



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 grudnia 2025 r.

Poz. 7555

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.702.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 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/127/2025 Rady Gminy Psary z dnia 25 września 2025 r. *Uchwała w sprawie zaliczenia ul. Kamiennej w miejscowości Psary do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia przebiegu tej drogi* (pisownia oryginalna), w całości, jako niezgodnej art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), dalej jako „ustawa”, oraz art. 2 i art. 7 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 września 2025 r. Rada Gminy Psary przyjęła uchwałę Nr XVII/127/2025 *Uchwała w sprawie zaliczenia drogi ul. Kamiennej w miejscowości Psary do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia przebiegu tej drogi*.

W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Uchwała ta sprowadza się do następującej treści: § 1. 1. *Zalicza się do kategorii dróg gminnych, drogę ul. Kamienną w Psarach.*

2. *Ustala się przebieg drogi, o której mowa w ust. 1 zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.*

§ 2. *Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Psary.*

§ 3. *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego..*

Na treść uchwały składa się również załącznik do uchwały zatytułowany: Przebieg drogi.

Załącznik ten stanowi ilustracja, przedstawiająca wycinek określonego terenu wraz z układem wzajemnie przecinających się linii oraz znakami graficznymi przypominającymi rzuty poziome obiektów. Na załączonym rysunku zaznaczono odręcznie kolorem żółtym linię oznaczoną w legendzie jako: „przebieg drogi”. Droga ta oznaczona została literami: PO i KO, które w legendzie zostały zdefiniowane jako: początek odcinka drogi oraz koniec odcinka drogi.

W załączniku umieszczona została również tabela:

Lp.	Nazwa ulicy	Przebieg PO-KO	Długość	Nr działki	Obręb	Księga wieczysta
1	Kamienna	Od granicy z działką nr 675 obręb Psary do granicy z	77 m	408/2 676 390/2 391/4 391/8 391/6	Psary Psary Psary Psary	KA1B/00066146/8 KA1B/00060826/7 KA1B/00066146/8 KA1B/00066146/8

		działką 394/1 obręb Psary		391/10	Psary Psary Psary Psary	KA1B/00066146/8 KA1B/00066146/8 KA1B/00066146/8
--	--	------------------------------	--	--------	----------------------------------	---

Ilustracja nie zawiera skali.

Uchwałę prawidłowo doręczono organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2025 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa – art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 7 ust. 1-3 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu: *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, 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.

Istotą uchwały podejmowanej w oparciu o art. 7 ust. 2 i 3 ustawy jest jednoznaczne, jasne i precyzyjne zaliczenie danej nieruchomości drogowej do kategorii dróg publicznych i precyzyjne określenie przebiegu tej drogi. Nie budzi zatem wątpliwości, że z treści takiej uchwały, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinny wynikać w szczególności oznaczenia ewidencyjne gruntów, które rada zaliczyła do kategorii dróg publicznych i po których ustaliła przebieg istniejących dróg gminnych, jak również dokładne określenie granic tego przebiegu w terenie. Właściwe opisanie przebiegu dróg ma stworzyć możliwość adresatom uchwały weryfikacji ustalonego przez radę przebiegu dróg. Bez właściwego oznaczenia (opisania) przebiegu dróg jego odtworzenie w przestrzeni rzeczywistej jest niemożliwe, a sama uchwała staje się tym samym niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. Warunkiem poprawnie zrealizowanej delegacji ustawowej określonej art. 7 ust. 2 i 3 ustawy, jest dokładny opis wskazujący na umiejscowienie drogi w terenie. Treść uchwały musi zawierać precyzyjne oznaczenie terenu i usytuowanej w tym terenie drogi publicznej.

Zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych ma bowiem istotne znaczenie prawne z uwagi na prawo własności przysługujące wobec nieruchomości, zatem tylko precyzyjne określenie granic drogi, pozwala na zweryfikowanie, czy wynikający z uchwały stan prawny znajduje swe odzwierciedlenie w rzeczywistym stanie faktycznym i prawnym sprawy. Zauważyć również należy, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, konieczność jego ochrony wynikająca z art. 39 ustawy, powstanie obowiązków związanych z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem (art. 20 ustawy). 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 Kodeks wykroczeń, lub karnej, jeśli droga publiczna będzie elementem strony przedmiotowej występkę. Tylko zatem zgodne z prawem i z poszanowaniem prawa własności zaliczenie drogi do kategorii dróg publicznych będzie warunkowało prawidłowe jej wykonanie i właściwe ukształtowanie ww. sytuacji prawnych.

Koniecznym jest wskazanie w treści uchwały – parametrów (tj. numery ewidencyjne działek, wartości miar długości itp.) umożliwiających adresatom i wykonawcom uchwały zlokalizowanie tej drogi w przestrzeni. Jeżeli zaś oznaczenie w treści uchwały ww. parametrów (np. wskazanie numerów ewidencyjnych działek, przez które przebiega droga) nie 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 odzwierciedlają dopiero dokładny przebieg drogi ustalony przez radę gminy. Należy podkreślić, że 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 dróg gminnych. Rada Gminy, jako organ wykonujący

kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, zobligowana jest do określenia przebiegu dróg zaliczanych do dróg gminnych w sposób precyzyjny, nie budzący wątpliwości.

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. Za prawnie niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której na skutek nieprecyzyjnego ustalenia przez Radę przebiegu istniejących dróg gminnych, kompetencja ta w istocie zostaje subdelegowana na organ wykonawczy gminy. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr 267/08, publ. Lex nr 509636) 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”.

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

Sposób wypełnienia powyższego obowiązku przez Radę Gminy Psary w kwestionowanej uchwale nie czyni zadość tym wymaganiom, co sprawia, że zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że treść uchwały w zakresie zaliczenia drogi do kategorii dróg brzmi następująco: *Zalicza się do kategorii dróg gminnych, drogę ul. Kamienną w Psarach*. W ocenie organu nadzoru określenie tej drogi tylko jako: „ul. Kamienna w Psarach” jest niewystarczające. Posłużenie się tylko nazwą ulicy bez szczegółowych znaczników i parametrów drogi uniemożliwi przeciętnemu odbiorcy normy prawnej ocenę, w jakim przestrzennym zakresie dany obszar uzyskał status drogi publicznej. Należy bowiem pokreślić, że pojęcia: ulica i droga nie są pojęciami tożsamymi.

Wymogu poprawnego określenia drogi zaliczanej do kategorii drogi publicznej nie spełnia również przepis § 1 ust. 2 uchwały. Zgodnie z jego treścią: *2. Ustala się przebieg drogi, o której mowa w ust. 1 zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały*.

W treści załącznika do uchwały Rada Gminy określiła wprowadzić numery ewidencyjne działek, po których przebiega droga zaliczona do kategorii dróg gminnych, jednakże zaznaczona w załączniku kolorem żółtym linia nie pokrywa się z granicami działek wskazanych w treści załącznika do uchwały. Dodatkowo ilustracja mapowa w nim zawarta nie posiada skali, która umożliwiłaby zwymiarowanie tej drogi. Mimo więc, że w załączniku do uchwały wskazano numery ewidencyjne działek, przez które przebiega droga, granice tych działek, nie pokrywają się w całości z granicami wyrysowanej odrębnie linii – oznaczonej jako „przebieg drogi”, co w rzeczywistości może oznaczać nawet kilkumetrowe różnice. Wobec tak istotnych różnic nie jest jasne czy właściwy przebieg drogi wytycza wyrysowana odrębnie żółta linia czy też wymienione w załączniku działki. Brak wskazania szerokości drogi również nie pozwala na precyzyjne ustalenie faktycznego jej przebiegu. Tym samym oznaczenie w uchwale przebiegu drogi może mieć jedynie znaczenie pogładowe.

W konsekwencji powyższego należy stwierdzić, że załączona do uchwały – zamiast mapy – zwykła ilustracja z odrębnie zaznaczonym przebiegiem drogi, nie może być wyznacznikiem dla zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych i urzędowego ustalenia przebiegu dróg publicznych. Na podstawie przedmiotowej uchwały nie można ustalić właściwego przebiegu drogi gminnej, co wprowadza brak pewności co do prawa i sprawia, że uchwała w zakresie ich zaliczenia i przebiegu jest nieczytelna. Organ nadzoru stwierdza, że powyższe oznaczenie drogi nie jest właściwe. Może tylko orientacyjnie przybliżyć adresatowi położenie tej drogi.

Jak wcześniej wskazano, uchwała w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg publicznych oraz 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. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia ich przebiegu powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza obowiązujące przepisy prawa, w szczególności art. 7 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, w tym również wynikającą z powyższego zasadę określoności prawa.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

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

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 XVII/127/2025 Rady Gminy Psary z dnia 25 września 2025 r. Uchwała w sprawie zaliczenia drogi ul. Kamiennej w miejscowości Psary do kategorii dróg gminnych oraz ustalenia przebiegu tej drogi – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz