



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 października 2025 r.

WP-R.4131.19.2025

### Rada Miejska w Warce

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/193/25 Rady Miejskiej w Warce z dnia 25 września 2025 r. *w sprawie wyrażenia zgody na pozbawienie kategorii drogi publicznej działek nr ew. geod.:2353/26 i 2353/27 stanowiących drogę publiczną Nr 161113W, tj. ul. Jana Skrzetuskiego w Warce, gm. Warka.*

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Warce podjęła w dniu 25 września 2025 r. uchwałę Nr XXIV/193/25 *w sprawie wyrażenia zgody na pozbawienie kategorii drogi publicznej działek nr ew. geod.:2353/26 i 2353/27 stanowiących drogę publiczną Nr 161113W, tj. ul. Jana Skrzetuskiego w Warce, gm. Warka.*

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 10 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) oraz Uchwały Nr 89/2025 Zarządu Powiatu Grójeckiego z dnia 17 września 2025 r. *w sprawie: zaopiniowania wniosku o pozbawienie części drogi z użytkowania, tj. zaliczenie jej do dróg wewnętrznych.*

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 września 2025 r. i z urzędu została poddana kontroli legalności. Analiza treści uchwały wykazała, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru 14 października 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z art. 10 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych, organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Ponadto, w przypadku pozbawienia kategorii drogi gminnej ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii może nastąpić wyłącznie z jednoczesnym zaliczeniem danej drogi do nowej kategorii. Zgodnie z założeniem ustawodawcy pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego zaliczenia jej do nowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji wyłączenia drogi gminnej z użytkowania. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego.

Rada Miejska w § 3 uchwały nr XXIV/193/25 postanowiła, że uchwała ta wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. pomijając obowiązek ogłoszenia jej, jako aktu prawa miejscowego, w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Uchwała w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych bądź pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej ma charakter aktu prawa miejscowego. Jest to akt prawny o charakterze generalnym, skierowany do nieograniczonego kręgu adresatów, bowiem są to zarówno mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, ale też wszyscy inni użytkownicy drogi. Jest to również akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego oraz abstrakcyjny, ponieważ będzie stosowany wielokrotnie do czasu ewentualnej zmiany kategorii drogi objętej tą uchwałą, a więc nie ulegnie skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji w niej zawartej.

Jak wskazano w orzecnictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 1998 r., sygn. akt II SA 903/98, Wyrok WSA w Lublinie z 18.09.2007 r., III SA/Lu 331/07, LEX nr 356447) rozstrzyganie o kategorii drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu administracyjnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4.04.2008 r., sygn. II OSK 102/08, NZS 2008, nr 5, poz. 103 wskazał: *Stąd też błędny jest pogląd organu jakoby uchwała o pozbawieniu drogi określonej kategorii nie była aktem prawa miejscowego. Organ nadzoru próbuje zmarginalizować nadanie drodze określonej kategorii (pozbawienie jej określonej kategorii) do funkcji jedynie informacyjnej, mimo że obowiązek nadania takiej kategorii przez radę powiatu wynika wprost z ustawy o drogach publicznych, co z kolei sprawia, że sama uchwała nie zawiera norm regulujących zasady i konsekwencje zmiany kategorii drogi publicznej. Akty prawa miejscowego, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, mają charakter generalny, gdyż nie indywidualizują adresatów normy prawnej. Rozstrzygnięcie o kategorii*

*drogi publicznej ma charakter ogólnego aktu, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi i w takim zakresie posiada walor normatywności.*

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 88 stanowi iż, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. 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 wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.* Z powyższych norm prawnych wynika zatem dla organów stanowiących gmin bezwzględny obowiązek określania trybu wejścia w życie uchwalanych aktów prawa miejscowego, polegającego na ich ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określeniu terminu ich wejścia w życie co najmniej 14 dni od dnia ogłoszenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 14.05.2025 r., sygn. II SA/Go 232/25, LEX nr 3883643 stwierdził: *W sytuacji, gdy obowiązujące przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawa miejscowego, będący warunkiem ich wejścia w życie, wówczas niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., co każdorazowo - bez względu na treść aktu - skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu w całości. Nieważność dotyczy wówczas całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych. Nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (por. wyroki NSA z 13 marca 2014 r., III OSK 1522/22, z 16 grudnia 2019 r., II OSK 3156/18, z 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12).*

Mając na uwadze powyższe, brak ogłoszenia przedmiotowej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące jego nieważnością.

Ponadto, w zakwestionowanej uchwale w § 1 Rada postanowiła: *Wyraża się zgodę na pozbawienie kategorii drogi publicznej, tj. działek nr ew. geod. 2353/26 i 2353/27 stanowiących część drogi publicznej Nr 161113W, tj. ul. Jana Skrzetuskiego w Warce, gm. Warka będących własnością Gminy Warka, opisanej w księdze wieczystej nr RA1G/00042708/3 i wyłączenie tej części drogi z użytkowania, tj. zaliczenie jej do dróg wewnętrznych.*

Wskazany zapis uchwały wykracza poza granice kompetencji przyznaných radzie gminy przez ustawodawcę, ponieważ wyłączenie części drogi z użytkowania nie może polegać na zaliczeniu jej do dróg wewnętrznych.

Przede wszystkim należy wskazać, że ustawa *o drogach publicznych* nie zawiera definicji legalnej pojęcia „wyłączenie drogi z użytkowania”. Okoliczność ta powinna być zatem przedmiotem rozważań organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego każdorazowo przy podejmowaniu uchwały o pozbawieniu drogi określonej kategorii i wyłączeniu jej z użytkowania (zob. wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 3382/19).

Ponadto, pozbawienie części drogi kategorii drogi publicznej i zaliczenie jej do dróg wewnętrznych jest niedopuszczalne. Z treści uchwały wynika natomiast, że pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej oznacza jej likwidację i równoczesną kwalifikację jako drogi wewnętrznej. Podkreślenia wymaga fakt, że art. 2 ustawy *o drogach publicznych*, określający kategorie dróg publicznych, nie przewiduje kategorii dróg wewnętrznych. Ponadto, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* drogami wewnętrznymi są drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 3382/19: *Pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej przy uznaniu jej za drogę wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach* (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1185/12).

W konsekwencji, sformułowanie zawarte w § 1 uchwały narusza art. 10 ust. 3 ustawy *o drogach publicznych*, przez błędne utożsamienie „wyłączenia z użytkowania” z aktem ustanowienia drogi wewnętrznej.

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 doktryny 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 Miejskiej w Warce Nr XXIV/193/25 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze 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 zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z mocy prawa.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/