



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

OR-03.0003.2341.2017

Kraków, 15 MAR. 2017

**Pan
Włodzimierz Pietrus
Radny Miasta Krakowa**

W odpowiedzi na Pana interpelację w sprawie decyzji ZRiD na terenie miasta Krakowa, zgłoszoną na sesji Rady Miasta Krakowa w dniu 1 marca 2017 r., uprzejmie informuję:

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 2031 z późn. zm.; dalej: specustawa) kompetencje do wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (określona w interpelacji jako: decyzja ZRiD) w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych zastrzeżono na rzecz starosty. W miastach na prawach powiatu, a takim miastem jest Kraków, pełnienie funkcji i wykonywanie zadań starosty powierzono Prezydentowi Miasta Krakowa na mocy art. 92 ust. 1 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.) Przedmiotowa decyzja wydawana jest na wniosek właściwego zarządcy drogi, którym w przypadku drogi gminnej jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w granicach miast na prawach powiatu z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - Dz. U. z 2016 poz. 1440 z późn. zm.).

Prezydent Miasta Krakowa występuje zatem w podwójnej roli – organu, a jednocześnie wnioskodawczej. Brak jest jednak podstaw do stwierdzenia zaistnienia przyczyn, dla których organ I instancji (tj. Prezydent Miasta Krakowa), w przypadku wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg gminnych na podstawie art. 11a ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych miałby podlegać wyłączeniu.

Prezydent Miasta Krakowa nie orzeka o interesie majątkowym Gminy Miejskiej Kraków. Zamyśl dokonania inwestycji polegającej na budowie drogi gminnej lub powiatowej nie ma na celu zapewnienia dochodów Miastu, a jedynie realizację przez gminę jednego z jej ustawowych obowiązków, o których stanowi art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2016 r.: Dz. U. poz 446 z późn.zm.). Czym innym jest uprawnienie, a zarazem obowiązek rozstrzygania spraw indywidualnych w zakresie i na zasadach prawem określonych i w ślad za tym do korzystania z władztwa administracyjnego, a czym innym wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do majątku komunalnego. Fakt, że te dwie role gminy są rozdzielne, nie oznacza, że nie mogą być wykonywane przez

gminę jednocześnie. To oznacza, że Prezydent Miasta Krakowa może wystąpić w charakterze nosiciela imperium w stosunku do własnej gminy. Wówczas wykonuje on funkcję organu administracji publicznej. I dopiero ta sytuacja rodzi ograniczenia, ale tylko w zakresie uprawnień procesowych gminy. W zakresie, w jakim Prezydent Miasta pełni funkcję organu administracji publicznej w stosunku do własnej gminy jako osoby prawnej, nie jest on, ani żaden z innych organów, uprawniony do reprezentowania jej interesu prawnego. Uprawnienie do korzystania z władztwa administracyjnego przez organ gminy w odniesieniu do niej jako osoby prawnej następuje zatem kosztem jej uprawnień procesowych (wyroki NSA: 1 kwietnia 2009 r., II OSK 460/08, Lex nr 562860; 30 marca 2010 r., II OSK 88/10, Lex nr 597931).

Zwrócić należy przede wszystkim uwagę, iż model decyzyjny ustanowiony przepisami ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie różni się od modelu decyzyjnego, obowiązującego w postępowaniu prowadzonym na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity z 2016 r. Dz. U. poz. 778 z późn. zm.), kiedy lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym także drogi publicznej, następuje w trybie art. 51 ust. 1 powołanej ustawy. Wówczas decyzje w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, zaś ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora (art. 52 ust. 1 ustawy). Na mocy art. 20 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, pełnienie funkcji inwestora należy do zarządcy drogi. Zatem w przypadku lokalizacji drogi gminnej lub powiatowej w Krakowie na podstawie przepisów specustawy decyzję wyda Prezydent Miasta Krakowa na wniosek właściwego zarządcy drogi; na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalenie lokalizacji drogi gminnej lub powiatowej nastąpi również na mocy decyzji Prezydenta Miasta Krakowa wydawanej na wniosek inwestora, czyli właściwego zarządcy drogi. W dotychczasowym orzecznictwie administracyjnym i sądowym nie zgłaszano problemu potrzeby wyłączenia prezydenta miasta, choć ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego budowy drogi rozstrzygała praktycznie o dalszych losach nieruchomości, stanowiąc podstawę do wywłaszczenia (art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Skoro zatem nie jest podważana kompetencja prezydenta miasta na prawach powiatu do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w postaci budowy drogi powiatowej, decyzji w sprawie ewentualnego podziału nieruchomości na ten cel, a także decyzji o wywłaszczeniu na ten cel publiczny, to brak jest uzasadnienia, aby organ ten nie był uprawniony do wydania decyzji na podstawie przepisów specustawy. Niniejszy akt zawiera bowiem wszystkie etapy postępowań prowadzonych na podstawie innych ustaw, zmierzających do realizacji zamierzonego celu inwestycyjnego. Należy wskazać, iż w tym przypadku prezydent działa jako organ administracji publicznej realizujący szerszy interes społeczny niż interes gminy czy powiatu jako osoby prawnej, której jest organem.

Pełnienie funkcji zarządcy drogi publicznej, gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej stanowiącej formalnie własność gminy, powiatu lub samorządu województwa, nie jest równoznaczne z działaniem w interesie danej jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy o drogach publicznych z drogi publicznej może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem, a sieć dróg jest powszechnie dostępna. Należy podkreślić, że drogi publiczne należące formalnie do jednostek samorządu terytorialnego nie są budowane i utrzymywane w interesie tych jednostek, czy nawet w interesie mieszkańców

tych gmin, czy powiatu, województwa, ale w interesie wszystkich użytkowników dróg, a więc obywateli danego państwa i nie tylko. Nie można uznawać, że budowa i utrzymanie drogi gminnej, powiatowej, wojewódzkiej służy jedynie interesom danej gminy czy miasta. Nie ulega zatem wątpliwości, iż prezydent miasta na prawach powiatu (jak w niniejszej sprawie), realizując zadania starosty w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, działa jako organ administracji publicznej, a nie jako organ reprezentujący miasto-gminę jako osobę prawną.

Warto też zważyć na uregulowanie przyjęte w art. 31 ust. 1 specustawy, zgodnie z treścią którego: *Nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Z tego rozwiązania wynika obowiązek szczególnej rozważenia w kontroli zgodności z prawem decyzji, w tym zakaz wykładni rozszerzającej przepisów prawa procesowego, w tym przepisów o wyłączeniu organu administracji publicznej.*

Przeciwno wyłączeniu prezydenta w przypadku wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg gminnych przemawia także założenie o racjonalności ustawodawcy, który w żadnym z przepisów ustawy nie wprowadził ogólnej zasady wyłączania prezydenta miasta na prawach powiatu w sprawach, w których stroną stosunku materialno-prawnego jest gmina lub inna jednostka samorządu terytorialnego jak np. miasto na prawach powiatu.

Ustawa ta ma wyjątkowy charakter, wyrażający się zarówno w jej tytule, jak również w treści przepisów, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów zapewniających sprawny przebieg procesu budowlanego inwestycji drogowych. Obowiązywanie przepisów tej ustawy w powyższym zakresie ma charakter czasowy, do dnia 31 grudnia 2020 r. Założeniem ustawodawcy było wprowadzenie w tym okresie uproszczonego postępowania administracyjnego w sprawach związanych z nabyciem nieruchomości oraz dysponowaniem nimi przez inwestora na cele budowlane, żeby przyspieszyć proces realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W świetle powyższych okoliczności nie do przyjęcia byłoby aby ustawodawca celowo zakładał istotnie pogorszenie sprawności postępowania ze względu na konieczność przekazywania kompetencji przez prezydentów miast na prawach powiatu innemu organowi w trybie art. 26 § 3 k.p.a.

Na fakt występowania w obowiązujących procedurach wielości ról procesowych organu wyposażonego w kompetencje do orzekania i reprezentacji interesów państwa lub wspólnoty samorządowej, wskazuje między innymi treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 marca 2010 r., sygn. akt: II OSK 88/10. Zgodnie z tezą tego orzeczenia: 1. *Wyprowadzanie wyłączenia organu samorządu terytorialnego w drodze wykładni, w następstwie prowadzące do pozbawienia kompetencji organu samorządu terytorialnego nie znajduje podstaw.*

2. *Jeżeli przepis prawa przypisuje organowi administracji publicznej kompetencję do wydania decyzji i złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, postępowanie wszczynane 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 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych należy zastosować, przy tym nie jako wniosku o wszczęcie postępowania a wniosku materialnoprawnego.*

3. *W wykonywaniu zadań i kompetencji przez organy administracji publicznej dochodzi do połączalności ról procesowych: organu wyposażonego w kompetencje do orzekania i reprezentacji interesów państwa lub wspólnoty samorządowej. Wymaga to pogodzenia określonych wartości, a pogodzenie takie, które nie powoduje pozbawienia państwa działającej przez organy państwowe możliwości wykonywania zadań publicznych. Wykonywanie kompetencji w zakresie administracji publicznej nie stanowi wyłącznie przyznania korzyści wspólnotom samorządowym ale też Skarbowi Państwa.*

Podobne stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 29 października 2009 r. sygn. akt II SA/Bk 621/08), zgodnie z którym pełnienie funkcji zarządcy drogi publicznej gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej stanowiącej formalnie własność gminy, powiatu lub samorządu województwa, nie jest równoznaczne z działaniem w interesie danej jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawnej. Zgodnie z uzasadnieniem Sądu, drogi publiczne tworzą sieć powszechnie dostępną, z której może korzystać każdy zgodnie z ich przeznaczeniem. Drogi publiczne należące formalnie do jednostek samorządu terytorialnego nie są budowane i utrzymywane w interesie tych jednostek samorządu, a ściślej w interesie mieszkańców gminy, powiatu czy województwa tworzących wspólnotę samorządową, ale w interesie wszystkich potencjalnych użytkowników sieci dróg.

Wprawdzie powyższe orzeczenia odnoszą się do postępowań prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w brzmieniu do dnia 10 września 2008 r. (decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi), to jednak są w swej istocie jak najbardziej aktualne w odniesieniu do przepisów ustawy w jej aktualnym brzmieniu (decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej).

Na tle znowelizowanej już specustawy zapadł wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 21 października 2010 r. o sygn. akt: II SA/Bd 592/10, w którym znalazła potwierdzenie teza, iż nie ma podstaw do wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu od wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczącej drogi gminnej. W treści uzasadnienia Sąd ten wskazał: (...) *Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest to, że obowiązek wyłączenia nie wynika ani z przepisów ustawy o inwestycjach w zakresie dróg publicznych ani przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. T. Woś "Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w specustawie drogowej - aspekty proceduralne" w: Przegląd Prawa Publicznego nr 11/2009, s. 6 - 25). 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 na wzór rozwiązania przyjętego w nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, dokonanej w październiku 2007 r. do art. 142 (...).*

W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Kielcach w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt: II SA/Kc 247/11. Zgodnie z tezą

tego wyroku: *Nie ma podstaw do wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu od wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczącej drogi gminnej. Decyzje wydawane w oparciu o przepisy 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), nie różnią się od decyzji wydawanych w postępowaniu "zwyczajnym", kiedy lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym także drogi publicznej następuje w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717). Tak więc skoro w postępowaniu według ogólnych regul nie jest podważana kompetencja prezydenta miasta, działającego na prawach powiatu, do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w postaci budowy drogi powiatowej, do decyzji w sprawie ewentualnego podziału nieruchomości na ten cel, a także decyzji o wywłaszczeniu na ten cel publiczny, to brak jest uzasadnienia, aby organ ten nie był uprawniony do wydania decyzji na podstawie przepisów przedmiotowej specustawy, która zawiera wszystkie etapy postępowań zwyczajnych, zmierzających do realizacji zamierzonego celu. Nie ulega zatem wątpliwości, iż prezydent miasta na prawach powiatu, działający jako starosta w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, działa jako organ administracji publicznej, a nie jako organ reprezentujący miasto-gminę jako osobę prawną.*

Podsumowując: ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie wprowadza wymogu wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu w sprawach wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi gminnej lub powiatowej. W niniejszej sprawie nie dochodzi do naruszenia art. 25 i 26 k.p.a. stanowiących o przesłankach oraz postępowaniu w przedmiocie wyłączenia organu od załatwienia sprawy administracyjnej z uwagi na brak zaistnienia przyczyn, dla których organ I instancji podlegać miałby takiemu wyłączeniu. Wnioski o ZRID składane są nie przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, a Dyrektora ZIKiT działającego na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat
2. Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie
3. Wydział Architektury i Urbanistyki
4. Biuletyn Informacji Publicznej
5. Aa