



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2025 r.

Poz. 6307

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.624.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 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 XXI/168/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 września 2025 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych drogi wewnętrznej na działce nr 518 „Łącznik Twardorzeczka” w Twardorzeczce o długości 258 m, w całości, jako sprzecznej z art. 6a ust. 2 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 29 września 2025 r. Rada Powiatu w Żywcu podjęła uchwałę Nr XXI/168/2025 w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych drogi wewnętrznej na działce nr 518 „Łącznik Twardorzeczka” w Twardorzeczce o długości 258 m, dalej jako: *uchwała*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 października 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. 2 ustawy.

W załączniku do uchwały przedstawiono lokalizację odcinka drogi wewnętrznej zaliczanego do drogi powiatowej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w całości.

Zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy stanowi: *Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.*

Kolejno, przepis art. 6a ust. 1 ustawy stanowi: *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 zaliczenia drogi do kategorii dróg powiatowych oraz w sprawie ustalenia przebiegu drogi ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie

powiatowym. Przy czym, Rada może w jednej uchwale zaliczyć drogę do kategorii dróg powiatowych i w drugiej, odrębnej uchwale ustalić przebieg tej istniejącej drogi. Rada może również zrealizować delegacje wynikające z art. 6a ust. 2 i 3 ustawy łącznie, to jest w jednej uchwale zaliczyć drogę do kategorii dróg powiatowych oraz ustalić przebieg tejże drogi.

W treści § 1 uchwały określono, iż: *Zalicza się do kategorii drogi powiatowej odcinek drogi wewnętrznej o długości 258 metrów, zlokalizowany na działce nr 518 w miejscowości Twardorzeczka, gmina Lipowa – „Łącznik Twardorzeczka”.*

W tym miejscu należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, legitymowanie się przez powiat prawem własności działek, po których przebiegają drogi zaliczane do kategorii dróg powiatowych, jest niezbędnym warunkiem podjęcia uchwały na podstawie art. 6a ust. 2 ustawy.

W toku postępowania nadzorczego, powiat żywiecki przysłał przy piśmie z wyjaśnieniami z dnia 13 października 2025 r. (znak: OR.0008.11.2025) między innymi następujące załączniki: informację z operatu ewidencyjnego w zakresie gruntów oraz uproszczoną informację z rejestru gruntów, z których wynika, że powiat żywiecki jedynie włada na zasadach samoistnego posiadania działką nr 518 – to jest działką, na której zlokalizowany jest odcinek drogi wewnętrznej zaliczany do kategorii dróg powiatowych.

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej stan faktyczny i prawny, należy stwierdzić, że Rada Powiatu w Żywcu nie była uprawniona do zaliczenia wskazanej drogi do kategorii dróg powiatowych, bowiem powiat żywiecki nie legitymuje się prawem własności działki, po której przebiega wskazana droga.

Jak wskazywano powyżej, przepis art. 2a ust. 2 ustawy stanowi, że drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. *A contrario* droga powiatowa nie może stanowić własności jakiegokolwiek innego podmiotu np. osoby prywatnej czy też Skarbu Państwa. Nadto, należy też zauważyć, że żaden przepis prawa nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz powiatu z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych.

Kolejno, należy wskazać na argumentację zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lipca 2020 roku sygn. akt: I OSK 2846/19 wydanego w sprawie, w której działki, po których przebiegała droga zaliczana do kategorii dróg gminnych również były jedynie w posiadaniu samoistnym jednostki samorządu terytorialnego, gdzie wskazano: *Rozpoznając niniejszą sprawę, Sąd I instancji prawidłowo stwierdził, 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 przejścia własności drogi przez podmiot publicznoprawny, a nie odwrotnie (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r., sygn. akt I OSK 148/09). W niniejszej sprawie bezsporne jest, że w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały Rada nie dysponowała decyzją potwierdzającą nabycie przez gminę prawa własności nieruchomości objętej uchwałą. Powyższa argumentacja, choć dotyczy zaliczenia do kategorii dróg gminnych, znajduje zastosowanie do zaliczenia drogi do kategorii dróg powiatowych.*

Zatem do spełnienia wymogu z przepisu art. 2a ust. 2 ustawy koniecznym jest (w przypadku, gdy teren pod drogę nie należy do powiatu) uzyskanie prawa własności do takiego terenu, czy to w drodze umowy lub poprzez wywłaszczenie, czy też poprzez przejęcie mienia od Skarbu Państwa.

Z powyższego wynika bezsprzecznie, że aby zaliczyć drogę do dróg powiatowych teren, przez który ona przebiega musi stanowić wyłączną własność jednostki, która tego zaliczenia dokonuje, co w niniejszym przypadku nie ma miejsca.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Podsumowując, Rada Powiatu w Żywcu w zakresie § 1 ust. 1 uchwały naruszyła w sposób istotny art. 2a ust. 2 w związku z art. 6a ust. 2 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w powyższej części.

Powyższa konieczność stwierdzenia nieważności części uchwały implikuje konieczność stwierdzenia nieważności również § 1 ust. 2 uchwały, a tym samym całej uchwały, bowiem niemożliwe jest pozostawienie w obrocie prawnym przepisu wskazującego „lokalizację” odcinka drogi powiatowej, o którym mowa w § 1 ust. 1 uchwały, w sytuacji, w której rzeczony § 1 ust. 1 uchwały zostanie wyeliminowany z obrotu prawnego. Przepis ten nie może samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym, jako że odnosi się do „odcinka drogi powiatowej” wskazanego w zakwestionowanym § 1 ust. 1 uchwały.

Jednakże, nawet w przypadku, w którym § 1 ust. 1 uchwały byłby zgodny z prawem, za koniecznością stwierdzenia nieważności § 1 ust. 2 uchwały przemawiałyby również inne, wskazane poniżej argumenty.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w przywołanym już wyżej piśmie powiatu żywieckiego z wyjaśnieniami z dnia 13 października 2025 r. na zapytanie: *jaką uchwałą został ustalony przebieg przedmiotowej drogi powiatowej* (której dotyczy analizowana uchwała) uzyskano następującą odpowiedź: *Przebieg drogi został ustalony uchwałą Nr XXI/168/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 września 2025 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych drogi wewnętrznej na działce nr 518 „Łącznik Twardorzeczka” w Twardorzeczce o długości 258 m. Przebieg został ujawniony na załączniku graficznym, stanowiącym załącznik do uchwały.*

W odniesieniu do powyższego wyjaśnienia, organ nadzoru wskazuje, że treść § 1 ust. 2 uchwały nie wskazuje, aby intencją Rady Powiatu w Żywcu było ustalenie przebiegu drogi powiatowej (nie zostało to wskazane *expressis verbis*). Treść ww. przepisu wskazuje na wolę wskazania przez Radę jedynie lokalizacji drogi – czyli przybliżenie adresatom uchwały miejsca, w którym położona jest droga. Nadto, wątpliwości w zakresie tego, czy wolą Rady było ustanowienie przebiegu drogi powiatowej nie rozwiewają przepisy przywołane w podstawie prawnej, wśród których brak jest art. 6a ust. 3 ustawy, upoważniającego radę powiatu do podjęcia uchwały w sprawie ustalenia przebiegu istniejących dróg powiatowych.

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 nieprecyzyjna. Oczywiście samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze będzie wystarczające. Dla pełnego zobrazowania przebiegu dróg zwykle 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 znajduje 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 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. II SA/GI 63/17).

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Powiatu w Żywcu w § 1 ust. 2 analizowanej uchwały nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że również z tego powodu stwierdzenie nieważności uchwały w powyższej części jest uzasadnione. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści § 1 ust. 2 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 jak się wydaje wskazano 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 drogi oraz wskazano jej numer – nr 1489 S. Ponadto, w załączniku graficznym nie zidentyfikowano poprawnie terenu, przez który ona przebiega – nie wskazano numeru ewidencyjnego działki. Numery ewidencyjne działek zostały umieszczone w załączniku graficznym, jednak są one słabo widoczne, a numer działki, na której umieszczono wyrys drogi jest niewidoczny.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie pozwala na poprawne, precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi – może mieć jedynie znaczenie pogładowe. 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 także w sposób istotny art. 6a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikającą z niego zasadą określoności prawa.

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

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXI/168/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 września 2025 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych drogi wewnętrznej na działce nr 518 „Łącznik Twardorzeczka” w Twardorzeczce o długości 258 m, 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