



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 31 października 2024 r.

Poz. 4961

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.320.2024.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 29 października 2024 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/56/24 Rady Gminy Kobylanka z dnia 26 września 2024 r. w sprawie zmiany przebiegu istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kobylanka.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 września 2024 r. Rada Gminy Kobylanka podjęła uchwałę Nr VI/56/24 w sprawie zmiany przebiegu istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kobylanka. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 1 października 2024 r.

W toku badania legalności ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że jej podjęcie nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 i ust. 3 ustawy o drogach publicznych<sup>1)</sup>, polegającym na ustaleniu przebiegu drogi gminnej na drodze niezaliczonej do kategorii drogi publicznej.

Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kobylanka wskazała m.in. art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, 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 VI/56/24 należy wskazać, że w § 1 tego aktu Rada Gminy Kobylanka postanowiła dokonać zmiany przebiegu drogi gminnej o numerze 4500014Z Jęczydół – do drogi nr 10 zlokalizowanej na terenie gminy Kobylanka, zaliczonej do kategorii dróg gminnych uchwałą Nr XXXVII/251/09 Rady Gminy Kobylanka z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych<sup>2)</sup> (przy czym w uchwale Nr VI/56/24 Rada wskazała inne brzmienie tytułu uchwały Nr XXXVII/251/09) i ustalić jej nowy przebieg zgodnie z załącznikiem graficznym do niniejszej uchwały. Z treści uzasadnienia do projektu tej uchwały<sup>3)</sup> wynika, że w niniejszej sprawie uzyskano pozytywną opinię Zarządu Powiatu Stargardzkiego co do uchwały o nadaniu kategorii drogi gminnej działce nr 136/1 oraz części działki nr 139/2 w obrębie Jęczydół. Potwierdzeniem tego jest uchwała Nr 137/24 Zarządu Powiatu Stargardzkiego z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zaliczenia dróg do kategorii

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320 z późn. zm.).

<sup>2)</sup> Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 75, poz. 1983.

<sup>3)</sup> HYPERLINK "<https://rada.kobylanka.pl/pliki/kobylanka/zalaczniki/206/projekt-53-24.pdf>"  
<https://rada.kobylanka.pl/pliki/kobylanka/zalaczniki/206/projekt-53-24.pdf>

dróg gminnych na terenie Gminy Kobylanka. Ponadto, wskazania wymaga, że z załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXVII/251/09 Rady Gminy Kobylanka z dnia 24 września 2009 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych<sup>4)</sup> wynika, że droga gminna Jęczydół – do drogi nr 10, oznaczona wówczas numerem 1705Z, w obrębie Jęczydół obejmuje wyłącznie działkę nr 136/3.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy Kobylanka w nadesłanym w toku postępowania nadzorczego piśmie<sup>5)</sup>: *Gmina Kobylanka zakończyła realizację zadania inwestycyjnego pn.: „Budowa drogi Morzyczyn-Jęczydół wraz z dwoma bocznymi odcinkami. Zadanie swym zakresem, oprócz budowy drogi gminnej nr 4500014Z obejmowało również budowę drogi zlokalizowanej na działce nr 136/1 i części działki 139/2 w obrębie Jęczydół. Zadanie było dofinansowane środkami pochodzącymi z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Zgodnie z wymogami dofinansowania niezbędne stało się zaliczenie zmodernizowanych wymienionych wyżej odcinków dróg wewnętrznych do kategorii dróg publicznych. Ponieważ działka nr 136/1 i działka nr 139/2 nie mają ustanowionej kategorii drogi (są drogami wewnętrznymi), a stanowią naturalne przedłużenie drogi gminnej nr 4500014Z /Jęczydół – do drogi nr 10/ postanowiono o zmianie jej przebiegu poprzez włączenie zmodernizowanych odcinków, tj. działki nr 136/1 i części działki nr 139/2 do istniejącej drogi gminnej nr 4500014Z. Włączenie działki nr 136/1 i części działki nr 139/2 do przebiegu drogi gminnej spowodowało zmianę jej przebiegu i jednoczesne zaliczenie ich do kategorii dróg publicznych (drogi wewnętrzne nie mogą być przecież odcinkami składowymi drogi publicznej). Zgodnie z art. 7 ust. 2 Zarząd Powiatu Stargardzkiego pozytywnie zaopiniował zaliczenie do kategorii dróg gminnych drogi zlokalizowanej na działkach nr 136/1 i części działki nr 139/2 w obrębie Jęczydół, natomiast ustalenie istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały Rady Gminy.*

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia, treść uzasadnienia do projektu uchwały Nr VI/56/24 i brzmienie § 1 uchwały Nr 137/24 Zarządu Powiatu Stargardzkiego z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych na terenie Gminy Kobylanka, uznać należy, że wołą organów Gminy Kobylanka była nie tylko zmiana przebiegu drogi nr 4500014Z Jęczydół – do drogi nr 10, lecz również zaliczenie drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce 136/1 oraz części działki nr 139/2 w obrębie ewidencyjnym Jęczydół do kategorii drogi publicznej, co jednak nie wynika z podjętej przez Radę Gminy Kobylanka uchwały Nr VI/56/24.

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<sup>6)</sup>, a 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 Prawo o ruchu drogowym.<sup>7)</sup> Zatem - mając na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, podniósł, że *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw* - stwierdzić należy, że prawodawca powinien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Nie można zatem domniemywać, że mocą kwestionowanej uchwały Nr VI/56/24 doszło do zaliczenia drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce 136/1 oraz części działki nr 139/2 w obrębie ewidencyjnym Jęczydół do kategorii dróg gminnych.

Nieuprawniony jest także, wyrażony w piśmie Wójta Gminy Kobylanka z dnia 23 października 2024 r., pogląd jakoby zaliczenie ww. odcinków dróg wewnętrznych do kategorii dróg gminnych nastąpiło wyłącznie wskutek wydania przez Zarząd Powiatu Stargardzkiego pozytywnej opinii w tej sprawie. W myśl bowiem art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, zaś zarząd właściwego powiatu pełni w tej procedurze wyłącznie charakter organu opiniującego, a nie stanowiącego.

Reasumując, w świetle art. 7 ust. 3 ustawy o drogach publicznych Rada Gminy Kobylanka uprawniona jest do ustalenia przebiegu istniejących dróg gminnych, w tym do zmiany ich przebiegu, zatem wszystkie odcinki

<sup>4)</sup>Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 73, poz. 1983.

<sup>5)</sup>Pismo z dnia 23 października 2024 r., znak: DR.7211.15.2024.AM.

<sup>6)</sup>Por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok WSA w Gliwicach dnia 18 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/GI 452/21.

<sup>7)</sup>Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 1047 z późn. zm.).

drogi, której ustalany jest przebieg (także włączane nowe odcinki dróg), muszą należeć do kategorii dróg gminnych. Tymczasem, odcinki drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce 136/1 oraz części działki nr 139/2 w obrębie ewidencyjnym Jęczydół nie zostały przez Radę Gminy Kobyłanka zaliczone do kategorii dróg gminnych, zatem ustalenie przebiegu drogi gminnej nr 4500014Z Jęczydół – do drogi nr 10 przez teren ww. działek jest niedopuszczalne.

Wobec przedstawionej powyżej argumentacji stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/56/24 Rady Gminy Kobyłanka z dnia 26 września 2024 r. w *sprawie zmiany przebiegu istniejącej drogi gminnej na terenie Gminy Kobyłanka* jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Bartosz Brożyński**  
I Wicewojewoda Zachodniopomorski