



MINISTER
ROZWOJU

Znak sprawy: DLI.I.4621.30.2018.PS.8

OBWIESZCZENIE

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.) i art. 11f ust. 3 i 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, z późn. zm.),

Minister Rozwoju

zawiadamia, że Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, wydał decyzję z dnia 14 listopada 2019 r., znak: DLI-I.4621.30.2018.PS.5, odmawiającą stwierdzenia nieważności:

- decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 11/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r., znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S-5 w województwie kujawsko - pomorskim (Nowe Marzy – Bydgoszcz – granica województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego) od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) od km 0+021 do km 22+339 oraz
- decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 25 października 2017 r., znak: DLI.3.6621.49.2017.KS.6, uchylającej w części i orzekającej w tym zakresie o istocie sprawy, a w pozostałej części utrzymującej w mocy ww. decyzję Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Strony w sprawie mogą zapoznać się z treścią ww. decyzji w budynku Ministerstwa Rozwoju w Warszawie, ul. Chałubińskiego 4/6, w dni robocze, w godzinach od 9.00 do 15.30, jak również z treścią decyzji - w urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji, tj. Urzędzie Gminy Dobrcz, Urzędzie Gminy Osielsko, Urzędzie Gminy Pruszcz oraz Urzędzie Miejskim w Świeciu.

Ponadto informuję, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 2261) – jest obecnie Minister Rozwoju.

Załącznik - informacja o przetwarzaniu danych osobowych.

MINISTER ROZWOJU

z up.

Magdalena Stysz-Wasiura
Zastępca Dyrektora

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016, z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, tel. +48 22 262 90 00.
2. Dane kontaktowe do Inspektora Ochrony Danych w Ministerstwie Rozwoju: Inspektor Ochrony Danych, Ministerstwo Rozwoju, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, adres e-mail: iod@mpit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane na podst. art. 6 ust. 1 lit. c RODO, tj. wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, w celu prowadzenia postępowań administracyjnych realizowanych na podst. przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), dalej „KPA”, oraz w związku z ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, z późn. zm.).
4. Podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym.
5. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych, w celu wskazanym powyżej, Pani/Pana dane mogą być udostępnione innym odbiorcom lub kategoriom odbiorców. Odbiorcami danych mogą być:
 - a) strony i inni uczestnicy postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów KPA;
 - b) organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa;
 - c) inne podmioty, w tym dostawcy usług informatycznych, które na podstawie stosownych umów podpisanych z Ministerstwem Rozwoju, przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju.
6. Odbiorcą Pani/Pana danych osobowych jest również Wojewoda Podlaski, w związku z korzystaniem przez Administratora z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD PUW).
7. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania, nie krócej niż okres wskazany w przepisach o archiwizacji tj. ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. 2019 r. poz. 553, z późn. zm.).
8. Przysługuje Pani/Panu:
 - a) prawo do żądania od Administratora dostępu do treści swoich danych osobowych oraz informacji o ich przetwarzaniu;
 - b) prawo do ich sprostowania, jeśli są błędne lub nieaktualne, a także uzupełnienia jeżeli są niekompletne;
 - c) prawo żądania ograniczenia przetwarzania, z zastrzeżeniem art. 2a § 3 KPA - wystąpienie z żądaniem nie wpływa na tok i wynik postępowania.
9. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego.
10. Pani/Pana dane nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym również profilowaniu.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.

MINISTER ROZWOJU
z up.
Magdalena Słysz-Wasiura
Zastępca Dyrektora



MINISTER FINANSÓW,
INWESTYCJI I ROZWOJU

Warszawa, 14 listopada 2019 r.

DLI-I.4621.30.2018.PS.5

DECYZJA

Na podstawie art. 157 § 1 i 2 oraz art. 158 w zw. z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), zwanej dalej „kpa”, po rozpatrzeniu wniosku Pana Stanisława Borkowskiego o stwierdzenie nieważności:

- decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 11/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r., znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S-5 w województwie kujawsko - pomorskim (Nowe Marzy – Bydgoszcz – granica województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego) od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) od km 0-021 do km 22+339 oraz
- decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 25 października 2017 r., znak: DLI.3.6621.49.2017.KS.6, uchylającej w części i orzekającej w tym zakresie o istocie sprawy, a w pozostałej części utrzymującej w mocy decyzję Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

odmawiam stwierdzenia nieważności ww. decyzji.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 11 sierpnia 2016 r., zmienionym i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez Pana Jarosława Górskiego, wystąpił do Wojewody Kujawsko – Pomorskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Projekt i budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinku Nowe Marzy – Bydgoszcz – granica województwa kujawsko – pomorskiego i wielkopolskiego z podziałem na 3 części: Część 2 – Projekt i budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinku od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) o długości około 22,4 km”.

Działając na podstawie art. 104 oraz art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1 i ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 1 i art. 20a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm., aktualnie: Dz.U. z 2018 r. poz. 1474), zwanej dalej „specustawą drogową”, Wojewoda Kujawsko – Pomorski wydał w dniu 30 czerwca 2017 r. decyzję nr 11/2017, znak: WIR.V.7820.67.2016.AW zwaną dalej „decyzją Wojewody Kujawsko - Pomorskiego”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S-5 w województwie kujawsko - pomorskim (Nowe Marzy – Bydgoszcz – granica województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego) od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) od km 0-021 do km 22+339 oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Po rozpatrzeniu odwołań, Minister Infrastruktury i Budownictwa, decyzją z dnia 25 października 2017 r., znak: DLI.3.6621.49.2017.KS.6, zwaną dalej „decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa” uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję Wojewody Kujawsko - Pomorskiego.

Skargę na *decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa* do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnieśli Państwo Danuta i Stanisław Borkowscy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17 oddalił skargę skarżących.

Pismem z dnia 19 listopada 2018 r. Pan Stanisław Borkowski wniósł o stwierdzenie nieważności *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego*, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2, 6 i 7 *kpa*, w części dotyczącej przebudowy gazociągu wysokiego ciśnienia.

Skarżący podniósł, że Wojewoda Kujawsko – Pomorski zaskarżoną decyzją ograniczył, w związku z przebudową gazociągu, prawo własności do nieruchomości nr 25/20 i nr 25/24 położonych w Zbrachlinie oraz nr 1/26 położonej w Niewieścinie, gmina Pruszcz Pomorski, należących do skarżącego.

Strona wskazała, że przedmiotowy gazociąg znajduje się po przeciwnej stronie drogi, na działkach nr 9/5, 4/4 oraz 4/5, a nie na działkach skarżącego, w związku z czym, jego zdaniem, Wojewoda Kujawsko – Pomorski ograniczył prawo własności ww. działek nr 25/20, 25/24 oraz 1/26, bez podstawy prawnej.

Zdaniem skarżącego, powyższe działanie Wojewody Kujawsko – Pomorskiego narusza istotę prawa własności oraz zasadę proporcjonalności wyrażającą się w zakazie nadmiernej w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i własności.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1841) – jest Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, zainicjowane wnioskiem strony, składa się z dwóch etapów.

W pierwszym etapie 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 prowadzenie postępowania w sprawie. Dopiero stwierdzenie przez organ właściwy, iż wniosek inicjujący postępowanie nie zawiera braków formalnych oraz że nie zachodzą przeszkody podmiotowe i przedmiotowe uniemożliwiające wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, powoduje przejście do kolejnego etapu, w którym ustaleniu podlega, czy przyczyny stwierdzenia nieważności rzeczywiście miały miejsce.

Zgodnie z art. 157 § 2 *kpa* postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Zauważyć należy, że wnioskodawca był stroną postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej, a co za tym idzie, Pan Stanisław Borkowski jest uprawniony do żądania stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wskazać również należy, iż wniosek Pana Stanisława Borkowskiego dotyczył stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Kujawsko - Pomorskiego*, natomiast decyzja ta była przedmiotem kontroli w trybie odwoławczym, zakończonym *decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa*.

Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym badanie nieważności decyzji pierwszoinstancyjnej musi wiązać się z kontrolą decyzji organu odwoławczego, w przeciwnym razie prowadziłoby to do niejednorodności usuwania z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą nieważności. Wylimitowanie z obrotu prawnego decyzji pierwszoinstancyjnej wymusza wylimitowanie decyzji organu odwoławczego już dlatego, że utrzymano ją w mocy decyzję dotkniętą wadą nieważności. Organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji drugoinstancyjnej jest jednocześnie uprawnionym do stwierdzenia nieważności decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli ta jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 *kpa*.

Brak połączenia procedury badania w postępowaniu nieważności decyzji wydanych w obu instancjach mogłoby w skrajnych sytuacjach prowadzić do niemożności wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji drugoinstancyjnej, mimo że takiej eliminacji poddano decyzję organu pierwszej instancji (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA 3826/03, LEX nr 164995, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 1997 r., sygn. akt IV SA 1520/95, LEX nr 657096 oraz z dnia 10 stycznia 2001 r., sygn. akt I SA 1790/99, opubi. ONSA 2002, nr 1, poz. 39).

Mając powyższe na względzie, *Minister* w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego dokonał kontroli zarówno *decyzji Wojewody Kujawsko - Pomorskiego*, jak i *decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa*.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ma charakter nadzwyczajny i jest postępowaniem odrębnym od innych postępowań, albowiem ukierunkowane jest wyłącznie na kontrolę decyzji w aspekcie wystąpienia przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 *kpa*.

Oznacza to, że *Minister* 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 i w oparciu o zamknięty materiał dowodowy weryfikuje ten akt administracyjny. Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym działanie organu w trybie wniosku o stwierdzenie nieważności wymaga zupełnie innego podejścia do sprawy i zasadniczo się różni od postępowania zwykłego. Obowiązkiem organu jest zajęcie się kwestiami ściśle prawnymi (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2095/06, Lex nr 299851).

Z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych, może mieć ono miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 *kpa*. Z tego też powodu wykładnia tych przesłanek winna mieć charakter ścieśniający. Instytucję stwierdzenia nieważności zalicza się do nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji i stanowi ona odstępstwo od ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych określonej w przepisach *kpa* (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 1747/14, Lex nr 1729336).

Dokonując oceny, czy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji, organ orzekający bada w tym zakresie stan faktyczny i prawny z daty jej wydania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2073/11, Lex nr 1336365). Organ nadzoru stwierdza nieważność decyzji lub wydanie jej z naruszeniem prawa w takim zakresie, w jakim ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 *kpa* (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2001 r., sygn. akt IV SA 645/99, Lex nr 53459, oraz z dnia 12 stycznia 1994 r., sygn. akt II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1903/12, Lex nr 1611372, oraz z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2489/12, Lex nr 1661735).

W związku z powyższym, rozpatrzenie przedmiotowej sprawy sprowadzało się do ustalenia, czy istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Kujawsko - Pomorskiego i decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa*. Tym samym przedmiotowe postępowanie ograniczone było przesłankami wynikającymi z art. 156 § 1 *kpa*, przy czym, z uwagi na treść wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, szczególną wagę w postępowaniu należało przypisać przesłance rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *kpa*), czynu zagrożonego karą (art. 156 § 1 pkt 6 *kpa*) oraz przesłance wady powodującej nieważność decyzji z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7 *kpa*).

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa i utrwalonych poglądów doktryny, o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze skutki spowodowane tą decyzją. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę. W sposób rażący może zostać naruszony przepis,

którego wykładnia nie budzi zasadniczych wątpliwości. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa, to skutki oceniane z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne, ze względu na które nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1994 r., sygn. akt III ARN 13/94 - OSN 1994 z. 3 poz. 36, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 1994 r., sygn. akt V SA 535/94 - ONSA 1995 Nr 2 poz. 91).

A zatem rażące naruszenie prawa, to naruszenie oczywiste, ewidentne i ciężkie. Oczywistość naruszenia prawa polega na „rzucającej się w oczy” sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Nie chodzi tu o błędy w interpretacji prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 grudnia 1988 r., sygn. akt II SA 981/88, ONSA 1988/2/96, z dnia 21 października 1992 r., sygn. akt V SA 86/92, ONSA 1993/1/23). Zarzut rażącego naruszenia prawa musi wynikać z przesłanek nie budzących wątpliwości. Tam natomiast, gdzie zastosowanie przepisu prawa wymaga jego interpretacji i subsumcji do konkretnego stanu faktycznego, nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1506/00).

Co się zaś tyczy przesłanki braku podstawy prawnej, to wskazać należy, że jest ona spełniona, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają podstawy do wydania w takiej sytuacji decyzji administracyjnej. Brak ten musi mieć charakter obiektywny i może dotyczyć części decyzji (Por. P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym wraz wzorami pism i kazusem*, Warszawa 2013, s. 205-206). Przez brak podstawy prawnej rozumie się to, że decyzja rzeczywiście podstawy takiej nie posiada, nie zaś to, iż jej nie wymienia bądź wymienia niewłaściwy przepis (M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Komentarz aktualizowany do art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX).

Natomiast z treści art. 156 § 1 pkt 6 *kpa* wynika, że decyzja jest nieważna, gdy w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Organ stwierdzi nieważność decyzji na tej podstawie, jeśli z treści osnowy decyzji wynika, że jej wykonanie oznaczałoby popełnienie czynu zagrożonego karą. Dotyczy to zatem takich sytuacji, gdy karą zagrożony jest nie sam fakt podjęcia rozstrzygnięcia, lecz przystąpienie do jego realizacji. Przy czym nie jest tu istotne, czy adresat podjął takie działania. Ponadto dotyczy to czynności koniecznych do wykonania decyzji, a nie czynności luźno z nią związanych lub podejmowanych przy okazji decyzji (por. J. Borkowski (w.): *Komentarz*, 2014, s. 674). Do zakresu pojęcia „czyn zagrożony karą” zaliczyć trzeba przede wszystkim czyn zagrożony karą, tj. przestępstwo czy wykroczenie oraz czyn zagrożony karą administracyjną.

Dodatkowo wskazać należy, że przepis art. 156 § 1 pkt 6 *kpa* jest sformułowany z użyciem trybu warunkowego, a jego celem jest stwierdzenie skutku prawnego, który powstanie w przypadku podjęcia działań. Jak podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego, przepis art. 156 § 1 pkt 6 *kpa* jest w zasadzie przepisem martwym, bowiem w praktyce decyzji dotkniętych określoną w nim wadą w ogóle się nie spotyka.

Zgodnie zaś z art. 156 § 1 pkt 7 *kpa* organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Przepis art. 156 § 1 pkt 7 *kpa* stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego przewiduje, że określona wadliwość decyzji powoduje jej nieważność (por. B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PIP 2002, z. 9, s. 21 i n.; por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 1983 r., sygn. akt II SA 581/83, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tylko wtedy, kiedy istnieje przepis przewidujący „nieważność z mocy prawa” możliwe jest wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu prawnego. Musi zatem istnieć przepis materialny w sposób wyraźny przewidujący sankcję nieważności w przypadku określonej wadliwości decyzji administracyjnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 402/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, *Minister* stwierdził, że *decyzja Wojewody Kujawsko – Pomorskiego* i *decyzja Ministra infrastruktury i Budownictwa* są zgodne z prawem, gdyż nie zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa i bez podstawy prawnej, nie wywołują czynu zagrożonego karą oraz nie zawierają wady powodującej ich nieważność z mocy prawa, a zarzuty podniesione w rozpatrywanym wniosku o stwierdzenie nieważności nie zasługują na uwzględnienie.

Za niezasadne uznać należy zarzuty skarżącego, co do niezasadnego jego zdaniem, ograniczenia sposobu korzystania z jego nieruchomości, poprzez udzielenie *inwestorowi* zezwolenia na prace związane z przebudową sieci gazowej.

Okoliczności wskazywane przez skarżącego, sprowadzają się do kwestionowania ustalonego inkryminowanymi decyzjami, stanu faktycznego sprawy, co oznacza, że nie mogą być rozpatrywane w niniejszej sprawie

Jak zostało to już wcześniej podniesione, celem postępowania o stwierdzenie nieważności nie jest ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy, czy też ponowne prowadzenie postępowania dowodowego i jej merytoryczne rozstrzygnięcie, bowiem takie właśnie działanie organu nadzoru, świadczyłoby o naruszeniu zasady dwuinstancyjności postępowania.

Zatem Pan Stanisław Borkowski, wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, nie może oczekiwać rozpoznania jego sprawy niejako w kolejnej „3 instancji”, po postępowaniu przeprowadzonym przez Wojewodę Kujawsko – Pomorskiego w I instancji, zakończonym *decyzją Wojewody Kujawsko - Pomorskiego*, jak i po postępowaniu w II instancji (odwoławczym) w sprawie *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego* i zakończonym *decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa*.

Wbrew przekonaniu skarżącego, na działkach nr 25/20 i nr 25/24 położonych w Zbrachlinie oraz nr 1/26 położonej w Niewieścinie, gmina Pruszcz Pomorski, zaprojektowano budowę nowego gazociągu wysokiego ciśnienia DN200 MOP 8,4 MPa, a nie przebudowę już istniejącej sieci gazowej. Powyższe wprost wynika z analizy rys. nr 7 Tomu 5.3. Projektu architektoniczno – budowlanego – Przebudowa sieci gazowych, stanowiącego załącznik nr 3 do *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego*. Również w pkt XII *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego*, w brzmieniu nadanym *decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa*, wskazano, że celem zajęcia ww. nieruchomości jest „Ułożenie sieci gazowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”.

Kwestionowane przez skarżącego, ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości o którym mowa w *specustawie drogowej*, określane jest w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ architektoniczno-budowlany, na podstawie art. 11f ust. 8 lit. i *specustawy drogowej* w związku z koniecznością realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*, tj. obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych; obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych; obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu; obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych oraz obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów.

Zwrócić należy uwagę, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem *inwestora*, co do kształtu i przebiegu inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił bowiem organów do oceny racjonalności, czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych. Oznacza to, że organy nie mogą korygować trasy i zakresu inwestycji ani do dokonywać zmian w projekcie. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności z prawem przedstawionej inwestycji drogowej. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

W konsekwencji, organy orzekające w niniejszej sprawie nie posiadały kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor*, organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej.

Tym samym, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo.

W świetle powyższego, także argumentacja skarżącego, że ww. ograniczenie w sposobie korzystania z jego nieruchomości, ogranicza przysługujące mu do tych nieruchomości prawo własności, nie zasługuje na uwzględnienie.

Wyjaśnić należy, że niewątpliwie prawo własności jest przedmiotem szczególnej ochrony zawartej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to jednak nie jest prawem bezwzględnym, gdyż Konstytucja RP przewiduje możliwość ograniczenia tego prawa, zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności.

Zaznaczenia wymaga, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może pozbawiać prawa własności właścicieli nieruchomości, przejętych pod realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu specustawy drogowej, gdyż stanowi to cel publiczny, a wyłączonego właścicielowi/użytkownikowi wieczystemu, w odrębnym postępowaniu, zostaje przyznane odszkodowanie. Tym samym konieczność pozyskiwania gruntów pod budowę dróg publicznych mieści się w klauzuli interesu publicznego, wyznaczonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co wskazał m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1841/15, Lex nr 1941354.

Zatem przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy specustawy drogowej są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000).

Rozwiązania prawne przyjęte w *specustawie drogowej* stanowią zatem doskonały przykład wpisania się w prawny system ochrony prawa własności, którego fundamentem jest Konstytucja RP. Potwierdza to także treść art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.). Nie jest to tylko i wyłącznie anachronizm polskiej myśli konstytucyjnej, lecz wynika raczej z samej istoty prawa własności, w szczególności, gdy chodzi o realizację celu publicznego, do którego niewątpliwie zalicza się inwestycje w zakresie dróg publicznych (vide: ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Chybiony jest również zarzut skarżącego, że inkryminowane decyzje zawierają wadę określoną w art. 156 § 1 pkt 6 kpa.

Zauważyć należy, że skarżący nie wskazał, jaki konkretnie czyn zagrożony karą wywołałoby wykonanie zaskarżonej decyzji, jak również nie przedstawił żadnego dowodu na poparcie swojej tezy. Okoliczność, że wykonanie decyzji wywołałoby czyn zagrożony karą, jest szczególną postacią niewykonalności prawnej i dotyczy sytuacji, gdy karą zagrożony jest sam fakt przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia. W ocenie *Ministra*, rozpoczęcie robót budowlanych w oparciu o *decyzję Wojewody Kujawsko - Pomorskiego* nie stanowi czynu zagrożonego karą, co przesądza o niezasadności wskazanego zarzutu.

Ponadto, za bepodstawny uznać należy zarzut skarżącego, że *decyzja Wojewody Kujawsko - Pomorskiego* i *decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa* zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Wskazać należy, że Pan Stanisław Borkowski nie wskazał, jakie konkretnie wady powodujące nieważność z mocy prawa zawiera zaskarżona decyzja oraz nie przedstawił żadnego dowodu na poparcie swojego stanowiska.

Nadmienić należy, że przepisy *specustawy drogowej*, która określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie wskazują przypadków wadliwości decyzji o zezwoleniu

na realizację inwestycji, powodujących nieważność takiej decyzji z mocy prawa. Nie zawierają ich także przepisy *ustawy Prawo budowlane*, mające odpowiednie zastosowanie w sprawach nieuregulowanych specustawą drogową, zgodnie z delegacją zawartą w art. 11i st. 1 tejże ustawy.

Na marginesie zwrócić należy uwagę, że przesłanki te (art. 156 § 1 pkt 6 i 7 *kpa*) były przedmiotem rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w prawomocnym wyroku z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, w którym wyraźnie wskazano, że inkryminowane decyzje nie są obarczone żadną z wad stypizowanych w art. 156 § 1 *kpa*.

Reasumując, zarzuty skarżącego, stanowiące w rzeczywistości próbę zainicjowania kolejnego, merytorycznego postępowania w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, w żadnej mierze nie mogą świadczyć o kwalifikowanej wadliwości *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego i decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa*.

Wyjaśnić należy, o czym była już mowa powyżej, że stwierdzenie nieważności decyzji nie może stanowić trybu konkurencyjnego w stosunku do postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie zwykłym, w którym doszłoby do ponownego badania sprawy od strony faktycznej. Z tego względu w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności postępowanie dowodowe nie może być korygowane. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji może dotyczyć tylko ustalenia, czy decyzje - których wnioski o dotyczy - obarczone są wadami, enumeratywnie wymienionymi w art. 156 § 1 *kpa* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1822/11).

Dodać również należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dominuje pogląd, zgodnie z którym podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08).

Na marginesie powyższych uwag godzi się zauważyć, że jeśli według Pana Stanisława Borkowskiego, *decyzja Wojewody Kujawsko - Pomorskiego i decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa* były wadliwe, to mógł on złożyć skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, oddalającego m.in. jego skargę na ww. decyzje w przedmiocie zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Uruchomione przezeń postępowanie o stwierdzenie nieważności ww. decyzji nie może być natomiast traktowane jako substytut postępowania zwykłego, a następnie postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, iż wbrew twierdzeniu wnioskodawcy obydwie analizowane decyzje, tj. zarówno *decyzja Wojewody Kujawsko - Pomorskiego*, jak i *decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa*, nie są dotknięte żadną z wad wskazanych we wniosku, a zatem nie zaistniała okoliczność obligująca organ do stwierdzenia ich nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2, 6 i 7 *kpa*.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowych decyzji w aspekcie ewentualnego naruszenia którejkolwiek z przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 *kpa*, Minister stwierdził, że omawiane rozstrzygnięcia nie są obarczone żadną z wad skutkujących stwierdzeniem ich nieważności.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od niniejszej decyzji stronom przysługuje:

- na podstawie art. 127 § 3 *kpa* – w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji – wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub
- na podstawie art. 52 § 3 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.) zwanej dalej „*ppsa*” – w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju.

Złożenie przez co najmniej jedną stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powoduje konieczność ponownego rozstrzygnięcia sprawy przez Ministra Inwestycji i Rozwoju. Wówczas skarga do sądu administracyjnego (złożona obok ww. wniosku) traktowana jest jako wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W trakcie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona może zrzec się prawa wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec Ministra Inwestycji i Rozwoju. Z dniem doręczenia Ministrowi Inwestycji i Rozwoju oświadczenia o zrzeczeniu się prawa wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi w kwocie 200 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej sądu (<http://bip.warszawa.wsa.gov.pl>). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243-262 *ppsa*.

MINISTER FINANSÓW, INWESTYCJI I ROZWOJU
z up.

Magdalena Stysz-Wasiura
Zastępca Dyrektora
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Otrzymują:

1. Wojewoda Kujawsko - Pomorski
2. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,
3. Pan Stanisław Borkowski,
4. A/a

Do wiadomości:

1. Urząd Gminy Dobrcz,
2. Urząd Gminy Osielsko,
3. Urząd Gminy Pruszcz,
4. Urząd Miejski w Świeciu.