



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 lutego 2026 r.

WP-O.4131.5.2026

Rada Gminy w Wiśniewie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXI/89/2025 Rady Gminy w Wiśniewie z dnia 19 grudnia 2025 r. *uchylającej uchwałę w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych poprzez ich wyłączenie z użytkowania jako dróg publicznych na terenie Gminy Wiśniewo.*

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2025 r. Rada Gminy w Wiśniewie podjęła uchwałę nr XXI/89/2025 *uchylającą uchwałę w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych poprzez ich wyłączenie z użytkowania jako dróg publicznych na terenie Gminy Wiśniewo.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 5 stycznia 2026 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153, z późn. zm.) oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, z późn. zm.).

Pismem z dnia 30 stycznia 2026 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy w Wiśniewie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXI/89/2025.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego uchwała nr XXI/89/2025 istotnie narusza prawo i jest sprzeczna z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz z art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, dalej: *u.d.p.*), z uwagi na brak podstaw prawnych do jej podjęcia.

Na mocy § 1 uchwały nr XXI/89/2025 z dnia 19 grudnia 2025 r. Rada Gminy w Wiśniewie uchyliła w całości uchwałę nr XVIII/63/12 z dnia 1 czerwca 2012 r. *w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych poprzez ich wyłączenie z użytkowania jako dróg publicznych na terenie Gminy Wiśniewo*. Uchwała nr XXI/89/2025 jako akt prawa miejscowego została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego (z dnia 31 grudnia 2025 r. poz. 11800) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. w dniu 15 stycznia 2026 r.

W uzasadnieniu do uchwały nr XXI/89/2025 Rada Gminy wskazała, że w wyniku przeprowadzania aktualizacji numeracji nadanej drogom gminnym Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich wskazał na rozbieżności, jakie zaistniały pomiędzy uchwałą nr XVIII/63/12 a uchwałą nr XIII/88/2000 z dnia 21 grudnia 2000 r. *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych*. Powyższe rozbieżności polegały na różnicach w zakresie długości dróg zaliczanych a następnie pozbawianych kategorii oraz na różnicach w zakresie ich lokalizacji. W odpowiedzi na powyższe uwagi Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXI/89/2025 argumentując w uzasadnieniu: „*w rzeczywistości drogi objęte uchwałą nr XVIII/63/12 Rady Gminy w Wiśniewie z dnia 1 czerwca 2012 r. nie zostały wyłączone z użytkowania i istnieją zgodnie ze stanem wprowadzonym uchwałą nr XIII/88/2000 Rady Gminy w Wiśniewie z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, co stanowi uzasadnienie do podjęcia uchwały uchylającej w całości uchwałę nr XVIII/63/12 [...]*”.

Zgodnie z unormowaniami *u.d.p.* drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg (art. 1), wśród których wyróżniamy między innymi drogi gminne (art. 2 ust. 1 pkt 4). Zgodnie z art. 7 *u.d.p.*: *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); *zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii*

właściwego zarządu powiatu (ust. 2); ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy (ust. 3).

Natomiast art. 10 *u.d.p.* przewiduje procedurę pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii: *Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii (ust. 1); pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (ust. 2); pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.* Ponadto przepisy art. 10 ust. 5-5f tej ustawy przewidują szczegółową procedurę tzw. kaskadowego pozbawiania drogi określonej kategorii.

Jak widać z przytoczonych powyżej unormowań prawnych, przepisy *u.d.p.* wskazują wyraźnie kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz szczegółowo określają procedury podejmowania uchwał w tym zakresie, zarówno dotyczącym zaliczenia, jak i pozbawienia kategorii dróg gminnych. Dodatkowo reżim prawny w tym zakresie wzmacnia zasada, zgodnie z którą drogi określonej kategorii stanowią własność właściwego samorządu terytorialnego (art. 2a ust. 2 *u.d.p.*) oraz uznanie uchwał w sprawie zaliczenia i pozbawienia dróg określonej kategorii za akty prawa miejscowego.

Tymczasem, w ocenie Wojewody Mazowieckiego, jako organu nadzoru nad działalnością gminną, żaden z przywołanych przepisów *u.d.p.* nie upoważnia organu stanowiącego (rady gminy) do podjęcia uchwały uchylającej uchwałę w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych, a Rada Gminy Wiśniewo, pomimo próby wyjaśnienia w uzasadnieniu przesłanek podjęcia uchwały nr XXI/89/2025, nie wykazała zaistnienia podstaw do podjęcia niniejszej uchwały.

Nie sposób bowiem zgodzić się z argumentacją Rady Gminy, jakoby drogi objęte uchwałą nr XVIII/63/12 nie zostały wyłączone z użytkowania. Uchwała nr XVIII/63/12 została bowiem ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 14 czerwca 2012 r. i weszła w życie w dniu 29 czerwca 2012 r., co oznacza, że z tym dniem wywołała skutki prawne w niej zawarte, to jest dokonała pozbawienia kategorii dróg gminnych wskazanych w § 1 pkt 1-5 (drogi: G231009W, G231021W, G231023W, G231024W, G231027W) oraz wyłączenia tych dróg z użytkowania jako dróg publicznych.

Uchylenie uchwały nr XVIII/63/12, dokonane uchwałą nr XXI/89/2025, nie prowadzi do „uchylenia” od początku (*ex tunc*) skutku dokonanego na podstawie uchwały nr XVIII/63/12, co było zapewne intencją Rady Gminy. Właściwą procedurą w tej kwestii pozostają unormowania art. 7 *u.d.p.*, których Rada Gminy w niniejszej sprawie nie zastosowała.

Również okoliczność, na którą powołuje się Rada Gminy, tj. faktycznego użytkowania dróg i ich istnienia „*zgodnie ze stanem wprowadzonym uchwałą nr XIII/88/2000*” nie może stanowić przesłanki podjęcia uchwały nr XXI/89/2025 z tego powodu, iż argument ten dotyczy jedynie stanu faktycznego a nie stanu prawnego. Na marginesie należy stwierdzić, że w wyroku z dnia 3 października 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekł o niedopuszczalności pozornego wyłączenia drogi gminnej z użytkowania a ponadto wskazał na obowiązek istnienia wyraźnej podstawy prawnej, niezbędnej do podjęcia uchwał dotyczących kategorii dróg (brak podstaw prawnych do pozbawienia kategorii drogi publicznej i nadania jej statusu drogi wewnętrznej) (sygn. akt II SA/Ke 362/24, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Przywołane w piśmie Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich rozbieżności powinny być tym samym skorygowane w ramach przewidzianych przez unormowania prawne, w tym unormowania *u.d.p.*, kompetencji właściwych organów gminy.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Rada Gminy w Wiśniewie nie została upoważniona przepisami prawa powszechnie obowiązującego do podjęcia w niniejszej sprawie uchwały uchylającej uchwałę w sprawie pozbawienia kategorii dróg gminnych (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.515.2018 z dnia 19 października 2018 r.). Oznacza to tym samym podjęcie działań przez Radę Gminy bez podstawy prawnej.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy te mogą działać tylko na podstawie i w granicach wyznaczonych im przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013). Unormowana w art. 7 *Konstytucji* zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie

jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 *Konstytucji* (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1524/12, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Z art. 94 *Konstytucji* wynika, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że podstawą aktu prawa miejscowego jest upoważnienie ustawowe. Akty prawa miejscowego mają charakter powszechnie obowiązujący (na obszarze działania organów, które je ustanowiły), tym samym nie można do nich zaliczyć aktów wewnętrznych ani aktów skierowanych do określonych indywidualnych podmiotów.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle powyższych unormowań, akt prawa miejscowego podlega szczególnym wymogom zarówno co do jego treści, jak i jednoznacznie wyartykułowanych w przepisach prawa podstaw do jego podjęcia. Tymczasem w przypadku uchwały nr XXI/89/2025, będącej aktem prawa miejscowego, takie podstawy nie występują.

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację należy stwierdzić, że uchwała nr XXI/89/2025 istotnie narusza prawo, z uwagi na brak podstaw prawnych do jej podjęcia, co stoi w sprzeczności z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: *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. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa: Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

W doktrynie wskazuje się, że istotnym naruszeniem prawa jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (*vide*: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy w Wiśniewie nr XXI/89/2025 z dnia 19 grudnia 2025 r. istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/