



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 listopada 2025 r.

Poz. 6516

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.647.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 listopada 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 XXI/157/2025 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 30 września 2025 r. w sprawie zmian w Uchwale Nr XXXVIII/292/09 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 24 września 2009 roku w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 2 i 3 w zw. z art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „ustawa” oraz z art. 2 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 30 września 2025 r. Rada Miejska w Siewierzu przyjęła uchwałę nr XXI/157/2025 w sprawie zmian w Uchwale Nr XXXVIII/292/09 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 24 września 2009 roku w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 7 października 2023 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała jest niezgodna z prawem.

Przepisami § 1 i § 2 uchwały Rada postanowiła, że:

§ 1. W załączniku numer 1 do Uchwały Nr XXXVIII/292/09 z dnia 24 września 2009 roku, w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu dokonać następujących zmian:

- w wierszu o Lp. 25, w części załącznika dotyczącej gminy, w rubryce „Opis przebiegu” w miejscu „(# DW 793 z bn) bez nazwy cała (koniec)” wpisać „(# bn z Kwiatową) Kwiatowa cała (# z DP 4751 S),

- w wierszu o Lp. 25, w części załącznika dotyczącej gminy, w rubryce „Działka” usunąć numer działki 498,

- dla usuniętej z wiersza o Lp. 25 działki numer 498 utworzyć nowy wiersz o Lp. 26, w części załącznika dotyczącej gminy, w którym w rubryce „Nazwa miejscowości,” należy wpisać „Siewierz – Żeliszewice”, w rubryce „Opis przebiegu” należy wpisać „(# DP 4751 S z bn) bez nazwy cała (# z DP 4738 S)”, w rubryce „KM” należy wpisać „4; 8”, w rubryce „Działka” oprócz numeru 498 dopisać następujące numery: 478/2, 499,

- w części załącznika dotyczącej gminy wiersz o Lp. 26 otrzymuje Lp. 27, wiersz o Lp. 27 otrzymuje Lp. 28, wiersz o Lp. 28 otrzymuje Lp. 29, wiersz o Lp. 29 otrzymuje Lp. 30, wiersz o Lp. 30 otrzymuje Lp. 31.

§ 2. Pozostałe wiersze załącznika numer 1 do Uchwały Nr XXXVIII/292/09 pozostają bez zmian.

Uzasadnienie uchwały sprowadza się do następującej treści:

Zgodnie z ustawą o drogach publicznych droga gminna powinna posiadać odpowiednią szerokość oraz powinna być położona na gruntach stanowiących własność gminy. Drogi gminne, oznaczone numerami geodezyjnymi działek 324 i 498, zlokalizowane w miejscowości Żeliszawice ujęte są w Uchwale Nr XXXVIII/292/09 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 24 września 2009 roku w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu. Do tej pory znajdowały się one pod jednym numerem załącznika do tej Uchwały. Odcinkowi drogi od skrzyżowania z drogą powiatową, ulicą Rolniczą, położoną w Żeliszawicach, do skrzyżowania z drogą gminną bez nazwy, położoną w miejscowości Leśniaki, przebiegającemu po nieruchomości oznaczonej numerem geodezyjnym działki 324, nadana została nazwa ulicy „Kwiatowa”. Dalszy odcinek drogi, od skrzyżowania z drogą powiatową, ulicą Rolniczą, do skrzyżowania z drogą powiatową, ulicą Piastów, stanowi obecnie osobny odcinek drogi gminnej. Obecnie przebiega ona po nieruchomościach oznaczonych numerami geodezyjnymi działek 498, 478/2 oraz 499. Do tej pory w Uchwale ujęta była tylko działka numer 498, na której ułożona była nakładka asfaltowa. Dalszy odcinek drogi, przebiegający po działce numer 499, posiadał nawierzchnię tłuczniowo - gruntową i traktowany był jedynie jako droga gminna wewnętrzna. W ostatnich latach droga ta została zmodernizowana, przez co obecnie na całej jej długości ułożona jest nakładka asfaltowa. Oprócz tego, wydzielony i wykupiony został przez Gminę Siewierz fragment nieruchomości prywatnej, który przeznaczony został na poszerzenie drogi gminnej. Oznaczony jest on numerem geodezyjnym działki 478/2. Nieruchomości oznaczone numerami geodezyjnymi działek 324, 498, 478/2, 499 stanowią własność Gminy Siewierz i oznaczone są symbolem użytku drogowego „dr”. Wprowadzając nieruchomości 478/2 oraz 499 do w/w Uchwały przyjmują one status drogi gminnej publicznej. Stosownie do powyższego, podjęcie Uchwały w przedmiotowym brzmieniu jest zasadne.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Miejska wskazała art. 7 ust. 2 i 3 ustawy. Zgodnie z jego treścią: 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.

Podkreślenia wymaga, że zaliczenie drogi do właściwej kategorii dróg bądź pozbawienie drogi danej kategorii drogi publicznej, rodzi konsekwencje prawne w odniesieniu do nieograniczonej liczby użytkowników drogi, zatem akt administracyjny, którym dokonuje się takiej regulacji ma charakter generalny (zob. M. Stahl, Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym, ZNSA nr 6/2006, s. 23). Również w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że rozstrzygnięcie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi i w takim zakresie posiada walor normatywności (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, opubl. NZS 2008/5/103; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 452/21, opubl. LEX nr 3197102). Przypomnieć należy również, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych 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 2021 r. poz. 450 ze zm.). Charakter drogi ma istotne i rozstrzygające znaczenie dla kwestii zwolnienia podatkowego w oparciu o art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wreszcie status drogi może przesądzać o zaistnieniu odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, czy nawet odpowiedzialności karnej, jeśli droga publiczna będzie elementem strony przedmiotowej przestępstwa.

Przechodząc do oceny kwestionowanej uchwały należy stwierdzić, że Rada Miejska w Siewierzu dokonała zmiany uchwały nr XXXVIII/292/09 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu. Nowelizacja uchwały nr XXXVIII/292/09 polegała na wprowadzeniu zmian w załączniku nr 1 tej uchwały, treścią którego jest: „Wykaz dróg gminnych w Gminie Siewierz”. Drogi zawarte w tym wykazie na mocy § 1 zmienianej uchwały zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych. W wykazie dróg zostało ujętych 30 dróg, oznaczonych następującymi parametrami: „Lp.”, „Nazwa miejscowości”, „Opis przebiegu”, „KM”, „Działka”. Nowelizacja kwestionowaną uchwałą ww. wykazu dróg (załącznika nr 1 do uchwały), nastąpiła w obrębie wierszy Lp.: 25-30.

Polegała na tym, że Rada w wierszu o Lp. 25, w rubryce „Opis przebiegu”, w miejsce „(# DW 793 z bn) **bez nazwy cała (koniec)**” postanowiła wpisać „(# bn z Kwiatową) **Kwiatowa cała** (# z DP 4751 S), w rubryce „Działka” usunąć numer działki 498. Następnie dla usuniętej z wiersza o Lp. 25 działki numer 498 Rada postanowiła utworzyć nowy wiersz o Lp. 26, natomiast w rubryce „Nazwa miejscowości

postanowiła wpisać „Siewierz – Żeliszawice”, w rubryce „Opis przebiegu” – „(# DP 4751 S z bn) bez nazwy cała (# z DP 4738 S)”, w rubryce „KM” – „4; 8”, natomiast w rubryce „Działka” oprócz numeru 498 Rada postanowiła dopisać numery: 478/2 i 499.

Pozostałe zmiany załącznika w obrębie wierszy o Lp. 26-31 były konsekwencją wprowadzenia powyższych zmian.

Z treści uzasadnienia do uchwały wynika, że powodem wprowadzenia powyższych zmian do uchwały było: nadanie nazwy ulicy „Kwiatowa” odcinkowi drogi od skrzyżowania z drogą powiatową, ulicą Rolniczą, położoną w Żeliszawicach, do skrzyżowania z drogą gminną bez nazwy, położoną w miejscowości Leśniaki, przebiegającemu po nieruchomości oznaczonej numerem geodezyjnym działki 324. Dodatkowo powodem zmiany była konieczność włączenia do drogi gminnej odcinka drogi, przebiegającego po działce numer 499 (który do niedawna posiadał nawierzchnię tłuczniowo-gruntową i traktowany był jedynie jako droga gminna wewnętrzna), z uwagi na fakt, że *W ostatnich latach droga ta została zmodernizowana, przez co obecnie na całej jej długości ułożona jest nakładka asfaltowa*. W ostatnim akapicie Rada wskazała natomiast, że: *Oprócz tego, wydzielony i wykupiony został przez Gminę Siewierz fragment nieruchomości prywatnej, który przeznaczony został na poszerzenie drogi gminnej. Oznaczony jest on numerem geodezyjnym działki 478/2. Nieruchomości oznaczone numerami geodezyjnymi działek 324, 498, 478/2, 499 stanowią własność Gminy Siewierz i oznaczone są symbolem użytku drogowego „dr”. Wprowadzając nieruchomości 478/2 oraz 499 do w/w Uchwały przyjmują one status drogi gminnej publicznej*.

W ocenie organu nadzoru materia określona § 1 uchwały nie może stanowić realizacji upoważnienia art. 7 ust. 2 ustawy. Po pierwsze zmiana uchwały w sprawie zaliczenia do dróg publicznych jest niedopuszczalna. 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). Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 2 ustawy jest formalnoprawne działanie organu stanowiącego polegające na nadaniu drodze statusu drogi publicznej. Uchwała taka ma charakter jednorazowy. Zakres upoważnienia wynikającego z ww. przepisów sprowadza się jedynie do zaliczenia istniejącej drogi wewnętrznej do kategorii dróg gminnych (ew. zmiany kategorii drogi publicznej). Ustawa nie przewiduje możliwości „zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych poprzez włączenie do istniejącej drogi publicznej kolejnych nowych nieruchomości” – a tym samym instytucji „zwiększenia powierzchni istniejącej drogi publicznej. Tym samym w przypadku zmian terytorialnych drogi (jej usytuowania w terenie) – konieczne jest uprzednie prawne zaliczenie „nowej” drogi do kategorii dróg publicznych i ustalenie jej nowego przebiegu.

W zależności od okoliczności, z jakimi mamy do czynienia samo zakwalifikowanie do określonej kategorii dróg gminnym może nastąpić na podstawie stosownej uchwały rady gminy (miejscowej), co dotyczy dróg już istniejących (por. art. 7 ust. 2 ustawy) bądź może nastąpić z mocy samego prawa, ale tylko 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).

W przedmiotowej sprawie – jak wynika z treści uzasadnienia uchwały – odcinek drogi przebiegający po działkach o numerach 499 i 478/2, o który zwiększa się powierzchnia dotychczasowej drogi publicznej nie jest odcinkiem nowo wybudowanym w rozumieniu art. 10 ust. 4 ustawy”. Tym samym zakwalifikowanie do kategorii dróg publicznych – tego odcinka drogi wymagało podjęcia uchwały. Nie jest wystarczającą czynnością w tym zakresie bowiem jedynie zmiana opisu dotychczasowego przebiegu drogi publicznej.

Zgodnie z art. 1 ustawy *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*. Stosownie zaś do art. 7 ust. 1 ustawy *Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych*. Warunkiem zatem sine qua non uznania danej nieruchomości za drogę gminną jest fakt pozostawiania przez nią „drogą”. Pojęcie „drogi” określa art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, przez które rozumie: *budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt*. Przy czym w ślad za Naczelnym Sądem Administracyjnym podzielić należy pogląd (wyrażony

w wyroku z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 1381/05), że skorzystanie przez radę gminy z uprawnienia do zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, nie jest uzależnione od spełnienia przez nią warunków technicznych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2002 r. poz. 1518). Te przepisy są bowiem przepisami wykonawczymi do prawa budowlanego i mają zastosowanie wyłącznie przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, lecz sytuowanych w ich pasach drogowych.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały droga przebiegająca po działce o nr 499 – mimo, że była pozbawiona nawierzchni asfaltowej – stanowiła drogę wewnętrzną. Tym samym była drogą ogólnodostępną, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem. Natomiast fakt, że droga ta ma bezpośrednie połączenie z istniejącą drogą publiczną, przesądza o tym, że może ona stanowić *uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom*. Z całą zatem pewnością należy stwierdzić, że droga ta może stanowić odrębną i samodzielną drogę publiczną. Spełnia ona bowiem wszystkie przesłanki formalne określone w przepisie art. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy. Tym samym, aby mogła ona korzystać ze statusu drogi publicznej, musi dojść do formalnego aktu zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych (w drodze stosownej uchwały).

Droga położona w Siewierzu – Żeliszawice o nazwie: #DW 793 z bn) bez nazwy cała (koniec) przebiegająca po działkach o nr 324 i 498 – została zaliczona do dróg publicznych uchwałą XXXVIII/292/09. Tym samym treść normatywna uchwały w sprawie statusu drogi publicznej została wyczerpana i – wobec wywołanych tą uchwałą skutków prawnych – nie może być zmieniona. Uzasadnieniem dla zmiany tej uchwały nie może być w szczególności nadanie nazwy ulicy.

Natomiast wobec woli organu stanowiącego nadania statusu drogi publicznej wskazywanym w kwestionowanej uchwale odcinkom drogi, koniecznym staje się podjęcie nowej uchwały na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy zaliczającej odcinek drogi przebiegający po działce nr 499 do kategorii dróg gminnych oraz uchwały podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy ustalającej przebieg drogi – z uwzględnieniem odcinka drogi przebiegającego po działce nr 478/2.

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).

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; CBOSA).

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 XXI/157/2025 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 30 września 2025 r. w sprawie zmian w Uchwale Nr XXXVIII/292/09 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 24 września 2009 roku w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy