

*Przemysław Nowakowski-Węgrzynowski\**

**POZYCJA PROCESOWA PREZYDENTA MIASTA NA PRAWACH  
POWIATU W POSTĘPOWANIACH ZE SPECUSTAWY DROGOWEJ  
ROZWAŻANIA NA MARGINESIE UCHWAŁY SKŁADU  
ORZEKAJĄCEGO SIĘDMIU SĘDZIÓW NSA  
Z DNIA 16 LUTEGO 2016 R., I OPS2/15**

**Streszczenie.** Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. specustawa drogowa) od początku swojego istnienia sprawiała wiele problemów interpretacyjnych. Jednym z nich jest z pewnością kwestia pozycji procesowej prezydentów miast na prawach powiatu, którzy występują w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie ww. ustawy w dwóch rolach. Z jednej bowiem strony są oni organem właściwym do prowadzenia tychże postępowań, a z drugiej występują jako strona danego postępowania. Wobec braku wyraźnej regulacji ze strony ustawodawcy w praktyce urzędów uwidoczniły się obecnie różne rozwiązania co do sposobu prowadzenia postępowań na podstawie specustawy drogowej. Analiza tych rozwiązań oraz ich ocena mogą doprowadzić do konkluzji, że część z nich jest względnie poprawna, a przynajmniej możliwe jest ich prawne i logiczne uzasadnienie. Jednakże w państwie prawa niedopuszczalne jest tolerowanie takiej sytuacji, dlatego też należy wystosować wobec ustawodawcy stosowne postulaty zmiany specustawy drogowej oraz zastanowić się, które spośród stosowanych przez organy administracji publicznej rozwiązań są najbardziej poprawne i pożądane.

**Słowa kluczowe:** prezydent miasta, drogi publiczne, administracyjne postępowanie odszkodowawcze, ustawa drogowa.

Teza uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. I OPS 2/15, dostęp: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej jako CBOSA) brzmi:

Powiat nie ma legitymacji procesowej strony w sprawie o ustalenie wysokości odszkodowania od powiatu za nieruchomością przejętą pod drogę publiczną, która stała się własnością powiatu, jeżeli decyzję wydaje starosta na podstawie art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445).

Teza przytoczonej uchwały NSA nie powinna w zasadzie budzić większych wątpliwości, gdyż jest zgodna z poglądami doktryny (Chróścielewski, Kmiecik 2002; Chróścielewski 2013; Tarno 2006) oraz dotychczas przyjmowaną linią orzeczniczą (zob. uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 9 października 2000 r.,

sygn. OPK 14/00, oraz uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 19 maja 2003 r., sygn. OPS 1/03 – dostęp: CBOSA). NSA słusznie bowiem stwierdził w uzasadnieniu powołanej uchwały, że „prawo do sądu w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego ma charakter refleksowy, bo przysługuje im tylko w przypadku, gdy znajdują się w sytuacji zrównanej z sytuacją obywatela albo jeżeli prawo to wynika wprost z przepisów ustawy”, co z kolei przekłada się na fakt, że „pojęcia «ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego» i «prawa do sądu» nie są tożsame”. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na wyrażone wprost stanowisko sądu, zgodnie z którym „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego kończy się tam, gdzie zaczynają się konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli”.

Można zatem uznać, że w uchwale z 16 lutego 2016 r. NSA potwierdził, na konkretnym przypadku, dotychczasowe stanowisko przyjmowane w nauce i judykaturze. Z poglądem tym należy zgodzić się w całej rozciągłości. Jednakże problemem, który NSA niestety świadomie pominął, jest kwestia natury praktycznej, a dotycząca wyłączenia się od prowadzenia postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 2015, poz. 2031 – tekst jednolity, dalej jako: specustawa drogowa lub specustawa), prezydentów miast na prawach powiatu. NSA w swojej uchwale dał bowiem wyraz, iż zdaje sobie sprawę z istniejącego problemu: „Problem wyłączenia się starosty w przypadku, gdy wydawane przez niego rozstrzygnięcie dotyczy praw majątkowych powiatu, nie powinien być jednak zagadnieniem wiodącym w niniejszej sprawie, ponieważ w tym konkretnym przypadku do wyłączenia nie doszło, bowiem wydaje się, że na przeszkodzie wyłączeniu stoi uregulowanie zawarte w art. 12 ust. 4a specustawy”. Istotne znaczenie ma zwrot „wydaje się”, który wskazuje, że Sąd ma wiedzę dotyczącą analizowanej kwestii, ale nie poruszył jej w powołanej uchwale. Mając na względzie fakt, że na mocy nowelizacji z 5 sierpnia 2015 r. (ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015, poz. 1590) okres obowiązywania specustawy został przedłużony do 31 grudnia 2023 r., trzeba uznać, że problem jest ważny i wymaga rozważenia.

Dotyczy on kwestii możliwości wyłączenia się prezydenta miasta na prawach powiatu od prowadzenia bądź postępowania o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 11a specustawy drogowej, zezwolenie dalej określane jako decyzja ZRID) bądź postępowania o wypłatę odszkodowania za nieruchomości przejęte pod daną inwestycję drogową (art. 12 ust. 4a specustawy drogowej). Zagadnieniem spornym jest tu fakt, iż w przypadku właśnie miast na prawach powiatu prezydent miasta jest z jednej strony wnioskodawcą o wydanie decyzji ZRID, a z drugiej strony wykonuje zadania starosty, który zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej wydaje decyzje ZRID w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych. Dodatkowo, ten sam prezydent, jako zarządca drogi

oraz inwestor, jest zobowiązany do wypłaty odszkodowania za przejęte pod daną inwestycję nieruchomości. Podstawę ewentualnego wyłączenia się stanowi art. 24 § 1 pkt 1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm., dalej jako: k.p.a.), zgodnie z którym pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, jeżeli „jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki”, bądź też „był lub jest przedstawicielem jednej ze stron”.

W praktyce doszło bowiem do sytuacji, w której różne urzędy, jako organy pomocnicze prezydentów miast na prawach powiatu, odmiennie interpretują przepisy specustawy drogowej, przez co zaobserwować można trzy odmiennie sposoby prowadzenia wyżej wskazanych postępowań. Pierwszy przypadek to sytuacja, w której prezydent miasta nie wyłącza się wcale od prowadzenia postępowania, zarówno w zakresie wydania decyzji ZRID, jak i wydania decyzji odszkodowawczej. W drugim przypadku prezydent miasta wyłącza się od prowadzenia postępowania już na etapie wydania decyzji ZRID, co powoduje, że właściwy Wojewoda wskazuje innego starostę, który następnie prowadzi postępowanie w zakresie wydania zezwolenia oraz ustalenia odszkodowania. Z kolei w trzecim przypadku prezydent miasta nie wyłącza się od prowadzenia postępowania o wydanie decyzji ZRID, ale wyłącza się od prowadzenia postępowania o ustalenie odszkodowania<sup>1</sup>.

Powodem takich rozbieżności jest fakt, że specustawa drogowa w art. 11a ust. 1 stanowi jedynie, iż decyzję ZRID wydaje na wniosek właściwego zarządcy drogi „wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych”, a z kolei art. 11c specustawy wskazuje wprost, że „do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”. Dodatkowo, odnosząc się już do kwestii wypłaty odszkodowania za przejęte nieruchomości, specustawa w art. 12 ust. 4a stanowi, że decyzję ustalającą wysokość odszkodowania „wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”. Jednocześnie specustawa nie wskazuje, czy wyłączone jest stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie wyłączenia organu bądź pracownika od prowadzenia postępowania.

Mając na względzie taką redakcję przytoczonych przepisów, część organów administracji stosuje wspomniane już wcześniej rozwiązanie i na podstawie art. 24 § 1 pkt. 1 i 4 k.p.a. wyłącza się od prowadzonych postępowań – wyjście takie stosują zarówno organy wyłączające się już na etapie wydawania decyzji ZRID, jak również organy wyłączające się od prowadzenia postępowania odszkodowawczego.

---

<sup>1</sup> Informacje na podstawie przeprowadzonych przez Autora badań w formie zbierania informacji drogą telefoniczną od urzędów miast na prawach powiatu.

Jednocześnie te same przepisy specustawy drogowej stanowią argument organów, które nie wyłączają się od prowadzonych postępowań. Trzeba wskazać, że NSA w wyroku z 30 marca 2010 r. (sygn. II OSK 88/10, dostęp: CBOSA) zdecydowanie stwierdził, iż „wprowadzenie wyłączenia organu samorządu terytorialnego w drodze wykładni, w następstwie prowadzące do pozbawienia kompetencji organu samorządu terytorialnego nie znajduje podstaw”, ponieważ „wykonywanie zadań publicznych, do których należy budowa dróg [...] jest zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty i jako wykonanie zadań własnych [...] należy postrzegać rolę inwestora – zarządu drogi [...], a nie interesu prawnego inwestora”. Dodatkowo sąd wskazał, że połączenie ról procesowych organu orzekającego z prawem do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania winno być interpretowane jako wszczęcie postępowania z urzędu. Osobnym argumentem przemawiającym przeciwko zastosowaniu instytucji wyłączenia są terminy, jakie ustawodawca przewidział na wydanie decyzji ZRID oraz odszkodowawczej, które wynoszą odpowiednio – 90 dni od dnia złożenia wniosku (art. 11a ust. 3 specustawy) oraz 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna (art. 12 ust. 4b specustawy).

Mając na względzie powyższe zagadnienia, warto przeanalizować argumenty każdej ze stron. Co prawda problematyka niniejszego opracowania nie była dotychczas zbyt szeroko komentowana w nauce, ale można wskazać zwolenników dwóch z trzech przedstawionych powyżej rozwiązań. Również poglądy judykatury wydają się być nie do końca jednolite w tej kwestii.

W pierwszej kolejności zastanowić należy się nad sytuacją, w której prezydent miasta na prawach powiatu wyłącza się od prowadzonego postępowania już na etapie postępowania o wydanie decyzji ZRID. Jak zostało to już wskazane, przyczyną wyłączenia jest tutaj dość nieprecyzyjna redakcja przepisów specustawy drogowej. Stanowisko takie w doktrynie reprezentuje przede wszystkim M. Wolanin, który wskazał, że „mając na względzie, iż omawiane zezwolenie [na realizację inwestycji drogowej – P. N.-W.] wydawane jest w procedurze administracyjnej, należałoby w takiej sytuacji rozważyć konieczność wyłączenia się prezydenta miasta na prawach powiatu z rozstrzygania własnego wniosku, zwłaszcza ze względu na daleko idące prawnorzeczowe skutki pozytywnej oceny tego wniosku w postaci decyzji o zezwoleniu na realizację decyzji drogowej, skutkującej odebraniem własności nieruchomości oraz wygaszeniem prawa użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomościach objętych powołaną decyzją” (Wolanin 2009, 64). Powołany autor na poparcie swojej tezy przywołuje następnie uchwałę składu 7 sędziów NSA z dnia 19 maja 2003 r. (sygn. OPS 1/03, dostęp: CBOSA)<sup>2</sup>. Orzeczenie to co prawda

<sup>2</sup> Teza uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r.: „W sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która jest własnością miasta na prawach powiatu, prezydent tego miasta jako organ wykonawczy miasta i reprezentujący je na zewnątrz oraz także jako pracownik urzędu miasta, a jednocześnie sprawujący funkcję starosty, podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 KPA,

dotyczyło postępowań w sprawach zwrotów wywłaszczonych nieruchomości, ale w ocenie M. Wolanina, z uwagi na zastosowaną przez sąd wykładnię celowościową, jak również zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, wyrażoną w art. 8 k.p.a., należy odnieść jego tezę także do rozwiązań zawartych w specustawie drogowej (tamże, 64–65). Trzeba jednocześnie zauważyć, że M. Wolanin podkreśla, iż w specustawie brak „wskazania na działanie starosty z urzędu przy wszczynaniu postępowania” w sprawie wydania decyzji ZRID, co w jego ocenie „stanowi kolejny argument przemawiający za koniecznością wyłączenia się prezydenta z orzekania w sprawie wydania decyzji dotyczącej drogi publicznej, której jest ustawowym wnioskodawcą i inwestorem, a gmina, którą reprezentuje, jest beneficjentem jego decyzji w zakresie skutków prawnorzeczowych” (tamże, 68).

Z poglądem M. Wolanina zgadzają się P. Antoniak i M. Cherka, którzy wystosowują postulat *de lege ferenda* o zastosowanie w specustawie drogowej wyraźnego wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu od orzekania w sprawach wydawania decyzji ZRID (Antoniak, Cherka, Elżanowski, Wąsowski, Lex 2016). Powołani autorzy przytaczają również wyrok WSA w Warszawie z 7 października 2009 r. (sygn. VII SA/Wa 1258/09, dostęp: CBOSA), w którym skład orzekający wyraził przekonanie o konieczności zastosowania wyłączenia i to właśnie na podstawie art. 24 § 1 pkt. 1 i 4 k.p.a. Zauważyć również należy, że podobne zdanie wyrażały również WSA w Białymstoku w wyroku z 6 października 2009 r. (sygn. II SA/Bk 378/09, dostęp: CBOSA) oraz WSA w Warszawie w wyroku z 27 lutego 2013 r. (sygn. I SA/Wa 2551/12, dostęp: CBOSA).

Drugim rozwiązaniem, które znajduje poparcie u części przedstawicieli nauki, jest brak wyłączenia się prezydenta miasta na prawach powiatu. Jednym z jego zwolenników jest T. Woś, który poddał krytyce pogląd M. Wolanina, podnosząc że „wyłączenie nie wynika ani z przepisów ustawy o inwestycjach drogowych, ani z przepisów u.g.n [ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2015., poz. 1774 – P. N.-W.], a pogląd NSA, do którego odwołuje się M. Wolanin, został poddany krytyce [chodzi o powołaną już uchwałę składu 7 sędziów NSA z 19 maja 2003 r. – P. N.-W.]” (Woś 2009; Woś 2004). Akceptując pogląd, zgodnie z którym gmina (miasto na prawach powiatu) nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., T. Woś konkluduje, iż „prezydent miasta na prawach powiatu będzie właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w zakresie dróg powiatowych i gminnych, a miasto, którego jest prezydentem, nie będzie miało praw strony w takich postępowaniach i w takim samym zakresie prezydent miasta na prawach powiatu będzie uprawniony do prowadzenia postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania za grunty przejęte pod budowę tych dróg wydaną przez

---

co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta”.

siebie decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na terenie miasta, którego jest organem wykonawczym” (Woś 2009, 12–13). Pogląd ten podzielają również M. Gdesz, a także B. Sagan, która zwraca jednocześnie uwagę na specyfikę postępowania administracyjnego, z której wynika „łączenie sfery władztwa administracyjnego (imperium) ze sferą dominium”. W ocenie powołanej autorki sam fakt, że „w stosunku do składnika majątkowego czy prawa należącego do jednostki, która jednocześnie jest organem administracji, inne podmioty formułują wnioski, żądania czy roszczenia prowadzące do wszczęcia postępowania administracyjnego, nie przesądza o tym, że organ ten wyłączony jest z orzekania w sprawie tego wniosku czy roszczenia” (Gdesz 2008; Sagan, Lex 2016; zob. także Nahajewski 2012).

Przedstawiony pogląd dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego istotnym przykładem jest fakt, że powoływany przez zwolenników zastosowania wyłączenia się prezydenta miasta na prawach powiatu od prowadzenia postępowania wyrok WSA w Białymstoku z 6 października 2009 r. (sygn. II SA/Bk 378/09, dostęp: CBOSA) został uchylony przez NSA, cytowanym już wcześniej, wyrokiem z 30 marca 2012 r. (sygn. II OSK 88/10, dostęp: CBOSA). Również WSA w Krakowie w wyroku z 24 lutego 2011 r. (sygn. II SA/Kr 1450/10, dostęp: CBOSA) wskazał, że w sprawach o wydanie decyzji ZRID nie mają zastosowania przepisy art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a., ponieważ „nie sposób dopatrzeć się kolizji interesów prezydenta miasta na prawach powiatu jako organu administracji i jednocześnie strony tego postępowania, która to kolizja skutkować winna wyłączeniem go od orzekania w sprawie”. Jako argumenty przeciwko wyłączeniu się prezydenta sąd wskazał po pierwsze na cel, jaki ustawodawca chciał osiągnąć, tj. przyspieszenie budowy dróg publicznych, po drugie na ograniczenia i obowiązki, jakie zostały nałożone na organ w związku z wydaniem decyzji ZRID (m.in. dość krótkie terminy), a także na efekt końcowy, czyli obowiązek utrzymania wybudowanych dróg. Warto zauważyć, że pogląd WSA w Krakowie podzielił NSA w wyroku z 6 października 2011 r. (sygn. II OSK 1478/11, dostęp: CBOSA), oddalając skargę kasacyjną od wspomnianego wyroku WSA.

Należy również wskazać, że trzecie z zaprezentowanych rozwiązań, sprowadzające się do zastosowania instytucji wyłączenia dopiero na etapie postępowania o wydanie decyzji odszkodowawczej nie znajduje obecnie zwolenników w doktrynie. Co więcej, uważam, iż rozwiązanie to dotknięte jest wadą, ponieważ zgodnie z art. 12 ust. 4a specustawy drogowej „decyzję ustalającą wysokość odszkodowania [...] wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”. Ergo – wyłączenie należałoby zastosować albo na etapie postępowania o wydanie decyzji ZRID, albo nie stosować go w ogóle.

Reasumując, należy stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym organy stosujące instytucję wyłączenia, jak również organy, które tego wyłączenia nie stosują, posiadają argumenty do obrony swojego stanowiska. Jednakże godzi się uznać, że poprawnym rozwiązaniem jest brak zastosowania instytucji wyłączenia się

prezydentów miast na prawach powiatu od postępowań prowadzonych na podstawie specustawy drogowej. Poza przedstawionymi powyżej argumentami zwolenników tego rozwiązania należy również wskazać, iż odszkodowanie jest instytucją prawa cywilnego, a zgodnie z prezentowanym przez W. Chróścielewskiego poglądem „nie istnieje [...] w aktualnym stanie prawnym żadna przyczyna do wyłączenia organów gminy od załatwienia sprawy, jeżeli jej przedmiotem jest stosunek cywilnoprawny, którego gmina jest stroną” (Chróścielewski 1995, 28; zob. także Woś 2004)<sup>3</sup>.

Mając na względzie przedstawione problemy, praktycznie nie sposób nie odnieść się krytycznie do niejednokrotnie nieprecyzyjnej, a wręcz wadliwej, redakcji specustawy drogowej. Regulacja ta od momentu wejścia w życie była dotychczas zmieniana aż 17 razy, a mimo to nadal jej praktyczne stosowanie sprawia wiele problemów. W tym stanie rzeczy należy stanowczo wystosować wobec ustawodawcy postulat pilnej, ale przede wszystkim kompleksowej i przemyślanej, nowelizacji.

Jak zostało to już wspomniane, w doktrynie wyrażony został postulat o zastosowanie w specustawie drogowej wyraźnego wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu od orzekania w sprawach wydawania decyzji ZRID (Antoniak, Cherka, Elżanowski, Wąsowski, Lex 2016). Wydaje się jednak, co wynika z obecnej redakcji specustawy (m.in. zakreślenie krótkich terminów na wydanie decyzji), że wołą ustawodawcy było, aby to organ, który wnioskuje o wydanie decyzji ZRID, prowadził to postępowanie, a następnie orzekał o wysokości odszkodowania. W tej sytuacji rozwiązanie wydaje się być dość proste, gdyż wystarczy dodanie w art. 11c specustawy drogowej zdania drugiego w brzmieniu: „Przepisów rozdziału 5 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się”. To jedno krótkie zdanie w istocie rozwiązałoby wszystkie istniejące obecnie wątpliwości.

Mając jednak na uwadze wyrażony powyżej pogląd, że w obecnym stanie prawnym zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy stosowania instytucji wyłączenia w postępowaniach ze specustawy, są w stanie dość skutecznie bronić swoich racji, należy rozważyć rozwiązanie pośrednie. Uważam bowiem, że w przypadku

---

<sup>3</sup> W kontekście przytoczonego poglądu W. Chróścielewskiego, należy krytycznie odnieść się do zastosowanego przez P. Antoniak i M. Cherkę w komentarzu do art. 11a specustawy (Antoniak, Cherka, Elżanowski, Wąsowski, Lex 2016.), nieprecyzyjnego posłużenia się poglądem W. Chróścielewskiego. We wskazanym komentarzu autorzy chcąc poprzeć swoje stanowisko o zasadności zastosowania wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu, posłużyli się cytatem z W. Chróścielewskiego, który oczywiście zasadnie stwierdził, że „mimo uchylenia art. 27a k.p.a. z pozostałych przepisów tego kodeksu dotyczących wyłączenia wynika, iż [...] wszystkie organy administracji publicznej są wyłączone od załatwienia sprawy, w której występują w charakterze strony lub jej reprezentanta [...]. Brak wyłączenia organu administracji byłby tu jaskrawo sprzeczny z zasadą prawdy obiektywnej, a także zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa” (Chróścielewski 2003, 32). Jednakże uwzględniając wcześniejszy pogląd tegoż autora, wyłączenie nie będzie miało miejsca w przypadku, gdy przedmiotem postępowania będzie stosunek cywilnoprawny.

miast na prawach powiatu organem właściwym do wydania decyzji ZRID oraz ustalenia odszkodowania powinien być wojewoda. Wprowadzenie takiej regulacji zapewniłoby z jednej strony bezstronność prezydentów miast na prawach powiatu, a z drugiej gwarantowałoby zachowanie celu, jakim jest szybkość postępowania. Jako całkowicie niedopuszczalne w państwie prawa uznać należy sytuacje, w których wobec odejmowania własności, procedury wypłaty odszkodowania są bezzasadnie przedłużane. Co więcej, zaproponowane rozwiązanie zostało już wykorzystane przez ustawodawcę w ustawie z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych – art. 5 ust. 1 (Dz. U. 2015, poz. 1265). Aby jednak nie wprowadzać zbędnego i dodatkowego chaosu, zasadne byłoby również dodanie przepisów przejściowych, zgodnie z którymi wszelkie postępowania toczące się w dniu wejścia w życie postulowanej zmiany należałoby zakończyć według dotychczas stosowanej praktyki.

Podsumowując, godzi się wyrazić nadzieję, że ustawodawca w najbliższym czasie dokona stosownych zmian, które doprowadzą do ujednoczenia sposobu prowadzenia postępowań o wydanie decyzji ZRID, jak również wypłatę odszkodowania. Jednocześnie podnieść należy, iż zajęcie w przedmiotowej kwestii stanowiska przez NSA byłoby również niezwykle pomocne.

#### BIBLIOGRAFIA

- Antoniak, Patrycja, Maksymilian Cherka, Filip M. Elżanowski, Krzysztof A. Wąsowski. 2012. *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chróścielewski, Wojciech. 1995. „Gmina jako strona postępowania administracyjnego – konsekwencje prawne uchylecia art. 27a k.p.a.”. *Samorząd Terytorialny* 4: 21–29.
- Chróścielewski, Wojciech. 2013. „O instytucji wyłączenia w postępowaniu administracyjnym raz jeszcze”. *Państwo i Prawo* 12: 15–30.
- Chróścielewski, Wojciech, Zbigniew Kmiecik. 2002. „Głosa do wyroku SN z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00”. *Orzecznictwo Sądów Polskich* 10 (poz. 133).
- Gdesz, Mirosław. 2008. „Zmiana ustawy o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych”. *Polskie Drogi* 10: 64–65.
- Nahajewski, Mariusz. 2012. „Istotne problemy ustalania odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne specustawą drogową”. *Przegląd Legislacyjny* 3: 66–82.
- Sagan, Beata. 2013. *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis [Lex – dostęp 30.09.2016].
- Tarno, Jan P. 2006. „Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym”. *Państwo i Prawo* 2: 13–29.
- Wolanin, Marian. 2009. *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Woś, Tadeusz. 2004. „Głosa do uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 19 maja 2003r., OPS 1/03”. *Samorząd Terytorialny* 12: 70–79.
- Woś, Tadeusz. 2009. „Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty proceduralne”. *Przegląd Prawa Publicznego* 11: 6–25.

*Przemysław Nowakowski-Węgrzynowski*

**THE PROCEDURAL POSITION OF THE MAYOR OF A TOWN  
WITH DISTRICT RIGHTS DURING PROCEEDINGS DEALING  
WITH THE SPECIAL ROAD LAW CONSIDERATIONS WITH  
RESPECT TO THE RESOLUTION ADOPTED BY SEVEN JUDGES  
OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT  
ON 16<sup>TH</sup> FEBRUARY 2016, I OPS 2/15**

**Abstract.** The act on special conditions for preparing and implementing public road investment (the so called special road act) has always caused problems as far as its interpretation goes. One of these problems is the issue of the procedural position of mayors of towns with district rights who are present in the proceedings conducted according to the above mentioned act. On one hand, they constitute the competent authority to conduct the proceedings. On the other hand, they are a party to the very same proceedings. Because there is no clear regulation on the part of the legislator there can be observed varied solutions as to how to conduct proceedings under the special road law. An analysis of these solutions may lead one to a conclusion that some of them are relatively correct, or at least their legal and logical justification is possible. However, in a country abiding by law such a situation must not be tolerated. That is why, petitions advocating changes to the special road law must be delivered to the legislator. It is also important that we consider which of the solutions implemented by public administration offices is most correct and desirable.

**Keywords:** mayor, public roads, proceedings for damages, road law.