebieg drogi urządzonej na działce nr 2999 obręb Bobrowniki ul. Czapli. Podobnie należy stwierdzić w przypadku § 4 uchwały, który z kolei w swej treści odnosi się do drogi, o której mowa w jednostce redakcyjnej określonej jako: § 5. Wprawdzie przepis § 4 nie dookreśla bliżej usytuowania jednostki redakcyjnej § 5 – ale brak odwołania do innego aktu prawnego pozwala przyjąć, że prawdopodobnie chodzi o § 5 kwestionowanej uchwały. Tymczasem przepis ten nie zawiera określenia żadnej drogi, jest to przepis o charakterze wykonawczym, zgodnie treścią którego *Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Bobrowniki*.

Przepis § 4 wskazuje, że przebieg i położenie drogi określonej § 5 *oznaczone są na mapach stanowiących załączniki nr 2 i 3 do niniejszej uchwały*. Tymczasem załącznik nr 2 określa położenie i przebieg drogi urządzonej na działkach nr 1582, 1364/6, 1364/4 obręb Bobrowniki ul. Szybowa odc. I, natomiast załącznik nr 3 określa położenie i przebieg drogi urządzonej na działce nr 1285/2 obręb Bobrowniki ul. Szybowa odc. II.

W konsekwencji przyjęcia przez Radę Gminy przepisów § 2 i § 4 uchwały, zachodzi rażąca sprzeczność uniemożliwiająca ustalenie poprawnej treści normatywnej w zakresie ustalenia przebiegu dróg zaliczonych przepisami § 1 i § 3 uchwały do kategorii dróg gminnych.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być*

skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Uchwała w sprawie ustalenia przebiegu drogi ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały wolę prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie ustalenia przebiegu drogi powinny być czytelne i jednoznaczne. Z uwagi na istotne skutki, jakie ona wywołuje, regulacje uchwały muszą zostać na tyle poprawnie sformułowane, aby ich treść nie musiała być domniemywana. We wskazanych wyżej regulacjach uchwały naruszono wymóg jasności i poprawnie skonstruowanych przepisów prawnych. Posługiwanie się odesłaniami do niewłaściwych jednostek redakcyjnych powoduje, że nie wywoła ona zamierzonych skutków prawnych, a tym samym nie będzie mogła być wykonana.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Bobrowniki nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie ustalenia przebiegu drogi, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 ust. 3 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

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).

W rozpatrywanej sprawie organ nadzoru uznał, że wystarczające jest zakwestionowanie przepisów § 2 i § 4 oraz załączników nr 1-3 uchwały, stanowiących próbę realizacji upoważnienia z art. 7 ust. 3 ustawy (dotyczących ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych), a pozostawienie w obrocie prawnym § 1 i § 3 uchwały, którymi Rada wypełniła upoważnienie z art. 7 ust. 2 ustawy, tj. zaliczyła drogi do kategorii dróg gminnych.

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 XIX/168/25 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg o znaczeniu lokalnym do kategorii dróg gminnych oraz określenia przebiegu tych dróg w sołectwie Bobrowniki – w ww. części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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