



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 maja 2025 r.

WP-O.4131.9.2025

Rada Gminy Olszewo-Borki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, 1572, 1907 i 1940); dalej: *u.s.g.*

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Olszewo-Borki nr XV/96/2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. w *sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i ustalenia ich przebiegu*.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Olszewo-Borki podjęła uchwałę nr XV/96/2025 w *sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i ustalenia ich przebiegu*. Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 30 kwietnia 2025 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy Olszewo-Borki wskazała art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2024 r., poz. 320 ze zm.); dalej: *u.d.p.* oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 *u.s.g.* Integralną część uchwały stanowią załączniki graficzne nr 1, 2 i 3 – przedstawiające przebieg dróg gminnych.

Pismem z dnia 23 maja 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Olszewo-Borki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XV/96/2025.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

W § 1 ww. uchwały Rady Gminy postanowiła zaliczyć do kategorii dróg gminnych trzy odcinki dróg wewnętrznych:

- 1) „Olszewo-Borki ul. Malczewskiego” odcinek o długości 0,231 km, zlokalizowany w części na działce: 548 obręb Olszewo-Borki,
- 2) „Olszewo-Borki ul. Witkiewicza” odcinek o długości 0,091 km, zlokalizowany w części na działce 548 obręb Olszewo-Borki,
- 3) „Olszewo-Borki ul. Kossaka” odcinek o długości 0,143 km, zlokalizowany na działce 549 obręb Olszewo-Borki.

W § 2 podano, że przebieg dróg określają mapy, które stanowią odpowiednio załączniki nr 1, 2 i 3 do uchwały. Z kolei w § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła o uchyleniu uchwały nr XXXVI/224/21 z dnia 30 czerwca 2021 r. w *sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i ustalenia ich przebiegu*.

W uchylanej uchwale Rada Gminy zaliczyła do kategorii dróg gminnych cztery odcinki dróg:

- 1) „Olszewo-Borki ul. Malczewskiego” odc. o długości 0,231 km, zlokalizowany w części na działce: 548 - obręb Olszewo-Borki;
- 2) „Olszewo-Borki ul. Witkiewicza” odc. o długości 0,091 km, zlokalizowany w części na działce 548 - obręb Olszewo-Borki;
- 3) „Olszewo-Borki ul. Kossaka”, odc., o długości 0,143 km, zlokalizowany na działce 549 - obręb Olszewo-Borki; „od drogi powiatowej 2545W – Mostowo”, odc. o długości 0,8 km, zlokalizowany w części na działce: 129, obręb Mostowo.

i określiła przebieg dróg na mapach stanowiących załączniki odpowiednio nr 1- 4.

Analiza treści obydwu ww. uchwał prowadzi do wniosku, że uchwałą nr XV/96/2025 Rada Gminy Olszewo-Borki ponownie zaliczyła do kategorii dróg gminnych trzy z czterech odcinków dróg, 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 więc ponownie zaliczać do kategorii dróg gminnych, dróg, które były już zaliczone do tej kategorii. Tym samym należy uznać, że Rada Gminy Olszewo-Borki dokonała ponownego zaliczenia tych samych dróg do

kategorię dróg gminnych, czym naruszyła ww. przepis art. 7 ust. 1 *u.d.p.* Jednocześnie uchwałą nr XV/96/2025 (w § 3 uchwały) Rada Gminy Olszewo-Borki uchyliła uchwałę nr XXXVI/224/21. 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). 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. 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. Jedyne 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 prawnie uzasadniony. Tymczasem Rada Gminy Olszewo-Borki, uchwałą nr XV/96/2025, uchyliła uchwałę z dnia 30 czerwca 2021 r. nr XXXVI/224/21, którą to uchwałą uprzednio zaliczyła określone drogi wewnętrzne do kategorii dróg gminnych ze skutkiem od dnia 14 sierpnia 2021 r.

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, nie mających wpływu na zmianę kategorii drogi, ewentualna zmiana uchwały nr XXXVI/224/21 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).

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 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 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 zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji wywiedzionej przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej 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 29 października 2003 r. sygn. K 53/02 oraz z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. K 1/05).

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).

Art. 91 ust. 1 *u.s.g.* stwierdza: *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 i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. 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*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Po przeanalizowaniu uchwały nr XV/96/2025 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 Olszewo-Borki nr XV/96/2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. *w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych i ustalenia ich przebiegu w całości.*

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone rozstrzygnięcie.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/