



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 grudnia 2025 r.

Poz. 7061

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.666.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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 XVII/124/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 października 2025 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych w Gminie Koniecpol oraz ustalenia jej przebiegu, w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrazów: „oraz ustalenia jej przebiegu” oraz w § 2 uchwały oraz załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 7 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 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 30 października 2025 r. Rada Miejska w Koniecpolu przyjęła uchwałę Nr XVII/124/2025 w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych w Gminie Koniecpol oraz ustalenia jej przebiegu. W Załączniku Nr 1 do uchwały ustalono przebieg ww. drogi.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 7 ust. 2 i 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta w części z istotnymi naruszeniami prawa.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła zaliczyć do kategorii dróg gminnych po pozytywnej opinii Zarządu Powiatu Częstochowskiego następującą drogę: ulicę Stawki oznaczoną nr geodezyjnym 1876/6 i 1876/11 położoną w Koniecpolu. Następnie przepisem § 2 uchwały Rada ustaliła przebieg drogi zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.

Zgodnie z treścią art. 7 ustawy:

- 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.*

Jak wynika z przepisu art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych, rada gminy zalicza drogę do kategorii dróg gminnych i określa 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 (akcie prawa miejscowego), który może mieć również przewidywać tę samą datę wejścia w życie dla obu tych czynności.

Wymaga podkreślenia, że istotą uchwały podejmowanej w oparciu o przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne określenie przebiegu istniejących dróg gminnych. 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 istniejących dróg gminnych. Właściwe opisanie przebiegu dróg (w tym wskazujące na numery ewidencyjne działek) ma stworzyć możliwość adresatom uchwały odwołania się do właściwych rejestrów, celem weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg odwołanie się do właściwych rejestrów jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. Jednakże samo oznaczenie ewidencyjne działek nie zawsze będzie wystarczające. Dla pełnego zobrazowania 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 odzwierciedla dokładny przebieg drogi ustalony przez radę gminy.

Należy podkreślić, że uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg dróg gminnych. Rada Miejska, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg gminnych w sposób nie budzący wątpliwości. W ocenie organu nadzoru, załącznik nr 1 do uchwały nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego przebiegu ww. drogi.

Wskazany załącznik nr 1 do uchwały stanowi wydruk z Systemu Informacji Przestrzennej Urzędu Miasta i Gminy w Koniecpolu obejmujący swoim zakresem fragment miejscowości, przez którą przebiega droga zaliczana niniejszą uchwałą do kategorii drogi gminnej. Zawartość tego załącznika nr 1 do uchwały nie spełnia standardów przewidzianych dla załączników mapowych, tj. nie posiada dokładnej legendy zawierającej zestawienie i oznaczenie wszystkich znaków kartograficznych umieszczonych na niej, a przede wszystkim oznaczenia skali, umożliwiającej dokonanie obliczeń poszczególnych odległości w terenie, w tym długości i powierzchni samej drogi. Na żółto oznaczono jedynie zakres działek ewidencyjnych, na których ustalono przebieg drogi zaliczonej do kategorii dróg gminnych (tak wynika z legendy), z kolei liniami czerwonymi oznaczono przebieg ww. drogi oraz jej początek i koniec. Jednakże na mapie nie ma dokładnego oznaczenia numerów tych działek. Nie ma możliwości wyliczenia jej długości i szerokości. W rezultacie ustalenie położenia przedmiotowej drogi na podstawie czerwonej linii, obrazującej jej orientacyjny przebieg, jest utrudnione.

Ww. braki załącznika graficznego wykluczają zakwalifikowanie go jako prawidłowo sporządzonego opracowania kartograficznego. Nadto wadliwość ta powoduje trudności w ustaleniu, czy przebieg ww. drogi zobrazowany na mapie, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, odpowiada rzeczywistości jej przebiegowi w terenie. Dołączona do uchwały mapa pozwala zatem wyłącznie na orientacyjne ustalenie miejsca położenia tejże ulicy na terenie Gminy Koniecpol, natomiast nie ma możliwości jednoznacznego ustalenia faktycznego przebiegu tej ulicy. Wprowadza to brak pewności co do prawa i powoduje, że uchwała jest nieczytelna.

Ponownie podkreślić należy, iż uchwała podjęta w oparciu o analizowany przepis art. 7 ust. 2 i 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, a więc zawiera normy powszechnie obowiązujące, w tym przypadku ustalające przebieg drogi gminnej. Rada Gminy, jako organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu drogi gminnej w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości. Organ nadzoru zwraca uwagę, że dopiero właściwe określenie przebiegu drogi gminnej umożliwi prawidłowe nią zarządzanie. Sposób wypełnienia tego obowiązku przez Radę Gminy w załączniku nr 1 do uchwały nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające zakwestionowanie uchwały we wskazanej części.

Dokonując takiego uregulowania Rada Miejska w Koniecpolu naruszyła art. 2 Konstytucji RP. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji RP 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). Brak oznaczenia skali mapy oraz nieprecyzyjne określenie granic pasa drogowego, czyni uchwałę niejasną, nieprecyzyjną, niemożliwą do realizacji, a tym samym sprzeczną z przywołanym wyżej art. 2 Konstytucji RP. Obowiązek jasnego i precyzyjnego określania przebiegu dróg publicznych (gminnych)

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. Do obowiązku precyzyjnego sporządzania opisu przebiegu dróg odniósł się m. in. 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. (...) precyzyjne określenie przedmiotu uchwały jest konieczne* (wyrok WSA w Gliwicach z 7 dnia czerwca 2017 r. sygn. II SA/GI 63/17).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Koniecpolu 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/124/2025 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 30 października 2025 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych w Gminie Koniecpol oraz ustalenia jej przebiegu – w części określonej na wstępie, 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**