



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 października 2025 r.

WP-O.4131.12.2025

Rada Gminy Troszyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 - dalej: *u.s.g.*)

stwierdzam nieważność:

uchwały nr XI/69/25 Rady Gminy Troszyn z dnia 30 września 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych.

Uzasadnienie

W dniu 30 września 2025 r. Rada Gminy Troszyn podjęła uchwałę Nr XI/69/25 w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych – dalej: *Uchwała*. Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 3 października 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* (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) – dalej: *u.d.p.* Pismem z dnia 16 października 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Troszyn o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/69/25.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organu nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Troszyn podejmując ww. *Uchwałę* postąpiła w sposób sprzeczny z prawem.

W § 1 ww. uchwały Rada Gminy Troszyn postanowiła zaliczyć do kategorii dróg gminnych dwie drogi :

- 1) drogę położoną w miejscowości Chrostowo w gminie Troszyn, przebiegającą na odcinku od drogi powiatowej nr 2559W do drogi gminnej nr 251124W, tj. drogę

scharakteryzowaną zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały oraz mapą stanowiącą załącznik nr 2 do uchwały;

- 2) drogę położoną w miejscowości Chrostowo w gminie Troszyn tj. drogę scharakteryzowaną zgodnie z załącznikiem nr 3 do uchwały oraz mapą stanowiącą załącznik nr 4 do uchwały;

W § 2 ww. uchwały wskazano, że wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Troszyn.

W § 3 ww. uchwały Rada Gminy postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały nr IX/61/25 z dnia 24 czerwca 2025 r. w *sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych* (Dz. U. Woj. Maz. z 2025 r. poz. 6935).

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy obu wyżej wymienionych uchwał wynika, iż w § 1 uchylonej uchwały nr IX/61/25 z 24 czerwca 2025 r., Rada Gminy Troszyn zaliczyła uprzednio do kategorii dróg gminnych dwa analogiczne odcinki dróg:

- 1) drogę położoną w miejscowości Chrostowo w gminie Troszyn, przebiegającą na odcinku od drogi powiatowej nr 2559W do drogi gminnej nr 251124W ujętą w wykazie stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały (jednocześnie dokonano ustalenia jej przebiegu zgodnie z tym załącznikiem oraz mapą stanowiącą załącznik nr 2 do uchwały);
- 2) drogę położoną w miejscowości Chrostowo w gminie Troszyn ujętą w wykazie stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały (jednocześnie dokonano ustalenia jej przebiegu zgodnie z tym załącznikiem oraz mapą stanowiącą załącznik nr 4 do uchwały).

Analiza treści obydwu ww. uchwał prowadzi do wniosku, że uchwałą nr XI/69/25 z 30 września 2025 r. Rada Gminy Troszyn **ponownie zaliczyła do kategorii dróg gminnych odcinki, które już wcześniej (uchyloną uchwałą) zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych**. Tymczasem zgodnie z art. 7 ust.1 *u.d.p.* do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego Rada Gminy nie powinna ponownie zaliczać do kategorii dróg gminnych tych dróg, które były już zaliczone do tej kategorii. Tym samym należy uznać, że Rada Gminy Troszyn dokonała ponownego zaliczenia tych samych dróg do kategorii dróg gminnych, czym naruszyła ww. przepis art. 7 ust. 1 *u.d.p.* Jednocześnie

uchwałą nr XI/69/25 w § 3 Rada Gminy Troszyn uchyliła uchwałę IX/61/25. W ocenie Wojewody Mazowieckiego takie działanie należy uznać za nieprawidłowe.

W myśl art. 7 ust.1 *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*. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 *u.d.p.*) Stosownie zaś do art. 10 *u.d.p.*, organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii (ust. 1). Pozbawienie 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. Z brzmienia przywołanych przepisów wynika, iż Rada Gminy posiada upoważnienie zarówno do zaliczenia danej drogi do kategorii drogi gminnej, jak również do pozbawienia takiej drogi dotychczasowej kategorii. Zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych (pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej) następuje w drodze uchwały organu stanowiącego, której podjęcie wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwego zarządu powiatu.

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. Jedyny wyjątek od powyższej zasady stanowi sytuacja wyłączenia drogi gminnej z użytkowania.

Zatem ustawodawca wskazał, jaka jest procedura i tryb postępowania dla zaliczenia i pozbawienia dróg kategorii gminnej. Analiza przywołanych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, iż brak jest w nich regulacji, które upoważniałyby Radę Gminy do podejmowania uchwały w przedmiocie uchylenia uchwały, na mocy której wskazane odcinki dróg zostały zaliczone do kategorii dróg gminnych. Zabieg legislacyjny polegający na pozbawieniu mocy prawnej takiej uchwały, nie jest zatem uzasadniony. Tymczasem Rada Gminy Troszyn, uchwałą nr IX/69/25, uchyliła uchwałę nr IX/61/25 z dnia 24 czerwca 2025 r., którą to uchwałą uprzednio zaliczyła określone drogi wewnętrzne do kategorii dróg gminnych.

Nie wiadomo zatem, co było intencją prawodawcy lokalnego. Jeśli jego wolą było pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, powinien to zrobić w trybie określonym w art. 10 *u.d.p.* Jeśli natomiast potrzeba korekty uchwały wynikała z innych powodów (np. potrzeby dodania niewymienionej we wcześniejszej uchwale działki nr 382/4 i zmiany

dotychczasowego przebiegu drogi), nie mających wpływu na zmianę kategorii drogi, ewentualna zmiana uchwały nr IX/61/25 powinna była nastąpić w trybie przewidzianym w *Zasadach Techniki Prawodawczej*, stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W myśl § 86 w zw. z § 143 *Zasad Techniki Prawodawczej* zmiana aktu prawa miejscowego nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana).

Podkreślenia wymaga, iż z zaliczeniem drogi do kategorii dróg publicznych wiąże się szereg konsekwencji, choćby możliwość pobierania opłat za zajęcie pasa drogowego, czy też odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1251).

W orzecznictwie wskazuje się, że jeżeli zdaniem Rady istniejąca w obrocie prawnym uchwała, kwalifikująca określone drogi do dróg publicznych jest wadliwa, to wyeliminowanie jej z obrotu prawnego w całości (bądź w części) wymaga zastosowania trybu przewidzianego prawem, nie zaś błędnego wykorzystywania ustawy o drogach publicznych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 września 2014 r. sygn. akt II SA/GL 506/14).

Uchwała podjęta na podstawie art. 7 ust. 2 i ust. 3 *u.d.p.* jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że zawiera normy powszechnie obowiązujące. Wiąże się z tym obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Rada Gminy zobligowana jest więc do określenia dróg zaliczanych do kategorii dróg gminnych, jak i ustalenia przebiegu tych dróg, w sposób czytelny, jednoznaczny, nie budzący wątpliwości. Podkreślić również należy wymóg jasności i klarowności przepisów prawa, który jest jednym z głównych postulatów wynikających z zasad przyzwoitej (poprawnej) legislacji wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasad demokratycznego państwa prawnego, określonych w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (w zakresie tych zagadnień por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08, jak również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2000 r. sygn. Kp 9/09, z dnia 11 stycznia 2000 r. sygn. K 7/99, z dnia 21 marca 2001 r. sygn. K 24/00, z dnia 24 października 2003 r. sygn. K 53/02 oraz z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. K 1/05).

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 orzecznictwa oraz doktryny: 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). 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 pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Po przeanalizowaniu uchwały nr XI/69/25 organ nadzoru stwierdza, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa – art. 7 ust. 1 *u.d.p.* w związku z art. 2 i art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z uwagi na powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Rady Gminy Troszyn nr XI/69/25 z dnia 30 września 2025 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych w całości.

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/