



Poznań, 20 grudnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.7.2021.13

DECYZJA

Na podstawie art. 104 w związku z art. 105 § 1, art. 156, art. 157 i art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), zwanej dalej *k.p.a.*, oraz art. 11c ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.), zwanej dalej *ustawą*, po rozpatrzeniu wniosku pana ██████████ ██████████, zwanego dalej *wnioskodawcą*, o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji Starosty Poznańskiego nr 25/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. (znak: WD.6740.28.2019.EK) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Wysokiej w Dopiewie wraz z oświetleniem, zwanej dalej *decyzją*:

- I. odmawiam stwierdzenia nieważności *decyzji* w części dotyczącej działki o nr. ewid. 79, ark. 2, obręb 0002 Dopiewiec, jedn. ewid. 302105_2 Dopiewo, gm. Dopiewo;
- II. w pozostałej części umarzam postępowanie administracyjne.

Uzasadnienie

Pan Marcin Matysik, zwany dalej *pełnomocnikiem zarządcy drogi*, działając na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta Gminy Dopiewo, wnioskiem z dnia 22 marca 2019 r. wystąpił do Starosty Poznańskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Wysokiej w Dopiewie wraz z oświetleniem.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Starosta Poznański wydał w dniu 27 czerwca 2019 r. *decyzję*.

Strony postępowania nie skorzystały z przysługującego im prawa do wniesienia odwołania od *decyzji*. *Decyzja* stała się ostateczna z dniem 7 sierpnia 2019 r.

W dniu 2 września 2019 r. strona postępowania wniosła żądanie wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną *decyzją*.

Po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego, Starosta Poznański decyzją nr 39/2019 z dnia 1 października 2019 r. (znak: WD.6740.28.2019.EK) odmówił uchylecia dotychczasowej *decyzji*.

Strony postępowania nie skorzystały z przysługującego im prawa do wniesienia odwołania od ww. *decyzji*, tym samym stała się ona ostateczna z dniem 7 listopada 2019 r.

Pismem z dnia 25 lutego 2021 r. (data wpływu do Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 26 lutego 2021 r.), złożonym w związku z pismami z dnia 4 stycznia 2021 r. i 26 stycznia 2021 r., *wnioskodawca* zażądał stwierdzenia nieważności *decyzji*.

Zgodnie z art. 157 § 1 *k.p.a.*, w związku z art. 11c *ustawy*, właściwym organem wyższego stopnia w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Poznański pismem z dnia 2 kwietnia 2021 r. (data wpływu: 6 kwietnia 2021 r., znak: WD.6740.28.2019.EK) przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu przedmiotowy wniosek (wraz z aktami sprawy) do rozpatrzenia.

Na marginesie należy zauważyć, iż przekazanie ww. wniosku nastąpiło po znacznym upływie czasu.

Ostatecznie po wezwaniu przez Wojewodę Wielkopolskiego (pismo z dnia 22 kwietnia 2021 r.), koniecznym na skutek pisma *wnioskodawcy* z dnia 19 kwietnia 2021 r. (data wpływu: 20 kwietnia 2021 r.), *wnioskodawca* w piśmie z dnia 10 maja 2021 r. (data wpływu: 11 maja 2021 r.) podtrzymał żądanie stwierdzenia nieważności *decyzji*.

Wnioskodawca domaga się stwierdzenia nieważności *decyzji*, gdyż nie godzi się z zatwierdzonym podziałem ówczesnej działki o nr. ewid. 79 (ark. 2, obręb 0002 Dopiewiec), której był właścicielem. *Wnioskodawca* podnosi, że w związku z przejściem z mocy prawa na własność Gminy Dopiewo działki o nr. ewid. 79/1 (numer po podziale), pozbawiony zostanie możliwości przejazdu maszynami rolniczymi z działki o nr. ewid. 71 (własność *wnioskodawcy*, działka nieobjęta *decyzją*), poprzez działkę o nr. ewid. 75/2 (własność Skarbu Państwa) na działkę o nr. ewid. 79/2 (numer po podziale).

Pismem z dnia 13 maja 2021 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił Starostę Poznańskiego, *wnioskodawcę* oraz *pełnomocnika zarządcy drogi* - o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *decyzji*. Pozostałe strony organ zawiadomił w drodze obwieszczenia z dnia 13 maja 2021 r., które zostało umieszczone na tablicach ogłoszeń i w BIP:

1. Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu i Urzędu Gminy Dopiewo w terminie od dnia 17 maja 2021 r. do dnia 31 maja 2021 r.;
2. Starostwa Powiatowego w Poznaniu w terminie od dnia 20 maja 2021 r. do dnia 3 czerwca 2021 r.

W ww. zawiadomieniu i obwieszczeniu wskazano na przysługujące stronom postępowania prawo do zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Jednocześnie, pismem z dnia 13 maja 2021 r. Wojewoda Wielkopolski zwrócił się do Wójta Gminy Dopiewo z prośbą o udzielenie informacji, czy na podstawie *decyzji*, której nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, rozpoczęto budowę drogi.

Wójt Gminy Dopiewo udzielił odpowiedzi pismem z dnia 19 maja 2021 r. (data wpływu: 24 maja 2021 r.) informując, że nie rozpoczęto robót budowlanych.

Organ nadzoru, działając na podstawie art. 36 *k.p.a.*, pismami z dnia: 22 kwietnia 2021 r., 16 czerwca 2021 r., 19 sierpnia 2021 r. i 18 października 2021 r., informował o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał kolejno nowe terminy jej załatwienia odpowiednio do dnia: 18 czerwca 2021 r., 20 sierpnia 2021 r., 19 października 2021 r. i 20 grudnia 2021 r.

Pismem z dnia 29 listopada 2021 r. Wojewoda Wielkopolski ponownie zwrócił się do Wójta Gminy Dopiewo, z prośbą o udzielenie informacji, czy na podstawie *decyzji* rozpoczęto budowę drogi.

Wójt Gminy Dopiewo udzielił odpowiedzi pismem z dnia 6 grudnia 2021 r. (data wpływu: 9 grudnia 2021 r.) ponownie informując, że robót budowlanych nie rozpoczęto.

Do dnia wydania niniejszej decyzji strony postępowania nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i składania ewentualnych uwag.

Organ nadzoru ustalił i zważył, co następuje.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, zainicjowane wnioskiem strony, przebiega w trzech stadiach: stadium wszczęcia postępowania, stadium postępowania rozpoznawczego i stadium rozstrzygnięcia.

W pierwszym stadium organ prowadzi postępowanie wyjaśniające, które ogranicza się do ustalenia, czy wniosek inicjujący postępowanie nie zawiera braków formalnych oraz, czy istnieją przeszkody podmiotowe lub przedmiotowe uniemożliwiające prowadzenia postępowania w sprawie.

W ramach tegoż postępowania wyjaśniającego organ bada, czy żądanie zostało wniesione przez podmiot będący stroną w sprawie, czy posiada on zdolność do czynności prawnych, ewentualnie, czy jest właściwie umocowany (przeszkody podmiotowe). Z kolei w ramach badania przeszkód przedmiotowych organ sprawdza m.in. czy dopuszczalne jest prowadzenie postępowania z uwagi na charakter aktu, tzn. czy wniosek o stwierdzenie nieważności dotyczy decyzji lub postanowienia. Do innych przeszkód przedmiotowych uniemożliwiających prowadzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zalicza się m.in. fakt, iż wniesiono żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, której stwierdzenia nieważności już odmówiono decyzją ostateczną i nie została ona usunięta z obrotu prawnego (por. wyrok NSA z dnia 5 września 2000 r., sygn. akt I SA 65/2000).

Wnioskodawca był właścicielem ówczesnej działki o nr. ewid. 79 (ark. 2, obręb 0002 Dopiewiec). Przedmiotowa działka w części przeznaczona została pod realizację inwestycji drogowej, a co za tym idzie, jest podmiotem uprawnionym do żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *decyzji*. Jednocześnie nie wystąpiły przeszkody przedmiotowe uniemożliwiające prowadzenia postępowania w sprawie.

Dopiero stwierdzenie przez organ nadzoru, iż wniosek o stwierdzenie nieważności nie zawiera braków formalnych oraz, że nie zachodzą przeszkody podmiotowe i przedmiotowe, uniemożliwiające wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, powoduje przejście do kolejnego stadium, w którym ustaleniu podlega, czy przyczyny stwierdzenia nieważności rzeczywiście miały miejsce.

Postępowanie o stwierdzenie nieważności może być wszczęte na wniosek lub z urzędu. W przypadku postępowania toczącego się z wniosku - jak niniejsze - granice tego postępowania wyznacza podanie (wniosek). Judykatura administracyjna jest zgodna co do tego, iż badanie legalności określonej decyzji administracyjnej ograniczać się może

do części danego aktu administracyjnego, gdyż jest to „(...) nie tylko dopuszczalne lecz - jako zgodne z zasadami ogólnymi kodeksu postępowania administracyjnego - powinno być regułą działania organów nadzoru” (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 1988 r., sygn. akt IV SA 859/87).

Z treści wniosku i pozostałych pism *wnioskodawcy* wynika, że żąda on stwierdzenia nieważności *decyzji* (całej), jednak kwestionuje jedynie zatwierdzony podział działki o nr. ewid. 79 (ark. 2, obręb 0002 Dopiewiec), gdyż - jego zdaniem - pozbawiony zostanie możliwości przejazdu maszynami rolniczymi pomiędzy swoimi nieruchomościami po wskazanej trasie.

W niniejszej sprawie nie można jednak pominąć okoliczności, że sprawa dotyczy stwierdzenia nieważności *decyzji* w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, będącej tzw. inwestycją liniową. W tego rodzaju sprawach interes prawny różnych stron postępowania może wynikać z odmiennych okoliczności faktycznych, co powoduje, że różne mogą być też okoliczności uzasadniające stwierdzenie nieważności nawet w oparciu o bardzo ogólną przesłankę rażącego naruszenia prawa. Wyrazem tej specyfiki inwestycji drogowej jest art. 11g ust. 3 *ustawy*, z którego wynika, że w ocenie ustawodawcy nieważność *decyzji* o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być powiązana z pewnym odcinkiem drogi lub konkretną nieruchomością albo działką.

W postępowaniu nieważnościowym prowadzonym w stosunku do *decyzji* wydanej w sprawie inwestycji liniowej, jaką jest droga, mówiąc o obowiązkach organu nadzorczego, należy rozróżnić granice kontroli *decyzji* w ramach przesłanek z art. 156 § 1 *k.p.a.* od granic wyznaczonych trasą przebiegu inwestycji przez poszczególne nieruchomości, należące do różnych właścicieli i tym, kto złożył wniosek o stwierdzenie nieważności *decyzji*. Jeżeli postępowanie nieważnościowe zostało wszczęte na żądanie strony, to *decyzja* wydana w tym postępowaniu może dotyczyć kwestionowanej *decyzji* tylko w tej części, w której odnosi się ona do interesu prawnego składającego wniosek o stwierdzenie nieważności *decyzji*, bez względu na granice zgłoszonego żądania strony. Podkreślić należy, że wniosek o stwierdzenie nieważności *decyzji* został złożony jedynie przez *wnioskodawcę*, dlatego organ nadzoru przeprowadził postępowanie nieważnościowe w takim zakresie, w jakim *wnioskodawca* miał interes prawny w rozumieniu przepisów *ustawy* w związku z art. 157 § 2 *k.p.a.* Interes prawny *wnioskodawcy* w tym przypadku był ograniczony i wynikał z prawa własności konkretnej nieruchomości.

Stroną postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności jest nie tylko strona postępowania zwykłego, zakończonego wydaniem kwestionowanej *decyzji*, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności *decyzji*.

Zgodnie z art. 156 § 1 *k.p.a.* organ administracji publicznej stwierdza nieważność *decyzji*, która:

- wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
- wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,

- dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco,
- została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie,
- była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
- w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ma charakter nadzwyczajny i jest postępowaniem odrębnym od innych postępowań, albowiem jest ukierunkowane wyłącznie na kontrolę decyzji w aspekcie wystąpienia przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 *k.p.a.* Oznacza to, że organ rozpatrując sprawę w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji nie rozstrzyga jej ponownie merytorycznie, lecz orzeka wyłącznie w kwestii wadliwości kontrolowanego aktu administracyjnego. Działa więc jako organ kasacyjny. Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym, „działanie organu w trybie wniosku o stwierdzenie nieważności wymaga zupełnie innego podejścia do sprawy i zasadniczo różni się od postępowania zwykłego. Obowiązkiem organu, jest zajęcie się kwestiami ściśle prawnymi” (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2095/06). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej stanowi odstępstwo od sformułowanej w art. 16 *k.p.a.* ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych, zatem może mieć miejsce tylko w przypadku, gdy decyzja dotknięta jest w sposób niewątpliwy jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 *k.p.a.* Przedmiotem postępowania o stwierdzenie nieważności jest zatem ustalenie istnienia kwalifikowanych wad decyzji, które pozwalają na stwierdzenie jej nieważności (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 1985 r., sygn. akt I SA 89/85).

W związku z powyższym, przedmiotowa sprawa sprowadza się do ustalenia, czy istnieją podstawy prawne do stwierdzenia nieważności *decyzji*. Dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji ma miejsce w sytuacji wystąpienia przynajmniej jednej z przesłanek wskazanych enumeratywnie w art. 156 § 1 pkt 1-7 *k.p.a.*, z uwzględnieniem przesłanek negatywnych określonych w art. 31 ust. 1 w związku z art. 11c *ustawy*.

Przywołany art. 31 ust. 1 *ustawy* stanowi, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Powyższe prowadzi do wniosku, że gdy kumulatywnie zachodzą wskazane przesłanki (złożenie wniosku po upływie terminu wskazanego w przepisie oraz rozpoczęcie budowy drogi), organ oraz sąd administracyjny nie mogą stwierdzić nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 11c *ustawy* do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *k.p.a.* z zastrzeżeniem przepisów niniejszej *ustawy*.

Należy także zauważyć, że ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 1 *ustawy*, mają zastosowanie w konkretnej sprawie dopiero wtedy, kiedy organ stwierdzi, że ma miejsce chociaż jedna z okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 *k.p.a.* (por. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1107/10).

Wobec powyższego, przedmiotowe postępowanie ograniczone było przesłankami wynikającymi z art. 156 § 1 *k.p.a.*, przy czym z uwagi na treść wniosku o stwierdzenie nieważności, szczególną wagę w postępowaniu należało przypisać przesłance określonej w art. 156 § 1 pkt 2 *k.p.a.*, którą przeanalizowano w pierwszej kolejności.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 *k.p.a.* organ administracji stwierdza nieważność decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Do decyzji wydanych bez podstawy prawnej NSA w swoim orzecznictwie zalicza decyzje:

- wykraczające poza sferę stosunków administracyjnoprawnych,
- wydane na podstawie przepisów prawnych pozaustawowych,
- wydane w sprawach, w których stan prawny jest kształtowany z mocy samego prawa, co wyklucza możliwość działania administracji w formie decyzji,
- wydane w sprawach, w których z mocy przepisów prawa materialnego czynności powinny być dokonane w formie innej niż decyzja,
- wydane na podstawie przepisów prawa materialnego regulujących stany faktyczne oczywiście odmienne od stanów faktycznych sprawy rozstrzyganej taką decyzją, a więc wydane na podstawie przepisów, które nie mogą mieć zastosowania w danej sprawie.

Należy stwierdzić, że podstawa prawna do wydania kwestionowanej *decyzji* istnieje i została prawidłowo wskazana w sentencji *decyzji* (art. 104 *k.p.a.* oraz art. 11a ust. 1 *ustawy*).

Natomiast w odniesieniu do rażącego naruszenia prawa przyjmuje się, iż zachodzi w przypadku naruszenia przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia. Rażące naruszenie prawa jest więc oczywiste, wyraźne, bezsporne. Można zatem mówić o nim tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Oczywiście naruszenie prawa ma miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja została wydana wbrew zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisie, a także wtedy, gdy wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub nałożono obowiązki lub też odmówiono ich nadania (nałożenia) (por. K. Glibowski [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2014, str. 660). NSA przyjmuje, że termin "rażące naruszenie prawa" należy rozumieć jako oczywistą sprzeczność pomiędzy treścią przepisu prawa, a rozstrzygnięciem objętym decyzją. Pogląd ten wynika z gramatycznej i językowej wykładni tego pojęcia, z uwzględnieniem, iż według *Słownika Języka Polskiego* (por. Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, t. III, str. 24) "rażący" to dający się łatwo stwierdzić, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny, bardzo duży. Rażące naruszenie prawa występuje, „kiedy jest oczywistym naruszeniem prawa i kiedy wywołuje skutki społeczne, których nie można zaakceptować z punktu widzenia praworządności, a dobrami szczególnie chronionymi powinno być ludzkie życie, zdrowie oraz mienie” (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1802/13). Z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia wówczas, gdy spełnione zostaną łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz

racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja. Oczywiście naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności: gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1994 r., sygn. akt III ARN 13/94, OSN z 1994 r. Nr 3, poz. 36; wyrok NSA z dnia 18 lipca 1994 r., sygn. akt V SA 535/94, ONSA z 1995 r. Nr 2, poz. 91).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, organ nadzoru stwierdził, że *decyzja* w części dotyczącej działki o nr. ewid. 79 (ark. 2, obręb 0002 Dopiewiec) jest zgodna z prawem, gdyż nie została wydana z rażącym naruszeniem prawa uzasadniającym jej wyeliminowanie z obrotu prawnego, a zarzuty *wnioskodawcy* podniesione w rozpatrywanym wniosku o stwierdzenie nieważności nie zasługują na uwzględnienie.

Podkreślić należy, że sposób sformułowania zarzutów w rozpatrywanym wniosku, a także ich uzasadnienie, jednoznacznie wskazuje na to, że *wnioskodawca* domaga się kontroli *decyzji* w sposób właściwy i zastrzeżony dla postępowania zwykłego (tj. postępowania odwoławczego w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), a nie w sposób właściwy dla postępowania nadzwyczajnego (tj. w sprawie stwierdzenia nieważności).

Przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie może być ponowne rozpatrzenie sprawy, co do istoty i nie może ono przeradzać się w postępowanie o charakterze merytorycznym, w którym bada się wszystkie zarzuty strony. Taka praktyka stanowiłaby naruszenie zasady dwuinstancyjności wynikającej z art. 15 *k.p.a.* Postępowanie nadzorcze prowadzone jest na podstawie art. 156-158 *k.p.a.* i podlega takim samym regułom procesowym, jak postępowanie zwykłe z tym, że odmienny jest przedmiot obu postępowań. W postępowaniu zwykłym organ zmierza do wyjaśnienia stanu faktycznego i rozstrzyga merytorycznie sprawę, zaś w postępowaniu nadzorczym przedmiotem jest decyzja i ustalenie, czy została ona wydana z wadami, o których stanowi art. 156 § 1 *k.p.a.* (por. np. wyroki NSA: z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. akt II FSK 290/05, z dnia 13 czerwca 2003 r., sygn. akt III SA 1473/01; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Ol 193/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 931/08, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Go 120/09).

Z akt sprawy dotyczących wydania *decyzji* wynika, że *wnioskodawca* nie wniósł odwołania od *decyzji*, a zatem wnosząc o stwierdzenie nieważności *decyzji* nie może oczekiwać rozpoznania jego sprawy w taki sposób, jaki rozpatruje się odwołanie od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z którego w odpowiednim czasie nie skorzystał.

W kontekście powyższych uwag, Wojewoda Wielkopolski rozpoznał zarzuty odwołującego w granicach właściwych dla postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *decyzji*.

Za niezasadny należy uznać zarzut *wnioskodawcy* dotyczący podziału działki o nr. ewid. 79 (ark. 2, obręb 0002 Dopiewiec).

Stwierdzić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 11d ust. 1 pkt 3 *ustawy*, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. W rozpatrywanej sprawie, operat podziału działki *wnioskodawcy* został wykonany przez uprawnionego geodetę pana Witolda Lewandowskiego i przyjęty wraz z wykazem synchronizacyjnym do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez Starostę Poznańskiego w dniu 8 marca 2019 r. i zewidencjonowany pod nr P.3021.2019.3396. Mapa z projektem podziału działki została opatrzona stosowną klauzulą. W oparciu o taki materiał orzeczono w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zgodnie z art. 12 ust. 1 *ustawy*, decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. W takim przypadku, linie rozgraniczające teren stanowią linie podziału nieruchomości.

Samo kwestionowanie przez *wnioskodawcę* podziału nieruchomości, bez przedstawienia jakichkolwiek dowodów na rażące naruszenie prawa, nie może świadczyć o wadliwości wydanej *decyzji*.

Za niezasadny należy uznać także zasadniczy zarzut *wnioskodawcy* dotyczący pozbawienia możliwości przejazdu maszynami rolniczymi z działki o nr. ewid. 71, poprzez działkę o nr. ewid. 75/2, na działkę o nr. ewid. 79/2 (numer po podziale). Z twierdzeń *wnioskodawcy* wynika, że ówczesna działka o nr. ewid. 79 użytkowana była rolniczo, a faktyczny dojazd do niej odbywał się od strony działki o nr. ewid. 71 przez rów melioracyjny wraz z przepustem.

Zgodnie z art. 93 ust. 3 *ustawy* dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), zwanej dalej *u.g.n.*, podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że dostęp bezpośredni do drogi publicznej to takie położenie działki względem drogi publicznej, które zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej tej działki z wyłączeniem konieczności wykorzystania innych terenów (działek), celem zapewnienia dojazdu. Natomiast dostęp pośredni do drogi publicznej polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki oddzielającej daną działkę od drogi publicznej i jest możliwy poprzez ustanowienie służebności drogowej, bądź przez drogę wewnętrzną.

Organ nadzoru zbadał kwestię dostępu działki o nr. ewid. 79/2 do drogi publicznej i stwierdził, że realizacja analizowanej inwestycji drogowej nie pozbawia pozostałej we władaniu *wnioskodawcy* działki rolnej o nr. ewid. 79/2 dostępu do drogi publicznej. Z akt sprawy wynika, że ww. działce zostanie zapewniony dostęp do drogi publicznej od strony zachodniej poprzez działki o nr. ewid. 74/1, 74/4, 74/5 i 74/6, stanowiące ogólnodostępną drogę wewnętrzną (gruntową), których właścicielem jest Gmina Dopiewo, do ul. Bajkowej, która łączy się z ul. Osiedle (droga gminna).

Wskazać należy, że podmiot posiadający dostęp do drogi wewnętrznej, ogólnodostępnej, nie musi posiadać dodatkowego tytułu prawnego uprawniającego go

do korzystania z tej drogi. Za wystarczające do przyjęcia, iż działka ma dostęp do drogi publicznej uznać należy sam fakt położenia nieruchomości przy drodze wewnętrznej, skomunikowanej z drogą publiczną (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 690/14).

W kontekście powyższych ustaleń, w sprawie nie doszło do naruszenia art. 93 ust. 3 *u.g.n.* w związku z art. 23 *ustawy*. Powołane przepisy znajdują bowiem zastosowanie w sytuacji, gdy projektowane do wydzielenia działki tracą dostęp do drogi publicznej, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Podkreślić należy także, że ze względu na treść art. 11e *ustawy* nie można uzależniać wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym m.in. od zgody właściciela nieruchomości na jej zajęcie czy zakładanego przez niego planu przejazdu maszyn rolniczych.

Wobec powyższego, o rażącym naruszeniu prawa nie może w żaden sposób świadczyć podnoszony przez *wnioskodawcę* zarzut rzekomego braku dostępu do działki o nr. ewid. 79/2.

Odnosząc się następnie do przesłanki wskazanej w art. 156 § 1 pkt 1 *k.p.a.*, tj. wydania decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości, stwierdzić należy, że naruszenie takie w omawianej sprawie nie miało miejsca.

Przez pojęcie właściwości rozumie się zdolność prawną organu do rozstrzygania określonego rodzaju spraw z zakresu administracji publicznej. Na mocy przepisu art. 19 *k.p.a.* organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Właściwość rzeczowa jest to zdolność prawną organu administracji do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej, natomiast właściwość miejscowa organu wynika ze zdolności prawnej do rozstrzygnięcia sprawy na obszarze określonej jednostki podziału terytorialnego państwa.

Przedmiotowa inwestycja drogowa (budowa drogi gminnej) realizowana jest w oparciu o przepisy *ustawy*, zatem zgodnie z art. 11a ust. 1 *ustawy*, organem właściwym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych jest starosta, wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Z kolei, w zakresie sposobu ustalenia właściwości miejscowej starosty właściwego do rozpatrzenia sprawy, zastosowanie znajdują zasady przewidziane w art. 21 *k.p.a.* Miejscem położenia nieruchomości objętych *decyzją* jest Gmina Dopiewo w powiecie poznańskim, stąd organem właściwym do wydania *decyzji* był Starosta Poznański.

W omawianej sprawie nie wystąpiła również przesłanka wskazana w art. 156 § 1 pkt 3 *k.p.a.*, tj. decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco. Naruszenie takie miałyby miejsce wówczas, gdyby tożsama podmiotowo i przedmiotowa sprawa, która została rozstrzygnięta kwestionowaną *decyzją*, została wcześniej rozstrzygnięta co do istoty inną decyzją ostateczną. Z posiadanych akt sprawy nie wynika, aby inwestor uzyskał dla przedmiotowej inwestycji inną niż kwestionowany akt administracyjny decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Organ nadzoru nie stwierdził również, aby *decyzja* została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, nie można zatem mówić o zaistnieniu przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji zawartej w art. 156 § 1 pkt 4 *k.p.a.*

Należy zauważyć bowiem, że przepis art. 156 § 1 pkt 4 *k.p.a.* ma za zadanie wyeliminowanie przypadków, w których akt administracyjny nie mógł wywołać przewidzianych w nim skutków z uwagi na jego skierowanie do niewłaściwej osoby, niedysponującej uprawnieniami strony. Skierowanie decyzji do osoby niebędącej stroną polega na nieprawidłowym określeniu adresata rozstrzygnięcia, a więc wadliwym ustaleniu praw lub obowiązków zawartych w decyzji administracyjnej względem podmiotu, który nie dysponuje interesem prawnym w rozumieniu art. 28 *k.p.a.* Podkreślenia przy tym wymaga, że tylko błąd co do adresata materialnoprawnego, a więc podmiotu, którego uprawnienia lub obowiązki podlegają bezpośredniej konkretyzacji w treści (osnowie) decyzji będzie stanowił przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji (por. H. Knysiak-Sudyka, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 156, WKP 2019, Lex).

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej jest wydawane na wniosek właściwego zarządcy drogi (w niniejszym przypadku - Wójta Gminy Dopiewo) i oznaczenie tego podmiotu w treści *decyzji* ma kluczowe znaczenie dla jej prawidłowości w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 4 *k.p.a.* Należy zwrócić uwagę, że decyzja w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej jest doręczana zarządcy drogi, a pozostałe strony są zawiadamiane co do zasady w trybie obwieszczenia publicznego, o czym stanowi art. 11f ust. 3 *ustawy*. Ponadto, zawiadomienie o wydaniu decyzji jest doręczane dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

Organ nadzoru nie stwierdził wystąpienia przesłanki wskazanej w art. 156 § 1 pkt 5 *k.p.a.*, tj. decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, oraz w pkt. 6 powyższego przepisu, tj. decyzja w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Kwestionowana *decyzja* nie zawiera ustaleń, które byłyby niewykonalne w dniu jej wydania. Brak jest również podstaw pozwalających stwierdzić, że w przypadku przystąpienia do wykonania uprawnień wynikających z *decyzji*, przy zachowaniu obowiązków w niej wyrażonych, wystąpią działania mające znamiona czynu zagrożonego karą.

Ponadto, brak jest także jakichkolwiek podstaw do uznania, że przedmiotowa *decyzja* obarczona jest wadą wskazaną w art. 156 § 1 pkt 7 *k.p.a.*, tj. że zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa. Stwierdzenie nieważności decyzji na tej podstawie jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy przepis prawa materialnego wyraźnie stanowi, że określona w nim wadliwość decyzji powoduje jej nieważność. W omawianym przypadku brak jest zaś takiego przepisu, wobec czego omawiana przesłanka nie może być podstawą do stwierdzenia nieważności *decyzji*.

Reasumując, organ nadzoru po dokonaniu oceny kwestionowanej *decyzji* (w zakresie, w jakim *wnioskodawca* miał interes prawny w rozumieniu przepisów *ustawy* w związku z art. 157 § 2 *k.p.a.*) i jej skutków prawnych, nie znajdując wad sankcjonujących stwierdzenie jej nieważności, w pkt. I niniejszej decyzji odmówił stwierdzenia nieważności *decyzji* w części dotyczącej działki o nr. ewid. 79 (ark. 2, obręb 0002 Dopiewiec).

Uzasadniając natomiast rozstrzygnięcie podjęte w pkt. II niniejszej decyzji, należy jeszcze raz podkreślić, że postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności *decyzji* należało przeprowadzić jedynie w zakresie, w jakim *wnioskodawca* miał interes prawny w rozumieniu przywołanych powyżej przepisów. Interes prawny *wnioskodawcy* wynikał z przysługującego jemu prawa własności do nieruchomości oznaczonej nr. ewid. 79. Prowadzenie postępowania o stwierdzenie nieważności *decyzji* w części nieodnoszącej się do ww. działki jest bezprzedmiotowe, albowiem nie dotyczy interesu prawnego *wnioskodawcy*, zatem w tej części winno zostać umorzone, zgodnie z art. 105 § 1 *k.p.a.*

Mając powyższe na względzie organ orzekł, jak w osnowie.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji stronie służy prawo odwołania do Ministra Rozwoju i Technologii za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 14 dni liczonym od daty doręczenia decyzji lub zawiadomienia pozostałych stron o jego wydaniu. Zgodnie z art. 11f *ust. 7 ustawy* i art. 49 *k.p.a.* zawiadomienie stron postępowania uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie odpowiednio w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi oraz w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów.

W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna, co oznacza, iż decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i brak jest możliwości zaskarżenia decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Jeżeli niniejsza decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające także wówczas, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie 14 dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
Marcin Karpiński
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa

Otrzymują:

1. Starosta Poznański (ePUAP).
2. Wójt Gminy Dopiewo (ePUAP).
3. Pan [REDACTED].
4. Aa.

Do wiadomości:

Marcin Matysik - jako pełnomocnik zarządcy drogi na etapie wydawania *decyzji*.

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz (tel. 61-854-10-81, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl),
starszy specjalista Katarzyna Plesińska-Wasik (tel. 61-854-14-67, e-mail: kwasik@poznan.uw.gov.pl).

W treści niniejszej decyzji „wyczeriono” informacje, które zostały wyłączone z obowiązku publikacji na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (RODO).

Autor wyłączenia danych: Patryk Stojanowicz