

Na zatwierdzenie organizacji ruchu przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tak wynika z uchwały NSA z 26 czerwca 2014 r. I OPS 14/13.

Naczelny Sąd Administracyjny udzielił tym samym odpowiedzi na pytanie „czy zatwierdzenie organizacji ruchu jest czynnością materialno-techniczną zaskarżalną do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czy jest aktem jednostki samorządu terytorialnego podlegającym kontroli sądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”, opowiadając się za drugą z wymienionych opcji. Przy okazji rozpatrywanej sprawy wyrażono również pogląd odnośnie usytuowania starosty (a nie tylko zarządu i rady powiatu powiatu) jako organu jednostki samorządu terytorialnego.

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że cyt. „zatwierdzenie organizacji ruchu ma charakter ogólny i abstrakcyjny, tworzy nową sytuację prawną podmiotów korzystających z dróg i czyni to generalnie - na zasadzie powszechności dostępu. Tymczasem akty i czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej P.p.s.a.) to akty lub czynności o charakterze indywidualnym, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Akty realizujące zadania administracji drogowej są aktami władztwa publicznego, bo ingerują w materię korzystania z dróg publicznych, precyzując ich sieć, sposób finansowania, jakość, parametry, utrzymywanie w zdolności do używania. Dlatego też argumentacja przemawiająca za uznaniem zatwierdzenia organizacji ruchu jako aktu z art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. jest bardziej przekonująca. Zasadza się ona na wynikającym z analizy stanu prawnego wniosku o skutkach zatwierdzenia organizacji ruchu odnoszących się do powstania sytuacji prawnej, poprzez ustanowienie nowych zasad organizacji ruchu o charakterze powszechnym i ogólnym, a więc nie ogranicza się do zakresu organizacyjno-technicznego, nadto nie jest czynnością jednorazową (tak przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 1993/11, publ. jw.). Jest to swoista działalność organu samorządu terytorialnego. **Nie ma przy tym obaw wynikających z formalnego niezaliczenia starosty czy marszałka województwa do kręgu organów właściwych jednostek samorządowych (p. art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 15 ustawy o samorządzie województwa), bo w tym zakresie sformułowany jest pogląd niezależny od literalnego brzmienia tych przepisów właściwych ustaw samorządowych (p. cytowane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 368/11 i I OSK 1993/11, I OSK 306/11, jak też stanowisko prezentowane przez Cz. Martysza w Komentarzu do w/w ustaw samorządowych LEX), i należy go podzielić. Akcentuje się tu katalog uprawnień i zadań starosty oraz marszałka, które sytuują ich jako organy samorządowe faktycznie działające jako takie, mimo braku wyraźnej regulacji w tej materii. Zresztą również na gruncie analizowanych w tej sprawie przepisów taka konkluzja jest uprawniona, skoro im powierzono wykonywanie zadań w takim charakterze. Pogląd ten wzmacnia regulacja art. 32 P.p.s.a., przyznająca status strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym organowi, którym jak wiadomo w praktyce są również starosta i marszałek, choćby z racji upoważnienia ich do działania jako organów decyzyjnych. Takie też stanowisko zajął w niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich.**

Zatem prawo do zaskarżenia zatwierdzenia organizacji ruchu drogowego wynika odpowiednio z przepisów: - art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz - art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Przy czym przyjmuje się, że przepis art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym upoważnia do zaskarżenia również zarządzeń starosty. Stąd wniesienie skargi do sądu administracyjnego na przedmiotowy akt wydany przez te organy winno być poprzedzone bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia wynikającym z przywołanych przepisów. Wyjątkiem jest natomiast ustawa o samorządzie województwa. W przepisie art. 90 ust. 1 przewiduje ona zaskarżanie do sądu

administracyjnego na podstawie przepisów tego aktu prawnego jedynie aktów prawa miejscowego wydanych w sprawie z zakresu administracji publicznej. Jest to zawężenie uprawnień skargowych, które poddane zostało krytyce zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo. Wszak Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów tego stanowiska nie podziela, nie dostrzegając pozbawienia prawa do sądu w razie naruszenia dokonanego aktem organu województwa, w tym wydanym przez marszałka aktem nienależącym do kategorii prawa miejscowego. Możliwość taka wynika z przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Bowiem niepodobna zgodzić się zarówno z poglądem, wedle którego uprawnienie do zaskarżenia innego niż prawo miejscowe aktu organu województwa wynika z przywołanego przepisu, jak też z poglądem, aby zaskarżeniu podlegały tylko akty prawa miejscowego, bo tak stanowi przepis art. 90 ust. 1 tej ustawy, umieszczony w rozdziale "Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa". Nie można przecież wyraźnie brzmiaćemu przepisowi nadawać innej treści niż zeń wynika, bo byłoby to działanie contra legem. Jak też nie można innych aktów organów samorządu województwa niż akty prawa miejscowego pozostawić poza sądową kontrolą legalności, bo byłoby to sprzeczne z regułą prawa do sądu obowiązującą w państwie prawa i wprowadziłoby dysonans wśród tych norm, dopuszczając nieuzasadnione zróżnicowanie w tej materii w zależności od organu jednostki samorządu terytorialnego, który wydawałby dany akt. Przeto zaskarżenie zarządzenia marszałka województwa o zatwierdzeniu organizacji ruchu drogowego będzie możliwe na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 i art. 50 § 1 w związku z art. 52 § 4 P.p.s.a. W konsekwencji czego w pierwszych dwóch wypadkach prawo wniesienia skargi na zatwierdzenie organizacji ruchu drogowego służy – pomijawszy podmioty szczególne - każdemu, czyjego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, natomiast w przypadku podjęcia takiego aktu przez marszałka województwa każdemu, kto ma w tym interes prawny (art. 50 § 1 P.p.s.a.).".