



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 czerwca 2025 r.

WP-R.4131.17.2025

Rada Gminy Stromiec

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024, poz. 1465, z późn.zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV.82.2025 Rady Gminy Stromiec z dnia 23 maja 2025 r. *w sprawie pozbawienia części drogi gminnej nr 110535W Grabowy Las – Dobieszyn – Chmal kategorii drogi publicznej.*

Uzasadnienie

Rada Gminy Stromiec podjęła w dniu 23 maja 2025 r. uchwałę Nr XIV.82.2025 *w sprawie pozbawienia części drogi gminnej nr 110535W Grabowy Las – Dobieszyn – Chmal kategorii drogi publicznej.*

Uchwałę podjęto na podstawie art. 7, art. 10 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 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 5 czerwca 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- 1) drogi krajowe,
- 2) drogi wojewódzkie,

3) drogi powiatowe,

4) drogi gminne.

Ustawa o drogach publicznych wprowadza jednoznaczne zasady dotyczące pozbawiania drogi dotychczasowej kategorii dróg publicznych.

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.

Z badanej uchwały nie wynika, aby pozbawienie wskazanej drogi kategorii drogi gminnej nastąpiło wraz z zaliczeniem tej drogi do innej kategorii dróg publicznych. Z treści uchwały wynika natomiast, że pozbawienie drogi kategorii drogi gminnej oznacza równoczesną jej 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. Istotne jest również to, że wskazana w uchwale część drogi gminnej nr 110535W nie została wyłączona z użytkowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2013 r. stwierdził: *Nie budzi wątpliwości w świetle zdania pierwszego art. 10 ust. 3 u.d.p., że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, poza jedynym wyjątkiem - przypadkiem wyłączenia drogi z użytkowania - jest możliwe jedynie w razie jednoczesnego zaliczenia tej drogi do innej kategorii. Za nieuprawnioną i dowolną należy więc uznać interpretację tego przepisu przedstawioną przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy, w której przyjęto możliwość zastosowania przez analogię regulacji zawartej w art. 10 ust. 1-3 ustawy i dokonania przyjętego w zaskarżonej uchwale rozwiązania. Pozbawienie 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 (sygn. akt I OSK 1185/12).

Podobne stanowisko wyrażono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 2021 r., zgodnie z którym: *Pozbawienie drogi publicznej kategorii drogi gminnej przy uznaniu jej za drogę wewnętrzną nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach.* (sygn. akt I OSK 3382/19).

Jak wynika z treści uzasadnienia do uchwały Nr XIV.82.2025, pozbawienie kategorii drogi gminnej części drogi nr 110535W, wynika z faktu, że nie spełnia ona kryteriów określonych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. *w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych.*

W ocenie organu nadzoru, wskazywana okoliczność nie może stanowić podstawy pozbawienia kategorii drogi gminnej drogi wskazanej w przedmiotowej uchwale, tym bardziej, że droga ta nie została trwale wyłączona z użytkowania bądź zlikwidowana.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 4 sierpnia 2022 r., wskazał, że: *stan techniczny drogi gminnej (nie spełnienie parametrów technicznych przewidzianych dla dróg gminnych) nie może stanowić podstawy do pozbawienia jej kategorii drogi publicznej ani tym bardziej uzasadniać wyłączenia z użytkowania. (...) pozbawienie przedmiotową uchwałą drogi nr (...) w S. statusu drogi gminnej nie było połączone z faktycznym wyłączeniem jej z użytkowania. Takiej sytuacji, w której mimo wyłączenia z użytkowania droga gminna ma pełnić dotychczasową funkcję, nie dopuszcza ustawa o drogach publicznych, w szczególności jej art. 10 ust. 3, który wprost taką możliwość wyklucza* (sygn. akt II SA/Sz 110/22).

Podobnie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2021 r., stwierdził, że: *(...) niespełnianie przez drogę parametrów technicznych drogi gminnej, określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124), nie może stanowić podstawy do pozbawienia drogi kategorii gminnej, ponieważ jego przepisy stosuje się wyłącznie, stosownie do § 2 rozporządzenia, przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych. Podobnie, konieczność poszerzenia drogi i ewentualnego wykupu gruntów nie stanowi*

przesłanki takiego wyłączenia. Wskazany przepis rozporządzenia nie ma więc zastosowania przy realizacji procedury z art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Przepisy wskazanego rozporządzenia mają jedynie charakter wykonawczy do ustawy Prawo budowlane i mogą mieć zastosowanie tylko do budowy drogi publicznej (vide: wyrok NSA z 10 marca 2009 r., I OSK 1289/08, dostępny w CBOSA) (sygn. akt II SA/Ol 6/21).

W związku z powyższym należy uznać, że nie zostały spełnione ustawowe warunki do pozbawienia części drogi gminnej kategorii drogi publicznej i zaliczenia jej do dróg wewnętrznych. Podjęcie zatem przez Radę Gminy Stromiec uchwały o pozbawieniu drogi kategorii drogi gminnej bez jednoczesnego zaliczenia tej drogi do innej kategorii drogi publicznej lub bez wyłączenia drogi z użytkowania w sposób istotny narusza art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

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 Gminy Stromiec Nr XIV.82.2025 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 całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/