

Leszek Bielecki

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2011, sygn. akt II SA/OL 299/11

Roczniki Administracji i Prawa 12, 343-353

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W OLSZTYNIE
Z DNIA 16 CZERWCA 2011, SYGN. AKT II SA/OL 299/11

I. TEZA

Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że prezydent miasta na prawach powiatu powinien podlegać wyłączeniu od prowadzenia postępowania w sprawie lokalizacji dróg powiatowych i gminnych.

Budowa ulicy leży w interesie społecznym.

II. USTALENIA FAKTYCZNE

W dniu 22 grudnia 2010 r. wpłynął do Urzędu Miasta wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej, dojazdowej do „P” z uzbrojeniem stanowiących odcinki dróg pomiędzy Al. P., a ul. P. w O.

Decyzją z dnia 24 stycznia 2011 r., Nr „(...)”, znak: „(...)”, Prezydent Miasta zezwolił na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej „(...)” i „(...)”, dojazdowej do „P” z uzbrojeniem stanowiących odcinki dróg pomiędzy Al. P., a ul. P. w O. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia podał: art. 1 ust. 2, art. 11a ust. 1, art. 11f, art. 11g, art. 11 i ust. 1 pkt 1 i ust. 2, art. 12 ust. 1-4, art. 17 ust. 1, art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, dalej jako: ustawa o szczególnych zasadach); art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej jako: k.p.a.) oraz ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Powyższej decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W odwołaniu od powyższej decyzji E. i K.K., reprezentowani przez pełnomocnika, zarzucili jej naruszenie:

- 1) art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a. w związku z art. 11c ustawy o szczególnych zasadach poprzez wydanie decyzji przez Prezydenta Miasta, mimo że wnioskodawcą była Gmina, której Prezydent Miasta jest reprezentantem,
- 2) naruszenie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., z uwagi na to, iż zarówno decyzja Nr „(...)”, jak i Nr „(...)” zostały wydane i podpisane przez tę samą osobę – Prezydenta Miasta,
- 3) naruszenie art. 107 k.p.a. w związku z art. 11c ustawy o szczególnych zasadach poprzez brak wskazania, na których przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami organ oparł swoje rozstrzygnięcie,

* dr; Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach.

- 4) naruszenie art. 11b ustawy o szczególnych zasadach poprzez wydanie decyzji, mimo że wnioskodawca nie wystąpił do zarządu powiatu z wnioskiem o opinię wymaganą na mocy niniejszej ustawy,
- 5) naruszenie art. 11b ustawy o szczególnych zasadach w zw. z art. 33 k.p.a. poprzez wydanie decyzji, mimo że z wnioskiem do Prezydenta Miasta o opinię wymaganą na mocy niniejszego przepisu wystąpiła Firma „A” Sp. z o.o. z siedzibą w P., tj. osoba prawna, nie zaś osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych.

Po rozpatrzeniu odwołania, Wojewoda decyzją z dnia 23 marca 2011 r., Nr „(...)”, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta. W uzasadnieniu podał, iż badając akta sprawy w oparciu o przepisy ustawy o szczególnych zasadach, stwierdził, że organ pierwszej instancji prawidłowo przeprowadził przedmiotowe postępowanie. Wniosek P.K., reprezentującego Prezydenta Miasta, zawierał wszystkie wymagane załączniki. Prezydent Miasta wszczął postępowanie w przedmiotowej sprawie, wysyłając na adres wskazany w katastrze nieruchomości zawiadomienia wnioskodawcy i właścicielom nieruchomości objętych wnioskiem, o czym świadczą potwierdzenia zwrotne. Ponadto Prezydent zawiadomił pozostałe strony postępowania w drodze obwieszczeń w Gazecie „(...)”, na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu Miasta – zgodnie z art. 11d ust. 5 powyższej ustawy. W przepisowym terminie nie wypłynęły żadne uwagi ani wnioski. Decyzja została doręczona wnioskodawcy przez organ pierwszej instancji. Pozostałe strony postępowania zawiadomiono – zgodnie z art. 11f ust. 3 ustawy o szczególnych zasadach – poprzez publikację w Gazecie „(...)”, na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu Miasta. Ponadto Prezydent Miasta wysłał zawiadomienia o wydaniu decyzji dotychczasowym właścicielom, na adresy zgodne z katastrzem nieruchomości. Odnosząc się do zarzutów odwołania podniósł, że w aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw do wyłączenia wójta, burmistrza, prezydenta miasta od załatwienia sprawy, w której stroną jest gmina. Przepisy art. 24 k.p.a. odnoszą się bowiem do pracownika organu (prezydent miasta jest organem, a nie pracownikiem) i do organu, ale tylko wtedy, gdy sprawa dotyczy jego (a nie gminy) interesów majątkowych. Ponadto ustawa o szczególnych zasadach nie normuje warunku koniecznego, aby prezydent miasta na prawach powiatu, będący zarządcą dróg publicznych położonych w granicach tego miasta, nie mógł działać jako organ administracji architektoniczno-budowlanej przy wydawaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego braku wskazania, na których przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami organ oparł swoje rozstrzygnięcie, wskazał, że należy uznać, iż takie podanie podstawy prawnej jest prawidłowe i wystarczające. Wskazał również, że w sprawie nie ma umocowania prawnego uzyskanie opinii właściwego miejscowo zarządu powiatu. Prezydent Miasta pełni jednocześnie rolę Starosty, organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym). Ponadto wniosek o wydanie opinii przez Prezydenta Miasta został podpisany przez P.K., a zgodnie z pełnomocnictwem udzielonym przez Prezydenta Miasta z dnia 10 września 2010 r. P.K. jest osobą fizyczną zdolną do czynności prawnych w rozumieniu przepisów art. 33 k.p.a., należy więc uznać, iż wniosek o wydanie opinii został dostarczony prawidłowo.

Skargę na decyzję Wojewody wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie E. i K.K., żądając jej uchylecia oraz pozbawienia rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji organu pierwszej instancji. Zakwestionowanemu rozstrzygnięciu zarzucili:

- 1) naruszenie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a. w zw. z art. 11c ustawy o szczególnych zasadach poprzez przyjęcie, iż art. 24 k.p.a. nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, w sytuacji gdy niedopuszczalne było wydanie decyzji przez Prezydenta Miasta, gdyż wnioskodawcą była Gmina, której Prezydent Miasta jest reprezentantem, co jest okolicznością, z którą wiązać powinno się wyłączenie prezydenta miasta i wszystkich podległych mu pracowników od orzekania w sprawie,
- 2) naruszenie art. 107 k.p.a. w zw. z art. 11c ustawy o szczególnych zasadach poprzez przyjęcie, iż sposób wskazania przez Prezydenta Miasta podstawy prawnej jest prawidłowy i wystarczający, w sytuacji gdy powołanie podstawy prawnej to przytoczenie konkretnych przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie, a nie tylko nazwy aktu prawnego,
- 3) naruszenie art. 11b ustawy o szczególnych zasadach poprzez przyjęcie, iż w niniejszej sprawie nie ma umocowania prawnego uzyskanie opinii właściwego miejscowo zarządu powiatu, w sytuacji gdy obowiązek taki wynika *expressis verbis* z treści art. 11b ust. 1 tejże ustawy,
- 4) naruszenie art. 11b ustawy o szczególnych zasadach w zw. z art. 33 k.p.a. poprzez przyjęcie, iż z wnioskiem o wydanie opinii przez Prezydenta Miasta wystąpił właściwy podmiot, w sytuacji gdy o opinię wymaganą na mocy powyższego przepisu wystąpiła Firma „A” Sp. z o.o. z siedzibą w P., tj. osoba prawna, nie zaś jak wymaga ustawodawca osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych,
- 5) naruszenie przepisów, które miało istotny wpływ na treść zaskarżonej decyzji, tj. art. 107 § 1 k.p.a. w zw. z art. 8 i 9 k.p.a., poprzez pominięcie w uzasadnieniu decyzji niezbędnych jej elementów oraz brak wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego.

Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych i poglądy doktryny, wskazali, że prezydent miasta na prawach powiatu, na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a., powinien podlegać wyłączeniu od orzekania w sprawach decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczących dróg gminnych i powiatowych wydawanych na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wydane rozstrzygnięcie ma bowiem wpływ na jego prawa i obowiązki. Podnieśli, powołując się na pojęcie „pracownika organu administracji publicznej”, iż błędnie wskazał organ odwoławczy, że w aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw do wyłączenia prezydenta miasta od załatwienia sprawy, w której stroną jest gmina, bowiem prezydent nie jest organem, a jedynie pracownikiem organu. Argumentowali, że w sprawie Prezydent nie wskazał, na których przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami oparł swoje rozstrzygnięcie, nie uzyskał również opinii właściwego miejscowo zarządu powiatu (opinia stanowi istotny materiał umożliwiający organowi rozstrzygającemu stworzenie pełnego obrazu stanu faktycznego, w szczególności co do ewentualnych konfliktów technicznych, prawnych i społecznych, których ocena powinna być dokonana w procesie ustalania lokalizacji drogi publicznej). Konkludując, podnieśli, że pozbawienie decyzji organu pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności jest konieczne, bowiem decyzja ta w sposób wyraźny narusza ich interes, pozbawiając podstawowego, wymienionego w konstytucji, prawa własności. W odpowiedzi na skargę Wojewoda, w całości podtrzymując argumentację zawartą w zakwestionowanej decyzji, wniósł o jej uchylenie.

III. USTALENIA PRAWNE

Wedle oceny WSA, zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 cyt. ustawy). Oznacza to, że w postępowaniu sądowo-administracyjnym badaniu podlega, po pierwsze – prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy, a po drugie – trafność wykładni tych przepisów. Z kolei zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.), sąd, uwzględniając skargę na decyzję (postanowienie), uchyla ją w całości lub części, jeżeli stwierdzi:

- a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
- b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
- c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy.

Stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a., sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną, w związku z czym z urzędu dokonuje kontroli zaskarżonej decyzji w określonych granicach.

Należy również zauważyć, że z mocy szczególnego przepisu art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach (specustawy drogowej), który wyłącza w tym zakresie stosowanie przepisów p.p.s.a., w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a.

Dokonując tak rozumianej kontroli zaskarżonej decyzji podnieść należy, że w sprawie nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego, ani przepisów postępowania w stopniu mającym, bądź mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Decyzja Prezydenta zezwalająca na realizację inwestycji drogowej została wydana w trybie przepisów ustawy o szczególnych zasadach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 lipca 2008 r., zmieniającą tę ustawę z dniem 10 września 2008 r. Celem powołanej ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. w pierwotnym brzmieniu było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Po nowelizacji z 2006 r. działanie ustawy rozciągnięto również na inne drogi publiczne, a kolejna nowelizacja z lipca 2008 r. jeszcze uprościła i przyspieszyła postępowanie zmierzające do uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, obejmując w jednym postępowaniu i jednej decyzji cztery zagadnienia: lokalizację drogi, podział nieruchomości, nabywanie nieruchomości pod drogi i pozwolenie na jej budowę. Wprowadzenie takiej szczególnej regulacji spowodowane było potrzebą przyspieszenia procesu budowy dróg publicznych. Również wyjątkowy charakter ustawy wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika też z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów, zapewniających sprawną przebieg inwestycji.

cji drogowych, a tym samym szybką modernizację i rozbudowę sieci dróg w kraju. Ustawa została zamierzona jako regulacja czasowa. Jej działanie jest bowiem ograniczone w czasie określonym w art. 45. Z art. 1 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach wynika, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel oraz budowy tych dróg, a także organy właściwe w tych sprawach. Z brzmienia powołanego przepisu wynika, że ustawa o szczególnych zasadach jest ustawą szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż reguluje ona kompleksowo zasady i warunki przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w tym nabywania nieruchomości na ten cel i organy właściwe w tych sprawach. Oznacza to, że nie ma tu zastosowania administracyjny tok postępowania, wynikający z przepisów o gospodarce nieruchomościami, w tym procedury zatwierdzenia podziału nieruchomości oraz wywłaszczania nieruchomości.

Skarżący podnieśli, że organ pierwszej instancji w sposób nieprawidłowy i niewystarczający podał podstawę prawną swojego rozstrzygnięcia, w sytuacji gdy powołanie podstawy prawnej to przytoczenie konkretnych przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie, a nie tylko nazwy aktu prawnego. Innymi słowy mówiąc, skarżący zarzucają Prezydentowi, że nie podał konkretnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, na których oparł decyzję z dnia 24 stycznia 2011 r.

Wyjaśnić zatem należy, iż postępowanie w sprawie toczyło się w oparciu o rozwiązania zawarte w specustawie drogowej. Stosownie do treści art. 23 tej ustawy tylko w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 (nabywanie nieruchomości pod drogi) stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednocześnie stosownie do ustawy z 24 sierpnia 2008 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218) dodano do art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami punkty 8 do 11. Zgodnie z art. 2 tej ustawy, nie narusza ona innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności m.in. ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (art. 2 pkt 11 ustawy). To oznacza, że tylko w razie wyraźnego odesłania do odpowiedniego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy w zakresie nieregulowanym w tych przepisach, można stosować przepisy tej ustawy. Należy więc uznać, że występujące wyłączenie jest regulacją *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami i jest zabiegiem zamierzonym, a jednocześnie poprzez charakter uregulowań pozwala na realizację zasadniczego celu ustawy, to jest szybką budowę sieci drogowej. Dlatego też w sposób prawidłowy organ pierwszej instancji wskazał podstawę prawną rozstrzygnięcia, bowiem nie zaistniała w niniejszej sprawie konieczność – ze względu na specyfikę i kompletność rozwiązań przyjętych w specustawie drogowej – zastosowania procedury (określonej konkretną normą prawną) przewidzianej w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Skarżący wyrazili wątpliwość, którą uczynili zarzutem skargi, dotyczącą właściwości organu rozstrzygającego w sprawie. Dotyczy to przypadku wydawania decyzji przez prezydenta miasta na prawach powiatu wykonującego funkcję starosty. Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach kompetencję do wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – drogi gminnej i powiatowej – ustawodawca przydzielił

staroście. W miastach na prawach powiatu nie ma odrębnego organu starosty, a pełnienie jego funkcji i wykonywanie zadań starosty powierzono prezydentowi miasta (na mocy art. 92 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym). W następstwie wydanej decyzji właścicielem nieruchomości staje się gmina, a organem orzekającym w tej sprawie jej organ – prezydent. Prezydent miasta występuje więc w podwójnej roli – organu, a jednocześnie jest wnioskodawcą, a gmina beneficjentem. Decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi, którym w przypadku drogi gminnej jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w granicach miast na prawach powiatu zarządcą takich dróg publicznych jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych). W tych okolicznościach powstaje uzasadniona wątpliwość, czy prezydent miasta na prawach powiatu jest właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie lokalizacji dróg powiatowych i gminnych, czy powinien podlegać wyłączeniu. Sąd orzekający w niniejszej sprawie przychylił się do stanowiska prezentującego pogląd o braku konieczności wyłączenia (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 96/10). Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest to, że obowiązek wyłączenia nie wynika z przepisów ustawy o inwestycjach drogowych¹. Organ administracji rozstrzygający sprawę z zakresu administracji publicznej ma obowiązek działać w granicach prawa, a to wyłącza podstawę do kierowania się własnym interesem prawnym jednostki samorządu terytorialnego, którego jest reprezentantem. Przy tym działanie takie podlega kontroli. Przyjmując inny punkt widzenia, należałoby wyłączać organy w przypadkach, gdy jednostki samorządu terytorialnego, które reprezentują, są beneficjentami jakiegokolwiek innego dobra, np. świadczeń pieniężnych z tytułu opłat czy kar administracyjnych, bowiem wówczas również można dopatrywać się takiego konfliktu. Gdyby wolą ustawodawcy było wykluczenie takiego organu od uczestniczenia w omawianej procedurze, znalazłoby to odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach, np. na wzór rozwiązania przyjętego w nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, dokonanej w październiku 2007 r. do art. 142. Ponadto skoro specustawa obejmuje swą regulacją warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych i skutki wydanej decyzji, różnicując właściwość organów wyłącznie w zależności od rodzaju drogi, to należy uznać, że prezydent jest właściwy do wydania decyzji o realizacji inwestycji dla drogi gminnej czy powiatowej na obszarze swojego działania. Pozostając na gruncie niniejszego zagadnienia, wskazać należy na uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 88/10), z którego wynika, że: „ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie wprowadza wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu w sprawach wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi gminnej. Należy podkreślić, że wprowadzenie instytucji wyłączenia organu administracji publicznej w zakresie nieprzewidzianym w przepisach prawa powoduje w miejsce pozbawienia kompetencji organu samorządu terytorialnego przypisanie temu organowi roli strony. Wykonywanie zadań publicznych, do których należy budowa dróg gminnych (art. 7 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), jest zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty i jako wykonanie zadań własnych gminy należy postrzegać rolę inwestora – zarządu drogi gminnej, a nie interesu prawnego inwestora”. W uzasadnieniu powyższego wyroku NSA wskazał

¹ Por. T. Woś, *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w specustawie drogowej – aspekty proceduralne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11, s. 6-5.

również, że „jeżeli przepis prawa przypisuje organowi administracji publicznej kompetencję do wydania decyzji i złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, postępowanie wszczęte jest z urzędu. Połączenie ról procesowych organu orzekającego z prawem do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania należy interpretować jako wszczęcie postępowania z urzędu, a podstawy tego wszczęcia muszą spełniać wszystkie wymagania przewidziane w przepisach prawa. Art. 5 ust. 1 powołanej ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych należy zastosować, przy tym nie jako wniosku o wszczęcie postępowania, a wniosku materialno prawnego”. Skład Sądu orzekającego w niniejszej sprawie w pełni akceptuje powyżej wskazany pogląd prawny i przyjmuje go jako własny. Nie mógł zatem zostać uwzględniony zarzut wskazujący, że niedopuszczalne było wydanie przez Prezydenta decyzji o inwestycji drogowej, bowiem zbieg kompetencji decyzyjnych prezydenta miasta na prawach powiatu z kompetencjami wnioskodawcy nie może prowadzić do wyłączenia organu. W miastach na prawach powiatu, a takim miastem jest O., stosownie do Rozporządzenia Rady Ministrów z 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652), funkcję zarządu powiatu sprawuje – z mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym – prezydent miasta. Stąd, zdaniem sądu, zamieszczony w skardze zarzut braku zaopiniowania wniosku przez zarząd powiatu należy uznać za nietrafny, albowiem skutecznie nie można podważyć kompetencji prezydenta miasta do działania za zarząd powiatu i opiniowania za zarząd powiatu wniosków o lokalizację drogi na terenie miasta. Dodać przy tym należy, iż od strony merytorycznej specustawa drogowa wyraźnie nadała opiniowaniu wniosków o lokalizację dróg charakter niewiązący, albowiem niewydanie opinii potraktowała jako brak zastrzeżeń do wniosku. Niezależnie od powyższego trzeba wskazać, że w aktach administracyjnych niniejszej sprawy znajduje się pismo (znak: „(...)”) podpisane przez wicemarszałka województwa i członka zarządu województwa opiniujące pozytywnie wniosek o lokalizacji drogi dojazdowej do „P”.

Skarżący zarzucili zaskarżonej decyzji naruszenia prawa, w szczególności prawa własności, które jest zagwarantowane w Konstytucji RP. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych. Sąd nie dopatruje się naruszenia przepisów konstytucji w regulacji ustawy. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania (art. 12 ust. 4 w zw. z ust. 4a). Ustawodawca wyznacza też termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Zatem pomimo odjęcia własności dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem. Niewątpliwie prawo własności jest chronione konstytucyjnie w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, a także przez przepis art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji. Prawo to jednak nie jest prawem chronionym bezwzględnie, gdyż konstytucja w art. 64 ust. 1 dopuszcza możliwość ograniczeń tego prawa, gdy następuje w ustawie i w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej, w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności. Przy realizacji systemu dróg publicznych służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji,

transportu – zdaniem sądu – nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy ustawy są rekompensowane stosownym odszkodowaniem. Takim celem jest z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji w rejonie zamieszkania skarżących. Stanowi ona konieczną inwestycję celu publicznego. Brak jest zatem podstaw do podważania dotyczącej jej decyzji lokalizacyjnej z powołaniem się na art. 21 Konstytucji RP (v: wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 704/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Decyzji organu pierwszej instancji, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach, nadano rygor natychmiastowej wykonalności ze względu na uzasadniony interes społeczny. Decyzja, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń; uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi oraz uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych – art. 17 ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy drogowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Przytoczony przepis jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację wskazanego na wstępie celu omawianej ustawy, jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych, a tym samym szybkiej modernizacji i rozbudowy sieci dróg w kraju. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej. Literalna wykładnia tego przepisu wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko właściwy zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu (np. ważny, szczególnie, uzasadniony, istotny) wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 k.p.a., gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Na gruncie ostatnio wymienionego przepisu sformułowano w orzecznictwie pogląd, że nie może budzić wątpliwości, iż budowa ulicy leży w interesie społecznym (v: wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 1425/97, publ. LEX Nr 47860). Stąd też wniosek skargi dotyczący pozbawienia rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji organu pierwszej instancji nie mógł zostać uwzględniony.

Odnosząc się do zarzutu skargi wskazującego na naruszenie art. 11b ustawy o szczególnych zasadach w zw. z art. 33 k.p.a., podnoszącego, że z wnioskiem o wydanie opinii wystąpiła osoba prawna, a nie, jak wymaga ustawodawca, osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, zauważyć należy, iż zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Oznacza to, że każdy podmiot, który jest stroną postępowania, może udzielić pełnomocnictwa do działania w jego imieniu. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu (§ 2 art. 33 k.p.a.). Z akt sprawy wynika, iż z wnioskiem do Prezydenta wystąpił P.K. (wskazując adres spółki jako adres do korespondencji). W aktach sprawy znajduje się

również pełnomocnictwo udzielone przez Prezydenta P.K. (nie spółce) do występowania z wnioskiem obejmującym podejmowanie czynności zmierzających do uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Reasumując, należy stwierdzić, że decyzja wojewody zapadła w zgodzie z przepisami prawa materialnego. Wskazać też przyjdzie, że decyzja ta nie narusza wskazanych w skardze przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy – przede wszystkim organ w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie odwoławcze (odniósł się do wszystkich zarzutów odwołania), a swoje stanowisko w sposób przekonujący umotywował i zawarł w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. W tym stanie rzeczy Sąd, działając na mocy art. 151 p.p.s.a., oddalił skargę.

IV. STANOWISKO POLEMICZNE

Przystępując do oceny komentowanego orzeczenia, trzeba w pierwszej kolejności wskazać istotne przepisy prawa materialnego i prawa procesowego w omawianym zakresie. Stosownie do przepisów rozdziału 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008 r., Nr 193, poz. 1194 ze zm.), wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich, albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. W przypadku inwestycji drogowej realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje wojewoda, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji drogowej.

W odniesieniu do przedmiotu zaskarżonej decyzji, treść powołanych wyżej przepisów specustawy nie normuje wprost kompetencji do jej wydania przez prezydenta miasta na prawach powiatu. W tym zakresie należy bowiem wskazać, że miasto na prawach powiatu jest jednostką samorządu terytorialnego, niekiedy określaną jako „powiat grodzki”, co jednak nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Miasto na prawach powiatu jest gminą o statusie miasta, wykonującą zadania powiatu. We wszystkich miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawuje prezydent miasta. Są one jednostkami samorządu terytorialnego (podziału terytorialnego).

Ustawodawca w tekście pierwotnym ustawy powiatowej (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578) stanowiąc w art. 3: „Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu”, z czego można było wysnuć wniosek, iż miasto na prawach powiatu jest powiatem w znaczeniu terytorialnym. Obecnie, po nowelizacji z 2001 roku, ustawa nie wydaje się uprawniać do takich wniosków. Ta sama tendencja widoczna jest w art. 91 rzeczonej ustawy. W tekście pierwotnym (ustęp 5) ustawodawca stanowiąc, że każdorazowo przez powiat rozumie się także miasto na prawach powiatu. Po zmianach z 2001 roku artykuł 91 nadaje miastom na prawach powiatu jedynie prawa przysługujące powiatom sensu stricto.

Należy więc przyjąć, iż miasta na prawach powiatu nie są powiatami, a jedynie gminami, którym ustawodawca, ze względu na swoją specyfikę, powierzył rozszerzony zakres zadań. Zadania starosty wykonuje więc prezydent.

Konsekwencje nadania miastom praw powiatu są następujące:

organy w mieście na prawach powiatu (tj. rada miasta i prezydent miasta) wykonują kompetencje właściwe dla – odpowiednio – rady gminy i rady powiatu oraz wójta (burmistrza) i starosty, organ wykonawczy miasta na prawach powiatu jest organem monokratycznym, rada nie wybiera organu wykonawczego i nie może go odwołać, radni składają ślubowanie wg tekstu roty z art. 23a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Poza tym w strukturze organizacyjnej miasta posiadającego prawa powiatu pojawia się organ nie funkcjonujący w „normalnej” gminie (komisja bezpieczeństwa i porządku). Co do zasady miasto na prawach powiatu jest gminą, jego organy podlegają przede wszystkim regulacjom ustawy o samorządzie gminnym.

Po zestawieniu zatem powołanych wyżej przepisów specustawy oraz ustaw samorządowych pojawia się zagadnienie rozstrzygnięcia kompetencji prezydenta miasta na prawach powiatu do procedowania w sprawie będącej przedmiotem niniejszego komentarza. Ewidentnie bowiem przepis art. 11a specustawy nie wskazuje w tym zakresie w sposób wyraźny kompetencji prezydenta. Zatem należy wywieść, że jego kompetencja do wydania przedmiotowej decyzji powinna wynikać raczej z domniemania kompetencji na tle wskazanej normy prawnej.

W związku z powyższym nasuwa się wniosek, że przyjęcie konstrukcji istnienia domniemania zadań samorządu terytorialnego powoduje, iż pojawiają się w trakcie działalności ustawodawczej kolejne zadania oraz kompetencje dorozumiane, niemające jednoznacznego przypisania do oznaczonego organu. Odkrywanie tego swoistego przypisania następuje bowiem na etapie stosowania prawa, a nie jego tworzenia, i trudno oczekiwać, by intencja ustawodawcy była zawsze trafnie odczytywana.

Ponadto należy przyjąć, iż ustawodawca ze względu na określone interesy i potrzeby formułuje zadania publiczne oraz kompetencje, które następnie realizują niedostatecznie skonkretyzowane organy administracji publicznej. Z przyczyn chyba politycznych sposób ich realizacji wymusza domyślne wskazanie podmiotu właściwie kompetentnego.

Ponadto trzeba stwierdzić, iż rozróżnienie istnienia normy domniemania kompetencji i normy domniemania właściwości nie zależy od istoty domniemania, ale od znaczenia, jakie nadamy pojęciom „kompetencje” oraz „właściwość”. Wypada również zwrócić uwagę na poglądy Trybunału Konstytucyjnego, który wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych (wyrok TK z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14.02, OTK 2002, nr 4a, poz. 45). Dlatego w dokonanych podziale norm domniemań prawnych wyróżnia się przede wszystkim normy domniemania uprawniającego, a wśród nich, jako szczególne, normy domniemania właściwości.

Czynnikiem decydującym o tym podziale jest funkcja, jaką normy te spełniają. Generalnie stanowią one narzędzie konstruowania pozycji prawnej organów administracji publicznej, zarówno w odniesieniu do ich zakresu działania, jak i do właściwości. W szczególności gwarantując, iż wszystkie sprawy z zakresu administracji publicznej objęte są działaniami organów tej administracji. Wyznaczają one również dyrektywy interpretacyjne w przypadkach sporów między organami administracji w zakresie stosowania prawa oraz są podstawą merytorycznej reguły kolizyjnej. Należy również zwrócić uwagę na aspekt obowiązku działania administracji ukryty w normach domniemania prawnego. Pełnią one zatem liczne, prawnie doniosłe cele.

Zawarta w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP gwarancja uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, uzupełniona o zasadę realizacji istotnej części zadań publicznych, wskazuje na miejsce samorządu terytorialnego w strukturze władzy publicznej. Ponieważ jednak normy konstytucyjne nie precyzują pojęcia władzy publicznej, a podział władz dokonany w art. 10 Konstytucji RP nie ma charakteru zamkniętego, to o pozycji samorządu terytorialnego będą decydowały w istocie normy ustawowe dotyczące realizacji przez ten samorząd jego zadań.

Przedstawiona analiza wybranych norm zawartych w Konstytucji RP i w ustawach samorządowych wskazuje, jak ważną rolę odgrywają w tej kwestii normy domniemań prawnych. Szczególnie jest to widoczne w treści art. 163 Konstytucji RP².

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wywieść, moim zdaniem, uprawniony wniosek, że zapadła w sprawie, zaskarżona decyzja powinna zostać wydana na podstawie domniemania kompetencji, w oparciu o regulacje nie specustawy, ale raczej przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, tylko w związku z przepisami specustawy. Świadczy o tym wykładnia systemowa oraz funkcjonalna prawa. Inaczej bowiem z powodu braku wskazania *expressis verbis* w przepisach specustawy organu właściwego nie mogłaby zapaść w ogóle. Uzasadnienie, że powodem uznania przyjętej właściwości jest rola prezydenta miasta na prawach powiatu jako organu administracji publicznej realizującego szerszy niż gminny interes publiczny, nie jest, w moim przekonaniu, wystarczająca. Jest wprawdzie słuszna, ale omawianemu wyrokowi brak jest pełnego uzasadnienia wywiedzenia kompetencji prezydenta miasta na prawach powiatu wydania decyzji w oparciu o art. 11a specustawy. Jak już zaznaczyłem, jego kompetencja nie wynika tylko z przepisów specustawy, ale przede wszystkim z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, jedynie w związku z przepisami specustawy. Takie stwierdzenie powinno znaleźć się w podstawie prawnej i uzasadnieniu zaskarżonej decyzji i winno być podniesione w dalszych rozstrzygnięciach, w tym w komentowanym wyroku. Kompetencja bowiem i właściwość jest podstawą do rozpoznania sprawy administracyjnej. Nie zmienia to jednak oceny wyroku jako prawidłowego w omawianej sprawie, zgadzając się z jego dalszymi wywodami w uzasadnieniu.

Biorąc pod uwagę niniejsze rozstrzygnięcie WSA, można się z nim zgodzić i je podzielić.

Mając powyższe na uwadze, w konkluzji zwracam uwagę na kilka istotnych kwestii:

- w omawianym przypadku specustawa nie zawiera przepisów kompetencyjnych *expressis verbis* dla prezydenta miasta na prawach powiatu do wydania przedmiotowej decyzji,
- kompetencje prezydenta wynikają również z przepisów ustawy powiatowej,
- uzasadnienie komentowanego wyroku nie jest dostateczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia.

Dlatego też z powyższych względów wyrażam stanowisko aprobowujące wobec komentowanego orzeczenia, z zastrzeżeniem poczynionych do niego uwag.

² Zob. C. Kociński, ST z 2007 r., nr 6-7.