



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 czerwca 2026 r.

Poz. 4842

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.106.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/170/2026 Rady Gminy Chodzież z dnia 14 maja 2026 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 maja 2026 r. Rada Gminy Chodzież podjęła uchwałę nr XXII/170/2026 zmieniającą uchwałę w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust.2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity - Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych (tekst jedn. - Dz. U. z 2025 r. , poz. 889)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 maja 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W myśl § 1 badanej uchwały: „W uchwale nr XV/100/2019 Rady Gminy Chodzież z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych [dalej: „uchwała zmieniana”], wprowadza się następujące zmiany: 1) Załącznik nr 1 otrzymuje brzmienie, jak w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały. 2) Załącznik nr 4 otrzymuje brzmienie, jak w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały”.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Rada Gminy Chodzież przywołała przepis art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej „u.d.p.”, zgodnie z którym: „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). Uzupełniając należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 7a u.d.p., w myśl których: „Organy właściwe w sprawach zaliczenia do kategorii i ustalenia przebiegu dróg, przekazując propozycje zaliczenia do kategorii lub propozycje ustalenia przebiegu dróg, wyznaczają termin do przedstawienia opinii, o których mowa w art. 5-7. Wyznaczony termin zgłaszania opinii nie może być krótszy niż 21 dni od dnia doręczenia propozycji do zaopiniowania” (ust. 1), „Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznaje się za akceptację propozycji” (ust. 2).

Jak wskazuje treść przepisu zmieniającego (§ 1 uchwały), nowelizacją objęty został załącznik nr 1 oraz załącznik nr 4 do uchwały zmienianej. Załącznik nr 1 obejmuje wyszczególnienie dróg zaliczonych do kategorii dróg gminnych i zarazem ustalenie ich przebiegu, na co wskazuje brzmienie § 1 uchwały zmienianej: „Do kategorii dróg gminnych Gminy Chodzież zalicza się drogi wyszczególnione w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały i ustala się ich przebieg zgodnie z tym załącznikiem”. Z kolei w załącznikach nr 2, 3 i 4 do uchwały zmienianej ustalono przebieg dróg gminnych, o których mowa w § 1 tej uchwały, z oznaczeniem na mapach, przy czym będący przedmiotem nowelizacji załącznik nr 4 dotyczy drogi w obrębie Studzieniec.

Należy zauważyć, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem załącznika nr 1 do uchwały zmienianej, w obrębie Studzieniec do kategorii drogi gminnej zaliczono działki o numerach: 66/14, 66/24, 65/19 oraz 66/23 i tak też ustalono przebieg tej drogi na załączniku mapowym nr 4. Dokonana badaną uchwałą nowelizacja załącznika nr 1 wskazuje, że do kategorii drogi gminnej w obrębie Studzieniec zaliczono działki o numerach 66/6, 66/14, 66/24 i 65/19. Znowelizowany katalog obejmuje **nową działkę nr 66/6**, której nie było w załączniku nr 1 do uchwały zmienianej w pierwotnym brzmieniu, a jednocześnie **pomija działkę nr 66/23**. Przebieg drogi zaznaczony został kolorem zielonym na zmienianym załączniku mapowym nr 4 (załącznik nr 2 do badanej uchwały).

Powyższe pozwala uznać, że **mocą badanej uchwały dokonano zaliczenia do kategorii dróg gminnych drogę obejmującą nową działkę nr 66/6, a zarazem pozbawiono kategorii drogi gminnej części drogi zlokalizowanej na działce nr 66/23**. Na taki też zamiar dokonywanej nowelizacji wskazuje następujący fragment uzasadnienia do badanej uchwały: „Działka 66/6 została przejęta przez Gminę Chodzież od Skarbu Państwa na cele inwestycji infrastrukturalnych – pod drogę gminą (nabycie nastąpiło nieodpłatnie, w drodze darowizny). Planowana modernizacja drogi polegać będzie na włączeniu dz. 66/6 do drogi publicznej oraz pozbawienie kategorii drogi publicznej dla dz. 66/23”.

Tryb pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii został przewidziany w postanowieniach art. 10 u.d.p. Stosownie do tych unormowań: „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” (ust. 3). Wzmiankowany w przepisie art. 10 ust. 2 u.d.p. tryb właściwy do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii, konieczny do zastosowania również w przypadku pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii, został uregulowany w cytowanych wcześniej przepisach art. 7 i art. 7a u.d.p.

Z przytoczonych przepisów u.d.p. wynika zatem, że zarówno zaliczenie drogi do kategorii drogi gminnej jako drogi publicznej, jak i pozbawienie drogi gminnej dotychczasowej kategorii wymaga uchwały rady gminy, podjętej po uprzednim zasięgnięciu opinii zarządu właściwego powiatu. Nadto pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii może nastąpić jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii (z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania), przy czym ustawodawca wyznacza dla tych czynności ramy czasowe. Ani w treści samej uchwały, ani w jej uzasadnieniu nie podano jednak, czy w niniejszej sprawie spełnione zostały omawiane wymogi formalnoprawne.

W związku z powyższym organ nadzoru pismem znak: NP-II.4131.1.106.2026.4 z dnia 1 czerwca 2026 r. zawiadomił Radę Gminy Chodzież o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, wzywając jednocześnie do złożenia wyjaśnień w sprawie zachowania wymogów i procedury pozbawienia kategorii drogi publicznej dla dz. 66/23 (zaliczonej do kategorii dróg gminnych mocą uchwały nr XV/100/2019 Rady Gminy Chodzież z dnia 8 listopada 2019 r.) wynikających z art. 10 ust. 1-3 w związku z art. 7 ust. 2 u.d.p. W szczególności organ nadzoru wniósł o wskazanie przyczyn pozbawienia kategorii drogi publicznej (gminnej) dla działki nr 66/23, jak również czy zachowany został wymóg zasięgnięcia opinii właściwego zarządu powiatu zarówno w sprawie zaliczenia do kategorii dróg

gminnych działki nr 66/6, jak i pozbawienia drogi zlokalizowanej na działce nr 66/23 kategorii drogi publicznej (gminnej).

Odpowiedzi na powyższe udzieliła Wójt Gminy Chodzieży, wyjaśniając w piśmie z 8 czerwca 2026 r. znak: OGZ.0711.22.2026, że: „[...] pominięcie działki nr 66/23 to błąd pracownika wynikający z przesłania wstępnego projektu uchwały pomiędzy stanowiskami UG. Załącznik graficzny obejmuje działkę 66/23. Działka 66/6 została przekazana przez Zarząd Powiatu Chodzieskiego na rzecz Gminy Chodzież z przeznaczeniem na drogę, dlatego nie wystąpiono o opinię w sprawie zaliczenia działki do kategorii dróg publicznych”.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień, organu nadzoru podkreśla, że powołany błąd pracownika nie zmienia faktu, że uchwała nr XXII/170/2026 zmieniająca uchwałę w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, zawierająca przepis zmieniający o wskazanej na wstępie treści, została skutecznie uchwalona przez Radę Gminy Chodzież i wprowadzona do obrotu prawnego. W dniu 27 maja 2026 r. uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 4228 i - zgodnie z dyspozycją jej § 3 - weszła w życie z dniem 11 czerwca 2026 r., stając się częścią obowiązującego na terenie Gminy Chodzież porządku prawnego ze wszystkimi skutkami dla aktu prawa miejscowego. Nie budzi zatem wątpliwości, że mocą badanej uchwały doszło do opisanych wcześniej zmian kategorii drogi nr 1911028P w obrębie Studzieniec polegających z jednej strony na zaliczeniu do kategorii drogi gminnej fragmentu drogi zlokalizowanego na działce nr 66/6, a z drugiej - na pozbawieniu tej kategorii części drogi zlokalizowanej na działce nr 66/23.

Nie budzi też wątpliwości, że dokonane zmiany zostały uchwalone przez Radę Gminy Chodzież z pominięciem wymaganej przez ustawodawcę procedury, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.d.p. Wbrew dyspozycji normy kompetencyjnej, przed podjęciem badanej uchwały nie zasięgnięto bowiem opinii właściwego zarządu powiatu (Zarządu Powiatu Chodzieskiego).

Zgodnie z art. 7 u.d.p. zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych (i odpowiednio pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej na podstawie art. 10 u.d.p.) jest jednym z przypadków, dla którego został przewidziany określony tryb postępowania. Uzyskanie opinii innego organu, to czynność z zakresu współdziałania, która powinna zostać dokonana przed podjęciem decyzji, mimo że opinia zarządu powiatu nie jest wiążąca.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli przepisy w katalogu formalnych warunków podjęcia uchwały, wymagają przed jej uchwaleniem uzyskania opinii zarządu powiatu, to naruszenie przez Radę Gminy Chodzież przewidzianego przez ustawodawcę trybu postępowania ma charakter istotnego naruszenia prawa i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała powinna bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały powinna być zgodna z przepisami prawa, a tryb jej podjęcia powinien odpowiadać określonym procedurom. Naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał trzeba zaliczyć do naruszeń istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy (por. wyrok WSA w Warszawie z 2 grudnia 2019 r., IV SA/Wa 2335/19).

Nie zasługuje przy tym na uwzględnienie argument przedstawiony przez Wójt Gminy Chodzież, że „działka 66/6 została przekazana przez Zarząd Powiatu Chodzieskiego na rzecz Gminy Chodzież z przeznaczeniem na drogę, dlatego nie wystąpiono o opinię w sprawie zaliczenia działki do kategorii dróg publicznych”. Procedura przekazania przedmiotowej działki nie może, zdaniem organu nadzoru, zastąpić procedury opiniowania konkretnego projektu uchwały rady gminy w przedmiocie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych, której wprost wymaga ustawodawca w art. 7 ust. 2 u.d.p.

Nadto należy mieć na względzie, że również pozbawienie kategorii drogi publicznej (gminnej) fragmentu drogi zlokalizowanej na działce nr 66/23, do czego w istocie doszło mocą badanej uchwały, wymagało wcześniejszego zasięgnięcia opinii Zarządu Powiatu Chodzieskiego. W niniejszej sprawie wymóg ten nie został spełniony, co narusza w sposób istotny art. 7 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 2 u.d.p.

Podsumowując, Rada Gminy Chodzież podjęła badaną uchwałę z pominięciem przewidzianego w art. 7 ust. 2 (także w związku z art. 10 ust. 2) u.d.p. obowiązku uzyskania opinii Zarządu Powiatu Chodzieskiego w stosunku do projektu tej uchwały. Niewyczerpanie przez radę trybu podjęcia uchwały, to jest

niezasięgnięcie opinii właściwego zarządu powiatu, stanowi istotne naruszenie wskazanych przepisów u.d.p. i skutkuje koniecznością wyeliminowania uchwały w całości z obrotu prawnego.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że przeprowadzona nowelizacja narusza w sposób istotny art. 10 ust. 3 u.d.p., bowiem dokonane mocą badanej uchwały pozbawienie fragmentu drogi zlokalizowanej na działce nr 66/23 w obrębie Studzieniec kategorii drogi gminnej nie nastąpiło w żadnej z sytuacji dopuszczonych przez ustawodawcę w tym przepisie. Wójt Gminy Chodzież wprost wskazała, że „pominięcie działki nr 66/23 to błąd pracownika [...]”, w związku z czym w niniejszej sprawie nie doszło ani do jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii, ani też nie można tu mówić o przypadku wyłączenia drogi z użytkowania. Wada ta również stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru chciałby się odnieść także do znowelizowanego mocą badanej uchwały załącznika nr 4 do uchwały zmienianej. Z wyjaśnień Wójt Gminy Chodzież wynika, że choć w załączniku nr 1 (na skutek błędu) pominięto działkę nr 66/23, to działkę tę zawiera „załącznik graficzny”. Należy jednak zwrócić uwagę, że powołany załącznik graficzny (tj. załącznik nr 4 do uchwały zmienianej) w brzmieniu nadanym mocą badanej uchwały, zawiera mapę, na której kolorem zielonym zaznaczono przebieg drogi gminnej w obrębie Studzieniec. Nie wskazuje on jednak numerów działek, przez które ta droga przebiega. Trudno zatem w sposób niewątpliwy przyjąć, że obejmuje ona działkę nr 66/23. Jedynie porównanie tego załącznika z jego pierwotnym brzmieniem pozwala domniemywać, że kontury zaznaczonej drogi obejmują działki o numerach: 66/6, 66/14, 66/24, 65/19 oraz 66/23, co jednak pozostaje niespójne z nowelizowanym brzmieniem załącznika nr 1, w którym działka nr 66/23 nie została wymieniona.

W kontekście powyższego należy wyjaśnić, że ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy podejmowanej na podstawie odrębnego przepisu upoważniającego, tj. art. 7 ust. 3 u.d.p. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, jednak ma charakter jedynie deklaratoryjny, na co słusznie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 7 marca 2024 r., II GSK 1465/23, przyjmując w konsekwencji, że: „Uchwała w przedmiocie ustalenia przebiegu drogi gminnej odnosić się może wyłącznie do nieruchomości wchodzących w skład istniejących dróg gminnych i jej celem jest jedynie uporządkowanie i potwierdzanie przebiegu pasa drogowego drogi gminnej. Uchwała podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 u.d.p. nie może zastępować uchwały, o której jest mowa w art. 7 ust. 2 u.d.p.”. Nie można zatem uznać, że ujęcie działki nr 66/23 na załączniku graficznym (pomijając wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie), ustalającym jedynie przebieg drogi gminnej nr 191028P w obrębie Studzieniec na podstawie art. 7 ust. 3 u.p.d., powoduje, że działka ta pozostaje drogą gminną. Pominięcie tej działki w załączniku nr 1 do uchwały, którego treść ma charakter konstytutywny, wyraźnie pozbawia ten fragment drogi kategorii drogi gminnej, czego nie mogą „naprawić” deklaratoryjne ustalenia znowelizowanego załącznika nr 4 od uchwały zmienianej.

W stosunku do badanej uchwały należy, zdaniem organu nadzoru, podnieść także zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa. Znowelizowany tą uchwałą załącznik nr 4 do uchwały zmienianej, poprzez brak wskazania na mapie obrazującej przebieg drogi gminnej numerów działek, na której zlokalizowana jest ta droga, pozostaje niejasny, a ustalenia w tym przedmiocie są możliwe jedynie poprzez skomplikowane zabiegi interpretacyjne. Z kolei ustalenie, że załącznik ten obejmuje także działkę nr 66/23, nie jest spójne z postanowieniami zawartymi w załączniku nr 1 do uchwały, budząc istotne wątpliwości co do statusu drogi zlokalizowanej na tej działce.

W powołanym powyżej wyroku z 7 marca 2024 r., II GSK 1465/23, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego „musi posiadać na tyle dookreśloną i przewidywalną treść normatywną, aby z jej treści wynikało jaki jest rzeczywisty przebieg drogi gminnej, w szczególności które z działek tworzą pas drogowy takiej drogi i jakie są jej granice. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury, co do parametrów lokalizacji powiększonego pasa drogowego drogi gminnej, nie wskazuje numerów działek, nie precyzuje czy granice pasa drogowego odnoszą się do granic ewidencyjnych działek czy też jedynie ich części, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie późniejszych rozstrzygnięć indywidualnych, chociażby związanych z zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego, ewentualnych kar z tym związanych czy też procesów inwestycyjnych prowadzonych przez zarządcę takiej drogi. Należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie, i z jakich przyczyn może mieć znaczenie prawne”.

Powyższych standardów nie spełnia badana uchwała, godząc tym samym w zasadę określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem organu nadzoru, opisane naruszenia w tym zakresie są na tyle istotne, że nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa, co rodzi konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*.

Mając na względzie charakter i liczbę wad prawnych, jakimi obarczona została badana uchwała, koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Wobec powyższego, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Chodzież

Wójt Gminy Chodzież