



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.89.2026

Rada Gminy Długosiodło

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm., zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/150/2026 Rady Gminy Długosiodło z dnia 27 marca 2026 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej części z użytkowania jako drogi publicznej oraz ustalenia przebiegu istniejącej drogi gminnej.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 marca 2026 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr XVI/150/2026 Rady Gminy Długosiodło z dnia 27 marca 2026 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej części z użytkowania jako drogi publicznej oraz ustalenia przebiegu istniejącej drogi gminnej (zwaną dalej „Uchwałą”). Akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2026 r.

W § 1 Uchwały postanowiono o pozbawieniu kategorii drogi publicznej odcinka drogi gminnej Nr 440259W położonej w miejscowości Prabuty poprzez jej wyłączenie z użytkowania jako drogi publicznej. Przebieg odcinka drogi, który został objęty pozbawieniem kategorii, określono w załączniku Nr 1 do Uchwały, zaś przebieg drogi Nr 440259W po zmianach określono w załączniku Nr 2 do Uchwały. W myśl § 3 Uchwały akt wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Podstawę prawną Uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 13, 15 u.s.g. oraz art. 7 w zw. z art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, zwanej dalej „u.d.p.” lub „ustawą”).

Uzasadnienie do Uchwały wskazuje m.in., że wyłączenie z użytkowania wynika z faktu likwidacji przejazdu kolejowo - drogowego zlokalizowanego w ciągu komunikacyjnym drogi

gminnej Nr 440259W w km 43+509 linii kolejowej Nr 029. Spowoduje to trwałe odcięcie ciągłości komunikacyjnej, uniemożliwiając dalsze pełnienie funkcji drogi publicznej. Po likwidacji przedmiotowego przejazdu kolejowo - drogowego droga gminna Nr 440259W na odcinku od drogi powiatowej Nr 4403 do terenów PKP i od drogi gminnej Nr 440205W do terenów PKP stanie się drogą „ślepa” i nie będzie spełniać kryteriów określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Dodatkowo wyjaśniono, że drodze 440259W nadano kategorię drogi publicznej uchwałą Nr VII/66/2015 Rady Gminy Długosiodło z dnia 24 czerwca 2015 r. Jak ustalił organ nadzoru uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 22 lipca 2015 r., poz. 6468.

Organ nadzoru skierował do Rady Gminy Długosiodło zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 16 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4131.89.2026. Jednocześnie, działając na podstawie art. 88 u.s.g., organ zwrócił się do Rady z prośbą o udzielenie w sprawie dalszych wyjaśnień w sprecyzowanych zagadnieniach. Odpowiedzi udzielono pismem z dnia 21 kwietnia 2026 r., znak RZ.7210.31.2.2026.AK.

Zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona 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. Droga gminna jest jedną z kategorii dróg publicznych (art. 2 ust. 1 u.d.p.). 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 służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Przepis ten w ust. 2 stanowi, że zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje na podstawie uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

W następnych przepisach ustawy uregulowano kwestę pozbawienia dróg ich kategorii. Stosownie do art. 10 u.d.p. 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).

Powyższe potwierdza, że rada gminy posiada upoważnienie zarówno do zaliczenia danej drogi do kategorii dróg gminnych, jak również do pozbawienia takiej drogi dotychczasowej kategorii.

Z powołanych przepisów wynika jednoznacznie, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii może nastąpić wyłącznie z jednoczesnym zaliczeniem danej drogi do nowej kategorii. Od zasady tej ustawodawca zastrzegł jeden wyjątek tj. sytuację wyłączenia drogi gminnej z użytkowania. Regulacja ta nie nasuwa żadnych wątpliwości w orzecznictwie (tak np.: wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2024 r., II GSK 1301/21, Legalis nr 3157946; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 maja 2022 r., II SA/Rz 1890/21, Legalis nr 2776135; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r., II SA/Sz 554/19, Legalis nr 2247384; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2018 r., II SA/GI 451/18, Legalis nr 1819396 – wyroki prawomocne). Jak potwierdził WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 9 lutego 2023 r., II SA/Sz 991/22, Legalis nr 2892682 (wyrok prawomocny): „*[u]życie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe "jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii" nie jest ani przypadkowe, ani pozostawione do uznania przez organ podejmujący uchwałę w tej kwestii. Ustawodawca wyraźnie, wprost to określił wprowadzając jeden wyjątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania. Zatem ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych na drogę wewnętrzną ukierunkowaną na stosowanie przepisów cywilnoprawnych ze stosunków własnościowych (tak też WSA we Wrocławiu z wyroku z 17 marca 2022 r. sygn. akt III SA/Wr 570/21)*”. Z wyjaśnień udzielonych w przedmiotowej sprawie wynika, że pozbawienie drogi kategorii nie nastąpiło wraz z zaliczeniem jej do innej kategorii drogi publicznej.

WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 4 sierpnia 2022 r., II SA/Sz 110/22, Legalis nr 2746733 (prawomocny), wskazał, 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 pozbawieniu drogi określonej kategorii i wyłączeniu jej z użytkowania.*”. W orzecznictwie podkreśla się, że wyłączenie drogi z użytkowania dotyczyć powinno tylko takich sytuacji, w których droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Chodzi zatem o sytuacje dalszej fizycznej niemożności użytkowania do ruchu drogowego ze względu na likwidację drogi jako budowli (obiektu budowlanego). Taka sytuacja może wiązać się ze zmianą sposobu zagospodarowania określonego terenu, który był zajęty na drogę, np. z powodu wybudowania innej drogi. Skutkiem takiej uchwały jest trwałe pozbawienie jej dotychczasowej funkcji. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstępianie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi

do nowej kategorii (tak np.: wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2021 r., I OSK 3382/19, Leaglis nr 2664797; wyrok NSA z dnia 16 września 2021 r., II GSK 539/21, Legalis nr 2645031; wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2023 r., III SA/Lu 320/23; Legalis nr 3064948; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r., II SA/OI 6/21, Legalis nr 2565115; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 maja 2022 r., II SA/Rz 1890/21, Legalis nr 2776135; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 września 2019 r., II SA/Sz 554/19, Legalis nr 2247384 – wyroki prawomocne).

Konkludując, wyłączenie drogi gminnej z użytkowania oznacza, że przestaje ona pełnić funkcję określoną przez ustawodawcę w art. 7 u.d.p., tj. drogi o znaczeniu lokalnym, służącej miejscowym potrzebom.

W toku badania legalności Uchwały organ nadzoru ustalił, że drogę gminną Nr 440259W w chwili nadania jej kategorii drogi gminnej stanowiły działki o nr: 580/1, 720 – obręb 0027 Prabuty, 7 – obręb 0032 Stare Bosewo, 245 – obręb 0022 Nowe Bosewo, 72/1 – obręb 0015 Kornaciska, 47/6, 273, 53/2 – obręb 0010 Długosiodło. Zarówno w chwili nadania drodze kategorii drogi gminnej, jak również w chwili podjęcia Uchwały, na odcinku od drogi powiatowej Nr 4403W w miejscowości Prabuty (działka o nr 51/3 – 0027 Prabuty), pomiędzy działkami o nr 580/1 i 720 znajduje się działka o nr 563 stanowiąca własność Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym przez Polskie Koleje Państwowe S.A. Na terenie tym zlokalizowany jest przejazd drogowo-kolejowy w km 43+509 linii kolejowej Nr 29. Pozostałe działki tworzące pas drogowy drogi gminnej Nr 440259W na całej długości drogi sąsiadują ze sobą.

Organ nadzoru ustalił, że przejazd drogowo-kolejowy km 43+509 linii kolejowej nr 029 Tłuszcz – Ostrołęka zlokalizowany jest poza drogą gminną Nr 440259W. W istocie więc droga ta w części objętej Uchwałą zlokalizowana jest na dwóch odcinkach: (1) od drogi powiatowej Nr 4403W do działki nr 563 oraz (2) od działki nr 563 do drogi gminnej Nr 440205W.

Należy także podnieść, iż oznaczenie tym samym numerem drogi dwóch jej odcinków, z których każdy jest skomunikowany z innymi drogami, nie oznacza, że – pozostając „ślepyimi” – odcinki te nie mają lub przestały mieć charakter drogi publicznej. W wyjaśnieniach udzielonych w sprawie wskazano w szczególności, że w chwili nadania tej drodze kategorii drogi publicznej, jak i obecnie, dwa odcinki drogi Nr 440259W objęte Uchwałą są połączone z innymi drogami publicznymi tj. drogą powiatową Nr 4403W z jednej strony oraz drogą gminną nr 440205W i dalszą częścią drogi gminnej Nr 440259W z drugiej strony. Co więcej, cały fragment od działki nr 563 aż do końca drogi gminnej Nr 440259W stanowi ciąg sąsiadujących ze sobą działek.

Ponadto wskazano, co istotne w sprawie, że droga gminna Nr 440259W w części objętej Uchwałą będzie dostępna dla użytkowników – jako dwie drogi wewnętrzne i nie będzie jakichkolwiek ograniczeń w korzystaniu z nich. Droga w tych odcinkach była, i nadal jest, użytkowana jako dojazd do gruntów rolnych i leśnych położonych bezpośrednio przy niej (częściowo nieruchomości przyległe są zabudowane). Możliwości komunikacyjne dla użytkowników tej drogi pozostaną zatem bez zmian. Skoro dalsze korzystanie z drogi gminnej odbywać się będzie na dotychczasowych zasadach, nie sposób uznać, że doszło do wyłączenia jej z użytkowania.

Nawet więc jeśli te dwa odcinki, oznaczone jako droga Nr 440259W, pozostają z jednej ich strony „ślepe”, ale z drugiej połączone są z drogami publicznymi, stanowiąc z nimi ogólnodostępną siatkę dróg o znaczeniu lokalnym i zapewniając nie tylko doście i dojazd do nieruchomości przyległych, ale i połączenie dla innych dróg, to nie można jednocześnie twierdzić, że droga ta jest wyłączona z użytkowania. Przedmiotowa droga pozostaje nadal ogólnodostępna, a zgodnie z art. 1 u.d.p. droga jest zaliczona do jednej z kategorii dróg publicznych, w przypadku gdy może z niej korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Z tego też względu nieistotna jest okoliczność, iż droga jest „ślepa”, w sytuacji spełnienia przesłanek, o jakich mowa w art. 1 u.d.p.

Za niedopuszczalny należy zatem uznać zabieg pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej przy jednoczesnym przekształceniu tej drogi w drogę wewnętrzną (czyli z zachowaniem jej funkcji komunikacyjnej). Wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p., winno dotyczyć przede wszystkim takiej sytuacji, w której dana droga staje się zbędna do użytku i jest likwidowana. Tylko w takich warunkach wystąpi stan zezwalający na odstępnie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Jeżeli zaś droga, którą pozbawia się kategorii drogi publicznej, nadal będzie spełniać funkcję drogi (w dalszym ciągu pełni identyczne albo zbliżone funkcje), a tylko ma się zmienić jej status z publicznej na wewnętrzną, nie oznacza to wyłączenia drogi z użytkowania w rozumieniu art. 10 ust. 3 u.d.p. W istocie bowiem w Uchwale postanowiono o „wyłączeniu z użytkowania jako drogi publicznej”, a nie o „wyłączeniu drogi z użytkowania”.

Znamienne jest w tej sprawie również to, że w 2015 r. organ stanowiący Gminy Długosiodło podjął uchwałę o nadaniu tej drodze statusu drogi gminnej, po czym uznał, że droga ta winna być wyłączona z użytkowania, mimo braku zmiany w jej użytkowaniu. NSA w wyroku z dnia 20 października 2022 r., I OSK 2417/19, Legalis nr 2762822, wskazał – „[t]ryb pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii, mający oparcie w art. 10

ust. 3 DrPublU, nie został przewidziany dla podważania uchwały zaliczającej określoną drogę do kategorii dróg publicznych, zaś postępowanie weryfikujące legalność uchwały podjętej na podstawie powyższego przepisu nie obejmuje badania legalności także innych uchwał, w szczególności uchwały zaliczającej określoną drogę do kategorii dróg gminnych.”.

Biorąc pod uwagę powyższą analizę należy stwierdzić, że dokumentacja zebrana w sprawie nie potwierdza, aby droga objęta Uchwałą została trwale wyłączona z użytkowania, zlikwidowana, a w szczególności, że zmieniła się dostępność tej drogi dla jej użytkowników. Wręcz przeciwnie – sposób użytkowania drogi pozostaje niezamieniony, a korzystanie z niej będzie możliwe na dotychczasowych zasadach. Przedmiotowa droga w dalszym ciągu będzie pełniła dotychczasową funkcję komunikacyjną. W związku z powyższym należy uznać, że nie zostały spełnione ustawowe warunki do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii, o których mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p., skoro nadal ma ona pełnić funkcję drogi gminnej, tj. drogi o znaczeniu lokalnym, służącej miejscowym potrzebom. Przepisy ustawy nie przewidują także sytuacji pozbawienia drogi publicznej kategorii i nadania jej statusu drogi wewnętrznej. Pozbawienie drogi gminnej dotychczasowej kategorii w przedstawionym stanie faktycznym należy uznać za istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności Uchwały w całości.

Pobocznie należy także zaznaczyć, iż pozbawienie drogi kategorii gminnej spowodowało utratę przez nią statusu drogi publicznej. Droga wewnętrzna nie jest drogą publiczną w rozumieniu tej ustawy. Na skutek zamierzonego przez Radę Gminy Długosiodło przekształcania dotychczasowej drogi publicznej w drogę wewnętrzną położone przy niej nieruchomości utracą bezpośredni dostęp do drogi publicznej. Kwestia ta pozostałaby już zatem jedynie w sferze przepisów cywilnoprawnych ze stosunków własnościowych (właścicielami działek, na których zlokalizowana jest droga, nie są właściciele nieruchomości przyległych do drogi).

Jako podsumowanie tego aspektu sprawy należy przytoczyć stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r., I OSK 1185/12, Legalis nr 760271: „*[p]ozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej, z jednoczesnym "ustanowieniem" jej drogą wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych: "Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi". Przepisy ustawy nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy*” (podobnie: wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2021 r., I OSK 3382/19, Leaglis nr 2664797; wyrok

WSA w Szczecinie z dnia 4 sierpnia 2022 r., II SA/Sz 110/22, Legalis nr 2746733 - prawomocny).

Na marginesie należy stwierdzić, że podjęcie Uchwały może być próbą uniknięcia odpowiedzialności za utrzymanie drogi, obowiązków nałożonych na gminę w związku ze statusem drogi publicznej, a w konsekwencji ciężarów z tym związanych. Należy zauważyć, że art. 19 ust. 1 i 2 pkt 4 u.d.p. przesądza, iż wójt, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi gminnej. Stosownie do art. 20 pkt 2, 3, 4, 7, 10 i 11 u.d.p. do zarządcy drogi należy w szczególności: opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; pełnienie funkcji inwestora; utrzymanie części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich, znaków drogowych; koordynacja robót w pasie drogowym; przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym stan bezpieczeństwa szczególnie zagrożonych uczestników ruchu drogowego oraz wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających. Tym niemniej należy mieć na względzie, że zgodnie art. 8 ust. 2 u.d.p. budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku - do właściciela tego terenu.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, w ocenie organu nadzoru podjęcie Uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności aktu w całości.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/