

Projekt

z dnia 19 grudnia 2025 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W WITNICY**

z dnia 22 grudnia 2025 r.

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie
Wielkopolskim wraz z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2025 r. poz. 1153) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) Rada Miejska w Witnicy uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę p. T. Z. z dnia 3 grudnia 2025 r. (data wpływu 8 grudnia 2025 r.) zaskarżającą uchwałę nr XI/179/2025 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii poprzez wyłączenie z użytkowania jako drogi publicznej ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z dnia 12 marca 2025r. poz. 592, która weszła w życie 27 marca 2025 r. wraz z odpowiedzią na skargę, nie uwzględniając jej zarzutów.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Witnica.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Piotr Zakryszko**BURMISTRZ***Agnieszka Chudziak*

Załącznik do uchwały nr

Rady Miejskiej w Witnicy

z dnia 22 grudnia 2025 r.

Odpowiedź na skargę

Witnica, dnia 22 grudnia 2025 r.

WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY

W GORZOWIE WLKP.

UL. DĄBROWSKIEGO 13

66-400 GORZÓW WLKP.

Skarżący:

Tomasz Zadka

u. Usługowa 1

66-460 Witnica

- reprezentowany przez r.pr. Karolinę Kneć

ul. E. Szczanieckiej 2/11

60-216 Poznań

Organ administracji publicznej:

Gmina Witnica

Urząd Miasta i Gminy w Witnicy

ul. Plac Andrzeja Zabłockiego 6

66-460 Witnica

ODPOWIEDŹ GMINY WITNICA

**NA SKARGĘ NA UCHWAŁĘ NR XI/179/2025 RADY MIEJSKIEJ W WITNICY
Z DNIA 30 STYCZNIA 2025 R. W SPRAWIE POZBAWIENIA DROGI
DOTYCHCZASOWEJ KATEGORII POPRZECZ WYŁĄCZENIE Z UŻYTKOWANIA JAKO
DROGI PUBLICZNEJ WRAZ Z WNIOSEM O WSTRZYMANIE JEJ WYKONANIA**

Działając na podstawie art. 31 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w zw. z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) jako uprawniony do reprezentowania Gminy Witnica Burmistrz przekazuję skargę Tomasza Zadka na uchwałę Nr XI/179/2025 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30 stycznia 2025r. w sprawie pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii poprzez wyłączenie z użytkowania jako drogi publicznej ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z dnia 12 marca 2025r. poz. 592, która weszła w życie 27 marca 2025 r. wraz z kompletnymi aktami sprawy, oraz odpowiedzią na skargę.

Wnoszę o:

a) Odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a i § 3 p.p.s.a. , ewentualnie

- b) Oddalenie skargi jako niezasadnej na podstawie art. 151 p.p.s.a.
- c) Odmowę wstrzymania wykonania zaskarżonej uchwały w związku z tym, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, który wszedł w życie (art. 61 § 3 p.p.s.a.).

Uzasadnienie

W skardze z dnia 3 grudnia 2025 r. (data wpływu do tut. Urzędu: 8 grudnia 2025 r.) skarżący Pan Tomasz Zadka wskazuje, że działki o numerach ewid. 971/40 i 971/37 zostały nabyte przez niego oraz Pana Karola Maćkowiaka od Miasta i Gminy Witnica. Z dokumentacji archiwalnej znajdującej się w zasobie Urzędu wynika, że Gmina Witnica sprzedała przedmiotowe działki wyłącznie Panu Karolowi Maćkowiakowi w dniu 21 listopada 2013 r. Pan Tomasz Zadka stał się właścicielem udziału $\frac{1}{2}$ w tych nieruchomościach dopiero w dniu 28 lutego 2014 r., nabywając go nie od Gminy Witnica, lecz od Pana Karola Maćkowiaka.

Z dokumentów oraz mapy uzyskanej ze Starostwa Powiatowego w Gorzowie Wlkp. (z dnia 26 września oraz 13 października br.) wynika, że Pan Tomasz Zadka i Pan Karol Maćkowiak w dniu 28 sierpnia 2014 r. uzyskali decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę inwestycji polegającej na budowie stacji diagnostycznej i stacji demontażu pojazdów na działce nr 971/40. Mapa stanowiąca załącznik do projektu budowlanego wskazuje m.in. planowaną lokalizację zjazdu.

Do dokumentacji załączona była decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Witnica z dnia 7 kwietnia 2014 r. zezwalająca na lokalizację zjazdu z drogi gminnej. W rzeczywistości jednak zjazd został wybudowany w innym miejscu niż wskazano w projekcie budowlanym, a w zasobie Urzędu nie znajdują się dokumenty potwierdzające m.in. naliczenie opłaty za zajęcie pasa drogowego, co wskazuje, że zjazd nie został wykonany w okresie ważności decyzji zezwalającej na jego lokalizację.

Aktualnie oba zjazdy – jeden wykonany przez Pana Karola Maćkowiaka na ul. Żwirową, a drugi wykonany przez Pana Tomasza Zadkę na ul. Usługową – zostały wykonane nielegalnie.

Decyzją z dnia 21 lipca 2017 r. Burmistrz zatwierdził podział działki nr 971/40. W wyniku podziału powstały działki nr 971/55 i 971/56. Dnia 2 lutego 2018 r. Pan Karol Maćkowiak i Pan Tomasz Zadka częściowo znosząc współwłasność, ustalili, że działka 971/55 stała się własnością Pana Tomasza Zadki, działka 971/56 – Pana Karola Maćkowiaka, natomiast działka 971/39 pozostała ich współwłasnością po $\frac{1}{2}$.

W związku ze złożoną skargą na uchwałę nr XI/179/2025 informuję, że w dniu 13 listopada 2024 r. do Zarządu Powiatu Gorzowskiego wystąpiono o opinię dotyczącą pozbawienia działek nr ewid. 971/36 i 971/39 kategorii drogi publicznej, z uwagi na utratę ich pierwotnego charakteru i brak spełniania istotnej funkcji drogowej. Przedmiotowe działki docelowo nie mają pełnić funkcji drogowej, zaś Gmina zamierza sprzedać przedmiotowe działki (obecnie oznaczone nr 1798 i 1800). We wrześniu 2025 r. sporządzono operat szacunkowy dla przedmiotowych działek przygotowując się do ich sprzedaży.

Brak interesu prawnego w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a.

Uprawnionym do wniesienia skargi z art. 101 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Skarga złożona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma bowiem charakteru *actio popularis*. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego przysługuje wyłącznie podmiotowi, którego interes prawny – a nie faktyczny – został bezpośrednio, realnie i aktualnie naruszony treścią zaskarżonego aktu. Skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. może wnieść ten kto wykaże, że istnieje związek pomiędzy własną - prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) - sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego prawa. Inaczej mówiąc, wywołuje dla niego negatywne konsekwencje prawne np. zniesienia, ograniczenia czy uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia, interesu prawnego.

"Interes prawny lub uprawnienie" muszą wynikać z przepisów prawa materialnego i rekonstruowanych z nich konkretnych norm prawnych. To one są źródłem uprawnień i interesów prawnych, co oznacza, że kryterium "interesu prawnego" ma charakter materialnoprawny i wymaga stwierdzenia istnienia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, a kwestionowanym w skardze aktem. Co więcej, wymaga również - jak w pełni zasadnie należałoby przyjąć - wykazania przez wnoszącego skargę istnienia tego rodzaju relacji, a mianowicie, wymaga wykazania istnienia wynikającego ze ściśle określonego przepisu prawa materialnego konkretnego interesu prawnego (w postaci konkretnego prawa podmiotowego o charakterze prywatnoprawnym, czy też publicznoprawnym), który miałby podlegać ochronie w związku z jego naruszeniem (Wyrok NSA z 12.08.2025 r., II GSK 1155/25, LEX nr 3904255, Wyrok NSA z 22.07.2025 r., II OSK 2958/24, LEX nr 3902590). Oznacza to, że nie wystarczy powoływać się na kwestie ogólne, wskazanie, że dany akt kształtuje w jakiś sposób korzystanie, zagospodarowanie danej przestrzeni, lecz koniecznym jest wskazanie, jak konkretnie ten akt narusza konkretne, wynikające z normy prawa materialnego, prawa lub obowiązki przysługujące właścicielowi danej nieruchomości, tym bardziej w sytuacji, gdy obszar objęty zaskarżoną uchwałą nie dotyczy nieruchomości skarżącego, a jedynie sąsiaduje z taką nieruchomością.

Skarżący nie wykazał istnienia takiego interesu, albowiem:

- działka stanowiąca jego własność (nr 971/55) posiada zapewniony dostęp do drogi publicznej – ul. Przemysłowej,
- uchwała nie pozbawia skarżącego prawa własności ani nie ingeruje w sposób korzystania z nieruchomości zgodny z prawem,
- skarżący nie korzysta z legalnie wybudowanego zjazdu z drogi publicznej,
- bezprawnie istniejący zjazd z drogi publicznej nie może podlegać ochronie prawnej organów państwowych i samorządowych,
- istnienie drogi przeciwpożarowej nie jest uzależnione od istnienia drogi publicznej, bowiem droga przeciwpożarowa jest elementem zagospodarowania terenu, a nie systemu dróg publicznych i nie wymaga wydania decyzji o lokalizacji drogi ani pozwolenia na budowę drogi.

Skarżący wskazuje w treści skargi szereg okoliczności faktycznych, sygnalizując w istocie jedynie potencjalne trudności w wykorzystaniu należącej do niego działki, nie wykazał jednak, aby takie utrudnienia faktycznie wystąpiły. Odniesiona argumentacja dotyczy okoliczności hipotetycznych i mających walor interesu faktycznego, a nie prawnego. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. skarżący musi wykazać naruszenie jego interesu prawnego lub uprawnienia, polegające na istnieniu związku między zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną sytuacją prawną. Taki związek musi istnieć obecnie, a nie w przyszłości i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Tymczasem w niniejszej sprawie skarżący wywodzi naruszenie interesu prawnego z uwagi na zmianę kwalifikacji terenu działek, których nie jest właścicielem. Wskutek podjęcia kwestionowanej uchwały nie został naruszony własny, indywidualny interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Ewentualne pogorszenie sytuacji faktycznej (utrudnienie korzystania z nielegalnie wykonanych zjazdów) nie stanowi interesu prawnego, lecz jedynie interes faktyczny, który – zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. – nie podlega ochronie sądowo administracyjnej.

Nadto podnoszone przez skarżącego argumenty opierają się na istnieniu zjazdu z ul. Usługowej, który – jak jednoznacznie wynika z dokumentacji – został wykonany:

- niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym,
- poza okresem obowiązywania decyzji lokalizacyjnej,
- bez uiszczenia opłat za zajęcie pasa drogowego.

Gmina stoi na stanowisku, że nie można wywodzić interesu prawnego z działań sprzecznych z prawem, a tym samym domagać się sądowej ochrony stanu bezprawnego. Skarga w istocie zmierza do pośredniej legalizacji nielegalnych zjazdów, co jest niedopuszczalne w świetle prawa administracyjnego.

W konsekwencji skarga powinna zostać odrzucona jako wniesiona przez podmiot nieposiadający legitymacji procesowej.

Zarzuty merytoryczne – na wypadek nieuwzględnienia wniosku o odrzucenie skargi

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie:

- art. 7a oraz art. 10 ust. 1–3 ustawy o drogach publicznych,
- przy zachowaniu właściwości organu,
- po zasięgnięciu opinii Zarządu Powiatu Gorzowskiego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889), zgodnie z którym do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych, poprzez niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego i nieuwzględnienie znaczenia ul. Usługowej dla prowadzonej przez skarżącego działalności gospodarczej i bezpieczeństwa przeciwpożarowego, należy wyjaśnić co następuje.

Przepis ten nie stanowił bezpośredniej podstawy prawnej podjęcia uchwały, a zatem organ nie mógł naruszyć tego przepisu przy jej podejmowaniu.

Jak już wyżej wskazano pozbawienie drogi ul. Usługowa charakteru drogi publicznej i wyłączenie jej użytkowania jako drogi nie ma bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo przeciwpożarowe, bowiem istnienie drogi przeciwpożarowej nie jest prawnie uzależnione od istnienia drogi w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.d.p.

Ponadto przedmiotowa droga nie ma „znaczenia lokalnego” w stopniu uzasadniającym kwalifikowanie jej jako drogi publicznej, a jedynie faktyczne znaczenie dla skarżącego, korzystającego z tego ciągu komunikacyjnego w ramach swojej działalności. Tymczasem zdaniem Gminy „znaczenie lokalne” w systemie dróg publicznych oznacza rangę komunikacyjną drogi ograniczoną do obsługi potrzeb transportowych wspólnoty miejscowej, w szczególności gminy lub powiatu, polegającą na zapewnieniu dojazdu i połączeń o charakterze wewnętrznym, bez pełnienia funkcji tranzytowej lub ponadlokalnej w krajowym lub regionalnym systemie transportowym. W takim ujęciu realizacja indywidualnych potrzeb przedsiębiorcy nie stanowi elementu definicji „znaczenia lokalnego”, stąd w ocenie organu nie doszło do naruszenia art. 7 ust. 1 u.d.p.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 10 ust. 3 u.d.p. organ wskazuje, że wyłączenie drogi z użytkowania, ma miejsce wtedy, gdy dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana na przykład z powodu wybudowania nowej drogi ją zastępującej. Wyłączenie z użytkowania skutkuje pozbawieniem drogi jej dotychczasowej kategorii, ale bez konieczności jednoczesnego zaliczania jej do nowej kategorii. Jest to wyjątek od konieczności jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii, który jak podkreśla się w orzecznictwie powinien dotyczyć przede wszystkim takich sytuacji, w których dana droga staje się zbędna dla użytku publicznego i jest likwidowana (wyrok WSA w Olsztynie z 13.04.2021 r., II SA/Ol 6/21, LEX nr 3172392; ponadto np. wyrok WSA w Poznaniu z 19.12.2018 r., IV SA/Po 780/18, LEX nr 2606664 czy też wyrok WSA w Gliwicach z 20.08.2018 r., II SA/Gl 451/18, LEX nr 2540496). Z taką wyjątkową sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Przesłanką pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej było wyłączenie jej z użytkowania jako drogi publicznej, spowodowane trwałą utratą funkcji komunikacyjnej, faktycznym uniemożliwieniem przejazdu, zajmowaniem pasa drogowego przez pojazdy związane

z działalnością gospodarczą skarżącego i współwłaściciela oraz składowaniem odpadów. Przede wszystkim jednak droga ta, choć niewątpliwie ma znaczenie praktyczne dla skarżącego, nie ma tak istotnego znaczenia dla ruchu drogowego wspólnoty samorządowej. Jej znaczenia nie można nawet porównywać ze znaczeniem lokalnym takich dróg jak ul. Przemysłowa czy ul. Żwirowa. Ponadto celem zasadniczym gminy jest likwidacja tej drogi i wyzbycie się własności przedmiotowych działek, albowiem zamierza je sprzedać. Tymczasem nie można ustanowić drogi publicznej na działkach nie należących do gminy, ani wyzbyć się własności działek będących drogą publiczną. We wrześniu wykonano operat szacunkowy dla przedmiotowych działek, przygotowując je do sprzedaży. Okoliczność faktycznego korzystania z przedmiotowej działek przez skarżącego nie oznacza, że na tych działkach istnieje czy ma istnieć w dalszym ciągu droga. Gospodarowanie zasobem nieruchomości gminnych, w tym ich zbywanie, jest procesem wymagającym czasu, przygotowania i formalnego opracowania i jest to proces, który w tym Gmina Witnica przypadku sukcesywnie realizuje. Dnia 19 grudnia 2025 r. Burmistrz wydał zarządzenie nr WOR.0050.366.2025.WNGO o przeznaczeniu przedmiotowych działek do sprzedaży. Brak jest zatem podstaw do kwestionowania jakoby celem przedmiotowej uchwały nie była całkowita likwidacja przedmiotowej drogi.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 8 § 1 k.p.a. należy zauważyć, że uchwała w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej ma charakter aktu prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, podejmowanym w trybie ustawy o drogach publicznych. Przepisów *k.p.a.* nie można stosować w sprawach regulowanych postanowieniami art. 7 czy art. 10 u.d.p., gdyż nie są to sprawy, o których mowa w art. 1 *k.p.a.* Postępowanie w sprawie pozbawienia drogi kategorii drogi gminnej i jej wyłączenie z użytkowania nie jest postępowaniem prowadzonym w celu załatwienia indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej, której adresatem jest strona postępowania administracyjnego (podobnie: wyrok NSA z 31.05.2017 r., II OSK 2298/15, LEX nr 2351692, Wyrok NSA z 19.01.2018 r., II OSK 838/16, LEX nr 2468097).

W konsekwencji do procedury podejmowania uchwały na podstawie art. 10 ust. 3 u.d.p. nie stosuje się do niej przepisów *k.p.a.*, nie prowadzi się postępowania administracyjnego i nie ciąży na organie obowiązki o których mowa w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 8 § 1 *k.p.a.*, ani też nie istnieje obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w rozumieniu art. 10 *k.p.a.* Oznacza to, że organ nie mógł naruszyć wskazanych wyżej przepisów procedury administracyjnej.

Mając na uwadze powyższe wnoszę i wywodzę jak na wstępie.

Załącznik:

1. Skarga wraz z załącznikami
2. Odpis niniejszego pisma wraz z załącznikami nr 3-6
3. Odpis zaświadczenia GKW
4. Odpis ślubowania Burmistrza
5. Odpis zaskarżonej uchwały wraz uzasadnieniem
6. Dokumentacja sesji Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 30.01.2025 r.
7. Kopia operatu szacunkowego działek nr 1798 (poprzednio nr 971/39) i 1800 (poprzednio nr 971/36).
8. Kopia zarządzenia nr WOR.0050.366.2025.WNGO z dnia 19 grudnia 2025 r.
9. Kopia decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Witnica z dnia 7 kwietnia 2014 r. zezwalająca na lokalizację zjazdu z drogi gminnej
10. Kopia decyzji podziałowej z dnia 24 czerwca 2025 r. Burmistrz Miasta i Gminy Witnica zatwierdził podział działek nr 971/36 oraz 971/39

UZASADNIENIE

Stosownie do art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.

W postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w związku z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej (Uchwała NSA(7w) z 13.11.2012 r., I OPS 3/12, ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 21). Uwzględniając zatem regulację art. 31 u.s.g., zgodnie z którym Burmistrz kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, ustawowo uprawnionym do występowania w imieniu Gminy Witnica w sprawie niniejszej skargi jest Burmistrz Miasta i Gminy Witnica.

