

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 stycznia 2008r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Anna Żak
Sędziowie:	Sędzia WSA Dorota Chobian Sędzia WSA Renata Detka (spr.)
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Urszula Opara

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 stycznia 2008r.
sprawy ze skargi S. T.
na czynność Starosty
z dnia [...]
w przedmiocie zatwierdzenia organizacji ruchu na drodze powiatowej

- I. **uchyla zaskarżoną czynność;**
- II. **stwierdza, że zaskarżona czynność nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.**

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2007 r., działający z upoważnienia Starosty Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w S., zatwierdził projekt organizacji ruchu na drodze powiatowej Nr 0752 T G.- K.- D.

W punkcie 11 projektu uzasadniono wprowadzenie ograniczenia wjazdu na drogę pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 12 ton, wskazując na występujące spękania siatkowe i występowanie nadmiernych naprężeń w konstrukcji nawierzchni. Podniesiono, że badanie ugięć sprężystych nawierzchni, wykonane w czerwcu 2005 r. jednoznacznie wskazuje, że droga nie jest w stanie przenosić ruchu pojazdów samochodowych bez ograniczeń. Wyniki badań ugięć są większe od dopuszczalnych nawet na nowej nawierzchni, która była wzmocniana przed badaniami. Zwrócono uwagę na postępującą degradację nawierzchni drogi, ubytki, pęknięcia oraz rozprzestrzeniające się spękania siatkowe.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach S.T. wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonego aktu.

Skarżący wskazał, że rozstrzygnięcie Starosty narusza jego interes prawny uniemożliwiając mu prowadzenie działalności gospodarczej. Autor skargi zarzucił wskazanemu aktowi naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie procedury, w szczególności art. 1 i 41 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz art. 2 i 32 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi S.T. wyjaśnił, iż pismem z dnia 21 maja 2007 r., doręczonym w dniu 28 maja 2007 r. został poinformowany przez Starostę o zamiarze zmiany z dniem 4 czerwca 2007 r. organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 0752T, polegającej na ustawieniu znaków drogowych B-18 „zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 15 ton”. Natomiast pismem z dnia 5 czerwca, doręczonym w dniu 6 czerwca 2007 r., Dyrektor Dróg Powiatowych działający z upoważnienia Starosty powiadomił go o zmianie organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 0752 T poprzez „ograniczenie rzeczywistej masy całkowitej pojazdu do 12 ton”.

Skarżący wskazał, że w dniu 12 lipca 2007 r. jego pełnomocnik, na podstawie art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wezwał Starostę do usunięcia naruszeń prawa. Pismem z dnia 9 sierpnia 2007 r. Starosta odpowiedział na wezwanie, jednakże nie ustosunkował się do podnoszonych w wezwaniu zarzutów. Z informacji zawartej w piśmie wynika natomiast, że przyczyną zmiany organizacji ruchu jest trwający konflikt środowiskowy powstały w związku z eksploatacją złóż piasku oraz negatywny wpływ transportu na stan nawierzchni i jego uciążliwość dla środowiska.

S.T. podkreślił, że zgodnie z ustawą o drogach publicznych, droga 0752 T, ze względu na funkcję pełnioną w sieci drogowej, zaliczona została do kategorii dróg powiatowych w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów gmin na obszarze których przebiega oraz zarządów sąsiednich powiatów. Droga stanowi połączenie miasta będącego siedzibą powiatu z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą.

Skoro zatem droga 0752 T zaliczona została na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg (powiatowych) oznacza to, że może korzystać z niej każdy, zgodnie z przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub w innych przepisach szczególnych. Obecnie wprowadzona organizacja ruchu stwarza przywileje dla transportu związanego z produkcją rolną, dyskryminując pozostałych uczestników ruchu drogowego.

Skarżący wskazał, że drogi powiatowe stanowią sieć dróg przeznaczonych do poruszania się pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8t, a zatem po takiej drodze mogą poruszać się pięcioosiowe pojazdy o ciężarze całkowitym 40 t. W nowo wprowadzonej organizacji ruchu dopuszcza się ruch takich pojazdów pod warunkiem, że transportują płody rolne, artykuły przetwórstwa rolno –spożywczego oraz środki do produkcji rolnej.

S.T. podał, że na drodze powiatowej nr 0752 T od grudnia 2000r., obowiązywały ograniczenia w ruchu pojazdów wprowadzane poprzez umieszczenie znaku drogowego B-18, przy czym na znaku zmieniała się dopuszczalna masa całkowita pojazdów dopuszczonych do ruchu na przedmiotowej drodze. Dotychczas było to 8 t, 15 t, 12 t, bądź brak ograniczeń.

W przekonaniu skarżącego, z przedstawionego faktu w sposób jednoznaczny wynika, iż od prawie siedmiu lat zakłócana jest funkcja drogi, skoro mogą poruszać

się po niej pojazdy dużo lżejsze niż przewiduje ustawa o drogach publicznych i parametry techniczne obowiązujące dla dróg tej kategorii.

Autor skargi podkreślił, że wprowadzona z dniem 5 czerwca 2007 r. nowa stała organizacja ruchu, ograniczająca ruch pojazdów o ciężarze całkowitym powyżej 12 ton de facto pozbawia drogę charakteru drogi powiatowej. Co więcej, tak zmieniona organizacja ruchu sankcjonuje dotychczasowe zaniechania zarządu drogi w prowadzeniu „robót utrzymaniowych” i utrzymaniu nawierzchni drogi w należyтым stanie technicznym oraz odwołanie o kolejne 6 lat remontu drogi i przywrócenia jej pierwotnych parametrów technicznych i funkcji drogi powiatowej, co może nastąpić dopiero po przebudowie i to pod warunkiem uzyskania dofinansowania z Unii Europejskiej w latach 2009-2013.

Zdaniem skarżącego, wprowadzona organizacja ruchu została skierowana przeciwko niemu, ponieważ uniemożliwia mu prowadzenie racjonalnej ekonomicznie gospodarki pozyskiwania piasku oraz działalności ubojowo - rozbiorowej, której nie może wznowić w związku z wstrzymaną modernizacją zakładu, po wprowadzeniu ograniczeń powodujących brak możliwości transportu materiałów budowlanych o masie całkowitej powyżej 12t. S.T. zarzucił, że poprzez uznanie, iż stan techniczny drogi pozwala tylko na przewożenie płodów rolnych i materiałów do produkcji rolnej, użytkownicy drogi nie są równo traktowani.

Autor skargi podał, że droga 0752 T rozciąga się pomiędzy skrzyżowaniami z drogą krajową 79 oraz drogą wojewódzką 777. Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowań dróg różnej kategorii wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii. Koszt budowy lub przebudowy skrzyżowania, o którym mowa powyżej wraz z koniecznymi drogowymi obiektami inżynierskimi w pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania ponosi zarządca drogi, który wystąpił z inicjatywą budowy lub przebudowy takiego skrzyżowania.

Zgodnie z § 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, organizacje ruchu na skrzyżowaniu dróg o różnych organach zarządzających ruchem, zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii, a zatem organizacja ruchu powinna

zostać zatwierdzona w tym przypadku przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zatwierdzenie organizacji ruchu przez Starostę jest więc rażącym naruszeniem prawa. Aktualne usytuowanie znaków drogowych B-18 stwarza niebezpieczeństwo dla ruchu drogowego na drodze krajowej 79, gdyż kierujący pojazdem może zapoznać się ze znakiem dopiero po wjeździe na drogę 0752 T. Kierowca, aby nie naruszyć znaku zakazu zmuszony jest do wykonania manewru cofania na drogę krajową stwarzając niebezpieczeństwo dla ruchu drogowego.

Reasumując skarżący wskazał, że wprowadzona w dniu 5 czerwca 2007 r. stała organizacja ruchu :

- została zatwierdzona przez niewłaściwy organ,
- stwarza niebezpieczeństwo dla ruchu drogowego na skrzyżowaniu z drogą krajową nr 79,
- sankcjonuje wieloletnie zaniedbania zarządu drogi w zakresie remontów i utrzymania drogi,
- dyskryminuje jednych, a stwarza uprzywilejowanie dla innych użytkowników drogi bez uzasadnienia prawnego,
- zmienia funkcję pełnioną przez drogę 0752 T w sieci drogowej.

Ponadto S. T. zwrócił uwagę, iż w zaistniałym stanie faktycznym może powstać wątpliwość dotycząca dopuszczalności skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na akt starosty nie będący aktem indywidualnym. Obowiązujące przepisy pozwalają na wniesienie skargi na „akty organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej” (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) oraz na „uchwałę organu powiatu” (art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym).

Zaskarżony akt nie jest uchwałą, a ponadto pochodzi od podmiotu nie zaliczanego wprost do „organów powiatu” (art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Jest jednak aktem powszechnie obowiązującym, wydanym w oparciu o konkretne umocowanie ustawowe.

Skarżący podkreślił, że powyższa kwestia była przedmiotem rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 8 czerwca 2001 r., w sprawie o sygn. II SA/Kr 1797/99, ONSA 2002/3/121, Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że rozstrzygnięcie starosty zatwierdzające organizację ruchu co prawda nie jest uchwałą organu powiatu, jednak stanowi akt prawa miejscowego,

ponieważ zawiera normy powszechnie obowiązujące, dotyczące całej drogi powiatowej i dlatego powinien podlegać publikacji w Dzienniku Urzędowym, zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym. W wyroku z dnia 28 kwietnia 1997r. w sprawie II SA/Kr 2021/96 (OSP 1991/10/183) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził natomiast, że w przypadku gdy prezydent miasta (burmistrz lub wójt) wydał akt mający charakter generalny, powszechnie obowiązujący, będący odpowiednikiem uchwały rady gminy, o dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ten akt nie decyduje nazwa aktu, ale jego treść, która stanowi materię, na którą może skarżyć się do Sądu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały tym aktem naruszone.

W odpowiedzi na skargę Starosta wniósł o jej odrzucenie z uwagi na brak podstaw do jej wniesienia, określonych w art. 58 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ewentualnie o oddalenie skargi z uwagi na jej niezasadność.

Organ administracji podał, że nie jest możliwe całkowite uwzględnienie indywidualne potrzeb i żądań poszczególnych użytkowników drogi, będących osobami fizycznymi i podmiotami gospodarczymi. Z interesem skarżącego, polegającym na dopuszczeniu do ruchu po tej drodze nieograniczonej liczby pojazdów o ciężarze całkowitym 40 ton dla wywozu pozyskiwanego piasku z wyrobiska, pozostają w sprzeczności interesy mieszkańców wsi. Sprzeczność żądań poszczególnych użytkowników drogi mogłaby uniemożliwić wykonanie organizacji ruchu, z tego względu więc skarga jest niedopuszczalna i powinna być odrzucona.

Starosta wskazał, że skarga pozostaje również niezasadna. Zarządca drogi mając świadomość nie najlepszego stanu technicznego drogi nie mógł dopuścić nieograniczonego ruchu ciężkich pojazdów i w tym celu zlecił Laboratorium Drogowemu –Gospodarstwu Pomocniczemu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział K. przeprowadzenie badania ugięć sprężystych nawierzchni na przedmiotowej drodze. Efektem powyższego badania było zalecenie ograniczenia ruchu na drodze, szczególnie dla ciężkich pojazdów. Dokument ten stanowił podstawę dla zarządcy drogi do wprowadzenia zmian w organizacji ruchu, tj. do ograniczenia wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 12 ton, co

było podyktowane jedynie troską o stan nawierzchni, a nie chęcią utrudnienia prowadzenia działalności przez skarżącego.

Odnosząc się do zarzutu uprzywilejowania przewozu płodów rolnych, organ uznał, że pozostaje on niezasadny, gdyż droga przebiega przez tereny wiejskie i zakaz przewozu płodów rolnych byłby „pozbawiony sensu”. Ponadto płody są przewożone w zależności od pory roku z różną częstotliwością, podczas gdy wywóz piasku odbywa się przez cały rok.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Na wstępie Wojewódzki Sąd Administracyjny rozważał, czy zaskarżona czynność podlega w ogóle kontroli sądowej, a mianowicie czy objęta jest katalogiem aktów i czynności wymienionych w art. 3 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a.

Stosownie do powołanego wyżej art. 3 § 2 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4.

Poza tym, sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

Podstawą prawną zaskarżonej skargą czynności Starosty jest Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U.03.177.1729), zwane dalej rozporządzeniem. Stosownie do § 6 ust.1 oraz § 2 ust.1 pkt 1d tego rozporządzenia, organizację ruchu zatwierdza, na podstawie projektu organizacji ruchu, organ zarządzający ruchem właściwy dla danej drogi, przy czym działania organu w tym zakresie podejmowane są w ramach czynności organizacyjno-technicznych. Organy zarządzające ruchem na poszczególnych kategoriach dróg określa zaś art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U.05.25.2002 ze zm.); stosownie do ust.5 tego przepisu, ruchem na drogach powiatowych i gminnych zarządza starosta.

Zatwierdzając organizację ruchu, organ nie wydaje zatem decyzji, postanowienia czy też innego aktu (w tym czynności materialno-technicznej), o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 1- 4 p.p.s.a. Podkreślić przy tym należy, że zarówno w doktrynie (por. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Zakamycze 2005, s.23) jak i w orzecznictwie (np. postanowienie NSA z 16 września 2004r., ONSAWSA 2004, nr 2, poz.30, s.27) przyjmuje się zgodnie, że w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. chodzi o akty i czynności podejmowane w sprawach indywidualnych, a więc w stosunku do konkretnie oznaczonych podmiotów, co wyłącza potraktowanie zatwierdzenia organizacji ruchu jako akt lub czynność wymienioną w tym przepisie.

Jako czynność organizacyjno-techniczna, zatwierdzenie organizacji ruchu nie może być także zaliczone do aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.), przez które należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa (art. 87 ust.2 Konstytucji), wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej. Przewidziana w powołanym wyżej § 2 ust.1 pkt 1d rozporządzenia forma zatwierdzenia organizacji ruchu wyłącza także przyjęcie, że jest to akt, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Nie ulega również wątpliwości, że nie mamy w tym przypadku do czynienia z aktem nadzoru, który zaskarżyć można do sądu administracyjnego w oparciu o art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.

Określony w rozporządzeniu charakter czynności zatwierdzającej organizację ruchu jako organizacyjno-technicznej, w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wyłącza zakwalifikowanie go do jednego z aktów lub czynności wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. Nie oznacza to jednak, że tego rodzaju czynność nie podlega kontroli sądowej, albowiem stosownie do cytowanego już wyżej art. 3 § 3 p.p.s.a., ustawa przewidziała dopuszczalność orzekania przez sądy administracyjne także w innych sprawach, w których sądową kontrolę przewidują przepisy szczególne.

Takim szczególnym przepisem jest art. 88 ust.1 w zw. z art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U.01.142.1592 ze zm.), zwanej dalej u.s.p. Stosownie do uregulowań tam zawartych, sądowej kontroli poddana została bezczynność organu powiatu (gdy nie wykonuje on czynności nakazanych prawem) bądź podejmowane przez taki organ czynności prawne lub faktyczne, przez które naruszone zostały prawa osób trzecich. W takiej sytuacji, skargę do sądu administracyjnego może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone czynnością podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.

Przewidziane w rozporządzeniu działania w zakresie zarządzania ruchem, do których należy między innymi zatwierdzanie organizacji ruchu, podejmowane i realizowane są przez stosowne organy w celu zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego i przy uwzględnieniu potrzeb efektywnego wykorzystania dróg publicznych oraz potrzeb społeczności lokalnych (art. 10 ust. 12 Prawa o ruchu drogowym). Dlatego niewątpliwie czynności te należą do zadań administracji publicznej na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym czynność polegająca na zatwierdzeniu organizacji ruchu, jest czynnością w sprawie z zakresu administracji publicznej, o jakiej mowa w art. 88 ust.1 u.s.p. Podejmuje ją organ zarządzający ruchem, w tym przypadku starosta. Wprawdzie przepis art. 8 ust. 2 u.s.p. nie zalicza starosty wprost do organów powiatu (którymi są rada powiatu i zarząd powiatu), jednak czyni to z niezrozumiałych względów, skoro w innych przepisach tej samej ustawy starosta wyposażony zostaje we wszelkie uprawnienia organu powiatu. Jest on przewodniczącym zarządu (art. 26 ust. 2 ustawy), kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ustawy). W zdaniu pierwszym art. 89 ustawa o samorządzie powiatowym stanowi przy tym, że przepisów

o nadzorze nie stosuje się do decyzji administracyjnych wydawanych przez organy powiatów. Użyta w tym przepisie liczba mnoga ("organy powiatów") świadczy o tym, że ustawodawca wskazuje tutaj na co najmniej dwa organy powiatu, które mają prawo wydawać decyzje administracyjne. Skoro decyzje te (jako zasada) wydawane są przez starostę oraz (jako wyjątek) przez zarząd powiatu, to treść tego przepisu można odczytać w ten sposób, że mimo nienazwania starosty wprost organem powiatu w rozdziale "Władze powiatu", pozostaje on tym organem w zakresie, w jakim wydaje on decyzje administracyjne. Jeżeli tak, to nie ulega wątpliwości, że jest on również organem powiatu, posiada bowiem także wszystkie określone w doktrynie prawa administracyjnego cechy organu. W sprawach niecierpiących zwłoki związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, starosta podejmuje czynności należące do kompetencji zarządu, z tym że bez możliwości wydawania przepisów porządkowych (art. 34 ust. 2 u.s.p.), ma obowiązek przedkładania organom nadzoru uchwał organów stanowiących w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia (art. 78 ust. 1). Starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 i 3 u.s.p.). Wykonując to zwierzchnictwo starosta (w uzgodnieniu z wojewodą) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli, a nawet kieruje działaniami tych jednostek. Jak widać, już ten przykładowy katalog uprawnień starosty skłania do uznania go za organ powiatu, mimo że u.s.p. (poza wskazanym wyjątkiem) konkretnie tego nie czyni (por. B. Dolnicki-red., J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, Cz. Martysz, M. Taniewska-Banacka, R. Cybulska. Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Zakamycze, 205).

Podkreślić także należy, że art. 5 § 2 pkt 6 kpa uznaje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę i marszałka województwa za organy samorządu terytorialnego, a więc tym samym zostali oni nazwani (obok rad i zarządów) organami odpowiednio: gminy, powiatu i województwa. W analogicznej sytuacji i przy zbliżonych prerogatywach, za organ gminy uznany został wójt, burmistrz i prezydent miasta w art. 11a ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591 ze zm.).

Wszystkie te argumenty przemawiają – w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – za przyjęciem poglądu, że starosta jest organem powiatu w rozumieniu art. 88 ust.1 u.s.p., a zatwierdzana przez niego – jako organ

zarządzający ruchem – organizacja ruchu ma charakter czynności prawnej, o jakiej mowa w tym przepisie. Jej realizacja poprzez fizyczne ustawienie stosownych znaków drogowych, wprowadza bowiem określony nakaz zachowania się dla wszystkich użytkowników danej drogi. Niezastosowanie się do tego nakazu oznacza zaś konkretne, określone w przepisach konsekwencje prawne w postaci popełnienia wykroczenia drogowego.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że czynność starosty polegająca na zatwierdzeniu organizacji ruchu, przewidziana w § 2 ust.1 pkt 1d rozporządzenia, stanowi czynność prawną, o jakiej mowa w art. 88 ust.1 w zw. z art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym, która może być zaskarżona do sądu administracyjnego.

W stanie faktycznym sprawy spełnione zostały także inne przesłanki formalne umożliwiające merytoryczne rozpoznanie skargi. Jak wynika z akt sprawy, pismem złożonym w dniu 12 lipca 2007 r. S.T. wezwał Starostę do usunięcia naruszenia prawa, na co uzyskał odpowiedź organu w piśmie datowanym na 9 sierpnia 2007 r. (k. 24 i 38 akt sądowych). Zgodnie z oświadczeniem pełnomocnika skarżącego złożonym na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, odpowiedź tę S.T. otrzymał dnia 16 sierpnia 2007 r., zaś skarga złożona została w dniu 12 września 2007 r.

Przyjmując skargę do rozpoznania Sąd uznał także, że zaskarżoną czynnością Starosty naruszony został interes prawny S.T. Jak wynika z niekwestionowanych przez strony okoliczności faktycznych, skarżący prowadzi działalność gospodarczą polegającą na eksploatacji złóż piasku i drogą powiatową objętą zatwierdzonym projektem poruszają się należące do jego przedsiębiorstwa ciężkie pojazdy wraz z ładunkiem. W tej sytuacji staje się oczywistym, że wprowadzony zaskarżoną czynnością zakaz wjazdu na tę drogę pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 12 ton, realnie wpływa na zakres prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, ograniczając rozwój zakładu i nakazując wykorzystywanie jedynie mniejszych pojazdów, spełniających parametry obowiązujące w ruchu drogowym zatwierdzonym przez Starostę. W uzasadnieniu skargi S.T. podniósł, że wprowadzona organizacja ruchu została skierowana przeciwko niemu, ponieważ uniemożliwia mu prowadzenie racjonalnej ekonomicznie gospodarki pozyskiwania piasku oraz działalności ubojowo - rozbiorowej, której nie może wznowić w związku z

wstrzymaną modernizacją zakładu, po wprowadzeniu ograniczeń powodujących brak możliwości transportu materiałów budowlanych o masie całkowitej 12t.

Dokonując merytorycznej oceny zaskarżonej czynności, Wojewódzki Sąd Administracyjny dostrzegł takie uchybienia w procedurze zatwierdzania przez organ przedstawionego mu projektu organizacji ruchu, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co powoduje konieczność uchylecia czynności objętej skargą (art. 145 § 1 pkt 1c p.p.s.a.).

Jak powiedziano to już wyżej, podstawą prawną do podjęcia przez właściwy organ działań w zakresie zarządzania ruchem są przepisy rozporządzenia. Nie ulega wątpliwości, że na ich podstawie starosta ma uprawnienie do wprowadzenia ograniczenia poruszania się na drodze powiatowej pojazdów o określonej masie całkowitej. Zgodnie z § 1 ust.2 pkt 1a rozporządzenia, do organizacji ruchu należy bowiem między innymi zakres dostępu do drogi. Stosownie do § 3 ust.1 pkt 3, organ zarządzający ruchem zatwierdza organizację ruchu na podstawie złożonych projektów, przy czym § 5 ust.1 nakazuje, aby każdy projekt organizacji ruchu zawierał:

- 1) plan orientacyjny w skali od 1:10.000 do 1:25.000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy;
- 2) plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1.000 (w uzasadnionych przypadkach organ zarządzający ruchem może dopuścić skalę 1:2.000 lub szkic bez skali) zawierający:
 - a) lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu; dla projektów zmian stałej organizacji ruchu dopuszcza się zaznaczenie lokalizacji tylko znaków i urządzeń dla nowej organizacji ruchu,
 - b) parametry geometrii drogi;
- 3) program sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi - w przypadku projektu zawierającego sygnalizację świetlną;
- 4) zasady dokonywania zmian oraz sposób ich rejestracji - w przypadku projektu zawierającego znaki świetlne lub znaki o zmiennej treści oraz w przypadku projektu dotyczącego zmiennej organizacji ruchu lub zawierającego inne zmienne elementy mające wpływ na ruch drogowy;

- 5) opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku organizacji ruchu związanej z robotami prowadzonymi w pasie drogowym - opis występujących zagrożeń lub utrudnień; przy robotach prowadzonych w dwóch lub więcej etapach opis powinien zawierać zakres planowanych robót dla każdego etapu i stan pasa drogowego po zrealizowaniu etapu robót;
- 6) przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu - w przypadku projektu dotyczącego wykonywania robót na drodze;
- 7) nazwisko i podpis projektanta.

Ponadto do przedstawionego do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu na drodze powiatowej, powinny być dołączone opinie komendanta powiatowego policji i zarządu drogi, jeżeli nie jest on jednostką składającą projekt (§7 ust.2 pkt 2 i 4 rozporządzenia).

Ponieważ w niniejszym przypadku jednostką opracowującą i składającą projekt organizacji ruchu na drodze powiatowej G.– K. – D., był Zarząd Dróg Powiatowych w S., nie wystąpiła potrzeba dołączania opinii zarządu drogi. Przedstawiony Staroście do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu nie zawierał jednak opinii, o jakiej mowa w § 7 ust.2 pkt 2 rozporządzenia, tj. Komendanta Powiatowego Policji w S.. Podkreślić przy tym należy, że skoro przepisy nakazują dołączenie „opinii”, to wymogu tego nie spełnia forma, jaką zastosował w tym przypadku organ, czyli zapis „UZGODNIŁ” na tytułowej stronie projektu oraz znajdująca się poniżej pieczęć i podpis p.o. Naczelnika Sekcji Ruchu Drogowego KPP w S. Opinia, o jakiej mowa wyżej, winna być złożona na piśmie i zawierać oświadczenie upoważnionego organu zawierające ocenę i ustosunkowanie się do proponowanych w projekcie rozwiązań w zakresie organizacji ruchu. Walorów takich nie można w żadnym razie przypisać formie, którą przyjął w tym przypadku organ. Poza tym z akt nie wynika, aby p.o. Naczelnika Sekcji Ruchu Drogowego KPP w S. miał upoważnienie do działania w imieniu Komendanta Powiatowego Policji w S., który zgodnie z rozporządzeniem jest organem uprawnionym do złożenia opinii.

Podnieść także należy, że stosownie do § 8 ust.1, 2 i 6 rozporządzenia, w celu szczegółowego rozpatrzenia wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem, organ zarządzający ruchem może:

- 1) powołać komisję, w której skład wchodzi, w szczególności, przedstawiciel Policji oraz przedstawiciel zarządu drogi;
- 2) zasięgnąć opinii rzeczoznawcy, audytora lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na jego bezpieczeństwo;
- 3) zasięgnąć opinii rzeczoznawcy lub biegłego w zakresie wpływu planowanej organizacji ruchu na środowisko, w szczególności w zakresie hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

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.

Ta ostatnia sytuacja może zaś nastąpić w przypadku stwierdzenia:

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

Treść przytoczonych uregulowań świadczy o tym, że organ zarządzający ruchem dokonuje ostatecznej oceny i analizy złożonego mu do zatwierdzenia projektu, a to z kolei oznacza, że treść tego projektu wraz z niezbędnymi opiniami winna być przedstawiona w sposób jasny, poddający się weryfikacji i logicznie uzasadniający wprowadzenie określonej organizacji ruchu, zwłaszcza jeżeli dotyczy to zmian w jej dotychczasowym funkcjonowaniu.

Jak wynika z treści złożonego do akt projektu organizacji ruchu na drodze powiatowej nr 0752 T, wprowadzenie ograniczenia wjazdu na tę drogę pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej powyżej 12 ton, uzasadniono wykonanym w czerwcu 2005 r. badaniem ugięć sprężystych nawierzchni, wskazującym na to, że droga nie jest w stanie przenosić ruchu pojazdów samochodowych bez ograniczeń. W odpowiedzi na skargę organ wyjaśnił, że badanie to zlecone zostało przez zarządcę drogi, a przeprowadziło je Laboratorium Drogowe Gospodarstwo Pomocnicze Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w K. Z załączonego przez organ pisma tego laboratorium datowanego na 10 czerwca 2005 r. wynika, że ze względu na

niedostateczną nośność, istniejąca nawierzchnia powinna być wzmocniona, a do tego czasu, ruch na drodze powinien być ograniczony – szczególnie dla ciężkich pojazdów, aby zapobiec dalszej jej degradacji. Z przedstawionej Sądowi dokumentacji nie wynika jednak, co należy rozumieć przez „ciężkie pojazdy”, tym bardziej, że nie wiadomo, czy w dacie sporządzania opinii przez Laboratorium istniało jakiegokolwiek ograniczenie w poruszaniu się po tej drodze pojazdów o zwiększonym tonażu. Projekt organizacji ruchu, przedstawiony Staroście, sporządzony został dwa lata później i w tej dacie na przedmiotowej drodze nie mogły poruszać się pojazdy o rzeczywistej masie całkowitej przekraczającej 15 ton. Z uwagi jednak na sporą odległość czasową pomiędzy opracowaniem opinii Laboratorium a sporządzeniem projektu zatwierdzonego zaskarżoną czynnością Starosty, nie można ustalić, czy w tym okresie były wprowadzane zmiany w organizacji ruchu dotyczące ograniczenia poruszania się po niej pojazdów o określonym tonażu, czy też zaskarżona obecnie organizacja ruchu, jest pierwszą reakcją organu na zalecenia zawarte w opinii Laboratorium sporządzonej w roku 2005. Z treści skargi wynika, że na drodze powiatowej nr 0752 T od grudnia 2000 r., obowiązywały ograniczenia w ruchu pojazdów wprowadzane poprzez umieszczenie znaku drogowego B-18, przy czym na znaku zmieniała się dopuszczalna masa całkowita pojazdów dopuszczonych do ruchu na tej drodze. Dotychczas było to 8t, 15t, 12t, bądź brak ograniczeń.

Powyższe uniemożliwia ocenę racjonalności wprowadzonego i kwestionowanego w skardze zakazu - w zakresie określenia wielkości masy rzeczywistej pojazdów, które nie mogą poruszać się po drodze powiatowej nr 0752T - i jego realnego wpływu na stan jej nawierzchni. Skoro głównym motywem zmiany dotychczasowej organizacji ruchu było niedopuszczenie do dalszej degradacji drogi powiatowej, to efektywność tej zmiany musi wynikać wprost z przedłożonego do zatwierdzenia projektu organizacji ruchu; w niniejszym przypadku wniosku tego nie można wyprowadzić nie tylko z projektu, ale także z innych dołączonych przez organ dokumentów.

Dla oceny zgodności z prawem zaskarżonej czynności nie bez znaczenia pozostaje także okoliczność, że przedstawiony projekt nie zawiera opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze, o jakim mowa w cytowanym już wyżej § 5 ust.1 pkt 5 rozporządzenia. Jest to istotne w kontekście podnoszonego przez skarżącego zarzutu, iż wprowadzony zakaz wjazdu na drogę pojazdów

o rzeczywistej masie całkowitej ponad 12t, nie dotyczy pojazdów transportujących płody rolne, art. przetwórstwa rolno-spożywczego oraz środki produkcji rolnej. Wyjaśnienie powyższej okoliczności jest niezbędne dla oceny efektywności wprowadzonej zmiany z punktu widzenia realnej możliwości osiągnięcia celu zamierzonego przez organ zarządzający ruchem. Przypomnieć w tym miejscu należy, że stwierdzenie nieefektywności projektowanej organizacji ruchu jest jednym z powodów, dla których organ zarządzający ruchem może odrzucić projekt organizacji ruchu.

Ustosunkowując się do powyższego zarzutu w odpowiedzi na skargę organ podniósł, iż droga powiatowa nr 0752T przebiega przez tereny wiejskie i zakaz przewozu płodów rolnych byłby zupełnie pozbawiony sensu. Poza tym płody rolne przewożone są po drogach z różną częstotliwością w zależności od pory roku, a wywóz piasku odbywa się w zasadzie przez cały czas. Stanowisko to byłoby przekonujące, ale po wcześniejszym ustaleniu charakterystyki i natężenia ruchu lokalnego odbywającego się po tej drodze, czego zabrakło w zatwierdzonym przez starostę projekcie. Nie da się przecież wykluczyć, że po drodze powiatowej nr 0752T regularnie, przez cały rok poruszają się ciężkie pojazdy przewożące produkty niezbędne do funkcjonowania dużych specjalistycznych gospodarstw rolnych nastawionych np. na hodowlę zwierząt. Podnoszona w odpowiedzi na skargę bezsporna okoliczność, że droga przebiega przez obszary wiejskie nie oznacza, że korzystają z niej wyłącznie okresowo – jak podnosi organ – pojazdy rolne na potrzeby domowych gospodarstw rolnych.

W aspekcie podniesionych wyżej uwag Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreśla, że wprawdzie postępowanie uregulowane w rozporządzeniu toczy się wedle specyficznych zasad i bez udziału stron, jednak nie zwalnia to organu od przestrzegania ogólnych zasad wyrażonych w kpa, w szczególności dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i przeprowadzenia postępowania w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów państwa (art. 7 i 8 kpa). Ponieważ zatwierdzona organizacja ruchu wprowadza dla użytkowników drogi konkretne obowiązki w zakresie i sposobie korzystania z niej, zwłaszcza dla uczestników ruchu lokalnego, postępowanie zmierzające do zatwierdzenia organizacji ruchu winno być przeprowadzone w taki sposób, aby dokonane zmiany odpowiadały zamierzonym celom i były poprzedzone wszechstronną analizą wszystkich okoliczności zwłaszcza wtedy, gdy wprowadzają zakazy ograniczające dostęp do drogi pojazdom

o określonych parametrach. Zdaniem Sądu, takiej właśnie analizy zabrakło przy zatwierdzaniu zaskarżonej czynności, co nie pozwala ocenić, czy wprowadzona zmiana organizacji ruchu pozwoli na realne osiągnięcie zamierzonego przez organ celu, jakim jest niedopuszczenie do dalszego pogorszenia stanu technicznego drogi powiatowej nr 0752T, do czasu jej wzmocnienia.

To uchybienie oraz opisany na wstępie brak opinii Komendanta Powiatowego Policji w S. stanowią naruszenia prawa procesowego, o jakich mowa w art. 145 § 1 pkt 1c p.p.s.a, powodujące konieczność uchylenia zaskarżonej czynności.

Orzeczenie zawarte w pkt II oparto o treść art. 152 p.p.s.a.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skargi podnieść należy, że wprowadzenie ograniczenia w dostępie do danej drogi publicznej dla pojazdów o określonych parametrach, jest co do zasady dopuszczalne i nie narusza art. 1 oraz 41 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U.07.19.115 ze zm.). Prawo do korzystania z drogi publicznej przez każdego, zgodnie z jej przeznaczeniem – jak stanowi art. 1 tej ustawy – nie zostaje w żaden sposób ograniczone przez wprowadzenie zakazu, o jakim mowa wyżej, gdyż zakaz ten dotyczy konkretnych pojazdów, a nie użytkowników drogi publicznej. Ten sam argument wpływa na niezasadność zarzutu skargi o naruszeniu art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, statuujących zasadę sprawiedliwości społecznej i równości obywateli wobec prawa. Wprowadzeniu omawianej zmiany w organizacji ruchu – uzasadnionej rzeczywistymi potrzebami - nie stoi także na przeszkodzie art. 41 ust.6 ustawy o drogach publicznych (pozostałe ustępy tego przepisu nie dotyczą stanu faktycznego sprawy), zgodnie z którym drogi powiatowe stanowią sieć dróg, po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8t. Nie można się także zgodzić, aby w stanie faktycznym sprawy organizację ruchu zatwierdził niewłaściwy organ. Istotnie, droga powiatowa 0752T łączy się z drogą krajową 79, jednak organizacja ruchu zatwierdzona przez Starostę dotyczy wyłącznie ruchu na drodze powiatowej, a nie na skrzyżowaniu z drogą krajową. Przywoływany w skardze przepis § 6 ust.2 rozporządzenia dotyczący właściwości organu zarządzającego ruchem, nie został zatem naruszony.

Rozpoznając sprawę ponownie organ wyda stosowne rozstrzygnięcie mając na względzie wszystkie przedstawione wyżej uwagi i eliminując dotychczasowe

naruszenia prawa. W szczególności, zażąda dołączenia do projektu organizacji ruchu opinii Powiatowego Komendanta Policji w S. i w oparciu o wszechstronną ocenę ustalonego dokładnie stanu faktycznego oceni, czy proponowany w projekcie zakaz wraz z zastrzeżeniami dotyczącymi pojazdów przewożących płody rolne, art. przetwórstwa rolno-spożywczego oraz środki produkcji rolnej zrealizuje cel, któremu zmiana organizacji ruchu na tej drodze ma służyć.