

Budowa i eksploatacja kolei linowych – kompetencje organów i prawa stron

Construction and operation of transportation by rope – competence of the authorities and the rights of parties



Agnieszka Rembkowska

mgr

III rok studiów doktoranckich na Wydziale Prawa na Uniwersytecie SWPS w Warszawie, Transportowy Dozór Techniczny, specjalista ds. prawnych

a.rembkowska@tdt.pl



Aleksandra Kurzempa

mgr

aplikant radcowski, Transportowy Dozór Techniczny, specjalista ds. prawnych

a.kurzempa@tdt.pl

Streszczenie: Niniejszy artykuł przybliży problematykę budowy i eksploatacji kolei linowych w obszarze kompetencji organów i praw stron. Poprzez przekrojowe przeanalizowanie kluczowych regulacji wykazana zostaje rola postępowania administracyjnego, stanowiącego swoisty mianownik dla szeregu różnych regulacji z zakresu prawa materialnego. Autorki omawiają źródło kompetencji organów w procesie budowy i eksploatacji kolei linowych, a także reguły obowiązujące podczas ustalania tych kompetencji. Poddane analizie są także wynikające z procedury administracyjnej prawa stron, zarówno na etapie budowy kolei linowych, jak i w toku eksploatacji.

Słowa kluczowe: Koleje linowe; Kompetencje organów; Prawa stron

Abstract: This paper brings up issues of construction and operation of transportation by rope in the area of competence of the authorities and the rights of parties. Through a complex analysis of key regulations the role of the administrative proceedings is indicated, which is specific kind of denominator for a number of different regulations in the field of substantive law. The authors discuss the source of the competence of the authorities in the process of construction and operation of transportation by rope, as well as the rules applicable in determining these competencies. The rights of the parties arising from the administrative procedure are also analyzed, both during construction cableway and during operation.

Keywords: Transportation by rope; Competence of the authorities; Rights of parties

Budowa i eksploatacja kolei linowych na gruncie prawa administracyjnego materialnego

Analizowanie problematyki związanej z budową i eksploatacją kolei linowych należy poprzedzić określeniem rudymenarnego pojęcia dla całego wywodu – kolej linowa. Na poziomie ustawowym brak jest wiążącej definicji legalnej. Dopiero w akcie wykonawczym, tj. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób (Dz. U. z 2004 r., Nr 15, poz. 130) odnaleźć można objaśnienie pojęcia „koleje linowe”, zgodnie z którym przez koleje linowe należy rozumieć zespół urzędzeń przeznaczonych do przewozu osób przy użyciu pojazdów lub urzędzeń wyciągowych, w których przemieszczanie odbywa się za pomocą

lin usytuowanych wzdłuż toru jazdy.

Zrealizowanie inwestycji w postaci kolei linowej jest kwestią niezwykle złożoną, a nawet można by rzec iż posiada swoisty charakter interdyscyplinarny. Droga do sfinalizowania tejże inwestycji wiedzie przez szereg zawitych regulacji o charakterze materialnym począwszy od ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 353), przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290) po ustawę z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1125). Wspomnieć należy w tym miejscu o pokaźnej liczbie aktów wykonawczych mających na celu precyzyjną realizację niektórych zapisów ustawowych.

Dla przykładu, w zakresie pierwszych działań formalnych w obszarze inwestycji w formie kolei linowej jest uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Zgodnie bowiem z art. 59 ww. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga m. in. realizacja planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71) jako właśnie przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko zostały wymienione trasy narciarskie, tory bobslejowe, wyciągi

narciarskie, w tym wyciągi do narciarstwa wodnego, skocznie narciarskie oraz urządzenia im towarzyszące. W tym przypadku organem przed którym toczy się postępowanie mogą być organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego takie jak wójt, burmistrz czy prezydent miasta.

Kolejnym etapem spełnienia wymogów wskazanych w obszarze prawa materialnego są przesłanki wskazane w ww. ustawie Prawo budowlane. W tym miejscu zdaje się zasadne dokonanie eksplikacji czy koleje linowe to obiekty budowlane. Otóż koleje linowe – jako całość – nie są obiektami budowlanymi w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane, w związku z czym nie podlegają reglamentacji przepisów przedmiotowej ustawy. Zgodnie bowiem z wyjaśnieniami Głównego Nadzoru Budowlanego *przepisom prawa budowlanego podlegają jedynie obiekty budowlane lub urządzenia budowlane wchodzące w skład takiego wyciągu, tj.: części budowlane urządzeń technicznych oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową*. W tym miejscu warto zaznaczyć, że budowa części budowlanych urządzeń technicznych oraz fundamentów pod maszyny i urządzenia nie zostały wymienione w art. 29 – 31 ustawy – Prawo budowlane jako inwestycje zwolnione z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Organem właściwym do wydania orzeczenia w postępowaniu mającym za swój przedmiot wskazaną decyzję jest organ administracji architektoniczno – budowlanej, w tym przypadku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jakim jest starosta. Dokonuje on oceny zamierzonych robót w oparciu o przepisy ustawy – Prawo budowlane.

Na etapie mającym charakter docelowego zastosowanie mają regulacje zawarte przez prawodawcę w ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym. W tym przypadku rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów

urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1468) zawiera numerus clausus urządzeń, które podlegają dozorowi technicznemu. W rozporządzeniu tym wskazane zostały obok np. dźwigników linowych, przeciagarek pojazdów szynowych również osobowe i towarowe koleje linowe. Natomiast inny akt wykonawczy jednoznacznie wskazuje, iż *przed dopuszczeniem urządzenia transportu linowego do eksploatacji, eksploatujący zgłasza pisemnie urządzenie do Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego, zwanego dalej „TDT”, w celu uzyskania decyzji zezwalającej na jego eksploatację*. Dozorowi technicznemu podlegają urządzenia techniczne w toku m. in. eksploatacji. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o dozorcze technicznym, urządzenia techniczne objęte dozorem technicznym co do zasady mogą być eksploatowane tylko na podstawie decyzji zezwalającej na ich eksploatację, przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego. Natomiast zgodnie z art. 18 ust.1 ww. ustawy, w przypadku nieprzestrzegania przez eksploatującego przepisów o dozorcze technicznym organ właściwej jednostki dozoru technicznego decyzję o wstrzymaniu eksploatacji.

Rola postępowania administracyjnego w obszarze budowy i eksploatacji kolei linowych

Wszelkie kwestie związane z postępowaniem administracyjnym zostały kompleksowo uregulowane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.). Dla wykazania pełnej koherentności pomiędzy postępowaniem administracyjnym a właśnie tą wieloaspektową dziedziną jaką są koleje linowe w swej istocie, należy określić ramy oraz przedmioty samego postępowania administracyjnego.

Otóż normy prawne budujące cały system prawa administracyjnego nie są jednorodne. Dla dalszej analizy najważniejsze jest chyba wskaza-

nie podziału w oparciu o kryterium przedmiotu regulacji. Przyjmując za wyznacznik ten właśnie element, normy prawa administracyjnego można podzielić na: a) normy ustrojowe, które regulują administrację publiczną w znaczeniu organizacyjnym; b) normy prawa materialnego, które określają prawa i obowiązki podmiotów w sferze prawa administracyjnego, wskazują właściwość organów w sprawach z zakresu administracji publicznej oraz ustanawiają sankcje administracyjne; c) normy prawa procesowego, regulujące administracyjnoprawne stosunki procesowe.

Administracyjnoprawny stosunek procesowy może mieć charakter proceduralny lub sporny. Stosunkiem proceduralnym określamy ogół relacji jakie zachodzą pomiędzy jednostką a organem administracji publicznej w toku czynności procesowych zmierzających do władczego określenia przez organ prawnej sytuacji tej jednostki w sferze prawa administracyjnego. Z kolei z procesowym stosunkiem spornym mamy do czynienia w postępowaniu przed sądem administracyjnym, przed którym jednostka i organ toczą spór o legalność zachowania tego organu urzeczywistnionego w określonej formie prawnej.

Wyjaśniając dalej, stosunek proceduralny powstaje z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie indywidualnej przez właściwy organ, a kończy się z chwilą wydania decyzji administracyjnej skierowanej do konkretnego podmiotu. Zatem niechybnie celem stosunku procesowego jest ustalenie uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa materialnego, implikując – prawidłowe ukształtowanie stosunku materialnoprawnego. Nadmienić należy, iż z chwilą ukształtowania stosunku materialnoprawnego całe powiązanie procesowe wygasa. W tym miejscu można więc stwierdzić, że administracyjne prawo procesowe, określane również jako formalne, pełni instrumentalną funkcję wobec prawa materialnego. Stosunek materialnoprawny zostanie prawidłowo

uformowany tylko wówczas, gdy normy prawa procesowego ustanawiają zbiór zasad chroniących uczestników postępowania przed samowolą i arbitralnością organów administracji publicznej, gwarantującą uczestnikowi postępowania czynny udział w czynnościach zmierzających do ustalenia i wyjaśnienia okoliczności sprawy. A w efekcie tworzą spójny system, elementów wzajemnie się uzupełniających, umożliwiających skuteczną weryfikację wydawanych przez organy rozstrzygnięć.

Podkreślić należy, że ukształtowanie praw i obowiązków przez organ administracji publicznej dokonuje się w sformalizowanej postaci aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Akt administracyjny, który jest jedną z prawnych form działania administracji publicznej, definiujemy jako jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego adresata celem ukształtowania jego sytuacji prawnej. Innymi słowy, ogólne postępowanie administracyjne, określane w doktrynie także jako postępowanie administracyjne sensu stricto. Ma ono na celu rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej poprzez decyzji administracyjnej, a decyzja administracyjna ustala wiążące konsekwencje obowiązującej normy dla indywidualnego adresata i konkretnej sprawy.

Gdzie zatem koresponduje budowa i eksploatacja kolei linowych z prawem administracyjnym formalnym? Otóż posługując się uproszczeniem, postępowanie administracyjne stanowi swego rodzaju narzędzie do osiągnięcia kluczowego jakby się mogło zdawać elementu z ciągu czynności organów – decyzji administracyjnej zezwalającej na eksploatację kolei linowej. To regulacje zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego służą inwestorowi bądź eksploatującemu kolej linową do urzeczywistnienia swoich uprawnień określonych w przepisach prawa administracyjnego materialnego, tj. ustawy o dostępn-

ianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o dozorcze technicznym. Wszelkie ekspektatywy przewidziane w ww. ustawach, wszelkie uprawnienia faktyczne mogą przyjąć postać rzeczywistą dzięki procedowaniu zgodnie z regulacjami zawartymi w kodeksie postępowania administracyjnego. W konsekwencji, by inwestor mógł wybudować i eksploatować kolej linową musi podejmować działania zgodne z kodeksem postępowania administracyjnego. Co istotne, ww. kodeks umożliwia nie tylko zdobycie możliwości przyznania czy też wykonywania prawa budowy a następnie eksploatacji kolei linowej, ale także ochronę samego uprawnienia.

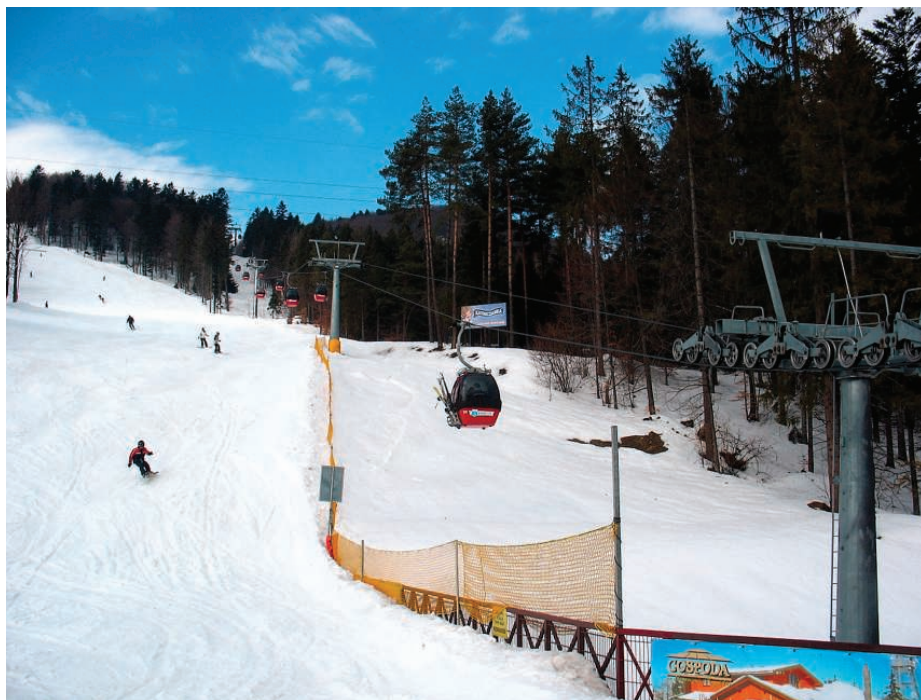
Nie zostaje w żaden sposób umniejszona tu rola przepisów materialnoprawnych (ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o dozorcze technicznym), bowiem to one określają przedmiot żądania inwestora czy też eksploatującego koleje linowe. Jakkolwiek, to postępowanie administracyjne jest pewnego rodzaju drogą wiodącą zainteresowanego do satysfakcjonującego zakończenia działań związanych z należytym eksploataowaniem kolei linowych.

Za trafne stwierdzenie można przyjąć, iż postępowanie administracyjne jest wspólnym mianownikiem o charakterze proceduralnym dla ww. ustaw zawierających normy materialne. Określa ono w sposób jednoznaczny kompetencje organów oraz uprawnienia stron, jakie są przewidziane na gruncie administracyjnym, które przyjmują formę dążenia do uzyskania satysfakcjonującego rozstrzygnięcia dla inwestora.

Kompetencje organów administracji publicznej a budowa i eksploatacja kolei linowych

Zakres podmiotowy ogólnego postępowania administracyjnego został określony w art. 1 pkt 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego. Wyznacza go pojęcie organu administracji publicznej. Zauważyć można, iż pojęciu temu kodeks nadał specyficzną treść. Przez organy administracji publicznej należy rozumieć: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespalonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy i inne podmioty, gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej.

Natomiast zgodnie z przywołanym już art. 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym organy administracji publicznej rozstrzygają w drodze decyzji administracyjnych sprawy indywidualne należące do ich właściwości. Pojęcie właściwości organu stanowi procesowy aspekt pojęcia kompetencji. Przez pojęcie kompetencji nauka prawa rozumie zdolność organu administracyjnego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo. Cechą charakterystyczną kompetencji administracyjnej jest jej złożony charakter wyrażający się w tym, iż jest ona sprzężeniem uprawnienia i obowiązku organu. Organ kompetentny jest to organ uprawniony do podejmowania określonych działań i wykonywania określonych czynności. Ale jednocześnie jest to również organ zobowiązany do skorzystania ze swoich uprawnień w sytuacji, gdy zaistnieją ku temu okoliczności przewidziane prawem. W ramach tak pojmowanej kompetencji organ administracji publicznej, przy wykorzystaniu szerokiego zakresu prawnych form działania, realizuje powierzone mu



1. Kolej Gondolowa, Jaworzyna Krynicka, źródło: zbiory własne TDT

przez prawo zadania. W zakresie kompetencji organu administracji publicznej, oprócz kompetencji normotwórczej, kompetencji do podejmowania działań o charakterze niewładczym, czy też kompetencji kontrolnej, mieści się także kompetencja do władczego konkretyzowania generalnych norm prawnych wobec indywidualnych adresatów w toku uregulowanego prawem, sformalizowanego postępowania. Taki aspekt kompetencji, zarówno w judykaturze jak i doktrynie, określany jest jako kompetencja procesowa.

Kompetencja procesowa organu administracji publicznej aktualizuje się dwupłaszczyznowo: jako kompetencja ogólna oraz jako kompetencja szczególna. Kompetencja procesowa ogólna jest to zdolność prawna organów administrujących do załatwiania spraw administracyjnych w danym układzie postępowania. Zatem kompetencja procesowa ogólna zezwala na wyodrębnienie spośród wszystkich organów administracyjnych takich organów, które załatwiają w drodze decyzji administracyjnej sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej. Kompetencję procesową ogólną wyznaczają reguły zawarte przez prawodawcę w kodeksie postępowania administracyjnego, regu-

lujące podmiotowy zakres ogólnego postępowania administracyjnego. W konsekwencji, kompetencję procesową ogólną można z powodzeniem utożsamiać z wyjaśnieniem pojęcia organu administracji publicznej wskazanego w kodeksie postępowania administracyjnego.

Z kolei kompetencja procesowa szczególna jest zdolnością konkretnego organu, posiadającego ogólną kompetencję procesową, do załatwienia konkretnej sprawy indywidualnej konkretnego podmiotu. Zdolność organu administracji publicznej do przeprowadzenia postępowania w określonej sprawie administracyjnej wyznaczają dwie przesłanki: jedna o charakterze pozytywnym, a druga negatywna. Przesłanką pozytywną jest przysługująca organowi administracji właściwość do załatwienia sprawy, a przesłanką negatywną – brak okoliczności uzasadniających wyłączenie organu z postępowania w danej sprawie.

W zakresie budowy i eksploatacji kolei linowych głębszego wyjaśnienia wymaga zagadnienie samej właściwości organu administracji publicznej. Otóż ustawowa właściwość organu administracji publicznej składa się z trzech elementów: właściwości rzeczowej, właściwości miejscowej oraz

właściwości instancyjnej. Przez właściwość rzeczową rozumie się zdolność prawną organu administracji publicznej do spraw indywidualnych określonego rodzaju. Właściwość rzeczową należy ustalać w oparciu o przepisy prawne zawarte w ustawach materialnego prawa administracyjnego, z uwzględnieniem także przepisów ustrojowych, które dotyczą kompetencji organów administracji publicznej. Z kolei przez właściwość miejscową rozumie się zdolność prawną organu administracji publicznej do realizowania właściwości rzeczowej wyłącznie na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego. Art. 21 kodeksu postępowania administracyjnego. ustanawia reguły pozwalające ustalić właściwość miejscową organu w sprawie indywidualnej. W przypadku budowy i eksploatacji kolei linowych kluczowe znaczenie ma reguła stosowana w sprawach dotyczących nieruchomości – właściwość miejscową organu administracji publicznej ustala się według miejsca jej położenia. Jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości. Natomiast właściwość instancyjna, w szerokim znaczeniu, oznacza zdolność organu administracji publicznej do podejmowania określonych czynności w postępowaniu administracyjnym ze względu na miejsce zajmowane przez ten organ w administracyjnym toku instancji. W tym znaczeniu można mówić o organach właściwych instancyjnie w I i w II instancji.

W zakresie kompetencji organów administracji publicznej należy zwrócić uwagę na jednoznaczne stanowisko orzecznictwa w tym zakresie. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 grudnia 2012 r. (sygn. II SA/Gd 335/00), w myśl którego *kompetencji organów do wydawania decyzji administracyjnych w należących do ich właściwości sprawach indywidualnych nie można domniemywać. Musi ona wynikać z konkretnego i jednoznacznego przepisu prawa materialnego.*

Mając na względzie przytoczone

ustawy, dotyczące budowy i eksploatacji kolei linowych oraz posługując się powyższymi wytycznymi w zakresie kompetencji organu administracji publicznej, bez trudu można jednoznacznie wskazać jaki konkretny organ jest kompetentny do wydania decyzji administracyjnej dotyczącej określonego podmiotu w konkretnej sprawie.

Do wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych kompetentny jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, którego właściwość jest ustalana zgodnie z położeniem nieruchomości. Odwołanie od decyzji ww. organów wnoszone jest do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę wydaje właściwy miejscowo (zgodnie z położeniem nieruchomości) starosta, a organem odwoławczym w tym zakresie jest wojewoda. Natomiast orzeczenie w formie decyzji zezwalającej na eksploatację kolei linowej wydaje Dyrektor TDT. W tym przypadku właściwym organem II instancji jest minister właściwy do spraw transportu.

Budowa i eksploatacja kolei linowych a prawa stron

W tym obszarze najlepiej jest sięgnąć po formalną definicję strony wskazaną w kodeksie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego stroną jest *każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*. Należy w tym miejscu zaakcentować, iż przepisy postępowania administracyjnego zezwalają, by w postępowaniu uczestniczyła również organizacja społeczna, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Prawa stron nierozdzielnie korelują z zasadami postępowania administracyjnego, częstokroć stanowiąc wręcz ich implikację, choć nie zawsze są one wyrażone *expressis verbis*. Do praw strony na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego zalicza się:

prawo do wydania decyzji zgodnie z prawem, prawo do uwzględnienia słusznego interesu strony, prawo do czynnego udziału w postępowaniu wyjaśniającym, prawo do udziału w czynnościach postępowania dowodowego, prawo do inicjatywy dowodowej, prawo do wypowiedzenia się w przedmiocie zgromadzonego materiału dowodowego, prawo do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do kontroli decyzji w toku instancji, prawo do poznania motywów rozstrzygnięcia.

Prawo strony do żądania wydania decyzji zgodnie z prawem wywodzi się z zasady praworządności, która w kodeksie postępowania administracyjnego konstruuje się w oparciu o normy art. 6 oraz art. 7 *in principio*. Z zasady praworządności wynika, iż organy administracji mogą działać tylko, gdy dają do tego podstawę normy prawne ustanowione przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Organ administracji publicznej nie może więc, wydając decyzję, ani nałożyć na stronę obowiązku, ani przyznać lub odmówić jej przyznania uprawnienia, jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego konkretne przepisy prawa. Ponadto, organ administracji publicznej ma nie tylko obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa w tym zakresie, ale ma także obowiązek stania na straży praworządności. Strona postępowania ma prawo oczekiwać od organu, by ten czuwał nad tym, aby zachowania wszystkich uczestników postępowania były zgodne z przepisami prawa.

Również z art. 7 *in fine* kodeksu postępowania administracyjnego wynika prawo strony do uwzględnienia jej interesu społecznego, a także prawo do uwzględnienia słusznego interesu obywateli. Interes społeczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany. Trudno pokusić się o określenie pojęcia interesu społecznego *in genere*; jest to kategoria zmienna zarówno w czasie jak i różna w różnych obszarach prawa administracyjnego, dodatkowo silnie zabarwiona politycznie. Dopiero po

wszechstronnym rozważeniu wszelkich uwarunkowań można próbować określić, na czym polega interes społeczny w odniesieniu do konkretnej sprawy rozstrzygniętej decyzją administracyjną i ocenić, czy organ dokonał prawidłowego wyważenia obu interesów, o których mowa w art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego *in fine*. Co istotne, strona ma prawo oczekiwać, by organ prowadzący postępowanie potrafił zharmonizować interes społeczny ze słusznym interesem obywateli. W piśmiennictwie przyjmuje się, iż słusznym jest tylko taki interes jednostki, który znajduje oparcie w normie prawnej ustanowionej dla jego ochrony, a ponadto który właśnie z racji swej treści i wartości powinien być zaspokojony ze względu na ogólni obowiązujące normy i nakazy moralne i społeczne czy też ze względu na powszechnie uznawane w państwie demokratycznym reguły postępowania.

Najbardziej obszernym uprawnieniem strony zdaje się chyba być prawo do czynnego udziału strony w postępowaniu. Uprawnienie to realizuje się na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań to też m. in. ciążący na organie obowiązek dokonywania doręczeń. Nauka jako realizację przedmiotowego prawa do czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym wskazuje także art. 49 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym *strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia*.

Prawo strony do udziału w postępowaniu jest realizowane przez szereg zachowań a także obowiązków

organów. Prawo strony do udziału w postępowaniu należy rozpatrywać wyłącznie w kategoriach procesowego uprawnienia, z którego nie można wywodzić obowiązku uczestnictwa strony w czynnościach procesowych organu administracji publicznej. Organowi nie przysługują żadne środki służące wymuszeniu na stronie czynnego udziału w podejmowanych czynnościach. Z faktu odmowy przez stronę czynnego uczestnictwa w postępowaniu nie można wywodzić negatywnych następstw prawnych, zarówno w zakresie treści stosunku materialnoprawnego, kształtowanego decyzją wydawaną w tym postępowaniu, jak i co do przysługujących stronie na podstawie prawa procesowego uprawnień do żądania weryfikacji wydanego przez organ orzeczenia. Uprawnienie do czynnego udziału w każdym stadium postępowania – tzn. od momentu wszczęcia tego postępowania do chwili jego zakończenia przez wydanie decyzji administracyjnej – strona może realizować zarówno w toku postępowania przed organem I instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym. Zakres tego uprawnienia obowiązuje postępowanie prowadzone w trybie zwyczajnym, a także wszystkie nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej jest obowiązany prowadzić postępowanie z zachowaniem zasady czynnego udziału także wówczas, gdy podejmuje decyzję działając w oparciu o uznanie administracyjne. W stadium wszczęcia postępowania administracyjnego uprawnienia strony, gwarantowane przez prawo do czynnego udziału strony w postępowaniu, obejmują: prawo do wystąpienia z żądaniem inicjującym strony, prawo do wypowiedzenia się w kwestii wyrażenia zgody na prowadzenie postępowania wszczętego przez organ z urzędu, prawo do zawiadomienia o fakcie wszczęcia postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron, a także prawo do aktywnego udziału w ustaleniu przez organ administracji publicznej rzeczywistej treści żądania, tzn. takiej, która jest zgodna z intencją strony.

Podkreślić należy, iż prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu realizuje się również w formie prawa do w toku udziału w postępowaniu wyjaśniającym umożliwia jej wpływ na ustalenia stanu faktycznego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia organu. Możliwość ta jest konkretyzowana poprzez prawo inicjatywy dowodowej, prawo do czynnego udziału w czynnościach postępowania dowodowego oraz prawo wypowiedzenia się co do wyników postępowania dowodowego oraz prawo do wypowiedzenia się co do wyników postępowania dowodowego oraz co do zgromadzonych dowodów i materiałów w sprawie. W odniesieniu do prawa do czynnego udziału strony w czynnościach dowodowych na uwagę zasługuje obowiązek organu z tym skorelowany, tj. obowiązek zawiadomienia strony o terminie i miejscu przeprowadzenia dowodu ze świadków i biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Natomiast prawo do wypowiedzenia się co do wyników postępowania dowodowego oraz co do zgromadzonych dowodów w sprawie uściślona jest w art. 81 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym *okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzanych dowodów*. Czynny udział strony w postępowaniu realizowany jest także poprzez prawo strony do wglądu w akta sprawy, którego korelatem jest obowiązek organu administracji publicznej umożliwienia stronie w każdym stadium postępowania przeglądania akt, sporządzania z nich notatek i odpisów. Jak już zostało nadmienione, organy przed wydaniem decyzji w sprawie obowiązane są umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Temu obowiązkowi organu odpowiada odrębne i samoistne prawo strony do żądania, aby po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem decyzji organ umożliwił jej zajęcie stanowiska wobec całości dowodów, materiałów i żądań zawartych w aktach sprawy.

Organ powinien pouczyć stronę o przysługujących o przysługującym jej uprawnieniu, wyznaczyć jej stosowny termin do zapoznania z aktami sprawy i do złożenia końcowego oświadczenia oraz powstrzymać się od wydania decyzji do czasu złożenia tego oświadczenia w wyznaczonym terminie.

Prawo strony do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie koreluje w pełni z zasadą szybkości postępowania. Przepis art. 12 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego wyraźnie bowiem zaznacza, że działanie organów administracji publicznej powinno być zarazem szybkie i wnikliwe. Realizacji powyższego uprawnienia podporządkowane zostały przepisy o załatwieniu spraw zawarte w art. 35- 38 kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 35 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej obowiązane są załatwić sprawy bez zbędnej zwłoki. Postępowania administracyjne regulowane jest przez konkretne terminy określone w kodeksu postępowania administracyjnego. Terminy te mają charakter maksymalny, a zróżnicowanie ich długości wynika ze stopnia komplikacji sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego. W przypadku niezachowania przez organ terminów proceduralnych strona posiada możliwość wniesienia zażalenia na niezakończony w terminie.

Art. 15 kodeksu postępowania administracyjnego ustanawia zasadę ogólną dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Na podstawie art. 15 kodeksu postępowania administracyjnego oraz stanowionego jego konkretyzację art. 127 kodeksu postępowania administracyjnego istotę zasady dwuinstancyjności można uznać jako gwarancję procesową strony postępowania administracyjnego, wyrażającą się w możliwości żądania przez nią ponownego rozstrzygnięcia jej sprawy indywidualnej załatwionej decyzją organu I instancji. Strona ma więc prawo do tego, aby jej sprawa była dwukrotnie rozpatrywana pod względem merytorycznym, by dwukrotnie oceniono dowody, w

sposób rzeczowy i poważny przeanalizowano wszelkie argumenty, opinie i żądania i w konsekwencji doprowadzono do wydania takiego rozstrzygnięcia, które najlepiej odpowiadać będzie prawu, interesowi publicznemu i słusznemu interesowi strony.

Ważnym uprawnieniem strony jest prawo do poznania motywów rozstrzygnięcia, które często jest utożsamiane z zasadą obowiązku informowania stron, a także zasadą przekonywania. Organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez stronę decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu. Podkreślić należy, iż uzasadnienie jest jednym z wymogów prawidłowej decyzji. Treść uzasadnienia nie może zastępować merytorycznego rozstrzygnięcia. Co ciekawe, uzasadnienie decyzji może stanowić przedmiot odwołania od decyzji organu I instancji, w sytuacji kiedy strona nie kwestionuje istoty rozstrzygnięcia, ale wyraża zastrzeżenia wobec motywów, na jakich się oparł organ wydający decyzję, albo też dostrzega sprzeczność pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a ustaleniami zawartymi w uzasadnieniu. Zgodnie ze stanowiskiem lansowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny, dopuszczalne jest wzruszenie przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej z powodu wadliwości stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu, mimo, iż osnowa decyzji jest zgodna z prawem.

W toku postępowań administracyjnych związanych z budową i eksploatacją kolei linowych wszystkie powyższe prawa przysługują stronom tych postępowań. Jednakże nie w każdym z tych postępowań (postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzje o wydaniu pozwolenia na budowę czy decyzja zezwalająca na eksploatację kolei linowej) ten sam podmiot posiadał będzie przymiot strony. Zgodnie bowiem z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa

w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w toku postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stroną postępowania jest nie tylko inwestor dążący do zbudowania obiektów stanowiących kolej linową, ale także organizacje ekologiczne. Bardziej złożona jest sytuacja w przypadku procedowania celem urzeczywistnienia regulacji materialnych w ustawie – prawo budowlane, gdyż zgodnie z jej przepisami za stroną postępowania w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę są inwestor, właściciele, użytkownicy wieczystości oraz zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, a także organizacje ekologiczne. Natomiast w przypadku postępowania dotyczącego decyzji zezwalającej na eksploatację kolei linowej stroną jest sam eksploatujący.

Pomimo różnego składu podmiotowego wskazanego przez regulacje prawa materialnego wszystkie przeanalizowane powyżej prawa stron przysługują ww. podmiotom w toku wszystkich postępowań administracyjnych toczących się przed różnymi organami podczas budowy oraz eksploatacji kolei linowych.

Podsumowanie

Wydawać by się mogło, iż formalne regulacje z zakresu prawa administracyjnego zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego nie posiadają żadnego odniesienia do całego procesu budowy i eksploatacji kolei linowych. Jednakże naprawdę dzięki normom o charakterze procesowym możliwe jest faktyczne wejście w życie norm administracyjnoprawnych zawartych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawie – Prawo budowlane, czy też ustawie o dozorcze technicznym, a w konsekwencji sprawnego funkcjonowania kolei linowych. Kompetencje organów oraz prawa stron, jakie można ustalić dzięki regułom zawartym w

kodeksie postępowania administracyjnego, stanowią swoistą gwarancję prawidłowości budowy i eksploatacji kolei linowych. Określają one jednoznacznie, który organ jest kompetentny do podejmowania działań, do jakich zachowań posiadają prawo strony, a także jakie obowiązki organu są nierozzerwalnie koherentne z tymi prawami. Stwierdzić zatem można, że kompetencje organów i prawa stron określone w przepisach postępowania stanowią immamentną część budowy oraz eksploatacji kolei linowych. To one wyznaczają drogę, jaka wiedzie do sprawnego funkcjonowania kompleksu urządzeń technicznych kolei linowych. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 353),
- [2] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290),
- [3] Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1125),
- [4] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.),
- [5] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób (Dz. U. z 2004 r., Nr 15, poz. 130),
- [6] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71),
- [7] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorcze technicznemu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1468),
- [8] Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie warunków technicznych

dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji urządzeń transportu linowego (Dz. U. z 2006 r., Nr 106, poz. 717),

- [9] R. Kędziora, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 2008 r.,
- [10] B. Adamiak, Funkcje procesowe prawa administracyjnego, OMT 1990 r., NR 1,
- [11] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne, Warszawa 2003 r.,
- [12] J. Jendrośka, Polskie postępowanie administracyjne, Wrocław 2009 r.,
- [13] Red. J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 1994 r.,
- [14] W. Góralczyk, Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym, Warszawa 1986 r.,
- [15] W. Chróścielewski, Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2002 r.,
- [16] J. Borkowski, Nieważność decyzji administracyjnej, Łódź – Zielona Góra 1997 r.,
- [17] J. Zimmermann, Administracyjny tok instancji, Kraków 1986 r.
- [18] Pisemne wyjaśnienie Głównego Nadzoru Budowlanego z dnia 12 września 2016 r.; dokument stanowiący część sprawy prowadzonej przez Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego, sprawa nr 27475.

Tunel kolejowy w Łodzi. PKP PLK ogłosiło przetarg

Marcin Bereszczynski, Dziennik Łódzki, 28.11.2016

Firmy, które chcą zaprojektować i wybudować tunel łączący Łódź Fabryczną z Łodzią Kaliską i Łodzią Żabiercem mogą składać oferty do 11 stycznia. PKP Polskie Linie Kolejowe ogłosiły przetarg na projekt i budowę tunelu średnicowego, który będzie biegł pod miastem. Tunel zacznie się od podziemnego dworca Łódź Fabryczna i będzie prowadził na zachód. Będzie miał dwa wyloty: na północ - w kierunku Łodzi Żabierca i na południe w stronę Łodzi Kaliskiej. Dzięki temu udrożnione zostaną połączenia kolejowe w obu osiach: wschód - zachód i północ - południe. PKP PLK oszacowała wartość inwestycji na 1,76 mld zł netto, czyli ponad 2 mld zł brutto. Budowa powinna zakończyć się do 2022 roku, czyli przed wystawą Expo, o którą stara się Łódź (...).

Łódź: Trwają rozmowy w sprawie przystanku kolejowego przy Manufakturze

Roman Czubiński, Rynek Kolejowy, 21.12.2016

PKP PLK i zarządca Centrum Handlowo-Rozrywkowego Manufaktura wciąż nie podpisały porozumienia w sprawie budowy podziemnego przystanku w przyszłym łódzkim tunelu średnicowym. Potencjalne kwestie sporne to formuła pozyskania gruntów na ten cel, lokalizacja wyjść, a także nazwa nowego obiektu. Choć obie strony oszczędnie informują o konkretnych, z wypowiedzi nieoficjalnych, a także z faktu przedłużania negocjacji, można wysnuć wniosek, że osiągnięcie porozumienia nie jest łatwe. Przystanek w rejonie skrzyżowania ulic Ogrodowej i Karskiego będzie drugim w łódzkim tunelu obok zlokalizowanego pod ul. Zieloną przy Zachodniej przystanku Łódź Centrum. Manufaktura będzie bez wątpienia jednym z głównych generatorów ruchu w jego pobliżu, choć należy pamiętać także o zabudowie mieszkaniowej Starego Polesia i pobliskiego Starego Miasta czy Kozin, instytucjach kulturalnych (Muzeum Miasta Łodzi, Muzeum Tradycji Niepodległościowych, Teatr Powszechny) oraz delegaturze Urzędu Miasta. – Rozmowy rozpoczęliśmy zaraz po oficjalnym ogłoszeniu przez prezydent Łodzi, że tunel łączący dwa największe łódzkie dworce powstanie – informuje dyrektor Manufaktury Sławomir Murawski. Jak twierdzi, początkowo wpływ inwestycji na działalność Manufaktury nie był ujęty w projekcie przystanku. – Dlatego rozpoczęły się rozmowy, by omówić wszelkie kwestie od razu. Nie chcieliśmy, by ewentualne roszczenia lub niedookreślone tematy wpłynęły na opóźnienia całej inwestycji. Ze względu na toczące się rozmowy z PKP nie możemy ujawniać żadnych szczegółów wewnętrznych negocjacji – zastrzega. Dodaje też, że 90% kwestii zostało już ustalonych w satysfakcjonujący właściciela centrum handlowego sposób. Dyrektor liczy na podpisanie umowy z PKP PLK w najbliższym czasie (jednak uprzednio pracownicy centrum przewidywali wcześniejsze zakończenie rozmów).

Jakie tramwaje dla Łodzi?

Witold Urbanowicz, Transport Publiczny, 19.12.2016

MPK w Łodzi prowadzi teraz przetarg na dostawę 12 tramwajów. W pełni niskopodłogowe tramwaje, mogące przewieźć co najmniej 200 pasażerów, w tym min. 50 na miejscach siedzących, mają zostać dostarczone do końca września 2018 r. Przedmiotem przetargu, organizowanego przez MPK-Łódź, jest dostawa 12 tramwajów wraz z podstawowym pakietem eksploatacyjno-naprawczym oraz specjalistycznym wyposażeniem obsługi-

wym. Łódź nie dopuszcza prototypowych pojazdów, niemających jeszcze homologacji. Termin realizacji zamówienia wyznaczono do 30 września 2018 r. Tramwaj musi być wagonem wieloczołowym, przegubowym, jednokierunkowym, z całkowicie niską podłogą, napędzanym silnikami prądu przemiennego. Pojazd musi być przystosowany do 30-letniej eksploatacji przy średnim rocznym przebiegu 70 tys. km. Długość pojazdu określono na 28-32 m, a szerokość 2,4 m. Pojazd musi być przystosowany do przewozu minimum 200 pasażerów (przy założeniu 5 osób na m² podłogi). MPK wymaga co najmniej 50 miejsc siedzących, w tym 40 stałych i maksymalnie 10 rozkładanych.

Łódź: Tramwaje dostaną priorytet z prawdziwego zdarzenia

Roman Czubiński, Transport Publiczny, 18.01.2017

Bardziej zdecydowane, niż dotąd, uprzywilejowanie tramwajów będzie jednym z elementów zmian dotyczących łódzkiej komunikacji miejskiej. Pojazdy szynowe będą otrzymywały wolną drogę zawsze, a nie – jak obecnie – tylko wtedy, gdy muszą nadrobić powstałe już na trasie opóźnienie. Nowe zasady zaczną wchodzić w życie wraz z nowym układem linii – 2 kwietnia. Choć w założeniu utworzony wraz z rozbudową i modernizacją Trasy W-Z OSSR miał przyspieszyć komunikację miejską, opóźnienia pojazdów MPK były w ciągu ostatniego roku obiektem ostrej krytyki zarówno pasażerów, jak i radnych opozycji. Do tej pory przedstawiciele Zarządu Dróg i Transportu oraz wykonawcy systemu twierdzili, że kosztujące 88 mln zł urządzenia działają tak, jak powinny. Teraz jednak najwyraźniej cierpliwość władz miasta uległa wyczerpaniu. – ZDiT otrzymał od prezydent Hanny Zdanowskiej odpowiednie polecenia. Ustawienia obszarowego systemu sterowania ruchem zostaną zmienione w taki sposób, by składy tramwajowe przejeżdżały przez skrzyżowania jako pierwsze nie tylko w razie konieczności nadrobienia opóźnienia – deklaruje Łukasz Goss z Biura Prasowego UMŁ. Spowoduje to, że relacje prostopadłe do tramwaju zostaną uznane za podrzędne. – Nowy system transportowy jest jednak tworzony właśnie po to, by zachęcić mieszkańców do przesiadki z komunikacji indywidualnej na zbiorową. W dłuższej perspektywie to się miastu opłaci. Jedynym, co może skłonić przeciętnego kierowcę do zmiany środka transportu, jest nie cena biletu, ale właśnie możliwość szybszego i sprawniejszego dojazdu na miejsce komunikacją publiczną – argumentuje Goss. Na skrzyżowaniach torowisk z pozbawionymi torowisk drogami poprzecznymi priorytet dla tramwaju będzie bezwzględny.