



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 października 2025 r.

WP-I.4131.205.2025

Rada Gminy Lesznówola

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Lesznówola z dnia 25 września 2025 r. Nr 301/XXII/2025 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej z jednoczesnym wyłączeniem z użytkowania.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 25 września 2025 r. Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę Nr 301/XXII/2025 w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej z jednoczesnym wyłączeniem z użytkowania.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 30 września 2025 r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 10 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej „u.d.p.”, Rada Gminy postanowiła, że pozbawia się kategorii drogę gminną nr 280344W ul. Sosnowa obręb Jazgarzewszczyzna, obejmującą działkę nr ewid. 19/6 z jednoczesnym wyłączeniem jej z użytkowania.

Z uzasadnienia do ww. uchwały wynika, że ulica Sosnowa została zaliczona do kategorii dróg gminnych na całej długości uchwałą Nr 245 Rady Narodowej Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 maja 1988 r. w sprawie *zaliczenia dróg publicznych na terenie M. St. Warszawy i województwa stołecznego warszawskiego do kategorii dróg lokalnych miejskich oraz dróg gminnych*, a działka nr ewid. 19/6 wchodząca w skład przedmiotowej drogi stanowi własność prywatną. Należy przypomnieć, że zaliczenie określonej drogi do kategorii dróg publicznych następowało w drodze uchwały wojewódzkiej rady narodowej,

po zasięgnięciu opinii właściwych rad narodowych stopnia podstawowego (art. 7 ust. 2 u.d.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 1999 r.). Powołana uchwała przesądziła, zatem, że wydzielona wówczas droga uzyskała status publicznej w ówczesnym stanie prawnym. Tym samym przeszła ona we władanie właściwego organu administracji państwowej zarządzającego na tym terenie drogami. Ponieważ stan prawny gruntów, na których została usytuowana droga nie uległ zmianie pozostały one własnością osób fizycznych, jednakże zarząd nad nieruchomością drogową winien być sprawowany przez gminę.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Lesznówola zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 16 października 2025 r. znak: WP-I.4131.205.2025. Jednocześnie organ zwrócił się do Rady, działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, z prośbą o udzielenie informacji, czy nieruchomość nr ewid. 19/6 stanowiąca drogę gminną nr 280344W ul. Sosnowa, obręb Jazgarzewszczyzna była faktycznie zajęta pod drogę publiczną na dzień 31 grudnia 1998 r., czy Gmina Lesznówola złożyła wniosek do Wojewody Mazowieckiego celem wydania decyzji potwierdzającej nabycie tej nieruchomości w trybie art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133 poz. 872, z późn. zm.), a jeśli nie to jakie czynności zostały podjęte do chwili obecnej oraz czy wskutek podjęcia działań zmierzających do pozbawienia nieruchomości kategorii drogi gminnej z jednoczesnym wyłączeniem z użytkowania nie nastąpiło pozbawienie dostępu do drogi publicznej nieruchomości położonych bezpośrednio przy tej drodze.

W piśmie z dnia 20 października 2025 r. znak: RDM.7234.6.2.2025.TPA_2, które wpłynęło do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 22 października 2025 r., Przewodniczący Rady Gminy Lesznówola wyjaśnił, że:

„1) Gmina Lesznówola w dniu 15 listopada 2005 r. wystąpiła w trybie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną do Wojewody Mazowieckiego o nabycie z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r., m.in. działki nr 19/6 – ul. Sosnowa (droga prywatna), obręb Jazgarzewszczyzna, zaliczonej do kategorii dróg gminnych Uchwałą Nr 245 Rady Narodowej Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 maja 1988 r.

2) Po monicie Gminy, pismem z dnia 11 października 2016 r. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie zwrócił się do Starosty Piaseczyńskiego o zaświadczenia dla ww. działki na dzień 31 grudnia 1998 r.

3) Po rozmowie telefonicznej Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości w Radomiu, zwrócił się do Gminy pismem z dnia 26 czerwca 2025 r. o uzupełnienie dokumentacji z roku 2005 o kilkanaście pozycji, zakreślając 14 - to dniowy termin.

4) Na dzień 31 grudnia 1998 r. w ewidencji gruntów i budynków i księdze wieczystej Nr 271124 (obecna WA5M/00271124/7) przedmiotowa działka stanowiła i nadal stanowi współwłasność kilkunastu osób fizycznych.

5) Ponadto księga wieczysta nr WA5M/00271124/7, prowadzona dla przedmiotowej działki jest obciążona hipotekami w kwocie (...).

6) Gmina na dzień 31 grudnia 1998 r. faktycznie nie władała i nie włada przedmiotową drogą.

7) Nie nastąpiło również faktyczne zajęcie i wybudowanie tej drogi przez Gminę.

8) Zważywszy na zaistnienie nowych okoliczności, m.in. obciążenia hipoteczne oraz potrzeba zgromadzenia dokumentacji potwierdzającej faktyczne władztwo Gminy, (którego nie było) nie będzie możliwe jej nabycie w trybie art. 73 ust. 1 ww. ustawy.”.

W dalszej części ww. pisma Przewodniczący Rady Gminy wskazał, że: „W ocenie organu pozbawienie kategorii drogi gminnej nie spowoduje zmiany w jej stanie prawnym. Nadal będzie ona współwłasnością osób fizycznych, czyli pozostanie drogą wewnętrzną (prywatną). Pozbawienie kategorii drogi gminnej z jednoczesnym wyłączeniem użytkowania należy rozumieć jako pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do tej kategorii. Droga ta była i jest nadal współwłasnością osób fizycznych.”.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 1 u.d.p. drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy 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. Z art. 2 ust. 1 u.d.p. wynika, że droga gminna jest jedną z kategorii dróg publicznych, natomiast przepis art. 2a ust. 2 ww. ustawy, dodany do tej ustawy z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668, z późn. zm.) stanowi wprost, że drogi gminne stanowią własność właściwego samorządu gminy. Zgodnie zaś 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 służącym 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.

Stosownie zaś do art. 10 ust. 1 u.d.p. organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii.

Zaś z art. 10 ust. 2 u.d.p. wynika, że pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. Z kolei z treści art. 10 ust. 3 u.d.p. wynika, że 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.

Z brzmienia przywołanych przepisów wynika, że rada gminy posiada upoważnienie zarówno do zaliczenia danej drogi do kategorii dróg gminnych, jak również do pozbawienia takiej drogi dotychczasowej kategorii.

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. Jednocześnie 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.

NSA w wyroku z dnia 20 października 2022 r. sygn. akt. I OSK 2417/19 stwierdził, że: „(...) powszechnie uważa się, że procedura pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii została oparta na regule tożsamości. Odpowiada ona bowiem trybowi właściwemu do zaliczenia drogi do określonej kategorii dróg publicznych. Jej istotą jest uniknięcie istnienia, chociażby czasowego, dróg publicznych niezaliczonych do żadnej kategorii dróg publicznych.”. w dalszej części uzasadnienia NSA przyjął, iż: „Tego rodzaju kwestie jak: własność gruntu, na którym zlokalizowano przedmiotową ulicę, zakres wyposażenia ulicy w infrastrukturę techniczną, czy też wypełnienie warunków technicznych, które winna spełniać droga publiczna, nie stanowią przesłanek pozbawienia drogi jej dotychczasowej kategorii, w sytuacji gdy powodem pozbawienia drogi kategorii jest jej wyłączenie z użytkowania.”, a nadto „Tryb pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii, mający oparcie w art. 10 ust. 3 u.d.p., 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.”.

W tym miejscu należy wskazać, że jednym ze sposobów nabycia przez gminę prawa własności nieruchomości jest jej nabycie z mocy prawa. Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,

nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Powyższy przepis znajduje zastosowanie wobec wszystkich nieruchomości spełniających warunki w nim określone, niezależnie od okoliczności, w jakich nastąpiło zajęcie nieruchomości i wybudowanie drogi publicznej. Zgodnie zaś z art. 73 ust. 3 ww. ustawy, potwierdzenie wywłaszczenia nieruchomości zajętej pod drogę publiczną następuje w drodze decyzji wojewody. Decyzja taka charakter deklaratoryjny, tzn. nie tworzy nowego stanu prawnego, a jedynie potwierdza stan prawny istniejący w dniu 31 grudnia 1998 r.

Ponadto przepis art. 103 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną stanowiący, że *„Dotychczasowe drogi gminne oraz lokalne miejskie stają się z dniem 1 stycznia 1999 r. drogami gminnymi”*, w odniesieniu do dróg, o których w nim mowa, ma charakter deklaratoryjny, dostosowawczy i porządkujący. W ocenie organu nadzoru, działania Rady Gminy Lesznów w dniu podjęcia uchwały były pozbawione podstaw prawnych, ponieważ decydującym czynnikiem jej podjęcia był argument, że działka nr ewid. 19/6 – ul. Sosnowa, obręb Jazgarzewszczyzna stanowi własność prywatną i z tego względu zasadne jest wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej. Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy, na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały postępowanie w trybie art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie zostało zakończone.

Należy także 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 pozbawieniu drogi określonej kategorii i wyłączeniu jej z użytkowania.”* (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 sierpnia 2022 r. sygn. akt II SA/Sz 110/22).

Podkreśla się też, że wyłączenie drogi z użytkowania dotyczyć powinno tylko takich sytuacji, w których droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Skutkiem takiej uchwały jest bowiem trwałe pozbawienie jej dotychczasowej funkcji (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 6/21; wyrok NSA z dnia 28 grudnia 2021 r. sygn. akt I OSK 3382/19).

Powyższą tezę potwierdza również NSA, który w wyroku z dnia 16 września 2021 r. sygn. akt II GSK 539/21 podkreślił, że: *„(...) wprowadzone w zaskarżonej uchwale wyłączenie drogi z użytkowania, o którym mowa w art. 10 ust. 3 u.d.p., determinuje określone konsekwencje prawne, m.in. w postaci pozbawienia jej dotychczasowej kategorii. Dotyczyć winno to przede*

wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. Tylko w takich warunkach wystąpi sytuacja zezwalająca na odstąpienie od przyjętej przez ustawodawcę zasady, że pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Powoduje to, że wyłączenie drogi gminnej z użytkowania, choć pozostawione uznaniu prawodawcy samorządowego, nie może mieć charakteru dowolnego, lecz wymaga uzasadnienia związanego z realizacją celów u.d.p.”.

Tymczasem z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy wynika, że: „*Ponadto w ocenie organu wraz z podjęciem działań zmierzających do pozbawienia kategorii drogi gminnej z jednoczesnym wyłączeniem użytkowania nie nastąpi pozbawienie dostępu do drogi publicznej dla nieruchomości położonych bezpośrednio przy tej drodze, ponieważ nie stanowiła i nie stanowi ona własności Gminy, tym samym właściciele nieruchomości położonych przy tej drodze winni mieć udział we współwłasności lub służebności po niej. (...) W niniejszym przypadku dostęp do drogi publicznej – ul. Letniej jest przez drogę prywatną – ul. Sosnową. Reasumując, pomimo zdjęcia kategorii gminnej, droga ta nie jest likwidowana, nadal pozostaje z przeznaczeniem do poruszania się po niej i pozostaje drogą wewnętrzną (prywatną).”.*

W ocenie organu nadzoru wskazana okoliczność nie może stanowić podstawy do pozbawienia dotychczasowej kategorii drogi gminnej z jednoczesnym wyłączeniem jej z użytkowania we wskazanej, bowiem z treści wyjaśnień Przewodniczącego Rady ani z uzasadnienia do ww. uchwały nie wynika, że droga została trwale wyłączona z użytkowania, zlikwidowana, a w szczególności, że zmieniła się dostępność tej drogi dla jej użytkowników.

Podkreślenia wymaga, że wprowadzony (na mocy art. 52 pkt 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa) wymóg prawny, by do kategorii dróg publicznych zaliczane były tylko nieruchomości stanowiące własność publiczną lub samorządową odnosi się do dróg nowo powstających (od 1999 roku). Drogi publiczne powstałe wcześniej, których stan prawny (własnościowy) nie został z uwagi na różne okoliczności uregulowany, nie utraciły charakteru drogi publicznej, w związku z wejściem w życie art. 2a u.d.p. (wyrok NSA z dnia 14 maja 2025 r. sygn. akt II GSK 817/21). Taki charakter ma właśnie sporna droga nr 280344W.

W przypadku urządzenia drogi na gruncie prywatnym, który to grunt nie został jednocześnie zagospodarowany przez właściciela w sposób uniemożliwiający realizacji czynności związanych z zarządem drogi, istnieje domniemanie, że zarządca drogi wykonywał nad nią władztwo w formach określonych w u.d.p. Nie może obalić tego domniemania sam fakt wykonywania przez właściciela niektórych uprawnień np. w zakresie czynności

cywilnoprawnych. Podejmowanie przez właściciela nieruchomości tego rodzaju czynności nie stanowi wszak samo w sobie przeszkody dla realizacji czynności zarządu drogi przez podmiot publicznoprawny.

Jednocześnie 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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rada Gminy Lesznówola Nr 301/XXII/2025 - co, na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/