

050. RVT. 004. 86. 2016

b. redy

Naczelnny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II
NIP 525-15-68-048



Dnia 9 listopada 2017 r.
Sygn. akt II OSK 1906/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

GMINA MIASTO PODKOWA LESNA
ZA POSREDNICTWEM BURMISTRZA MIASTA
PODKOWA LESNA
UL. AKACJOWA 39/41
05-807 PODKOWA LESNA

RADA MIASTA
Podkowa Lesna
Wpiętno dnia: 14.11.2017
L. dz. 206. RVT. 2017
Załączników 1 szt.

Sekretariat Wydziału II Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis orzeczenia z dnia 10 października 2017 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 75/17.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Kierownik Sekretariatu

z up. Agnieszka Chustecka
sekretarz sądowy

Radeni
Info

Edwiel
14.11.2018



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 października 2017 roku

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Zofia Flasińska

Sędziowie: { sędzia NSA Barbara Adamiak (spr.)
sędzia del. WSA Mirosław Gdesz

Protokolant: starszy asystent sędziego Elżbieta Granatowska

po rozpoznaniu w dniu 10 października 2017 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 75/17
w sprawie ze skargi Gminy Miasta Podkowa Leśna
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego
z dnia 14 listopada 2016 r. nr LEX-I.4131.201.2016.MR
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna
z dnia 11 października 2016 r., nr 173/XXIX/2016

oddala skargę kasacyjną



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Chustecka
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 75/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi Gminy Miasto Podkowa Leśna na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 14 listopada 2016 r., nr LEX-I.4131.201.2016.MR w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna z 11 października 2016 r., nr 173/XXIX/2016, uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

Powyższy wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

W dniu 11 października 2016 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę nr 173/XXIX/2016, w sprawie złożenia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego - na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), w związku z art. 227 oraz art. 221 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.). W uzasadnieniu uchwały Rada Miasta zarzuciła Staroście, że nienależycie wykonuje swoje obowiązki (m.in. nienależycie sprawuje nadzór nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego, skutkujący przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw przez ten Wydział). Rada Miasta wyjaśniła, 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. Na przestrzeni ostatnich lat Wydział Komunikacji tego Starostwa pozytywnie zaopiniował zaledwie kilka projektów remontu dróg (na kilkadziesiąt złożonych), tym samym uniemożliwiając zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty Miasta Podkowa Leśna, czyli realizowanie zadań własnych zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz wykluczając realizację założonych planów inwestycyjnych na dany rok.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 14 listopada 2016 r. nr LEX-I.4131.2016.MR Wojewoda Mazowiecki, 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), stwierdził nieważność ww. uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 października 2016 r. Wojewoda uznał bowiem, że ww. uchwała Rady Miasta Podkowa Leśna została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ stanowi o przekazaniu skargi na działanie Starosty do Rady Powiatu Grodziskiego, podczas

gdy właściwym w sprawie pozostaje sąd administracyjny. W uzasadnieniu Wojewoda wskazał, 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 i stanowią akty w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wobec czego ewentualna skarga na akt tego rodzaju powinna zostać skierowana na drogę sądową, w przypadku jego niezgodności z prawem.

W dniu 14 grudnia 2016 r. Rada Miasta Podkowa Leśna wniosła na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 listopada 2016 r. nr LEX- I.4131.201.2016.MR, zarzucając mu naruszenie art. 85, art. 87, art. 91 ust. 1, art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7, art. 221, art. 227, art. 228, art. 233 -236, 229 pkt. 4 Kpa oraz art. 7 i art. 63 Konstytucji, z wnioskiem o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości.

W odpowiedzi na skargę, uzupełnionej pismem z dnia 27 marca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej oddalenie i podtrzymał argumenty podniesione w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Rozpoznając sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że sąd administracyjny nie sprawuje nadzoru nad działalnością gminną, sprawuje jedynie sądową kontrolę administracji publicznej, w tym aktów i czynności podejmowanych przez organy nadzoru, a rozstrzygnięcie nadzorcze jest rodzajem aktu administracyjnego.

Kryteria sprawowania nadzoru i przesłanki wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały w ustawie o samorządzie gminnym i akcie normatywnym wyższej rangi tj. w Konstytucji RP. Stosownie do art. 7 w związku z art. 163 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego, realizując zadania administracji publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa, jednakże dla zagwarantowania przestrzegania działania na podstawie i w granicach prawa poddane są nadzorowi organów państwowych. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności oznacza, że sprawowanie nadzoru musi odbywać się w dopuszczalnych przepisami prawa granicach. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi zaś, że nadzór nad

działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy). Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i Wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 ustawy). Ponadto, jak określa art. 87 ustawy, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Z brzmienia przytoczonego wyżej przepisu art. 85 wynika, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego została nakazana Wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem. Organ nadzoru nie może więc dokonywać tej oceny z innych punktów widzenia tj. sprawności, celowości działania, gospodarności. Ponadto, wprawdzie nadzór sprawowany nad działalnością gminną przez Wojewodę obejmuje wszystkie aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale równocześnie organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych w ustawie. Pojęcie "prawo" jest pojęciem szerszym od pojęcia "ustawa" i, że ingerencja nadzorcza nie może opierać się na wykładni rozszerzającej, a organ nadzoru zawsze powinien wskazać konkretny przepis prawa, który został przez organ gminy naruszony.

Sąd podzielił stanowisko Rady, uznając, że zastosowanie przez Wojewodę Mazowieckiego art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i stwierdzenie przez organ nieważności wskazanej wyżej uchwały było niezgodne z prawem.

Przy ocenie, czy zakres przedmiotowy rozstrzygnięcia nadzorczego obejmuje wszystkie uchwały i zarządzenia organów gminy, należy mieć na uwadze, że cytowany wyżej art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie różnicuje aktów organu gminy ze względu na ich charakter prawny i treść. Inaczej w tej samej ustawie ustawodawca postąpił np. w art. 101 ust. 1 tej ustawy, który odnosi się wyłącznie do uchwał lub zarządzeń podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Generalnie organ kolegialny, a takim jest Rada, zawsze wyraża swoją wolę w formie uchwały.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 227 oraz art. 221 Kpa. A zatem przedmiotem rozpoznania skargi przez sąd jest więc także uchwała Rady Miasta Podkowa Leśna, złożonej w ramach przewidzianego w dziale VIII kodeksu postępowania administracyjnego, postępowania w sprawie skarg i wniosków (tzw. "Skargi powszechnej").

Zdaniem Sądu, w rozpoznawanej sprawie, Rada Miasta Podkowa Leśna była uprawniona do wniesienia skargi, w trybie art. 227 Kpa, sytuacja jej bowiem była analogiczna do sytuacji obywateli, radni ci bowiem reprezentowali interesy obywateli Miasta Podkowa Leśna. Przedmiotem skargi, stosownie do tego artykułu, może być zaniechanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy. Katalog przykładów stanowiących przedmiot skargi jest otwarty, ale z punktu widzenia możliwości zakwalifikowania danego przypadku jako skargi konieczne jest sformułowanie zarzutu wadliwej działalności organu lub jego pracownika. Skarga jest wyrazem niezadowolenia wykraczającym poza podlegające kontroli formalnej działania organów w ramach procedury administracyjnej ogólnej czy szczególnej. Dotyczy, bowiem wszelkich działań lub zaniechań organu czy pracownika, które mogą być oceniane przez szerszy krąg podmiotów niż strona czy uczestnik danego postępowania. W tej sprawie Rada Miasta Podkowa Leśna wniosła skargę na działanie Starosty Powiatu Grodziskiego, któremu zarzuciła, że nienależycie wykonuje swoje obowiązki (m.in. nienależycie sprawuje nadzór nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego, skutkujący przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw przez ten Wydział).

Podjęcie uchwały w sprawie wniesienia skargi w rozumieniu art. 227 Kpa prowadzi do pojawienia się szczególnego problemu prawnego, polegającego na pośrednim przeniesieniu na forum sądowe sprawy w przedmiocie oceny zasadności skargi poprzez kontrolę poprawności rozstrzygnięcia nadzorczego. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie ograniczają przedmiotowo możliwości zaskarżenia przez organ powiatu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie obowiązuje ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, że uchwały podjęte w wyniku rozpatrzenia skargi wniesionej w trybie działu VIII Kpa są jedynie czynnością informującą o sposobie załatwienia skargi. Na czynność informującą o sposobie załatwienia skargi, skarga do sądu nie służy. Nie jest ona bowiem ani rozstrzygnięciem indywidualnym mającym postać decyzji administracyjnej lub postanowienia, ani też nie może być kwalifikowana jako "inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa". Istotą bowiem uregulowanych w dziale VIII Kpa skarg jest uruchomienie jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego o charakterze uproszczonym, kończącego się czynnością materialno-techniczną - zawiadomieniem. A zatem rozstrzygnięcie takiej skargi nie

następuje drogą decyzji, lecz czynności materialno-technicznej - zawiadomienia, nie mającego charakteru aktu administracyjnego władczo rozstrzygającego o prawach i obowiązkach jednostki wynikających z przepisów prawa administracyjnego, a zatem nie podlegającego kognicji sądu administracyjnego. Tak więc ocena prawidłowości prowadzenia postępowania skargowego w trybie przepisów działu VIII Kpa nie podlega kognicji sądu administracyjnego. Poza zakresem właściwości sądów administracyjnych pozostaje również sposób załatwienia skargi powszechnej przez uprawniony organ (art.237 §1 i 2 Kpa).

W ocenie Sądu, nie zmienia to faktu, że Rada Miasta Podkowa Leśna uprawniona była do podjęcia uchwały dotyczącej skargi na działalność Starosty. Uchwała ta podjęta została prawidłowo, na podstawie art. 227 Kpa, a tym samym w trybie przepisów działu VIII Kpa odnoszących się do skarg i wniosków.

W przypadku rady gminy (rady miejskiej) ustawowe znaczenie określenia "uchwała" jest jednak inne i oznacza prawną formę działania tego organu zastrzeżoną do określonych spraw, a nie tylko metodę działania organu kolegiального rozumianą jako uchwalanie czegoś, głosowanie, kończące się wydaniem aktu o nazwie uchwała. W ustawie o samorządzie gminnym chodzi o uchwałę w znaczeniu materialnoprawnym, czyli akt prawny zawierający oświadczenie woli, rozstrzygnięcie, akt normatywny. Rada podejmuje uchwały w znaczeniu materialnoprawnym w sprawach, które zostały jej powierzone w ustawie o samorządzie gminnym (art. 6 ust. 1 i 7 ust. 1 i art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym), a więc wtedy, gdy wykorzystuje swoje kompetencje władzy publicznej.

Nie każda jednak uchwała Rady musi być uchwałą podejmowaną w ramach władczych uprawnień i z zakresu administracji publicznej. Rada może podejmować też inne uchwały m.in. zajmując stanowisko w jakiejś kwestii, deklarując określone intencje, pozytywnie albo negatywnie oceniając jakieś zjawisko społeczne. Takie uchwały – w rozumieniu formy wypowiedzi organu kolegiального - w ocenie Sądu, także podlegają nadzorowi z punktu widzenia zgodności z prawem . Nie ma bowiem podstaw aby pojęcie uchwały, jakim posługuje się ustawodawca w art. 91 ust. 1 ustawy , ograniczyć tylko do uchwał w znaczeniu materialnoprawnym.

W ocenie zaś sądu orzekającego, w takich okolicznościach Wojewoda sprawując nadzór na działalnością gminy, na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym nie był uprawniony do wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego i narzucania Radzie, w jakim trybie winna ona skarżyć działalność

Starosty Powiatu Grodzkiego, w postaci jego nienależytego wykonywania jego obowiązków m.in. nienależytego nadzoru nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodzkiego.

Sąd podzielił stanowisko Rady Miasta Podkowa Leśna, że jej skarga na działalność Starosty Powiatu Grodzkiego z dnia 11 października 2016 r. została błędnie i bezpodstawnie potraktowana przez Wojewodę Mazowieckiego jako skarga na wydawane przez Starostę akty w sprawie organizacji ruchu (akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków określone w art. 3 par. 2 § 6 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Treść skargi Rady Miasta Podkowa Leśna na Starostę nie świadczy w żaden sposób, o tym, by stanowiła skargę na ww. akty Starosty. Akty te nie zostały w skardze nawet wymienione w sposób skonkretyzowany, lecz dołączono je jedynie przykładowo (co wskazano wprost w treści uzasadnienia skargi), dla zobrazowania całości problemu, jakim jest (zgodnie z treścią skargi) działalność Starosty Powiatu Grodzkiego, w postaci nienależytego wykonywania jego obowiązków m.in. nienależytego nadzoru nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodzkiego. Skarga Rady Miasta Podkowa Leśna nie dotyczyła bowiem konkretnych aktów Starosty, lecz całokształtu jego działania w ww. zakresie, polegającego na dopuszczeniu do zaistnienia długotrwałego stanu nieprawidłowości wskutek braku nadzoru. Intencją skargi nie było zaskarżenie wydanych przez Starostę konkretnych aktów, ale wskazanie, by dalsze procedowanie opinii komunikacyjnych przy przebudowie dróg odbywało się przy pełnym zrozumieniu praw i obowiązków, którym podlega Miasto Podkowa Leśna, wpisane do rejestru zabytków. O ewentualnym zastosowaniu bądź niezastosowaniu przepisów art. 233-236 Kpa powinna zdecydować w tym przypadku Rada Powiatu Grodzkiego jako organ, do którego skierowana została skarga, a nie Wojewoda Mazowiecki, będący organem nadzoru, co oznacza, że organ nadzoru przekroczył swoje kompetencje w tej sprawie.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy jest istotna sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem. Orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez wojewodę może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu, a takiego w tej sprawie brak. O sprzeczności z prawem można mówić tylko wtedy, kiedy prawo

normuje określone kwestie. Taka sytuacja w rozpatrywanej sprawie nie zachodzi, organ nadzoru takiego przepisu ustawy nie wskazał.

Samorząd terytorialny jest odrębny instytucjonalnie i funkcjonalnie względem administracji rządowej. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego wywodzona jest z treści art. 165 ust. 2 Konstytucji RP i zgodnie z tym przepisem podlega ochronie sądowej. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi zaś, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 ustawy). Ponadto, jak określa art. 87 ustawy, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Z brzmienia przytoczonego wyżej przepisu art. 85 wynika, że ocena działalności jednostki samorządu terytorialnego została nakazana Wojewodzie wyłącznie z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem. Organ nadzoru nie może więc dokonywać tej oceny z innych punktów widzenia tj. sprawności, celowości działania, gospodarności. Organ nadzoru nie może też narzucać organowi gminy jakie ma podejmować działania i w jakim trybie ma to czynić. Ponadto, wprowadzie nadzór sprawowany nad działalnością gminną przez Wojewodę obejmuje wszystkie aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale równocześnie organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Skargę kasacyjną od powyższego rozstrzygnięcia wniósł Wojewoda Mazowiecki, zaskarżając wyrok w całości i zarzucając mu:

1) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest:

- naruszenie art. 134 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a., polegające na nieodniesieniu się do wszystkich zarzutów zawartych w rozstrzygnięciu nadzorczym i w odpowiedzi na skargę Wojewody Mazowieckiego

- naruszenie art. 3 § 1 p.p.s.a poprzez wadliwe wykonywanie funkcji kontrolnych poprzez niezbadanie i niewyjaśnienie w pełnym zakresie zgodności z prawem rozstrzygnięcia przez pryzmat ustaleń poprzez niezastosowanie funkcji kontrolnej i niezbadanie, niewyjaśnienie, a w konsekwencji nieuzasadnienie,

2) naruszenie prawa materialnego, to jest:

- art. 221 K.p.a. poprzez błędną wykładnię tego przepisu i przyjęcie, że w pojęciu "każdy" mieści się także organ gminy i w konsekwencji jego błędne zastosowanie poprzez uznanie Rady gminy jako legitymowanej do złożenia skargi na działalność StarostyGrodzkiego,

- naruszenie art. 10 ust. 4, 5, 6 ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 128 ze zm.) i § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 i § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem (Dz. U. z 2017 r., poz. 784 ze zm.), w związku z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. poprzez przyjęcie, że sąd administracyjny nie właściwy do oceny tych aktów

- art. 229 pkt 4 K.p.a. w związku z art. 227 i 221 K.p.a. oraz z art. 233 - 36 K.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, gdy podmiot skarżący zakres, a także skargi nie uprawniał do zastosowania przepisów dotyczących skargi powszechnej.

Biorąc pod uwagę powyższe, wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie skargi, opcjonalne uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Miasto Podkowa Leśna wniosło o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z dnia 2017 r., poz. 1369 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesłanki nieważności postępowania sądoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach. Podstawowe znaczenie ma postawiony zarzut naruszenia art. 221 kodeksu postępowania administracyjnego. Zarzut ten nie jest zasadny. Zgodnie z art. 221 § 1

kodeksu postępowania administracyjnego "zagwarantowanie każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu". Art. 221 § 2 odsyła do prawa skargi zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 63 Konstytucji "każdy ma prawo składać petycję, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej (...)". Art. 63 Konstytucji nie zawiera ograniczenia podmiotowego przez wyłączenie tego prawa, a przed zamieszczenie w części regulacji "wolność, prawo i obowiązki człowieka i obywatela" (rozdział II Konstytucji) nie uzasadnienia wyłączenia prawa do złożenia skargi przez radnych, których wyrazem woli będzie podjęta uchwała przez radę gminy. Stanowi o tym art. 237 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego, regulując szczególne obowiązki organu właściwego do załatwienia skargi wniesionej przez radnych, którzy wniesli skargę we własnym imieniu, albo przekazani do załatwienia skargę innej osobie.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 3 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 229 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie sadowoadministracyjne, a postępowanie skargowo-wnioskowe nie są postępowaniami konkurencyjnymi, a to ze względu na odrębny przedmiot. Zakres postępowania sadowoadministracyjnego i właściwości sądów administracyjnych reguluje ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowiąc w art. 3 § 1, że sądu administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Rodzaje skarg na działalności administracji publicznej wyznacza art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisy ustaw szczególnych (art. 3 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). W takim zakresie działania administracji publicznej nie są przedmiotem postępowania skargowo-wnioskowego, a podlegają właściwości sądu administracyjnego. Oznacza to nadanie im właściwego trybu rozpoznania. Stanowi o tym *expressis verbis* art. 240 kodeksy postępowania administracyjnego: "gdy skarga dotyczy sprawy, która nie podlega rozpatrzeniu według przepisów kodeksu (art. 3 § 1 i 2), albo nie należą do właściwości organów administracji publicznej, przepisy art. 233-239 stosuje się

odpowiednio, z zastrzeżeniem, że w miejscu pozostałych przepisów kodeksu stosuje się przepisu postępowania właściwego dla danej sprawy".

Postępowanie skargowo-wnioskowe ma odrębny przedmiot, który ukierunkowany jest na sposób działania organu lub pracownika organu. Według 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 załatwienie spraw". Zakres przedmiotowy działania organów państwa podlegający kontroli w trybie postępowania skargowo-wnioskowego wymaga wyprowadzenia przy zastosowaniu art. 227 w związku z art. 240 kodeksu postępowania administracyjnego. Art 240 kodeksu postępowania administracyjnego zakazuje nadania biegu rozpoznania skargi powszechnej, której przedmiotem jest działanie organów państwa polegających kwalifikowanej procedurze, jaką jest postępowanie sądownoadministracyjne. Nie oznacza to, że z działalnością organów państwowych w formach podlegających właściwości sądów administracyjnych nie pozostają działania, które mieszczą się w odrębnym zakresie od działań podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a nakierowane są na sposób działania organu lub pracownika organu, mający na celu podjęcie wobec nich działań (np. uruchomienie procedury odwołania ze stanowiska, pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej). Zgodnie z art. 229 pkt 4 kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrzenia skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności starosty jest rada powiatu. Zgodnie z ustawą z 5 czerwca 1998 r. o samorządzenie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.), Rada Powiatu jest organem kontrolnym powiatu (art. 9 § 1 tej ustawy), który ma kompetencje do stosowania środków prawnych wobec starosty, np. może odwołać starostę (art. 31 ust. 1 tej ustawy).

Niekonkurencyjność postępowania sądownoadministracyjnego i postępowania skargowo-wnioskowego powoduje, że nie jest zasadne kwalifikowanie skarg radnych na działania organu samorządu terytorialnego jako skarg na działanie w formie uchwały lub zarządzenia podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego. To, że przedmiotem skargi była działalność starosty powiatu grodzkiego na nienależyte sprawowanie nadzoru nad działalnością wydziału komunikacji powiatu grodzkiego

przesądziło, że nie uczyniono jej przedmiotem wydawanych zarządzeń podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Tym samym nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 10 § 4, 5 i 6 ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ustawy 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczególnych warunków zarządzania ruchu oraz wykonywanie nadzory na tym zarządzeniu w związku z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego wymaga wyrażenia woli zaskarżenia danego aktu przez podmiot legitymowany. Zakwestionowanie sposobu działania Starosty Powiatu Grodzkiego, a nie aktów przez niego wydanych nie daje podstaw do zmiany kwalifikacji przedmiotu skargi powszechnej. To skarżący wybiera, czy zastosować środek wobec obsady personalnej organu, czy wobec podjętych przez ten organ aktów lub czynności. Z zakresu regulacji kompetencji starosty w przedmiocie zarządu ruchu na drogach gminnych nie ma podstaw do włączenia zastosowania środka prawnego skierowanego wobec obsady personalnej organu powiatu, a ograniczenie wyłącznie do kwestionowania wydanych aktów. Wykonanie kompetencji zarządu obejmuje szereg działań o różnym charakterze prawnym. Jednym z aspektów wykonywania kompetencji jest sprawne, a nie przewlekłe biurokratyczne działanie, a to wypełnia przedmiotowy zakres skargi powszechnej.

W tym stanie rzeczy skoro skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach na mocy art. 184 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Chustecka
sekretarz sądowy