

**Uchwała Nr XIII/99/16**  
**Rady Gminy Jedwabno**  
**z dnia 23 lutego 2016 roku**

w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Rady Gminy Jedwabno

Na podstawie art. 18 ust. 1 oraz art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) Rada Gminy Jedwabno uchwala, co następuje:

§ 1

1. Odmawia się uwzględnienia wezwania z dnia 13 stycznia 2016 roku (data wpływu do Rady Gminy - 25 stycznia 2016 roku) Państwa Małgorzaty i Andrzeja Kordek do usunięcia naruszenia prawa, poprzez uchylenie uchwały Nr VI/34/15 Rady Gminy Jedwabno z dnia 22 maja 2015 roku w sprawie pozbawienia części drogi kategorii drogi gminnej publicznej.
2. Uzasadnienie stanowiska Rady Gminy w przedmiocie odmowy uwzględnienia wezwania, o którym mowa w ust. 1 stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

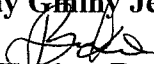
§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Jedwabno.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodnicząca**  
**Rady Gminy Jedwabno**

  
**/Elżbieta Brzózka /**

## UZASADNIENIE

W dniu 25 stycznia 2016 roku do Rady Gminy w Jedwabnie wpłynęło datowane na dzień 13 stycznia 2016 roku wezwanie do usunięcia naruszenia prawa złożone przez Małgorzatę i Andrzeja Kordek, reprezentowanych przez radcę prawnego Lecha Obarę, wzywające do uchylenia uchwały Rady Gminy Jedwabno Nr VI/34/15 z dnia 22 maja 2015 roku w sprawie pozbawienia części drogi kategorii drogi gminnej publicznej. Pismem z dnia 22 stycznia 2016 r. (data wpływu 26 stycznia 2016 r.) wezwanie zostało uzupełnione o pełnomocnictwo do reprezentowania mocodawców oraz kopię mapy ewidencyjnej.

Kwestionowana przez wzywających i wyżej przywołana uchwała Rady Gminy w Jedwabnie Nr VI/34/15 dotyczyła pozbawienia kategorii części drogi gminnej publicznej nr 194015 N o przebiegu Burdağ kol. - Brajniki na odcinku obejmującym działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 102/2, położoną w obrębie geodezyjnym Burdağ oraz część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 93, położonej w obrębie geodezyjnym Brajniki i wyłączała je z użytkowania. Uchwała została podjęta po wydaniu przez Zarząd Powiatu Szczycieńskiego uchwały Nr 88/XXV/2014 z dnia 14 października 2014 w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej. W danej uchwale Zarząd Powiatu Szczycieńskiego pozytywnie zaopiniował propozycję Wójta Gminy Jedwabno w przedmiocie pozbawienia kategorii drogi gminnej części przedmiotowej drogi.

Droga położona na działkach ozn. nr ewid. 102/2 – obręb geodezyjny Burdağ i 93 – obręb geodezyjny Brajniki o łącznej długości ok. 890 mb jest w przeważającej części nieprzejezdna, nienadająca się do użytku ze względu na jej nieuregulowany geodezyjnie przebieg przez las, a w okresie jesienno–zimowo-wiosennym jest zupełnie niedostępna. Powyższe dodatkowo potwierdzają załączone do wezwania dokumenty tj. protokół z oględzin z dnia 21 lipca 2014 r. oraz opinia biegłego sądowego w zakresie geodezji z dnia 18 grudnia 2014 r., sporządzone w sprawie zawistej przed Sądem Rejonowym w Szczytnie o ustanowienie drogi koniecznej na nieruchomości stanowiącej własność wzywających. Ponadto należy nadmienić, iż granica geodezyjna działki ozn. nr ewid. 102/2 styka się jedynie jednym punktem z działką ozn. nr ewid. 100/4, w konsekwencji czego działka ozn. nr

ewid. 100/4 nie ma formalnego i fizycznego połączenia z drogą ozn. nr ewid. 102/2. Z opinii biegłego sądowego wynika, iż działki nr 102/2 nie można uznać za odpowiedni dostęp do drogi publicznej. Tym samym biegły sądowy, co do zasady, pośrednio potwierdził zbędny i wręcz niemożliwy charakter danej działki w kategorii dostępu do drogi gminnej publicznej. Zwrócić trzeba uwagę, iż opinia ta sporządzona została 18 grudnia 2014 r., a więc na długo przed podjęciem uchwały przez Radę Gminy Jedwabno. Wzywający tym samym już co najmniej od końca grudnia 2014 r. lub na początku 2015 r. (prawdopodobny okres doręczenia opinii) mogli posiadać wiedzę o trudnościach związanych z korzystaniem z danej działki w charakterze dostępu do drogi publicznej, a nawet o niemożliwości korzystania z niej w taki sposób.

Uzyskanie statusu drogi publicznej następuje przez zaliczenie jej w trybie przewidzianym ustawą o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1-4 tej ustawy i jednoczesne spełnienie warunku możliwości powszechnego z niej korzystania wraz z potrzebną do tego infrastrukturą techniczną (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2008 r. II SA/Bk 349/08). Uznać także należy, iż droga ta nie spełniała warunków technicznych dla dróg publicznych tj. zapisów 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).

Koszt wyznaczenia geodezyjnego przebiegu drogi, koszt usunięcia drzew znajdujących się w pasie drogowym, koszt budowy nowej nawierzchni wraz z utwardzeniem podłoża dla zapewnienia dojazdu głównie dla działki ozn. nr ewid. 100/4 jest bardzo wysoki i przekracza znacznie możliwości finansowe Gminy Jedwabno. Ponadto w obecnym stanie jest to technicznie wręcz niemożliwe m.in. z powodów, o których była mowa powyżej, a w szczególności, iż granica geodezyjna działki ozn. nr ewid. 102/2 styka się jedynie jednym punktem z działką ozn. nr ewid. 100/4. Tym samym koszty finansowe doprowadzenia danej działki do statusu drogi publicznej w myśl przepisów prawnych, są dalece niewspółmierne do korzyści jakie można by było osiągnąć, a nadto jest zupełnie niecelowe.

Po stwierdzeniu, iż dana droga nie spełnia wymogów w zakresie uznania ją za drogę gminną, zarówno w zakresie formalnym jak też faktycznym, a nadto nie jest użytkowana w tym celu przez nikogo od wielu lat, brak było podstaw do dalszego utrzymania jej statusu – drogi gminnej publicznej, a celowe, faktycznie i finansowo uzasadnione było pozbawienie jej tego statusu, co też nastąpiło uchwałą Rady Gminy Jedwabno.

Wezwanie jest nieuzasadnione również z innych, niżej wskazanych powodów.

Legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym aktem. Naruszenie interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. To na skarżącym ciąży obowiązek wykazania w jaki sposób uchwała narusza jego własny indywidualny interes prawny. Skarżąc uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi on wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją prawną. Musi udowodnić, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną i pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację, lub też nakłada na niego obowiązki (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 października 2014 r. IV SA/GI 1273/13).

W przedmiotowej sprawie brak jest podstaw do uznania, iż podjęcie przez Radę Gminy Jedwabno uchwały Nr VI/34/15 z dnia 22 maja 2015 roku w sprawie pozbawienia części drogi kategorii drogi gminnej publicznej, miało bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny charakter co do interesu prawnego wzywających.

Ze stanu faktycznego sprawy sądowej zawisłej przed Sądem Rejonowym w Szczytnie wynika, iż inne strony postępowania sądowego przez okres wielu lat (ok. 25 według twierdzeń jednej ze stron postępowania) korzystały z prawa dostępu do drogi publicznej poprzez poruszanie się po nieruchomości stanowiącej własność Małgorzaty i Andrzeja Kordek, natomiast takiego dostępu - według twierdzeń stron - nie mają poprzez działkę ozn. nr ewid. 102/2 lub dostęp ten jest niemożliwy bądź nieodpowiedni. Potwierdza to także biegły sądowy z zakresu geodezji w opinii z 18 grudnia 2014 r., formułując iż dostęp poprzez działkę 102/2 jest utrudniony, nieodpowiedni, a okresowo wręcz niemożliwy. Nieuzasadnione są tym samym twierdzenia co do możliwości takiego dostępu. Wzywający uzasadniając swój interes prawny wskazują, iż w związku z pozbawieniem danej drogi charakteru drogi gminnej, utrudniona będzie ich obrona w sprawie sądowej o ustanowienie drogi koniecznej na nieruchomości, stanowiącej ich własność. Nie mniej jednak wzywający nie kwestionują, iż przez okres wielu lat po ich nieruchomości poruszali się inne stronom postępowania sądowego i umożliwiali im poruszanie się po niej. W ocenie Rady nieprawidłowo interpretowane jest przy tym przytoczone orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2008 r. sygn. akt: V CSK 81/06, z którego treści wynika, iż w warunkach gospodarki rynkowej wykładnia art. 145 § 1 k.c. powinna uwzględniać wpływ rozwoju techniki na ocenę

"odpowiedności" dostępu do drogi publicznej oraz możliwości przystosowania go do potrzeb właściciela nieruchomości. Pozwala to uznać, że w sytuacji, w której istniejący dostęp do drogi publicznej jest nieodpowiedni, regułą powinno być przystosowanie go do prawidłowego użytku, chyba że byłoby to niemożliwe lub wymagałoby niewspółmiernych i nieopłacalnych nakładów, co zachodzi zupełnie wyjątkowo. W przedmiotowej sprawie według oceny organu, występuje zarówno niemożliwość dostosowania danej nieruchomości na potrzeby drogi publicznej, jak też i niewspółmierność oraz nieopłacalność nakładów związanych z tym dostosowaniem. Odnosząc się do zarzutu nie wskazania w uchwale wysokości nakładów potrzebnych na remont drogi, wyjaśnić trzeba iż przepisy prawne nie odnoszą się do obowiązku podawania takich danych w uchwale Rady Gminy.

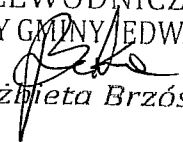
W dalszym odniesieniu do braku istnienia interesu prawnego wzywającego uregulowanego w przepisie art. 101 u.s.g., wskazać należy w ślad za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 marca 2015 r. sygn. akt: III SA/Wr 902/14: Skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma bowiem charakteru *actio popularis*. Oznacza to tyle, że do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonego aktu z zakresu administracji publicznej, ani sam stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, ani też działania w tzw. interesie publicznym (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, Wokanda 2005, Nr 7-8, str. 69). Podkreślić należy, że przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym (wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, publ. OSNP z 2004 r. nr 7, poz. 114). Jak podkreślono w orzecznictwie, nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2503/01, publ. Lex nr 81964).

Niewątpliwie zatem przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność uchwały z zakresu administracji publicznej kształtowany jest na innych zasadach, aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) zaskarżonej uchwały. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy

jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia (wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, publ. OSNP z 2004 r. nr 7, poz. 114; wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2451/11). Pojęcie "interesu prawnego (uprawnienia)" nie zostało co prawda normatywnie dookreślone. W doktrynie i orzecznictwie przeważa pogląd, że o tym, czy strona ma interes prawny (uprawnienie) a nie tylko faktyczny, decyduje ostatecznie to, czy jej żądanie znajduje oparcie w przepisach prawa materialnego publicznego, w szczególności prawa administracyjnego. Chodzi o przepis prawa administracyjnego, który daje osobie zainteresowanej możliwość określonego zachowania się, a zatem stwarza na rzecz tej osoby podmiotowe prawo publiczne. Kryterium "interesu prawnego (uprawnienia)" w postępowaniu administracyjnym czy w sprawie sądowoadministracyjnej rozumieć należy zatem w ten sposób, że akt organu administracji musi dotyczyć interesu własnego, indywidualnego i wynikającego z konkretnego przepisu prawa. Skoro zatem w myśl art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skarżącym może być każdy kto wykaże, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie, to oznacza to tyle, że skarżący musi wykazać, iż w konkretnym przypadku istnieje związek pomiędzy jego własną "prawnie gwarantowaną" (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, związek polegający na tym, że akt ten narusza, czyli pozbawia lub ogranicza właśnie jego interes prawny lub uprawnienie.

Wobec powyższego, w ocenie Rady, nie może być mowy o jakimkolwiek bezpośrednim naruszeniu osobistych interesów prawnych wzywających, a nadto iż powstało ono po podjęciu uchwały przez Radę Gminy Jedwabno.

PRZEWODNICZĄCA  
RADY GMINY JEDWABNO

  
Elżbieta Brzóska