



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 lutego 2025 r.

Poz. 1371

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.91.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/110/25 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej na terenie gminy Pszczyna, w całości, jako sprzecznej z art. 7 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz 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 23 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr XIV/110/25 w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej na terenie gminy Pszczyna.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Pszczynie wskazała m.in. art. 7 ust. 3 ustawy, który stanowi, że *ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 ww. 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 (ust. 1), a zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2).* Z przywołanych regulacji jednoznacznie wynika, że ustalenie przebiegu drogi gminnej jest możliwe wyłącznie dla istniejącej drogi gminnej, czyli dopiero po uprzednim jej zaliczeniu do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o drogach publicznych.

Przechodząc do analizy uchwały Nr XIV/110/25 Rady Miejskiej w Pszczynie należy wskazać, że przepisem § 1 tego aktu Rada postanowiła dokonać zmiany przebiegu drogi gminnej nr 340 056 S ul. Strzelców Podhalańskich w Ćwiklicach, zaliczonej do kategorii dróg publicznych Uchwałą Nr XX/161/87 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach z dnia 31 marca 1987 r. Szczegółowy opis przebiegu powyższej drogi gminnej przed zmianą i po zmianie zawarty jest w tabeli stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej uchwały (§ 2 uchwały) oraz ustaliła jej nowy przebieg w formie załącznika mapowego (§ 3 uchwały).

Burmistrz Miasta Pszczyna w nadesłanym w toku postępowania wyjaśniającego piśmie wskazał, że: *Powodem zmiany przebiegu drogi gminnej była przebudowa drogi na działce 311/4. Przebudowana droga posiada obecnie parametry techniczne zgodne z Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016r. poz. 124 z późn. zm.). Grunty zajęte pod przebudowaną drogę stanowią własność Gminy Pszczyna. Przebudowana droga łączy dotychczasową ul. Strzelców Podhalańskich z drogą gminną publiczną ulicą 11 Listopada. Dotychczas droga na działce 311/4 była drogą wewnętrzną, własność Gminy Pszczyna. Ponadto wyjaśniam, że wcześniej podjęte Uchwały nie określały szczegółowo przebiegu drogi. Uchwałą Nr XX/161/87 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach z dnia 31 marca 1987 r. zaliczono do kategorii dróg publicznych drogę o nazwie „ul. Sikorskiego” (do tej uchwały brak załącznika mapowego). Uchwałą Nr XV/99/95 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 21 kwietnia 1995 r. części ul. Sikorskiego nadano nazwę „ulica Strzelców Podhalańskich”. Ta uchwała posiada załącznik obrazujący przebieg drogi na mapie 1:10 000.*

Wskazał również, że *odcinek drogi o który zwiększyła się długość ulicy Strzelców Podhalańskich jest odcinkiem nowo wybudowanym w rozumieniu art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.*

Z wyjaśnień wynika, że przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Pszczynie zmieniła przebieg drogi gminnej nr 340 056 S ul. Strzelców Podhalańskich poprzez włączenie do pasa drogowego działki 311/4. Jednakże z uchwały nie wynika, by uprzednio działka ta została zaliczona do dróg publicznych. Co więcej, z treści wyjaśnienia wynika, że działka ta była drogą wewnętrzną stanowiącą własność gminy Pszczyna. Brak jest jakichkolwiek dowodów wskazujących, że działka ta została uprzednio zaliczona do dróg publicznych (gminnych) i że wchodzi w zakres pasa drogowego. Tym samym działka ta nie mogła być przedmiotem uchwały o ustaleniu przebiegu drogi gminnej na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy, skoro uprzednio nie wchodziła w skład takiej drogi.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej sprawie nie znajdzie zastosowania przepis art. 10 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym *nowo wybudowany odcinek drogi zostaje zaliczony do kategorii drogi, w której ciągu leży.*

Ustawodawca wyjaśnia w art. 4 pkt 17 ustawy, że pod pojęciem „budowy drogi” należy rozumieć wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowa i rozbudowa. „Przebudową drogi” w rozumieniu art. 4 pkt 18 ustawy to wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego.

Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 28 lutego 2017 r. (sygn. I OSK 2112/16 – CBOSA) wykładnia powyższych przepisów wskazuje, że o „przebudowie” drogi można mówić jedynie wówczas, jeśli istniała uprzednio droga w rozumieniu art. 4 pkt 17 u.d.p. A zatem, stosownie do art. 3 pkt 6 i 7 ustawy prawo budowlane, musi dojść wcześniej do wykonania robót budowlanych mających na celu budowę obiektu budowlanego (w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy) o charakterze drogi. Chodzi tu więc o drogę powstałą uprzednio w wyniku wykonania robót budowlanych, a jej powstanie nie może być skutkiem samego użytkowania (przejazdu lub przechodu), będącego „drogą” wyłącznie w znaczeniu potocznym. Natomiast w przypadku „budowy” drogi brak jest istniejącego wcześniej obiektu budowlanego (z wyjątkiem „rozbudowy” drogi).

Zatem powyższy przepis art. 10 ust. 4 ustawy zdaniem organu nadzoru odnosi się wyłącznie do budowy nowego odcinka tej samej drogi publicznej, nie zaś – do przebudowy drogi wewnętrznej.

Z przepisów ustawy oraz innych przepisów prawa nie wynika kompetencja organu stanowiącego gminy do ustalenia przebiegu drogi wewnętrznej, tj. drogi, która nie została zaliczona do kategorii dróg gminnych.

Warunkiem *sine qua non* uznania danej nieruchomości za drogę gminną jest fakt posiadania przez nią statusu „drogi”. Pojęcie „drogi” określa art. 4 pkt 2 ustawy, 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 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 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.

Należy podnieść, że odcinek drogi (działka nr 311/4), który spełnia odpowiednie parametry techniczne, ma bezpośrednie połączenie z istniejącą drogą publiczną, gdyż jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Miasta Pszczyna *łączy dotychczasową ul. Strzelców Podhalańskich z drogą gminną publiczną ulicą 11 Listopada*. Przesądza to o tym, że może on stanowić *uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom*. Należy zatem stwierdzić, że droga ta – może stanowić odrębną i samodzielną drogę publiczną. Spełnia ona bowiem wszystkie przesłanki formalne określone w przepisie art. 1 ustawy, zgodnie z którym *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* i art. 7 ust. 1 ustawy. Tym samym, aby mogła ona korzystać ze statusu drogi publicznej, musi dojść do formalnego aktu zaliczenia drogi jej do kategorii dróg publicznych (w drodze stosownej uchwały) na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

W ocenie organu nadzoru treść art. 7 ust. 3 ustawy trzeba odczytywać z uwzględnieniem i w zgodzie z poprzedzającym go ust. 1 i 2. Podjęcie na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy uchwały ustalającej przebieg dróg gminnych odnosić się może wyłącznie do „istniejących dróg gminnych”, co wyraźnie wynika z tego przepisu. W przypadku, gdy nie ma wątpliwości co do istnienia drogi gminnej, możliwe jest podjęcie uchwały o ustaleniu jej przebiegu. W drodze uchwały ustalającej przebieg drogi gminnej nie można jednak wytyczać nowego przebiegu drogi w taki sposób, by prowadziło to w istocie do nadania statusu drogi publicznej nieruchomościom dotychczas w sposób jednoznaczny i wyraźny nie zaliczonym do kategorii dróg gminnych. Słusznie wskazał NSA w wyroku z 26 maja 2023 r., sygn. akt II GSK 1075/22, że pomiędzy uchwałami podejmowanymi na podstawie art. 7 ust. 2 i art. 7 ust. 3 ustawy zachodzi określony merytoryczny i sekwencyjny związek. Uchwała o zaliczeniu nieruchomości do dróg gminnych musi być w aktualnym stanie prawnym poprzedzona precyzyjnym i szczegółowym wyznaczeniem geodezyjnym i własnościowym granic pasa drogowego. Art. 7 ust. 3 ustawy nie może zatem stanowić podstawy do regulowania spraw własnościowych lub usuwania braków ewidencyjnych i geodezyjno-kartograficznych w zakresie dokumentacji wyznaczającej granice pasa drogowego nieruchomości zajętych pod drogi publiczne. Uchwała podejmowana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy ma charakter jedynie wykonawczy i konkretyzujący względem uchwały o zaliczeniu danej drogi do dróg gminnych, służąc jedynie porządkowaniu i potwierdzaniu ewidencyjnemu lub geodezyjno-kartograficznemu przebiegu pasa drogowego drogi gminnej, której publicznoprawny status własnościowy nie jest niepewny lub sporny. Uchwała o ustaleniu przebiegu istniejącej drogi gminnej ma więc charakter deklaratoryjny.

Organ nadzoru stwierdza również, że § 1 uchwały zdanie drugie, nie zawiera żadnych treści normatywnych. Jego regulacja sprowadza się do informacji, że: *Nazwa – ulica Strzelców Podhalańskich została nadana drodze Uchwałą Nr XV/99/95 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 21 kwietnia 1995 r.* Takim sformułowaniem Rada nie wprowadziła żadnej normy prawa. Tym samym należy stwierdzić, że Rada przepisem § 1 uchwały zdanie drugie nie zrealizowała swego upoważnienia ustawowego wynikającego z treści art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, do czego była uprawniona i zobowiązana. W ocenie organu nadzoru przepis ten jest sprzeczny z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści nienormatywne, mające charakter wyłącznie informacyjny.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Pszczynie, istotnie naruszyła art. 7 ust. 1 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIV/110/25 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany przebiegu drogi gminnej na terenie gminy Pszczyna, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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