



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 marca 2026 r.

Poz. 1146

WYROK NR II SA/RZ 1232/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 7 stycznia 2026 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski Sędziowie WSA Maria Mikolik WSA Karina Gniewek - Berezowska/spr./ Protokolant starszy specjalista Anna Mazurek-Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 stycznia 2026 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 21 maja 2025 r. nr XVI/131/2025 w przedmiocie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Uzasadnienie Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm. – dalej: "u.s.g.") oraz art. 10 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 320 ze zm.) podjęła 21 maja 2025 r. nr XVI/131/25 uchwałę w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej. W § 1 ww. uchwały wskazano, że pozbawia się kategorii drogi gminnej tj. odcinka drogi nr 100051R zlokalizowanej na działkach nr ewid. 319/2 i 318/1 w m. Knapy, na działce nr ewid. 340 w m. Durdy i na działkach nr ewid. 1235 i 1257/1 w m. Marki poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej. Skargę na powyższą uchwałę złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie Wojewoda Podkarpacki (dalej: "Wojewoda") wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonej uchwale zarzucił: 1. istotne naruszenie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 889 ze zm. - dalej: "u.d.p."), poprzez pozbawienie odcinka drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii drogi gminnej z jednoczesnym wyłączeniem z użytkowania, podczas gdy jej wyłączenie z użytkowania nie ma miejsca, zaś celem podjęcia uchwały jest niedopuszczalne przekształcenie drogi publicznej w drogę wewnętrzną; 2. istotne naruszenie art. 10 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 2 u.d.p. poprzez niezasięgnięcie opinii Zarządu Powiatu Tarnobrzskiego przed podjęciem uchwały. W uzasadnieniu Wojewoda zauważył, że Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim 25 września 2024 r. podjęła uchwałę Nr VII/48/24 w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg gminnych poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako dróg publicznych na podstawie przepisu art.10 ust.3 u.d.p. (Dz. Urz. Woj. Podk. z 2024r. Poz. 4495). W przedmiotowej uchwale postanowiono o pozbawieniu dotychczasowej kategorii drogi gminnej dwóch odcinków dróg poprzez wyłączenie ich z użytkowania jako drogi publiczne, tj.: 1) drogi nr 100016R zlokalizowanej na działkach nr ewid. 1875 i 1918 położonych w miejscowości Baranów Sandomierski i na działkach nr ewid. 146 i 412/1 położonych w miejscowości Skopanie oraz 2) drogi nr 100051R zlokalizowanej na działkach nr ewid. 319/2 i 318/1 w miejscowości Knapy, nr ewid. 340 w miejscowości Durdy, nr ewid. 1235 i 1257/1 w miejscowości Marki. Rozstrzygnięciem nadzorczym z 31 października 2024 r. Wojewoda Podkarpacki stwierdził nieważność w całości powyższej uchwały. W uzasadnieniu organ nadzoru stwierdził, że

pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii na podstawie art. 10 ust. 3 u.d.p. poprzez wyłączenie jej z użytkowania, dotyczyć powinno takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna do użytku publicznego i jest likwidowana. Na skutek wniesionej skargi w sprawie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, który wyrokiem z dnia 6 marca 2025 r., sygn. akt II SA/Rz 1631/24 oddalił skargę Gminy Baranów Sandomierski. W wyroku tym Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że wyłączenie drogi z użytkowania powinno nastąpić wówczas, gdy droga jest likwidowana ponieważ stała się zbędna do użytku publicznego. Pomimo tego orzeczenia Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim 21 maja 2025 r. ponownie podjęła uchwałę, którą pozbawiła dotychczasowej kategorii drogę gminną nr 100051R zlokalizowaną na działkach nr ewid. 319/2 i 318/1 w miejscowości Knapy, na działce nr ewid. 340 w miejscowości Durdy i na działkach nr ewid. 1235 i 1257/1 w miejscowości Marki. Wojewoda wyjaśnił, że z przeprowadzonej analizy załącznika graficznego do uchwały wynika, że wskazane w nim do wyłączenia z użytkowania odcinki drogi nadal będą używane jako drogi dojazdowe. Nie można zatem mówić o ich wyłączeniu z użytkowania, co w świetle obowiązujących przepisów, w tym art. 10 ust. 1-3 u.d.p. oraz orzecznictwa sądów administracyjnych nie stanowi przesłanki do podjęcia tego rodzaju uchwały. Ponadto wyłączenie z użytkowania część drogi wymienionej w uchwale może spowodować brak dojazdu do niektórych z przylegających do niej działek. W ocenie Wojewody zaskarżona uchwała z 21 maja 2025 r. narusza w sposób istotny art. 10 ust. 3 u.d.p. Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego zaliczenia do nowej kategorii możliwe jest wyłącznie w wypadku wyłączenia tej drogi z użytkowania. Powinno zatem dotyczyć drogi likwidowanej, która stała się zbędna dla użytku publicznego. Z wyjaśnień organu gminy wynika, że odcinek drogi nie będzie likwidowany, lecz nadal ma być użytkowany jako droga dojazdowa. Wojewoda stwierdził ponadto, że pozbawienie drogi publicznej dotychczasowej kategorii z jednoczesnym ustanowieniem jej jako drogi wewnętrznej nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach ustaw. Wskazał również, że zły stan techniczny dróg oraz fakt, że wskazane w uchwale drogi nigdy nie spełniały standardu dróg publicznych, nie stanowi przesłanki uprawniającej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Strona skarżąca wskazała, że nie można stosować innych, aniżeli określonych w przepisach ustawy przesłanek do pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii. Zły stan techniczny drogi, nawet jeśli taki był od początku jej istnienia, nie uprawnia do podjęcia uchwały w tym przedmiocie. Jedynym określonym w art. 10 ust. 3 u.d.p. warunkiem pozbawienia drogi publicznej dotychczasowej kategorii jest wyłączenie jej z użytkowania, co oznacza zlikwidowanie i uniemożliwienie korzystania z drogi, jako ciągu komunikacyjnego przeznaczonego dla ruchu pojazdów i pieszych. Przekształcenie drogi publicznej z dotychczasowej kategorii drogi gminnej w drogę wewnętrzną, w świetle wskazanego wyżej przepisu ustawy, nie jest dopuszczalne. Wojewoda zarzucił także, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 10 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 2 u.d.p. Przed podjęciem uchwały Rada powinna była zasięgnąć opinii właściwego zarządu powiatu. Uzyskanie takiej opinii jest obligatoryjne. Zdaniem Wojewody powoływanie się na opinię Zarządu Powiatu Tarnobrzeskiego wyrażonej w formie uchwały z 29 sierpnia 2024 r. nr 33/2024 było nieuprawnione, bowiem opinia ta wydana została w związku z procedowaniem innej wcześniejszej uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z 25 września 2024 r. Z uwagi na upływ czasu i możliwą zmianę okoliczności mających wpływ na stanowisko organu opiniującego, organ gminy przez podjęciem kolejnej uchwały powinien ponownie wystąpić do zarządu powiatu o wydanie opinii. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim reprezentowana przez Burmistrza Baranowa Sandomierskiego zwróciła się o oddalenie skargi w całości. Jednocześnie zwróciła się o dopuszczenie dowodu z projektu stałej organizacji ruchu dla odcinka drogi numer 100051R na okoliczność wykazania zasadności podjętej uchwały z 21 maja 2025 r. w przedmiocie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej poprzez wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej oraz jej zgodności z przepisami prawa. Zdaniem organu Rada Miejska miała kompetencję do pozbawienia wskazanej drogi gminnej statusu drogi publicznej i uznania jej za drogę wewnętrzną, z zachowaniem określonej procedury i procedury z tym związane dochowała. Wyłączenie drogi z użytkowania i zmiana jest statusu na drogę wewnętrzną, przy zachowaniu funkcji komunikacyjnej zostało osiągnięte poprzez zmianę organizacji ruchu polegającą na zakazie ruchu w obydwu kierunkach. Opracowano projekt organizacji ruchu dla przedmiotowej drogi, z tym zastrzeżeniem, że zakaz ruchu nie będzie dotyczył właścicieli nieruchomości przylegających do przedmiotowej drogi. Organ zauważył, że ustawodawca w art. 10 u.d.p. nie wskazał w jaki sposób droga pozbawiona kategorii drogi gminnej ma być wyłączona z ruchu. Orzecznictwo wykształciło pogląd, że taka droga musi zostać zlikwidowana. Nie wskazano jednak w jaki sposób taka droga ma być zlikwidowana czy w sposób formalny czy w sposób faktyczny np. poprzez jej fizyczną likwidację. W ocenie organu wprowadzenie nowej organizacji ruchu dla przedmiotowej drogi poprzez zakaz ruchu w obydwu kierunkach spowoduje, że zostanie ona wyłączona z ruchu. Wypełniona zostanie przesłanka wyłączenia drogi z ruchu. Organ wyjaśnił ponadto, że ww. droga od samego początku jej istnienia, była wykorzystywana jako droga śródpolna, stanowiąca dojazd do pól uprawnych. W związku z tym utraciła ona swoją pierwotną wartość

użytkową a w szczególności charakter ogólnodostępności. Przedmiotowa droga ma nawierzchnię miejscowo utwardzoną z licznymi głębokimi wykrotami i koleinami, które dodatkowo punktowo zostały zasypane kamieniem. Obecny stan techniczny drogi jednoznacznie wskazuje, że poruszanie się nią może odbywać się jedynie w ograniczonym zakresie, tj. głównie z wykorzystaniem ciężkiego sprzętu rolniczego, gdyż pojazdy inne mechaniczne, nie są w stanie się nią poruszać. Dobrze rozbudowana sieć dróg publicznych, zlokalizowanych w jej bezpośrednim sąsiedztwie, całkowicie zaspokaja lokalne potrzeby komunikacyjne, również właściciele nieruchomości przylegających do drogi ujętej w ww. uchwale Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim. Przedmiotowa droga nigdy nie spełniała wymogów stawianych drogom publicznym zaliczanym do kategorii dróg gminnych. Obecnie droga ta nie jest utrzymywana jako droga. Ze względu na jej położenie, jak również istnienie alternatywnych rozwiązań komunikacyjnych, jej stan nie ulegnie zmianie. Organ wyjaśnił także, że wobec tego, że stan faktyczny i prawny drogi nie zmienił się odstąpiono od ponownego opiniowania zamiaru pozbawienia przedmiotowej drogi kategorii drogi gminnej. Końcowo podkreślił, że wyłączenie drogi z użytkowania nie musi oznaczać likwidacji a jedynie jej przekwalifikowanie na drogą wewnętrzną z ograniczeniem ruchu, bez potrzeby jej zamknięcia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Na podstawie art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej: "P.p.s.a."): kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 91 u.s.g.: 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, w trybie określonym w art. 90 (ust. 1). Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia albo w toku tego postępowania, może wstrzymać ich wykonanie (ust.2). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust.4). Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego – art. 93 u.s.g. Z powołanych przepisów wynika, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały są naruszenia istotne. Ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia, ale bogate orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało sytuacje, w których można uznać dane naruszenia za wyczerpujące te znamiona. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Zaskarżona uchwała dotyczy pozbawienia kategorii drogi gminnej. Materię tą reguluje ustawa o drogach publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.p.: organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. 2. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii. 3. 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. Dokonując kolejno kontroli zaskarżonej uchwały pod względem formalnym Sąd stwierdza, że organem właściwym do pozbawienia kategorii dróg gminnych jest właściwa rada gminy (art. 7 ust. 1). Zatem Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podejmując przedmiotową uchwałę działała w granicach przysługujących jej kompetencji. Uchwała została również podjęta wymaganą większością głosów. Z protokołu posiedzenia wynika, że na 13 obecnych radnych wszyscy głosowali za przyjęciem uchwały, zatem przewidziany w art. 14 ust. 1 u.s.g. wymóg uzyskania większości głosów został zachowany. Doszło jednak do naruszenia przepisów prawa materialnego kwalifikujących się jako naruszenia istotne. Jak wynika z powołanego wyżej art. 10 ust. 3 u.d.p. pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii bez jednoczesnego jej zaliczenia do nowej kategorii możliwe jest wyłącznie w wypadku wyłączenia tej drogi z użytkowania. W uchwale pozbawiając drogę gminną nr 100051 R dotychczasowego charakteru wskazano, że następuje to w związku z wyłączeniem jej z użytkowania. Uchwała nie zawiera uzasadnienia, co już z tego powodu czyni ją wadliwą, a wadliwość ta ma charakter istotny. Istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy jest również to, że tej samej treści uchwała była przedmiotem analizy tutejszego Sądu, kontrolującego rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego stwierdzającego nieważność uchwały. Mianowicie wyrokiem z dnia 6 marca 2025 r. sygn. akt II SA/Rz 1631/24 tutejszy Sąd oddalił skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z 31 października 2024 r., nr P-II.4131.2.365.2024 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie pozbawienia dróg kategorii gminnej. Jak wynika z uzasadnienia

tego wyroku, Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim uchwałą z 25 września 2024 r., Nr VII/48/24 pozbawiła kategorii drogi gminnej między innymi odcinek drogi 100051R zlokalizowanej na działkach nr ewid. 319/2 i 318/1 w miejscowości Knapy, 340 w miejscowości Durdy i na działkach nr ewid. 1235 i 1257/1 w miejscowości Marki, poprzez wyłączenie z użytkowania, jako drogi publicznej. W uzasadnieniu do powyższej uchwały wskazano, że potrzeba pozbawienia dróg kategorii gminnej poprzez wyłączenie z użytkowania wynika z faktu, że droga utraciła swoją pierwotną wartość użytkową, a w szczególności charakter ogólnodostępności. Oddalając skargę od rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Sąd zgodził się ze sapowskimi Organu opartym na ugruntowanym w tym zakresie orzecznictwie, że skorzystanie art 10 ust. 3 u.d.p. powinno dotyczyć tylko takich sytuacji, w których droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana, przy czym nie znajduje również usprawiedliwienia w świetle tego przepisu sytuacja, w której dotychczasowa droga publiczna staje się drogą wewnętrzną. Sąd zgodził się z Wojewodą, że stan techniczny drogi nie może stanowić podstawy do pozbawienia drogi jej charakteru gminnego. Zaskarżona aktualnie do Sądu uchwała ma analogiczną treść, z tą różnicą, że nie sporządzono do niej uzasadnienia. W aktach znajduje się natomiast dokument zatytułowany: "projekt stałej organizacji ruchu" z 18 września 2025 r., w którym, w pkt 3.1. dotyczący opisu stałej organizacji ruchu, jako stan projektowany wskazano zmianę organizacji ruchu na odcinku drogi nr 100051R z uwagi na zły stan techniczny nawierzchni drogi, poprzez zamontowanie po obu stronach drogi pionowego znaku B-1 "zakaz ruchu w obu kierunkach" oraz tabliczek "nie dotyczy właścicieli nieruchomości". Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g.: do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. W myśl z kolei art. 2a ust. 2 u.d.p.: drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. W świetle tych przepisów działki zajęte pod drogi gminne zostają wyłączone z obrotu prawnego. Wobec powyższego nieuprawnione przekształcenie drogi gminne w drogę wewnętrzną rodzi pytanie o dalsze konsekwencje takiej uchwały. Wyłączenie danej drogi z użytkowania rozumieć należy jako pozbawienie drogi jej zasadniczej funkcji przypisanej do jej kategorii, sytuacje, w której dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana. W ocenie Sądu zapisy kontrolowanej uchwały pomimo stanowiska Wojewody i WSA w Rzeszowie są tożsame z poprzednio zakwestionowanymi przy, co należy także podkreślić, niezmiennym stanie faktycznym. Pomijając już wspomnianą kwestię braku uzasadnienia uchwały, jej zapisy w powiązaniu z projektem stałej organizacji ruchu zmierzają do pozbawienia spornego odcinka drogi kategorii gminnej i nadają mu charakteru drogi wewnętrznej. Tak bowiem należy interpretować zapis uchwały "wyłączenia z użytkowania jako drogi publicznej" i jednocześnie wprowadzenie w projekcie organizacji ruchu zapisu zakazu ruchu z wyłączeniem właścicieli nieruchomości. W praktyce bowiem oznacza, że droga nie zostanie zlikwidowana, ale nadal służyć będzie jako komunikacja do znajdujących się na niej zabudowań z tym zastrzeżeniem, że będą z niej mogli korzystać jedynie właściciele tych nieruchomości. W sposób oczywisty sprzeciwia się to treści art. 10 ust. 3 u.d.p., który jako kategoryczny wymóg pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii, poza zmianą kategorii wymienia pozbawienie jej użytkowania, która oznacza likwidację drogi. Tymczasem uchwała Rady Miejskiej zmierza do niedopuszczalnej zmiany kategorii drogi publicznej na drogę wewnętrzną. Za nieuprawnioną i dowolną uznaje się interpretację tego przepisu polegającą na możliwości zastosowania regulacji zawartej w art. 10 ust. 1-3 ustawy do pozbawienia drogi publicznej kategorii drogi gminnej przy uznaniu jej za drogę wewnętrzną. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z 20 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 1185/12 wskazującym, że przepisy u.d.p. nie przewidują żadnej procedury ustanawiania dróg wewnętrznych i należy to uznać za zamierzone działanie ustawodawcy, co wynika z art. 8 ust. 1 u.d.p. stanowiącego, że 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. Mając to wszystko na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach, na które składa się wynagrodzenie pełnomocnika Sąd orzekł na podstawie art. 200, 205 § 2 i 209 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1935).