

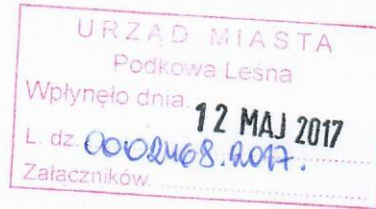
Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach		Czytelnia Akt		Biuro Podawcze	
		Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰		Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ – 15 ³⁰		Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86		22 553 78 21 22 553 78 22			
	Radom 48 368 99 08		Radom 48 368 99 18			
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl		czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl			
NIP 525-2283-365	REGON 015608709		Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000			
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl						

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ II

Dnia 9 maja 2017 r.

Sygn. akt II SA/Wa 75/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu



*B. recyja
Bul, sąd
gł. KPR*

Gmina Miasto Podkowa Leśna

ul. Akacjowa 39/41
05-807 Podkowa Leśna

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 28 kwietnia 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako stornie skarżącej – odpis wyroku nieprawomocnego z dnia 6 kwietnia 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

Anna Duszyńska
starszy sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm., dalej „P.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 P.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.

4. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z dnia 28 sierpnia 2015 r., poz. 1257). Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 P.p.s.a.)¹.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 4, są udostępniane we wszystkich wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.warszawa.wsa.gov.pl/>.

¹ „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata lub radcy prawnego, po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 kwietnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Danuta Kania

Sędziowie WSA

Iwona Maciejuk

Iwona Dąbrowska (spr.)

Protokolant

spec. Ewa Kielak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2017 r.
sprawy ze skargi Gminy Miasto 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

uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Aneta Duszyńska

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

W dniu 11 października 2016 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę nr 173/XXIX/2016, w sprawie złożenia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodzkiego - 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 Grodzkiego, 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 Grodzkiego, 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 uzasadnieniu skargi Rada Miasta podniosła, że jej skarga na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego 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. Rada Miasta podkreśliła, że treść jej skargi 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 Grodziskiego, w postaci nienależytego wykonywania jego obowiązków m.in. nienależytego nadzoru nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego.

Z takiego sformułowania, zdaniem Rady Miasta, jednoznacznie wynika, że jej skarga nie dotyczyła 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.

Rada Miasta podkreśliła, że jej skarga z dnia 11 października 2016 r. spełnia przesłanki art. 227 Kpa i w związku z tym jest skargą w rozumieniu tego artykułu. Zastosowanie przez organ nadzorczy przepisów art. 233-236 Kpa (wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia łącznie) Rada uznała za bezpodstawne i nieuprawnione, ponieważ ww. przepisy mają na celu m.in. umożliwienie stronie wykonywanie jej praw procesowych, a nie ich ograniczenie. Nadto, Rada Miasta podniosła, że o ewentualnym

zastosowaniu bądź niezastosowaniu przepisów art. 233-236 Kpa powinna zdecydować w tym przypadku Rada Powiatu Grodziskiego 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.

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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zważył co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola, o której mowa w § 1 sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 powołanej ustawy).

Jak stanowi art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016r., poz. 718) - dalej p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in., stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., orzekanie w sprawie skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Aktem nadzoru jest m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze.

W świetle wyżej wskazanych kryteriów skarga wniesiona przez Gminę Miasto Podkowa Leśna, jest uzasadniona.

Podkreślić należy, 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.

Przedmiotem kontroli sądu w niniejszej sprawie była ocena legalności rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 listopada 2016 r., stwierdzającego nieważność uchwały nr 173/XXIX/2016 Rady Miasta Podkowa Leśna, 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 Kpa.

Na wstępie należy wskazać, że spełnione zostały wymogi formalne i zachowany został termin do wniesienia skargi do sądu.

Rozstrzygnięcia organu nadzorczego podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, a podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. (art. 98 ust. 1 i 3 pow. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W rozpatrywanej sprawie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 14 listopada 2016r. zostało doręczone Radzie Miasta Podkowa Leśna w dniu 21 listopada 2016 r., a skarga Gminy Miasto Podkowa Leśna została nadana do sądu, za pośrednictwem Wojewody mazowieckiego w dniu 14 grudnia 2016r. tj. 24 dnia. W dniu 22 listopada 2016 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę nr 183/XXX/2016 w sprawie wniesienia do WSA w Warszawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze.

Stwierdzić należy również, że Wojewoda Mazowiecki zachował 30 dniowy termin do wydania rozstrzygnięcia liczony, zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g, od dnia doręczenia mu uchwały. Uchwała Rady Miasta Podkowa Leśna została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 października 2016 r., a rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane w dniu 14 listopada 2016 r.

Dokonując zaś merytorycznej oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, wskazać należy, że kryteria sprawowania nadzoru i przesłanki wydawania rozstrzygnięć nadzorczych określone zostały w ustawie o samorządzie gminnym i akcie normatywnym wyższej rangi tj. w Konstytucji RP.

Podkreślić należy, że 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 u.s.g.). Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i Wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 u.s.g.). Ponadto, jak określa art. 87 u.s.g., organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Z brzmienia przytoczonego wyżej przepisu art. 85 u.s.g. 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.

W doktrynie zwraca się uwagę, że 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 (patrz "Ustawa o samorządzie gminnym" Komentarz pod red. Pawła Chmielnickiego Wyd 1).

W rozstrzygnięciu nadzorczym będącym przedmiotem skargi, wydanym na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g., Wojewoda Mazowiecki stwierdzając nieważność Uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna uznał, że ww. uchwała 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.

Zatem, według stanowiska prezentowanego przez Wojewodę Mazowieckiego, przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza prawo, a zwłaszcza art. 3 § 2 pkt 6

ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a to oznacza, że zdaniem Wojewody, brak było podstawy prawnej do podjęcia uchwały o takiej treści.

W ocenie zaś Rady Miasta Podkowa Leśna, jej skarga na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego 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. Rada Miasta podkreśliła, że treść jej skargi na Starostę nie świadczy w żaden sposób, o tym, by stanowiła skargę na ww. akty Starosty, a to oznacza zdaniem Rady, że użycie przez Wojewodę art. 91 ust. 1 u.s.g było niezasadne.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podzieliła stanowisko Rady, uznając, że użycie przez Wojewodę Mazowieckiego art. 91 ust. 1 u.s.g. 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 u.s.g. 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 u.s.g., 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.

Podkreślić należy, że przedmiotem zaskarżenia do sądu jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego, wydane na podstawie art. 91 ust. 1 pow. ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 października 2016 r. nr 173/XXIX/2016, w sprawie złożenia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta 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 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"). Oznacza to zatem, konieczność zbadania przez Sąd, czy podjęcie takiej uchwały na podstawie art. 221 kpa przez Radę Miasta Podkowa Leśna było zgodne z prawem.

Wskazać należy, że od strony podmiotowej skargę w rozumieniu art. 227 kpa może wnieść każdy. Powstaje zatem pytanie, czy Rada Miasta również może korzystać z przymiotu „każdy” i podjąć uchwałę w sprawie wniesienia skargi w trybie art. 227 kpa. Jak wynika z komentarza do art. 221 kpa (System Informacji Prawnej Lex (Lex Omega) 15/2017) Małgorzaty Jaśkowskiej „równie szeroki jest zakres podmiotowy z uwagi na podmioty, które realizują prawo. Zarówno Konstytucja RP, jak i ustawa statuuje je bowiem jako prawo każdego. Mogą to być osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne. Jak wskazuje jednak A. Matan, ograniczeniem w tym zakresie może być przymiot władzy publicznej. W takim przypadku jednostki korzystające z władzy publicznej mogą korzystać z uprawnień art. 221 § 1 kpa w sprawach, w których ich sytuacja jest analogiczna do sytuacji obywateli (A. Matan (w: Komentarz, t. 2, 2010, s. 476)”.

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 zaniedbanie 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 działanie 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 (por. postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 1999r., III SAB 7/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 27). Poza zakresem właściwości sądów administracyjnych pozostaje również sposób załatwienia skargi powszechnej przez uprawniony organ (art.237 §1 i 2 k.p.a.).

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 k.p.a., a tym samym w trybie przepisów działu VIII k.p.a. odnoszących się do skarg i wniosków.

W orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że 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. (patrz. P. Chmielnicki "Ustawa o samorządzie gminnym . Komentarz" – uwagi do art. 91).

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 u.s.g.), 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 kolegialnego - 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 u.s.g. , 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 Grodziskiego, w postaci jego nienależytego wykonywania jego obowiązków m.in. nienależytego nadzoru nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego.

Sąd podziela zatem stanowisko Rady Miasta Podkowa Leśna, że jej skarga na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego 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. 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 Grodziskiego, w postaci nienależytego wykonywania jego obowiązków m.in. nienależytego nadzoru nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego.

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.

Zgodzić się należy również ze skarżącą, że o ewentualnym zastosowaniu bądź niezastosowaniu przepisów art. 233-236 Kpa powinna zdecydować w tym przypadku Rada Powiatu Grodziskiego 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 (wyrok NSA z 22.08.1990 r. SA/Gd 796/90 OSP 1991, nr 5, poz. 129), 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. Istniejący i wskazany wyżej zapis Statutu stanowił podstawę prawną do podjęcia uchwały, a więc zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji jest niezasadny.

Przypomnieć należy, że samorząd terytorialny jest odrębny instytucjonalnie i funkcjonalnie względem administracji rządowej. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego wywodzi się z treści art. 165 ust. 2 Konstytucji RP i zgodnie z tym przepisem podlega ochronie sądowej. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ze. 1 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 u.s.g.). Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 u.s.g.). Ponadto, jak określa art. 87 u.s.g., organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Z brzmienia przytoczonego wyżej przepisu art. 85 u.s.g. 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, 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.

Reasumując, w ocenie Sądu, ocena legalności podjętej uchwały przez Radę Miasta Podkowa Leśna, dokonana w trybie nadzoru przez Wojewodę Mazowieckiego, stosownie do art. 7 i 171 ust. 1 Konstytucji RP, prowadzić powinna do stwierdzenia jej zgodności z prawem.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 148 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy,
Za zgodność z oryginałem

Aneta Duszyńska

starszy sekretarz sądowy