



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 czerwca 2017 r.

Poz. 2682

Sygn. akt III SA/Lu 514/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lutego 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak
	Sędzia WSA Jerzy Drwal
Protokolant	asystent sędziego Małgorzata Olejowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 31 stycznia 2017 r. sprawy ze skargi Spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „M.” w Hrubieszowie na uchwałę Rady Powiatu w Hrubieszowie z dnia 29 sierpnia 2003 r. nr IX/66/2003 w przedmiocie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych oraz ustalenia ich przebiegu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, w jakiej ustalono przebieg oraz zaliczono do kategorii dróg powiatowych drogę nr 2472L – ulicę Michałówka;
- II. zasądza od Rady Powiatu w Hrubieszowie na rzecz skarżącego Spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „M.” w Hrubieszowie kwotę 300 zł (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą Rady Powiatu w Hrubieszowie z dnia 29 sierpnia 2003 r. Nr IX/66/2003 zaliczono do kategorii dróg powiatowych drogi wymienione w wykazie dróg powiatowych stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały oraz ustalono przebieg dróg powiatowych zgodnie z Wykazem i mapami sieci dróg powiatowych stanowiącymi załączniki Nr 2 i Nr 3 do uchwały (§ 1 i 2 uchwały). W wykazie dróg powiatowych, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, wymieniono drogę nr 2472L – ulicę Michałówka.

Pismem z dnia 17 stycznia 2015 r. Spółka dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „M.” w Hrubieszowie wezwała Radę Powiatu Hrubieszowskiego do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr IX/66/2003 z dnia 29 sierpnia 2003 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych oraz ustalenia ich przebiegu.

Uchwałą z dnia 28 stycznia 2016 r. Nr XI/109/2016 Rada Powiatu w Hrubieszowie, po rozpoznaniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr IX/66/2003 z dnia 29 sierpnia 2003 r. Rady Powiatu

Hrubieszowskiego w sprawie zaliczenia do kategorii dróg powiatowych oraz ustalenia ich przebiegu, uznała zarzut Spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „M.” w Hrubieszowie za niezasadny.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że w ocenie Rady Powiatu w Hrubieszowie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest nieuzasadnione i nie zostaje przez Radę Powiatu w Hrubieszowie uwzględnione. Ponadto podniesiono, że wzywający Zarząd Spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „M.” w Hrubieszowie nie jest w stanie wykazać interesu prawnego uzasadniającego wezwanie.

Jak podkreślono podnoszony przez skarżącego zarzut, iż nieuwzględnienie w uchwale Rady Powiatu niektórych odcinków ul. Michałówka odcina nieruchomości Wspólnoty Gruntowej M. oraz działki członków Wspólnoty Gruntowej M. od dostępu do drogi publicznej jak również zarzut, iż w uchwale Rady Powiatu w Hrubieszowie nie uwzględniono odcinków od ul. Michałówka w kierunku ul. Basaja oraz od ul. Michałówka w kierunku ul. Kolejowej jest nieprawdziwy z dwóch powodów:

1. Działka Nr 1322/3 i inne działki Wspólnoty Gruntowej posiadają dostęp do drogi publicznej, gdyż dojazd do tych działek odbywa się pod wiaduktem umieszczonym w ciągu południowej obwodnicy miasta Hrubieszowa - droga krajowa Nr 74;

2. Uchwała Rady Powiatu uwzględnia cały ciąg drogi powiatowej Nr 3472L (ul. Michałówka) o długości 2300 m - od drogi powiatowej Nr 3454L (ul. Antoniówka) do drogi krajowej Nr 74 Ul. Basaja) oraz drogi krajowej Nr 74 (ul. Zamojska) oraz w kierunku posterunku energetycznego przy ul. Kolejowej. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998r. Nr 133 poz. 872) w art. 103 ust 3 i ust 4 określa, że z dniem 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie nie wymienione w ust. 1, stają się drogami powiatowymi. Ulica Michałówka w m. Hrubieszów była zaliczona do kategorii dróg wojewódzkich w województwie zamojskim Rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 26 czerwca 1986 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg wojewódzkich w województwach: białkopodlaskim, chełmskim, kaliskim, konińskim, koszalińskim, lubelskim, olsztyńskim, opolskim, śląskim, tarnobrzeskim i zamojskim (Dz.U. z 1986 r. Nr 24, poz. 117 załącznik B). W związku z tym ul. Michałówka w/w uchwałą Rady Powiatu została zaliczona do kategorii dróg powiatowych, a jej przebieg został ustalony w załączniku Nr 3 niniejszej uchwały. Ponadto podjęte zostały działania zmierzające do regulacji stanu prawnego. W związku ze stwierdzeniem faktu, że odcinek 72 m drogi powiatowej Nr 3472L przebiega po działce Nr 1322/1, która jest własnością Wspólnoty Gruntowej wszczęto procedurę regulacji stanu prawnego tej działki w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Organ, odwołując się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2011-07-20, (III SA/Łd 200/11), stwierdził, że powszechność prawa do zaskarżania uchwał organów samorządu terytorialnego jest o tyle pozorna, że z prawa tego może korzystać tylko ten, kto wykaze naruszenie jego konkretnego, prawnego interesu lub uprawnienia. Przekonanie o bezprawności bądź niesłuszności postanowień uchwały nie wystarcza do uznania, że interes prawny strony, jako radnego i jako mieszkańca został tą uchwałą naruszony. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o jakim mowa w art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym musi mieć charakter rzeczywistego naruszenia prawa, dającego się wykazać w dacie wnoszenia skargi. Nie może to być naruszenie prawa hipotetyczne, potencjalne, do którego dojść nie musi. Wnoszący wezwanie nie wykazał, że w istocie aktualnie mamy do czynienia z takim zakresem naruszenia prawa.

W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Spółka dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „M.” w Hrubieszowie (dalej jako: "skarżący", "strona") zaskarżyła uchwałę Rady Powiatu w Hrubieszowie z dnia 29 sierpnia 2003 r. Nr IX/66/2003 w zakresie, w jakim narusza ona prawo tj. art. 103 ust. 3-5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z zm.) poprzez:

1. zaliczenie do kategorii dróg powiatowych jedynie drogi znajdującej się na części działki nr 1178;
2. nieuwzględnienie w uchwale obowiązku przejęcia całości działek o nr 1272 oraz 1178.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że skarżący posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały albowiem w piśmie z 10 września 2015 r., Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad potwierdziła, że (obecna) działka 1178/1, jedynie w części posiada status drogi publicznej, natomiast w pozostałej części nie jest zakwalifikowana do dróg publicznych, zatem, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, posiada status drogi wewnętrznej. Działka ta stanowi jednocześnie połączenie komunikacyjne działek należących do

skarżącego z drogami publicznymi (m.in. działka nr 1322/3). W zaistniałej sytuacji nie jest jednak możliwe prawne uregulowanie zasad korzystania z tego połączenia. Status drogi publicznej wiąże się z wyłączeniem danej nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego. W tej sytuacji należałoby więc uznać, że choć część działki 1178/1 nie ma statusu drogi publicznej, ale jest drogą wewnętrzną (więc pozostającą przedmiotem obrotu), to ustanowienie na niej służebności nie jest możliwe, z uwagi na wyłączenie z obrotu drugiej jej części. W tej sytuacji skarżący nie ma zatem prawnej możliwości uregulowania dostępu swoich działek do drogi publicznej.

Odnosząc się do twierdzeń Rady Powiatu dotyczących podjęcia działań zmierzających do uregulowania stanu prawnego fragmentu drogi (ul. Michałówka) długości 72 m, przebiegającego po działce należącej do skarżącej (nr 1322/1), skarżący podniósł, że do tej pory nie otrzymał żadnej informacji czy pisma związanego z tą kwestią. Jak podkreślił skarżący przepis art. 73 wskazuje, że przejęcie drogi położonej na gruntach prywatnych następuje za odszkodowaniem. Gdyby zatem działania związane z realizacją tej ustawy były podjęte w odpowiednim terminie, skarżąca mogłaby ubiegać się o odszkodowanie za przejęte pod drogę grunty. W obecnej sytuacji, wobec brzmienia art. 73 ust. 4 tej ustawy, roszczenie wygasło, co jest wynikiem działania (a raczej braku działania) organu. W tych okolicznościach podjęcie uchwały o zaliczeniu do kategorii dróg publicznych bez wcześniejszego uregulowania kwestii własności tych gruntów, stanowiło naruszenie prawa. Jakkolwiek bowiem samo przejście gruntów na własność Skarbu Państwa (czy jednostki samorządu terytorialnego) następowało z mocy prawa, to wymagało potwierdzenia w decyzji wojewody, który badał zaistnienie przesłanek do przejścia własności. Niezachowanie tego trybu pozbawiło skarżącą możliwości obrony przed niezasadnym przejęciem drogi ale przede wszystkim, w wypadku zasadności przejścia własności w tym trybie - skorzystania z przysługującego jej uprawnienia do odszkodowania, a skarżona uchwała Rady Powiatu przypieczętowała ten skutek. Okoliczności te, w ocenie skarżącego, miały także potwierdzać istnienie interesu prawnego w uznaniu skarżonej uchwały za niezgodną z prawem.

Uzasadniając zarzut dotyczący niezgodności z prawem uchwały skarżący wskazał, że skarżona uchwała nie uwzględnia całego przebiegu ul. Michałówka. Potwierdza to przede wszystkim wypis z rejestru gruntu, zgodnie z którym część tej ulicy - do drogi krajowej nr 74 (ul. Basaja), stanowi własność Gminy Miejskiej Hrubieszów (kw nr ZA1H/00078271/8 - wydzielona z kw nr ZA1H/00078484/4, w której jako właściciel jest ujawniony Skarb Państwa - Starosta Hrubieszowski). Z drugiej strony nie stanowi w całości drogi publicznej także dawna działka 1178 - a przynajmniej w załączniku nr 3 do uchwały nie jest przedstawiony cały jej przebieg - w kierunku ul. Kolejowej. Potwierdza to też pismo GDDKiA, w którym wskazuje się, że część działki 1178/1 stanowi droga wewnętrzna. Wynikałoby to także z załącznika do uchwały Rady Powiatu w Hrubieszowie nr XXTX/282/2014 z 24 kwietnia 2014 r., gdzie w wykazie ulic powiatowych widnieje ulica Michałówka, której długość określono na 2300 mb, z czego 967 mb o nawierzchni bitumicznej, a 1333 mb o nawierzchni gruntowej naturalnej. Jednocześnie w uzasadnieniu uchwały nr XI/109/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r. (pierwszy akapit na str. 2), Rada Powiatu wskazuje, że skarżona uchwała obejmuje całą ul. Michałówka, łącznie z wymienionymi w skardze odcinkami. Przywołany tam załącznik do rozporządzenia wymienia ul. Michałówka jedynie z nazwy. Przebieg ulicy określa jednak metryka ul. Michałówka. Według niej i innych dokumentów, długość ulicy wynosi 2300 m. Odległość ta nie odpowiada długości tej drogi, jaka wynika z załącznika nr 3 do skarżonej uchwały (ok. 1300 m). Co więcej nieuregulowanie tej kwestii doprowadziło do ustalenia własności fragmentu ul. Michałówka na rzecz Gminy Miejskiej Hrubieszów w 2011 r.

Reasumując skarżący stwierdził, że zarówno niejasny status prawny drogi, stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, jak i ewentualna sprzeczność między treścią skarżonej uchwały, a jej załącznikiem, stanowi niedopuszczalne naruszenie przepisów prawa i podważa zaufanie obywateli do organów administracji.

W odpowiedzi na skargę, reprezentujący organ Starosta Powiatu Hrubieszowskiego, wniósł o oddalenie skargi.

Wskazał, że w odniesieniu do podstawy wniesienia skargi (skarżona nie wskazuje odpowiedniej regulacji w tym zakresie) art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym, należy stwierdzić, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego postępowanie dotyczy, w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym - który ma identyczną treść jak art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym - stroną może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone.

Zatem, aby być legitymowanym do wniesienia skargi na uchwałę podjętą przez organ powiatu nie tylko trzeba mieć w tym interes prawny, ale jeszcze wykazać, że doszło do jego naruszenia. Ponadto należy wskazać, że kryterium „interesu prawnego”, na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi oznacza, że akt, czynność lub bezczynność organu administracji musi dotyczyć interesu prawnego skarżącego. Musi to być jego interes własny, indywidualny i wynikający z konkretnego przepisu prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do występowania z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji. O „interesie prawnym” w rozumieniu powyższego przepisu można więc mówić wówczas, gdy ma on oparcie w przepisach. Zatem czy konkretny podmiot ma w danej sprawie chroniony interes prawny, decyduje przepis prawa. Jego brak oznacza, że występuje przyczyna (jest to przyczyna o charakterze podmiotowym) powodująca w konsekwencji oddalenie skargi.

Jak podniesiono w odpowiedzi na skargę interes skarżącej w rozpoznawanej sprawie nie ma tych cech, ponieważ nie można go wywieść z przepisu, na podstawie którego podjęto zaskarżoną uchwałę Rady Powiatu w Hrubieszowie. Warunkiem skutecznego wniesienia skargi jest zatem wykazane istniejącego już naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej. Wykazanie takie musiałoby wiązać ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa którego naruszenie doprowadziło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącej.

W ocenie Rady Powiatu w Hrubieszowie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest nieuzasadnione, gdyż skarżący Zarząd Spółki dla Zagospodarowania Wspólnoty Gruntowej „M.” w Hrubieszowie nie jest w stanie wykazać interesu prawnego uzasadniającego wezwanie.

Podnoszony przez skarżącego zarzut, iż nieuwzględnienie w uchwale Rady Powiatu niektórych odcinków ul. Michałówka odcina nieruchomości Wspólnoty Gruntowej M. oraz działki członków Wspólnoty Gruntowej M. od dostępu do drogi publicznej jak również zarzut, iż w uchwale Rady Powiatu w Hrubieszowie nie uwzględniono odcinków od ul. Michałówka w kierunku ul. Basaja oraz od ul. Michałówka w kierunku ul. Kolejowej jest nieprawdziwy z dwóch powodów:

1. Działka Nr 1322/3 i inne działki Wspólnoty Gruntowej posiadają dostęp do drogi publicznej, gdyż dojazd do tych działek odbywa się pod wiaduktem umieszczonym wciągu południowej obwodnicy miasta Hrubieszowa - droga krajowa Nr 74;

2 Uchwała Rady Powiatu uwzględnia cały ciąg drogi powiatowej Nr 3472L (ul. Michałówka) o długości 2300 m - od drogi powiatowej Nr 3454L (ul. Antoniówka) do drogi krajowej Nr 74 Ul. Basaja) oraz drogi krajowej Nr 74 (ul. Zamojska) oraz w kierunku posterunku energetycznego przy ul. Kolejowej. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872) w art. 103, ust 3 i ust 4 określa, że z dniem 1 stycznia 1999 r. dotychczasowe drogi krajowe i wojewódzkie nie wymienione w ust. 1, stają się drogami powiatowymi. Ulica Michałówka w m. Hrubieszów była zaliczona do kategorii dróg wojewódzkich w województwie zamojskim Rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 26 czerwca 1986 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg wojewódzkich w województwach: białkopodlaskim, chełmskim, kaliskim, konińskim, koszańskim, lubelskim, olsztyńskim, opolskim, śluskim, tarnobrzeskim i zamojskim (Dz.U. z 1986 r. Nr 24, poz. 117 załącznik B). W związku z tym ul. Michałówka w/w uchwałą Rady Powiatu została zaliczona do kategorii dróg powiatowych a jej przebieg został ustalony w załączniku Nr 3 niniejszej uchwały.

W odpowiedzi na skargę podniesiono także, że podjęte zostały działania zmierzające do regulacji stanu prawnego. W związku ze stwierdzeniem faktu, że odcinek 72 m drogi powiatowej Nr 3472L przebiega po działce Nr 1322/1, która jest własnością Wspólnoty Gruntowej wszczęto procedurę regulacji stanu prawnego tej działki w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga podlega uwzględnieniu, aczkolwiek z innych przyczyn niż w niej podniesione.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.) sąd kontroluje zaskarżone akty pod względem ich zgodności z prawem, przy czym nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, lecz granicami danej sprawy - art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. - dalej powoływanej jako: „p.p.s.a.”). Sąd ma obowiązek dokonać oceny

zgodności z prawem zaskarżonego aktu, biorąc pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy, nawet jeżeli nie zostały podniesione w skardze. Sąd bada legalność zaskarżonego aktu, jego zgodność z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej.

Stwierdzenie, w całości lub w części, nieważności aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego następuje w przypadku, gdy zaskarżony akt wydany został z naruszeniem prawa (art. 3 § 2 pkt 5 w zw. z art. 147 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Przeprowadzone w powyższym zakresie badanie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wykazało, że akt ten, w części dotyczącej ustalenia przebiegu oraz zaliczenia do kategorii dróg powiatowych drogi nr 2472L, tj. ulicy Michałówka, jest niezgodny z prawem.

Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjnej pozostaje ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności.

Przed dokonaniem tego rodzaju kontroli sądowej w pierwszej kolejności zbadać należało te warunki wstępne, które określają dopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego aktu organu administracji, w tym szczególności te, które warunkują możliwość zaskarżenia do sądu uchwał podejmowanych przez organy powiatu.

Przedmiotem skargi wniesionej w sprawie jest uchwała Rady Powiatu w Hrubieszowie z dnia 29 sierpnia 2003 r. Nr IX/66/2003, którą zaliczono do kategorii dróg powiatowych drogi określone w uchwale drogi i ulice.

Z wniesionej skargi wynika, że strona zaskarżyła uchwałę w zakresie, w jakim narusza ona prawo tj. art. 103 ust. 3-5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną poprzez:

1. zaliczenie do kategorii dróg powiatowych jedynie drogi znajdującej się na części działki nr 1178;
2. nieuwzględnienie w uchwale obowiązku przejęcia całości działek o nr 1272 oraz 1178.

W analogiczny sposób strona wypowiedziała się także na rozprawie sądowej wskazując, że zarzuca wadliwość uchwały spowodowaną tym, że w uchwale nie zaliczono do dróg powiatowych całej działki 1178. Podnosiła wówczas, że w ocenie skarżącego z załącznika graficznego do uchwały wynika, że nie objęto uchwałą wschodniego fragmentu działki 1178/1, na odcinku przylegającym do działki 1185/1 i dalej aż do wysokości działki 1272, jak też, że nie zaliczono obecnej działki 1178/3, która dochodzi aż do działki 2959/2, gdzie znajduje się stacja trafo. Nadto strona skarżąca oświadczyła, że kwestionuje to, że uchwałą nie objęto całej działki 1272, po której również przebiega ulica Michałówka, podnosząc, że z załącznika graficznego do uchwały wynika, że uchwałą nie objęto tej części działki 1272, którą wykazano na arkuszu 27 na wyrysie i wypisie złożonym na wezwanie sądu (k.46 akt sądowych).

Tego rodzaju twierdzenia i zarzuty mogłyby zatem wskazywać, że w istocie strona zaskarżyła nie rozstrzygnięcia zawarte w przedmiotowej uchwale, lecz to czego tą uchwałą nie objęto.

Powyższe prowadziłyby zaś do stwierdzenia, że uchwała, w części zaskarżonej przez stronę, nie istnieje w znaczeniu faktycznym i prawnym.

W realiach przedmiotowej sprawy ocena taka nie jest uzasadniona.

Już w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 stycznia 2016 r. Nr XI/109/2016, stanowiącej odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, stwierdzono, że uchwała Rady Powiatu z dnia 29 sierpnia 2003 r. uwzględnia cały ciąg drogi powiatowej ul. Michałówka Nr 3472L (numer ten podano błędnie albowiem właściwy numer tej drogi to 2472L) o długości 2300 m - od drogi powiatowej Nr 3454L (ul. Antoniówka) do drogi krajowej Nr 74 ul. Basaja) oraz drogi krajowej Nr 74 (ul. Zamojska) oraz w kierunku posterunku energetycznego przy ul. Kolejowej (k.4 akt administracyjnych).

Twierdzenia takie podtrzymano także w odpowiedzi na skargę (k.27 akt sądowych) oraz piśmie z dnia 23 czerwca 2016 r. (k.39 akt sądowych).

W tym ostatnim piśmie, złożonym z upoważnienia Starosty Hrubieszowskiego, wskazano, że na załączonej mapie kolorem pomarańczowym zaznaczono działki stanowiące drogi, które faktycznie obejmowała uchwała Rady Powiatu, tj. działki oznaczone w rejestrze gruntów obrębu ewidencyjnego

Podgórze, jednostki ewidencyjnej Hrubieszów Miasto numerami: 1281 ark. mapy 27, 1272 ark. mapy 27, 1272 ark. mapy 33, 1272 ark. mapy 32, 1178/1 ark. mapy 29, 1178/3 ark. mapy 29. Linia przerywaną zaznaczono fragment działki nr 1322/1 stanowiącej przedmiot własności Wspólnoty Gruntowej „M.”, którym przebiega droga powiatowa ul. Michałówka i który faktycznie został ujęty w wykazie długości drogi nr 2472 L (z załącznika Nr 1 do uchwały Rady Powiatu w Hrubieszowie nr IX/66/2003 z dnia 29 sierpnia 2003 r. wynika, że całkowita długość ul. Michałówka wynosi 2300 mb). Kolorem zielonym na kopii mapy została zaznaczona działka oznaczona nr 1322/3 wymieniona w załączniku do uchwały Rady Powiatu w Hrubieszowie nr XI/109/2016 z dnia 28 stycznia 2016 r.

Z powyższego wynika, że faktycznie przedmiotową uchwałą objęto także odcinki ul. Michałówka w Hrubieszowie wymienione w skardze i wyjaśnieniach strony, tj.:

- fragment działki oznaczonej poprzednio w ewidencji gruntów nr 1178, stanowiący obecnie wschodnią część działki ewidencyjnej nr 1178/1, na odcinku przylegającym do działki nr 1185/1 i dalej aż do wysokości działki 1272, jak też, uchwałą objęto obecną działkę ewidencyjną nr 1178/3, która dochodzi do działki 2959/2, gdzie znajduje się stacja trafo (jest to część drogi określanej przez organ jako fragment ul. Michałówka prowadzący w kierunku posterunku energetycznego przy ul. Kolejowej);

- fragment działki oznaczonej w ewidencji gruntów nr 1272, który wykazano na arkuszu mapy 27, stanowiący północną część ul. Michałówka biegnącą w kierunku północnym, tj. w kierunku ul. Basaja (jest to część drogi określanej przez organ jako fragment ul. Michałówka oznaczony na ark. mapy 27 i prowadzący w kierunku ul. Basaja).

Na powyższe oprócz twierdzeń organu wskazuje także, przedstawiona przez organ na wezwanie Sądu, kopia mapy zasadniczej, na której zaznaczono działki, które faktycznie objęto uchwałą Rady Powiatu, tj. działki oznaczone w rejestrze gruntów obrębu ewidencyjnego Podgórze, jednostki ewidencyjnej Hrubieszów Miasto numerami: 1281 ark. mapy 27, 1272 ark. mapy 27, 1272 ark. mapy 33, 1272 ark. mapy 32, 1178/1 ark. mapy 29, 1178/3 ark. mapy 29 (k.40 akt sądowych).

Z mapy i zaznaczonych na niej działek stanowiących drogę wynika, że uchwałą objęto zarówno wschodnią część działki ewidencyjnej nr 1178/1 i działkę nr 1178/3, jak także północną część działki nr 1272 (mapa - k.40 akt sądowych), tj. część działki nr 1272, którą wykazano na arkuszu mapy 27 (mapa - k.37 akt sądowych).

Tego rodzaju konstatację potwierdza także to, że wykazie dróg, które zaliczono do kategorii dróg powiatowych stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, ulicę Michałówka (drogę nr 2472L) określono jako drogę o długości 2300 m.

Powyższe twierdzenie potwierdzane były także co do ich istoty przez skarżącego, który przyznawał, że cała ul. Michałówka ma długość 2300 m, natomiast mniejszą długość ma ten fragment ul. Michałówka, który zaznaczony został na mapie stanowiącej załącznik nr 3 do uchwały (k.5-6, 46 akt sądowych). Z tego też faktu, tj. jedynie z odwołania się do załącznika graficznego do uchwały, skarżący wywodził tezę o braku objęcia uchwałą wskazywanych przez siebie fragmentów ul. Michałówka (k. 47 akt sądowych).

Reasumując należy zatem wskazać, że powyższe pozwala na stwierdzenie, że zaskarżoną uchwałą, czy też ściślej rzecz biorąc jej § 1 zaliczono do kategorii dróg powiatowych całą ul. Michałówka (drogę nr 2472L), a więc także te jej fragmenty, których dotyczyła skarga wniesiona w sprawie.

Jeżeli chodzi o kwestie związane z reprezentowaniem organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, wbrew odmiennym wywodom zawartym w odpowiedzi na skargę, stwierdzić należy, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. 2016 r., poz. 814 ze zm. - dalej jako: "ustawa o samorządzie powiatowym") podmiotem takim jest starosta (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2006 r., II OSK 566/05 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W sprawie odpowiedź na skargę podpisana została także przez starostę powiatu, co oznacza, że złożyła ją osoba uprawniona.

Wbrew zarzutom zawartym w odpowiedzi na skargę stwierdzić należy także, że skarżący ma interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały albowiem w sprawie wykazano, że uchwałą naruszono interes prawny skarżącego.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowił art. 6a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm. - dalej jako: "u.d.p").

Przepis ten stanowi, że zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu - opinii prezydentów miast (art. 6a ust. 2 ustawy). Ustalenie przebiegu istniejących dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga (art. 6a ust. 2 i 3 ustawy).

Jeżeli chodzi o możliwość zaskarżenia tego rodzaju uchwał rady powiatu zastosowanie ma art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Z powyższego wynika, że warunkiem skutecznego zaskarżenia uchwały rady powiatu jest wykazanie istniejącego już naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia strony skarżącej. Wykazanie takie musi się wiązać ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, którego naruszenie doprowadziło do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Skarga wnoszona na tej podstawie nie ma *charakteru actio popularis* - nie jest skargą wnoszoną w interesie publicznym. Legitymację do wniesienia skargi daje naruszenie interesu prawnego, a nie faktycznego; - interes prawny skarżącego musi wynikać z naruszenia konkretnej normy prawa kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę; - legitymację do wniesienia skargi stanowi naruszenie własnego interesu prawnego skarżącego, przy tym stroną w postępowaniu toczącym się ze skargi na uchwałę samorządową może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone już obecnie, a nie w przyszłości, co spowodowało następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków.

Wbrew wywodom przedstawionym w odpowiedzi na skargę stwierdzić należy, że taki właśnie charakter ma interes prawny skarżącego naruszony uchwałą.

Z twierdzeń i wyjaśnień skarżącego wynika, że zaliczona uchwałą do kategorii dróg powiatowych ul. Michałówka w jednym fragmencie przebiega po działce stanowiącej własność skarżącego. Chodzi tu o ten fragment ul. Michałówka, który przebiega po działce nr 1322/1 stanowiącej własność skarżącego (mapa - k.40 akt sądowych).

Okoliczność tą przyznawał także sam organ. I tak już w uzasadnieniu uchwały z dnia 28 stycznia 2016 r. Nr XI/109/2016 wskazano, że odcinek 72 m drogi powiatowej Nr 3472L (numer ten podano błędnie albowiem właściwy numer tej drogi to 2472L) przebiega po działce Nr 1322/1, która jest własnością Wspólnoty Gruntowej (k.4 akt administracyjnych). Takie też informacje przedstawiono również w odpowiedzi na skargę.

Okoliczności te wynikają także ze złożonego z upoważnienia Starosty Hrubieszowskiego pisma z dnia 23 czerwca 2016 r. oraz załączonej do niego kopii mapy ewidencyjnej (k.39-40 akt sądowych). W piśmie tym wskazano między innymi, że na mapie linią przerywaną zaznaczono fragment działki nr 1322/1 stanowiącej przedmiot własności Wspólnoty Gruntowej „M.”, którym przebiega droga powiatowa ul. Michałówka i który faktycznie został ujęty w wykazie długości drogi nr 2472 L (z załącznika Nr 1 do uchwały Rady Powiatu w Hrubieszowie nr IX/66/2003 z dnia 29 sierpnia 2003 r. wynika, że całkowita długość ul. Michałówka wynosi 2300 mb).

W tych okolicznościach nie budzi wątpliwości, że zaskarżoną uchwałą zaliczono do kategorii dróg powiatowych ulicę Michałówka, która w jednym swym fragmencie przebiega po nieruchomości stanowiącej własność skarżącego.

Skoro więc do kategorii dróg publicznych zaliczono ulicę, która w jednym ze swych fragmentów przebiega po nieruchomości stanowiącej własność skarżącego, to uchwała ta narusza rzeczywiście interes prawny skarżącego, będącego właścicielem gruntów objętych uchwałą.

Podkreślić należy, że tak również przedmiotowa kwestia oceniana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Między innymi stanowisko takie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 grudnia 2016 r., IOSK 1915/16 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), który odwołując się do poglądów wyrażanych w piśmiennictwie prawniczym, wskazał, że interes do zaskarżenia tego rodzaju uchwał mają właściciele bądź użytkownicy wieczności nieruchomości objętych uchwałą.

Przechodząc do zasadniczego nurtu rozważań, tj. oceny, czy uchwała w kwestionowanej przez skarżącego części wydana została z istotnym naruszeniem prawa stwierdzić należy, że z przyczyn wskazanych już wyżej uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa. Uchwała jest bowiem sprzeczna z art. 2a ust. 2 ustawy u.d.p.

Zaskarżoną uchwałą zaliczono do kategorii dróg powiatowych między innymi drogę nr 2472L – ulicę Michałówka. Ulica ta, we wskazanym wyżej fragmencie, przebiega po nieruchomości stanowi własność skarżącego, a nie Powiatu Hrubieszowskiego.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.d.p. droga powiatowa jest drogą publiczną. Art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych stanowi zaś, że właścicielem drogi powiatowej jest powiat.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 6a ust. 2 u.d.p., zgodnie z którym zaliczenie do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu. Z treści art. 2a ust. 2 u.d.p. obowiązującego w dacie podejmowania tej uchwały, drogi powiatowe stanowią własność właściwego powiatu.

Uwzględniając treść powołanych powyżej przepisów należy stwierdzić, że w stanie prawnym obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, tj. w dniu 29 sierpnia 2003 r., zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych było możliwe tylko w odniesieniu do dróg stanowiących własność danego powiatu. Konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę powiatu uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych jest legitymowanie się przez powiat prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega.

Droga publiczna nie może być własnością osób fizycznych lub niepublicznych osób prawnych. Droga, która nie jest własnością powiatu nie może być drogą powiatową i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg powiatowych. Bez dysponowania przez powiat prawem własności gruntów po których przebiega droga, co do której podjęta ma zostać uchwała o jej zaliczeniu do kategorii dróg powiatowych, nie istnieje możliwość zgodnego z prawem podjęcie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych, tym samym konieczną przesłanką do skutecznego podjęcia przez radę powiatu uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych jest legitymowanie się przez powiat prawem własności do gruntów, po których droga taka przebiega. Ustawodawca nie przewidział możliwości automatycznego przejścia prawa własności gruntu zajętego pod drogę na rzecz danego powiatu z chwilą np. wejścia w życie uchwały o zaliczeniu drogi do kategorii dróg powiatowych. Stąd przed podjęciem uchwały o zaliczeniu do kategorii drogi powiatowej działki, przez które droga powiatowa ma przebiegać, takie działki muszą stanowić własność powiatu. Droga, która nie jest własnością powiatu nie może być drogą powiatową i z tego powodu nie może być też zaliczona do dróg powiatowych. Wobec tego uchwała, którą tak jak w przedmiotowej sprawie, zaliczono do dróg powiatowych drogę, która w części nie jest własnością powiatu, narusza w istotny sposób art. 2 ust. 1 pkt 3, art. 2a ust. 2 i art. 6a ust. 2 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że tylko droga stanowiąca własność powiatu może być zaliczona do dróg powiatowych, bo droga powiatowa musi stanowić własność powiatu.

W taki też sposób kwestia ta oceniana jest także w orzecznictwie innych sądów administracyjnych (zob. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 grudnia 2016 r., III SA/Kr 774/16 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) i przywoływane tam obszernie orzecznictwo sądów administracyjnych).

W takiej sytuacji odnieść należy się jedynie do twierdzeń organu, z których wynikało, że w stosunku do tego fragmentu ul. Michałówka, który przebiega po działce nr 1322/1 stanowiącej własność skarżącego, wszczęto procedurę regulacji stanu prawnego działki w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Niewątpliwie, na co trafnie zwrócono uwagę w odpowiedzi na skargę, ul. Michałówka w Hrubieszowie zaliczono została do kategorii dróg wojewódzkich miasta Hrubieszów rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 5 maja 1986 r. sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg wojewódzkich w województwach: białkopodlaskim, chełmskim, kaliskim, konińskim, koszalińskim, leszczyńskim, lubelskim, olsztyńskim, opolskim, śląskim, tarnobrzeskim i zamojskim (Dz.U. z 1986 r. Nr 24, poz. 117 ze zm.).

Powyższe wskazuje, że co do gruntów zajętych pod ul. Michałówka, a nie stanowiących własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, mogło dojść do ich komunalizacji na podstawie

art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

Wprawdzie decyzja o jakiej mowa w art. 73 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną ma jedynie charakter deklaratoryjny, to jednak stanowi ona wyłączny dowód nabycia przez Skarb Państwa lub odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego, prawa własności na podstawie tego przepisu. W konsekwencji nie jest możliwe samodzielne ustalenie nabycia na tej podstawie prawnej prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w dniu 1 stycznia 1999 r. przez sąd w postępowaniu sądowym, jako przesłanki innego rozstrzygnięcia.

Powyższe oznacza, że brak przedstawienia przez organ tego rodzaju decyzji odnoszącej się do gruntu zajętego obecnie pod ulicę Michałówka, a wykazywanego jako własność skarżącego, uniemożliwia Sądowi uznanie, że nieruchomość ta w rzeczywistości stanowi własność Powiatu Hrubieszowskiego.

Na marginesie już więc tylko należy wskazać, że w realiach niniejszej sprawy spełnienie przesłanek z art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną nie ma charakteru oczywistego albowiem nie wiadomym jest z całą pewnością, czy w dacie 31 grudnia 1998 r. grunt ten był już zajęty pod drogę publiczną. Pamiętać należy zaś o tym, że hipotezą art. 73 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną objęte były jedynie nieruchomości faktycznie zajęte pod drogi publiczne, a nie nieruchomości zaliczone do kategorii dróg publicznych.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że w przypadku ul. Michałówka jeszcze jeden fragment tej drogi nie stanowił własności Powiatu Hrubieszowskiego.

Okoliczność taka wynika z dokumentu w postaci pisma Burmistrza Miasta Hrubieszów z dnia 16 marca 2016 r., AG.6871.24.2016, w którym wskazano, że działka nr 1272 na arkuszu 27 o powierzchni 0,1283 ha stanowi własność Gminy Miejskiej Hrubieszów (k.37 akt sądowych).

Z powyższego wynika zatem, że północny fragment ul. Michałówka, który zaliczono do kategorii dróg powiatowych zaskarżoną uchwałą, nie stanowi własności Powiatu Hrubieszów, lecz Gminy Miejskiej Hrubieszów.

Powyższe także narusza przywołane powyżej przepisy ustawy o drogach publicznych.

W przedmiotowej sprawie o naruszeniu prawa świadczy także ewidentna sprzeczność pomiędzy rozrządzeniami zawartymi w § 1 i 2 uchwały.

Jak wskazano już wyżej z twierdzeń organu i przedstawionej przez organ mapy wynikało, że dyspozycją § 1 uchwały w przedmiocie zaliczenia drogi do kategorii dróg powiatowych objęta została cała ulica Michałówka o długości 2300 m.

Tymczasem z § 2 uchwały i mapy stanowiącej załącznik Nr 3 do uchwały wynika, że przebieg ulicy Michałówka ustalono w uchwale jedynie co do fragmentu ulicy Michałówka.

Wprawdzie twierdzenia skarżącego co do tego, że fragment ulicy Michałówka, który faktycznie zaznaczono na załączniku graficznym do uchwały ma długość 1300 m nie zostały w żaden inny sposób wykazane, to jednak już proste porównanie mapy stanowiącej załącznik Nr 3 do uchwały (k.8 akt administracyjnych) z mapą przedstawioną przez organ, na której wykazano faktyczne usytuowanie ulicy Michałówka objętej uchwałą (k.39-40 akt sądowych), jednoznacznie wskazuje na to, że w uchwale przebieg drogi nr 2472L, tj. ulicy Michałówka ustalono jedynie co do fragmentu tej ulicy, a nie jej całości.

Przepis art. 6a ust. 3 u.d.p. obliguje radę powiatu, dokonującą zaliczenia drogi do kategorii dróg powiatowych, do ustalenia przebiegu drogi.

Ustalenie przebiegu drogi dotyczyć musi całości drogi zaliczonej do kategorii dróg powiatowych. W konsekwencji też ustalenie przebiegu drogi jedynie co do części drogi zaliczonej do kategorii dróg powiatowych narusza dyspozycję art. 6a ust. 3 u.d.p.

Z tych też przyczyn należało stwierdzić, że zaskarżona uchwała w części, w jakiej ustalono przebieg oraz zaliczono do kategorii dróg powiatowych ulicę Michałówka, została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. W tej sprawie przedmiotem zaskarżenia nie była cała

uchwałą, a jedynie jej część, w jakiej ustalono przebieg oraz zaliczono do kategorii dróg powiatowych ulicę Michałówka. Tak ustalony przedmiot zaskarżenia determinuje granice sprawy i te granice obejmują jedynie orzekanie o zgodności z prawem uchwały. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, w postępowaniu przed sądem administracyjnym obowiązuje wprawdzie zasada niezwiązania sądu granicami skargi, jednakże nie oznacza ona, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność kwestionowana przez uprawniony podmiot.

Z treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu powiatowego jest właśnie istotne naruszenie prawa. Naruszenie to wynikało ze wskazanego powyżej przekroczenia granic upoważnienia ustawowego i naruszenia podstawy prawnej uzasadniającej jej podjęcie.

Sąd stwierdza także, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem dla dopuszczalności stwierdzenia jej nieważności nie ma znaczenia upływ czasu zgodnie z regulacją art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym

W związku z tym, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w części, w jakiej ustalono przebieg oraz zaliczono do kategorii dróg powiatowych drogę nr 2472L – ulicę Michałówka.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a., o czym rozstrzygnięto w pkt II sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.