



Warszawa, 14 listopada 2016 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.201.2016.MR

Rada Miasta Podkowa Leśna
ul. Akacyjowa 39/41
05-807 Podkowa Leśna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, poz. 1579)

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ś ć

uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 października 2016 r. Nr 173/XXIX/2016 w sprawie złożenia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego.

Uzasadnienie

Rada Miasta Podkowa Leśna w dniu 11 października 2016 r. podjęła uchwałę Nr 173/XXIX/2016 w sprawie złożenia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 października 2016 r.

Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13 zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 10 ust. 4, 5, 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.) na podstawie § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 i § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729) jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.). W uchwale NSA stwierdził, że zatwierdzenie organizacji ruchu oddziałuje generalnie, nie odnosi się do konkretnej sytuacji określonego podmiotu, nie ma charakteru indywidualnego. A zatem skoro akt zatwierdzenia organizacji ruchu (odmowy zatwierdzenia lub odrzucenia projektu) stanowi akt w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i podlega kognicji sądów administracyjnych, to nie można trybu sądowego zastępować trybem skargi powszechnej. Do postępowań odrębnie uregulowanych nie mają bowiem zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.) o skargach.

Postępowanie skargowe będzie miało charakter subsydiarny wobec postępowania sądownoadministracyjnego oraz postępowania jurysdykcyjnego (por. post. NSA z dnia 13 lipca

1983 r., II SA 593/83, ONSA 1983, nr 2, poz. 55). „Organ właściwy nie może zmienić kwalifikacji czynności procesowej strony na skargę powszechną. Procedura rozpoznania skargi powszechnej nie zapewnia stronie gwarancji, które wynikają z prawa do procesu oraz prawa do sądu. Z tego względu przepisy art. 233, art. 234, art. 235 i art. 236 Kodeksu postępowania nakładają obowiązek nadania czynności procesowej strony, choćby miała postać skargi powszechnej, odpowiedniego charakteru procesowego przyjętego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Nadanie czynności procesowej stronie charakteru skargi powszechnej ogranicza jej prawa procesowe. Skarga wymaga rozpoznania przez właściwy organ, o treści rozpoznania zawiadamia się wnoszącego skargę (art. 238 Kodeksu postępowania administracyjnego). Od zawiadomienia nie służą środki zaskarżenia.” (wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r. sygn. akt I OSK 209/10).

Uprawnienie rady powiatu do rozpatrzenia skargi na działalność organu wykonawczego wynikające z przepisu art. 229 pkt 4 k.p.a. nie ma charakteru nieograniczonego. O tym jak daleko sięgają kompetencje rady w tym przedmiocie, decyduje przede wszystkim zakres przedmiotowy uregulowania objętego k.p.a., w tym Rozdziału 2 Działu VIII. Na określenie tego zakresu składają się przesłanki pozytywne wskazane w art. 1 i 2 oraz art. 227 k.p.a. oraz przesłanki negatywne wynikające z art. 233 -236 k.p.a.

W przedmiotowej sprawie uchwałą z dnia 11 października 2016 r. Rada Miasta Podkowa Leśna przekazała do rozpatrzenia Radzie Powiatu Grodziskiego skargę na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego.

Podstawę prawną do wydania uchwały stanowił art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 227 oraz art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi o realizacji zagwarantowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych przysługującym każdemu. W myśl przepisu art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Uchwała Rady Miasta Podkowa Leśna została podjęta celem wniesienia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego tj. na nienależyte wykonywanie jego obowiązków (m.in. nienależyty nadzór nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego skutkujący przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw przez ten Wydział).

W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że Starosta realizując zadania zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych jest odpowiedzialny za opiniowanie skierowanych do niego projektów budowlanych dróg na terenie Miasta Podkowa Leśna.

Zaznaczono, że Wydział pozytywnie zaopiniował zaledwie kilka projektów remontu dróg, tym samym uniemożliwiając zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty Miasta Podkowa Leśna poprzez realizowanie zadań własnych zgodnie z przepisem art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz tym samym wykluczając realizację założonych planów inwestycyjnych na dany rok.

Wskazać należy, że jako organ zarządzający ruchem Starosta posiada kompetencje do wydawania zarządzeń w sprawie organizacji ruchu. Powyższe zarządzenia są aktami jednostki samorządu terytorialnego podejmowanymi w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem organ zarządzający ruchem w szczególności zatwierdza organizację ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu. W myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia po rozpatrzeniu złożonego projektu organizacji ruchu organ zarządzający ruchem może:

- 1) zatwierdzić organizację ruchu w całości lub w części:
 - a) bez zmian,
 - b) po wprowadzeniu zmian lub wpisaniu uwag dotyczących wdrożenia organizacji ruchu;
- 2) odesłać projekt w celu wprowadzenia poprawek;
- 3) odrzucić projekt.

Podobnie zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia organ zarządzający ruchem odrzuca projekt organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia:

- 1) że projektowana organizacja ruchu zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego;
- 2) niezgodności projektu z przepisami dotyczącymi warunków umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zgodnie z ust. 6 powyższego przepisu § 8 rozporządzenia organ zarządzający ruchem może odrzucić projekt organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia:

- 1) niezgodności projektowanej organizacji ruchu z założeniami polityki transportowej lub potrzebami społeczności lokalnej;
- 2) nieefektywności projektowanej organizacji ruchu.

Każda z wyżej wymienionych czynności stanowi akt w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i ewentualna skarga na akt tego rodzaju powinna zostać skierowana na drogę sądową w przypadku jego niezgodności z prawem (por. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2015 r., II SA/Gl 513/15, CBOSA).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że uchwała Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 października 2016 r. Nr 173/XXIX/2016 została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, bowiem stanowi o przekazaniu skargi na działanie Starosty do Rady Powiatu Grodziskiego, podczas gdy właściwym w sprawie pozostaje sąd administracyjny.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera