



PN-II.4131.21.2026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 oraz poz. 1436)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr 13.XXXII.2026 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych.

UZASADNIENIE

W dniu 2 marca 2026 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr 13.XXXII.2026 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych zwana dalej „uchwałą”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 18 marca 2026 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miejską w Debrznie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 1 i § 2 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Debrznie postanowiła o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych drogi położonej na terenie Gminy Debrzno, której szczegółowe położenie i przebieg określone zostały w załączniku do uchwały. W § 3 uchwały Rada Miejska w Debrznie postanowiła natomiast, że „Zaliczenie drogi do kategorii drogi gminnej dokonane drogą podjętej uchwały w terminie do końca trzeciego kwartału danego roku, wchodzi w życie z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.” Z kolei, zgodnie z § 5 ust. 2 „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.”

Wydział Prawny i Nadzoru

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 233, e-mail: wpn@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

W odniesieniu do wskazanej regulacji należy przywołać wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę przyzwoitej legislacji, mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw służących ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa prawa oraz pewności prawa. Zgodnie z poglądami doktryny zasada ta została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalański, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). 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.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) do dróg gminnych zalicza się drogi niezaliczone do innych kategorii, a zatem nieposiadające kategorii dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego zarządu powiatu. Warunkiem koniecznym do podjęcia przedmiotowej uchwały jest również dysponowanie przez gminę prawem własności nieruchomości, na której położona jest droga, w momencie jej zaliczenia (por. Wyrok WSA w Kielcach z 13.02.2020 r., sygn. akt: II SA/Ke 1171/19). Uchwała w powyższym zakresie stanowi akt prawa miejscowego, zatem konieczna jest jej publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Ponadto, należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa uzyskanie mocy obowiązującej jest tożsame z momentem wejścia w życie aktu (por. Wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., III FSK 2713/21).

Organ nadzoru wskazuje, że rozwiązanie przyjęte przez organ uchwałodawczy prowadzi do wewnętrznej sprzeczności § 3 i § 5 ust. 2 uchwały, przez co nie jest możliwe jednoznaczne określenie momentu uzyskania przez nią mocy obowiązującej. Nie sposób stwierdzić, czy intencją organu uchwałodawczego było przedłużenie *vacatio legis* uchwały, czy też zachowanie standardowego, 14-dniowego terminu wejścia w życie bądź określenie dwóch odrębnych dat wejścia w życie dla poszczególnych elementów uchwały, które nie zostały przy tym odpowiednio wyszczególnione. Organ nadzoru podnosi również, że akt prawa miejscowego jest aktem powszechnie obowiązującym, w związku z czym wątpliwości interpretacyjne w zakresie prawidłowej daty wejścia w życie przekładają się na niepewną sytuację prawną jego adresatów. Stosowanie się do konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji ma na celu ustabilizowanie sytuacji prawnej podmiotów, dla których wejście w życie uchwały rodzi realne konsekwencje prawne, np. w zakresie ustalenia obowiązków gminy jako zarządcy przedmiotowej drogi.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 13.XXXII.2026 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

Wydział Prawny i Nadzoru

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 233, e-mail: wpn@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>