



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 30 kwietnia 2025 r.

WP-O.4131.7.2025

**Rada Gminy Czerwin**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) – dalej: *u.s.g.*

**stwierdzam nieważność:**

uchwały nr XI/21/25 Rady Gminy Czerwin z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie nadania drodze kategorii drogi gminnej – (dalej: *Uchwała*) w całości.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 marca 2025 r. Rada Gminy Czerwin podjęła uchwałę nr XI/21/25 w sprawie nadania drodze kategorii drogi gminnej. Szczegółowe położenie i przebieg drogi wymienionej w § 1 ww. uchwały, przedstawia załącznik graficzny, stanowiący integralną część kwestionowanej uchwały.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 1 kwietnia 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320 i 1222) – dalej: *u.d.p.* W § 4 uchwały Rada Gminy Czerwin postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.*

Pismem z dnia 29 kwietnia 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Czerwin o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/21/25.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, przedmiotowa uchwała w całości istotnie narusza prawo, tj. art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2a ust. 2 *u.d.p.*

Organ nadzoru stwierdził co następuje.

Rada Gminy Czerwin, po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Ostrołęckiego, w § 1 *Uchwały* zaliczyła do kategorii dróg gminnych, drogę zlokalizowaną na działkach ewidencyjnych nr 646/1, 649/1, 647/1, 654/4, 647/5 i 686 (obręb Suchcice) oraz na działkach nr 229/1, 230/1, 619, 610/1 (obręb Dzwonek). Wójt Gminy Czerwin, zgodnie z art. 7 ust. 2 *u.d.p.* wystąpił w dniu 21 lutego 2025 r., z wnioskiem do Zarządu Powiatu w Ostrołęce o wydanie opinii dotyczącej zaliczenia przedmiotowej drogi do kategorii dróg gminnych i uchwałą Zarządu Powiatu nr 223/2025 z dnia 25 lutego 2025 r. otrzymał opinię pozytywną.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ust. 1 *u.d.p.*, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służącą miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Przepis ten w ust. 2 stanowi, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Zgodnie natomiast z art. 1 *u.d.p.*, 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. Z art. 2 ust. 1 ww. ustawy wynika, że droga gminna jest jedną z kategorii dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2, dodany do tej ustawy z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa* (Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z późn. zm.) stanowi wprost, że drogi gminne stanowią własność właściwego samorządu gminy.

W świetle zatem przytoczonych regulacji oraz w ugruntowanym już orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których taka droga przebiega (wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r. sygn. akt I OSK 708/14, wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 1908/14,

wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 459/15). Zatem droga, której przebieg zlokalizowany jest na nieruchomości, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do kategorii dróg gminnych. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 6 marca 2013 r. wskazał, że konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu ulicy do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których taka droga przebiega. Powyższe stwierdzenie wynika wprost z przepisu art. 2a ust. 2 Ustawy o drogach publicznych, w świetle którego drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (sygn. akt II SA/Bd 1209/12).

Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2020 r. (sygn. akt I OSK 2846/19), wprost stwierdził, iż droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do kategorii dróg gminnych. Wobec tego uchwała, która zalicza do dróg gminnych drogę, która nie jest własnością gminy, narusza w sposób istotny art. 7 ust. 1 *u.d.p.*, z którego wynika, że tylko droga spełniająca warunki zaliczenia do dróg publicznych może być zaliczona do dróg gminnych (tak stanowi wyrok NSA z dnia 25 listopada 2015 r. sygn. akt I OSK 2030/15).

Zatem wniosek interpretacyjny, że konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych, jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega, w orzecznictwie sądowo-administracyjnym nie budzi jakichkolwiek wątpliwości (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2020 r. sygn. akt I OSK 3123/15; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 3743/18; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r. sygn. akt I OSK 991/16; wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2015 r. sygn. akt I OSK 459/15; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r. sygn. akt I OSK 1908/14; wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 148/09). Powyższe stanowisko jest również przyjmowane w piśmiennictwie (por. W. Szydło, *Praworzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych*, ST 2013, nr 1-2, s.118 i n.).

Stanowisko w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r. (prawomocny) podzielił w pełni argumentację przedstawioną przez Wojewodę Mazowieckiego, uznając ją za własną oraz stwierdził: *Stąd też – w ślad za orzecznictwem – należy stwierdzić, że droga, która nie jest własnością gminy nie może być drogą gminną i z tego*

*powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych (por. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., II OSK 2441/10). Uchwała o zaliczeniu drogi do drogi publicznej powinna być poprzedzona czynnościami, które zmierzają do przejęcia własności drogi przez gminę. Z tego względu przed podjęciem uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii drogi gminnej, działki przez które droga ma przebiegać, muszą stanowić własność gminy (sygn. akt VII SA/Wa 1368/19).*

W toku przeprowadzonego przez organ nadzoru postępowania wyjaśniającego, ustalono, że w dacie podjęcia uchwały część drogi wskazanej w treści regulacji przedmiotowej uchwały nie znajdowała się na gruntach stanowiących własność Gminy Czerwin.

W dniu 16 kwietnia 2025 r. pismem nr WP-O.40.11.2025 Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru, zwrócił się do Wójta Gminy Czerwin o udzielenie m. in. informacji, czy działki, po których przebiega droga wskazana w *Uchwale*, zaliczana do kategorii dróg gminnych, stanowią własność Gminy Czerwin.

W odpowiedzi nadesłanej do Wojewody Mazowieckiego w dniu 22 kwietnia 2025 r. Wójt Gminy Czerwin wskazał na status prawny wszystkich wymienionych w *Uchwale* nieruchomości. Wyjaśnił, iż działki ewidencyjne nr 646/1 i 649/1 (obręb ewidencyjny Suchcice) oraz działki nr 229/1 i 230/1 (obręb ewidencyjny Dzwonek), stanowią własność Gminy Czerwin na podstawie ostatecznej decyzji Starosty Ostrołęckiego Nr 24/2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. znak: BOŚiR.6740.1.23.2023, zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany i udzielającej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pod nazwą: budowa drogi gminnej w miejscowości Suchcice oraz Dzwonek od km 0+000,00 do km 0+168,16 gm. Czerwin, powiat ostrołęcki, woj. mazowieckie, która stała się ostateczna z dniem wydania decyzji Wojewody Mazowieckiego Nr 86/SPEC/2024 znak: WIR-I.7821.40.1.2024.LK tj. 10 lipca 2024 r. Z nadesłanych przez Wójta Gminy Czerwin wyjaśnień wynika również, iż działki ewidencyjne o numerach 647/1, 654/4, 647/5 i 686 (obręb Suchcice) są wpisane do księgi wieczystej nr OS1O/00079274/6, gdzie w dziale II jako właściciel wpisana jest Gmina Czerwin. Również działka nr 610/1 (obręb Dzwonek) stanowi własność Gminy Czerwin i jest wpisana do księgi wieczystej nr OS1O/00058408/2, gdzie w dziale II jako właściciel wpisana jest Gmina Czerwin.

Natomiast – jak wynika z nadesłanego pisma Wójta – w ewidencji gruntów i budynków dla działki ewidencyjnej 619 Gmina Czerwin wpisana jest jako władający samoistny. Oznacza to, iż ostatnia z przedstawionych nieruchomości, stanowiąca część składową drogi wyznaczonej przez *Uchwałę*, do nadania jej kategorii drogi gminnej, nie stanowi własności Gminy Czerwin. Ponadto należy zauważyć, że działka numer 619

nie została objęta decyzją Starosty Ostrołęckiego nr 24/2023 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o której była mowa powyżej.

W konsekwencji *Uchwała*, która zalicza do kategorii dróg gminnych drogę zlokalizowaną na działkach niestanowiących własności gminy, narusza w sposób istotny art. 7 ust. 1 w związku z art. 2a ust. 2 *u.d.p.*

Wyżej powołane przepisy ustawy jednoznacznie wskazują, że uchwała o zaliczeniu drogi do kategorii drogi publicznej (gminnej) powinna być poprzedzona czynnościami zmierzającymi do przejęcia własności drogi przez podmiot publiczny, a nie odwrotnie (wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt I OSK 148/09).

Podkreślić należy, że żaden przepis nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu, zajętego pod drogę, na rzecz jednostki samorządu gminnego, z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych. Zgodnie bowiem z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2009 r.: *(...) konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Powyższe stwierdzenie wynika wprost z przepisu art. 2a ust.2 Ustawy o drogach publicznych, w świetle którego drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Skoro zatem żaden przepis nie przewiduje automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz jednostki samorządu gminnego z chwilą wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych, to oczywistym jest, że już przed podjęciem uchwały, o której mowa, działki, przez które droga gminna ma przebiegać muszą stanowić własność gminy (...)* (sygn. akt II SA/GI 506/09).

Wobec powyższego oczywistym jest, że obowiązkiem Gminy Czerwin jest uporządkowanie stanu prawnego (własności) wszystkich działek i podjęcie odpowiednich działań w tym kierunku przed podjęciem uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/GI 1021/18).

Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2014 r. stwierdził, że *(...) droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych i niepublicznych osób prawnych, a to z tego względu, że zgodnie z art. 140 k.c., w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Konieczną zatem*

*przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę gminy uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg gminnych jest legitymowanie się przez gminę prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Zatem droga, która nie jest własnością gminy, nie może być drogą gminną i z tego powodu nie może być zaliczona do dróg gminnych (sygn. akt I OSK 708/14).*

W konsekwencji, Rada Gminy Czerwin nie była uprawniona do podjęcia kwestionowanej uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, bowiem działka nr ewid. 619 (obręb Dzwonek) gm. Czerwin w dacie podjęcia uchwały nie znajdowała się na gruntach stanowiących własność Gminy Czerwin, tylko pozostawała w jej władaniu na zasadach samoistnego posiadania.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje, że nie można wyeliminować z obrotu prawnego ww. *Uchwały* tylko w części, tj. w zakresie, w jakim działka nr. ewid. 619 jest we władaniu samoistnym gminy. W obrocie prawnym nie można pozostawić części *Uchwały* ze względów legislacyjnych oraz z uwagi na okoliczność, że naruszyłoby to zasady prawidłowego przebiegu dróg gminnych.

Stąd też, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Czerwin, podejmując uchwałę nr XI/21/25 z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie nadania drodze kategorii drogi gminnej, istotnie naruszyła art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2a ust. 2 *u.d.p.*. Powyższe istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Gminy, uchwalając przedmiotową uchwałę i określając szczegółowe jej postanowienia nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. Stosownie do treści art. 94 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.) - dalej: *Konstytucja RP*, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 *Konstytucji RP* obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasad praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 *Konstytucji RP* wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego

(tak: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, Legalis nr 820291). Nadmienić także należy, że – w konsekwencji – postanowienia uchwały stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie praw w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej *Uchwały* Rady Gminy Czerwin w całości jest w pełni uzasadnione.

Ponadto należy stwierdzić, że z treści uchwały w sprawie nadania drodze kategorii drogi gminnej, w tym z załączników stanowiących jej integralną część, powinno jasno wynikać, jaki odcinek drogi zostaje zaliczany do ww. kategorii.

Powyższy wymóg ma umożliwić weryfikację dokonanej przez Radę Gminy rozstrzygnięcia. Wskazanie numerów działek jest tu elementem obligatoryjnym, ale niewystarczającym. Dla pełnego zobrazowania przebiegu konieczne jest osadzenie ich w urzędowym dokumencie mapowym. Analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem wskazanie odcinka drogi zaliczanej do drogi gminnej nie może budzić wątpliwości i powinno być dokładnie zaznaczone na mapie geodezyjnej. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa sądowo administracyjnego brak precyzyjnego określenia (opisu) przebiegu drogi, brak skali załączników graficznych (mapek), zbyt duża skala mapy, nieczytelne numery działek, po których przebiegają drogi, czyni uchwałę niejasną, nieprecyzyjną, niemożliwą do realizacji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2536/17, źródło: *orzeczenia.nsa.gov.pl*).

Tymczasem uchwała nr XI/21/25 nie spełnia opisanych powyżej wymogów. Należy bowiem zauważyć, że załącznik do tej uchwały w postaci mapy jest całkowicie nieczytelny i nie spełnia wymogu mapy geodezyjnej (brak legendy i odpowiedniej skali), co oznacza, że nie jest możliwe odczytanie składających się na drogę publiczną numerów działek

oraz niebudzącą wątpliwości lokalizację odcinka drogi zaliczanej do kategorii dróg publicznych.

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* 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 judykatury oraz 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).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Czerwin Nr XI/21/25, z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie nadania drodze kategorii drogi gminnej istotnie narusza obowiązujący porządek prawny, tj. art. 7 ust. 1 i ust. 2 i art. 2a ust. 2 *u.d.p.*, co czyni koniecznym wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

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 wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w całości, z dniem jego doręczenia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/