



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 listopada 2025 r.

WP-P.4131.4.2025

Rada Gminy Słubice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025, poz. 1153) – dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX.91.2025 Rady Gminy Słubice z dnia 3 listopada 2025 r. w *sprawie zmiany numeracji porządkowej w miejscowości Potok Czarny – integralnej części miejscowości Potok Biały.*

Uzasadnienie

W dniu 3 listopada 2025 r. Rada Gminy Słubice podjęła uchwałę Nr XIX.91.2025 w *sprawie zmiany numeracji porządkowej w miejscowości Potok Czarny – integralnej części miejscowości Potok Biały.* Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 4 listopada 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, art. 47a i 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 21 lipca 2021 r. w *sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów.*

Pismem z dnia 26 listopada 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Słubice o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIX.91.2025.

Zdaniem organu nadzoru, przywołana uchwała istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją przedstawioną poniżej.

W treści § 1 uchwały Nr XIX.91.2025 Rady Gminy Słubice z dnia 3 listopada 2025 r. postanowiono: *Rada Gminy Słubice potwierdza wykonanie czynności materialno-technicznej zrealizowanej w dniu 1 października 2025 roku przez Urząd Gminy w Słubicach, dotyczącej zmiany numeracji porządkowej w miejscowości Potok Czarny – integralnej części miejscowości Potok Biały.* Wskazano również, że wykaz punktów adresowych objętych zmianą numeracji porządkowej zawarto w Załączniku do uchwały. W ten sposób Rada Gminy Słubice „potwierdziła wykonanie czynności materialno-technicznej” polegającej na zmianie dwudziestu czterech adresów w miejscowości Potok Czarny. Jak bowiem wynika z ww. Załącznika, dotychczasowe punkty adresowe z miejscowości Potok Czarny po zmianie otrzymały numery porządkowe z miejscowości Potok Biały.

W uzasadnieniu uchwały Rada gminy Słubice powołała się na konieczność zapewnienia poprawności danych adresowych w systemach publicznych oraz to, że dotychczasowa numeracja w miejscowości Potok Czarny wykazywała niezgodności i utrudniała jej wykorzystanie w systemach ewidencyjnych. Wskazano ponadto, iż w wyniku przeprowadzonej zmiany numeracji porządkowej, miejscowość Potok Czarny została ujęta w granicach miejscowości Potok Biały, a budynkom nadano nową numerację porządkową zapewniającą spójność z ewidencją miejscowości, ulic i adresów.

Na wstępie podkreślić należy, iż, w odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika wprost z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). O ile podmioty prywatne mogą czynić wszystko, czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. Zakaz wykraczania poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności, bez względu na to, czy mają one charakter władczy, czy niewładczy, intencyjny, czy konkretny. Podobnie przepis art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. 2024 r., poz. 572, z późn. zm.) stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, zaś art. 19 tej ustawy wskazuje, iż organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej.

Stosownie do treści art. 47a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz.U. z 2024, poz. 1151 z późn. zm.) – dalej: *P.g.i.k.*, do zadań gminy należy ustalanie numerów porządkowych oraz zakładanie i prowadzenie ewidencji miejscowości, ulic

i adresów. Ewidencja miejscowości, ulic i adresów zawiera między innymi dane adresowe określające numery porządkowe budynków mieszkalnych oraz innych budynków przeznaczonych do stałego lub czasowego przebywania ludzi, w tym w szczególności budynków: biurowych, ogólnodostępnych wykorzystywanych na cele kultury i kultury fizycznej, o charakterze edukacyjnym, szpitali i opieki medycznej oraz przeznaczonych do działalności gospodarczej, wybudowanych, w trakcie budowy i prognozowanych do wybudowania (art. 47a ust. 4 pkt 5 lit. a *P.g.i.k.*).

Zgodnie z art. 47a ust. 5 *P.g.i.k.* *wójt (burmistrz, prezydent miasta) ustala numery porządkowe, o których mowa w ust. 4 pkt 5 lit. a, z urzędu lub na wniosek zainteresowanych i zawiadamia o tych ustaleniach właścicieli nieruchomości lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które tymi nieruchomościami władają.* Nadanie numeru porządkowego nieruchomości jest zatem następstwem wykonania przez organ gminy zadań wskazanych w art. 47a ust. 1 pkt 1 i ust. 5 *P.g.i.k.*

Z kolei przesłanki materialnoprawne aktualizacji danych ewidencji miejscowości, ulic i adresów, ich uzupełnienia lub zmiany zostały wskazane w § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 21 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów (Dz. U. z 2021 r. poz. 1368) – dalej: *rozporządzenie*.

Zgodnie z § 9 *rozporządzenia*, aktualizacji danych ewidencji, ich uzupełnienia lub zmiany dokonuje się z urzędu w trybie czynności materialno-technicznej, w przypadku gdy:

- 1) nastąpiła zmiana danych, o których mowa w § 4 ust. 1-3;
- 2) został nadany nowy numer porządkowy;
- 3) nadano nazwę ulicy albo placowi w drodze uchwały rady gminy;
- 4) została ustalona nowa urzędowa nazwa miejscowości w trybie przepisów art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443);
- 5) obiekty przestrzenne ujawniane w ewidencji zakończyły swój cykl istnienia;
- 6) istniejąca numeracja porządkowa zawiera wady utrudniające jej wykorzystywanie;
- 7) zostały stwierdzone rozbieżności z innymi rejestrami publicznymi, które wskazują na konieczność poprawy ewidencji.

W myśl § 10 *rozporządzenia* w dniu, w którym dokonano aktualizacji ewidencji, organ prowadzący ewidencję przekazuje do państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG) nowe albo zmienione dane ewidencji dotyczące ulic, placów i punktów adresowych, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego stosowanego do prowadzenia ewidencji.

W orzecznictwie sądowym, jako utrwalony traktuje się pogląd, że nadanie numeru porządkowego dokonywane jest w formie czynności z zakresu administracji publicznej i jest to czynność o charakterze technicznym (zob. wyrok NSA z dnia 1 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 6/07, LEX nr 447879; wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2002 r., sygn. akt SA/Bk 1074/01, ONSA 2003/2/65, *źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Przechodząc do oceny legalności uchwały Nr XIX.91.2025 Rady Gminy Słubice, należy wskazać, że istotnie narusza ona prawo, gdyż została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 18 ust. 1 *u.s.g.*

Zadanie polegające na ustalaniu numerów porządkowych jest bowiem zadaniem gminy (art. 47a ust. 1 pkt 1 *P.g.i.k.*), ale wyraźnie przypisanym wójtowi (art. 47a ust. 5). To samo dotyczy również aktualizacji danych ewidencji, ich uzupełnienia lub zmiany, w przypadku, o którym mowa w § 9 pkt 6 i pkt 7 *rozporządzenia*, na co również wskazuje § 12 ust. 3 *rozporządzenia*. W myśl tego przepisu, *w przypadku gdy w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia istnieją numery porządkowe niespełniające wymogów określonych w § 6 ust. 4, organ prowadzący ewidencję miejscowości, ulic i adresów dokonuje przenieumerowania z urzędu albo wnosi do rady gminy o wszczęcie procedury zmiany rodzaju miejscowości zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1443) – dalej *u.u.n.m.*

Wywiedzenie kompetencji dla rady gminy, która w przedmiotowej uchwale potwierdziła wykonanie czynności materialno - technicznej będącej w kompetencji organu wykonawczego, nie znajduje zatem podstaw prawnych.

Zdaniem organu nadzoru wójt (a tym bardziej rada gminy) nie może w ramach domniemanych kompetencji dokonać innych zmian niż związanych z tzw. „przenumerowaniem”. Z powyższego przepisu *rozporządzenia* wynika również, że jeśli trzeba dokonać zmiany rodzaju miejscowości (rodzaj to w szczególności: miasto, osiedle, wieś, osada, kolonia, przysiółek i ich części – art. 2 pkt 11 *u.u.n.m.*) wójt powinien wystąpić do rady gminy, by wszczęła procedurę dotyczącą tej zmiany. Zmiany dokonuje minister właściwy do spraw administracji publicznej, w drodze rozporządzenia, zgodnie z art. 7 *u.u.n.m.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej przepisy prawa wykluczają kompetencję Rady Gminy Słubice do podjęcia uchwały Nr XIX.91.2025 z dnia 3 listopada 2025 r. *w sprawie zmiany numeracji porządkowej w miejscowości Potok Czarny – integralnej części miejscowości Potok Biały*. Stanowisko organu nadzoru w niniejszej sprawie potwierdza orzecznictwo sądowe. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie podkreśla się nielegalność

uchwał i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, które wykraczają poza zadania powierzone im w ustawie i to niezależnie od nazwy wydanego aktu bądź jego normatywnego czy pozanormatywnego charakteru. *Domniemanie właściwości rady gminy stosownie do art. 18 ust. 1 u.s.g. nie może (...) polegać na przyznaniu jej uprawnień do czynności należących do sfery wykonawczej bądź wpływających na tę sferę, gdyż stanowiłoby to naruszenie wyrażonej w art. 169 Konstytucji zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze* (wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17, LEX nr 2371162; podobnie: wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 269/11, LEX nr 992533; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 716/09, LEX nr 582492).

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, w badanej sprawie, doszło do naruszenia § 12 ust. 3 rozporządzenia. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 26 września 2024 r. Sąd podkreślił, iż ewentualne wady (...) ewidencji, a także rozbieżności z innymi rejestrami powinny uzasadniać zastosowanie trybu aktualizacji danych ewidencji, ich uzupełnienia lub zmiany w odpowiednim trybie (patrz § 9 pkt 7 rozporządzenia z 21 lipca 2021 r.) (sygn. akt I OSK 1022/24, LEX nr 3854601). W badanej sprawie taki tryb nie został jednak zastosowany.

Tymczasem, *organ gminy dokonując tak istotnej dla funkcjonowania właścicieli nieruchomości czynności skutkującej zmianą numerów porządkowych domów mieszkalnych (zawiadomienie generuje konieczność dostosowania ważnych dla prawa publicznego i prywatnego dokumentów) winien wskazać adresatom owej czynności wyraźną podstawę prawną swych działań, tak aby nie stwarzać niebezpieczeństwa konieczności wypełniania tej podstawy w sposób swobodny zarówno przez osoby, których interesu prawnego czynność ta dotyczy jak również instytucje kontroli (...)* (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 marca 2025 r. sygn. akt II SA/Po 34/25, LEX nr 3849931).

Reasumując, uznać należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jest w pełni uzasadnione, gdyż narusza ona porządek prawny w stopniu istotnym. W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g. wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące

do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1 - 2, str. 101 - 102).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 *u.s.g.* 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.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała nr XIX.91.2025 Rady Gminy Słubice istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Radzie Gminy Słubice przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/