



Warszawa, 28 marca 2018 r.

MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

DLI.1.6621.31.2017.AN.8
NK: 44474/18

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 151 § 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.), zwanej dalej „kpa”, po rozpatrzeniu odwołania Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana reprezentowanych przez Panią Katarzynę Kielian – Łabęcką z dnia 11 lipca 2017 r. od decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 12 czerwca 2017 r., znak: WI-IX.7821.1.12.2014, o odmowie uchylenia decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 30 stycznia 2014 r., znak: WI-IX.7821.1.23.2013, utrzymującej w mocy decyzję Starosty Wielickiego z dnia 31 lipca 2013 r., znak: BGN.6740.1.8.2013, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa ulic: Rogozińskiego, Alei Pokoju, Kordylewskiego, wraz ze skrzyżowaniem, linią tramwajową w Alei Pokoju oraz infrastrukturą techniczną”,

I. uchylam ww. decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia 12 czerwca 2017 r., znak: WI-IX.7821.1.12.2014, w całości i

II. Orzekam o istocie sprawy w następujący sposób:

- stwierdzam wydanie decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 30 stycznia 2014 r., znak: WI-IX.7821.1.23.2013, utrzymującej w mocy decyzję Starosty Wielickiego z dnia 31 lipca 2013 r., znak: BGN.6740.1.8.2013, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa ulic: Rogozińskiego, Alei Pokoju, Kordylewskiego, wraz ze skrzyżowaniem, linią tramwajową w Alei Pokoju oraz infrastrukturą techniczną”, z naruszeniem prawa w części dotyczącej interesu prawnego Pana Marka Kwinty, Pani Julii Łabędzkiej i Pana Marka Kieliana,
- stwierdzam, że stosownie do przepisu art. 146 § 2 kpa, nie uchyla się ww. decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 30 stycznia 2014 r., znak: WI-IX.7821.1.23.2013, oraz poprzedzającej ją decyzji Starosty Wielickiego z dnia 31 lipca 2013 r., znak: BGN.6740.1.8.2013, we wskazanej części, ponieważ w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

UZASADNIENIE

Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta Miasta Krakowa, reprezentowanego przez Panią Ewę Dudek, Starosta Wielicki wydał w dniu 31 lipca 2013 r. decyzję, znak: BGN.6740.1.8.2013, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa ulic: Rogozińskiego, Alei Pokoju, Kordylewskiego, wraz ze skrzyżowaniem, linią tramwajową w Alei Pokoju oraz infrastrukturą techniczną”, zwaną dalej „decyzją Starosty Wielickiego”.

W wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego od decyzji Starosty Wielickiego, Wojewoda Małopolski decyzją z dnia 30 stycznia 2014 r., znak: WI-IX.7821.1.23.2013, zwaną dalej „decyzją Wojewody Małopolskiego”, utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji.

Pismem z dnia 12 czerwca 2014 r., skierowanym do Starosty Wielickiego, Pani Irena Kielian oraz Pani Alicja Strojnowska, Pani Danuta Malik, Pani Krystyna Malinowska, Pani Ilona Rumian, Pan Wacław Seredyński, Pani Wiesława Zarębska, Pan Tadeusz Kwinta, reprezentowani przez Pana Kazimierza Szczepanika oraz Pan Kazimierz Szczepanik, działający w imieniu własnym, wniosli o wznowienie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 kpa, postępowania zakończonego decyzją Starosty Wielickiego.

W uzasadnieniu wniosku Skarżący wskazali, że decyzjami z dnia 12 marca 2010 r., znak: SN.III.KP.7724-58-07 oraz znak: SN.III.KP.7724-59-07 Wojewoda Małopolski orzekł o stwierdzeniu nieważności decyzji wywłaszczeniowych Naczelnika Dzielnicy Kraków Śródmieście z dnia 23 października 1980 r. Nr DZGT-8221-8/80 i z dnia 23 marca 1981 r. Nr DZGT-8221-3/81, odnośnie parcel katastralnych, które odpowiadają działce 110/15 w obr. 17 jedn. ewidencyjna Śródmieście. Działka ta z dniem uprawomocnienia się ww. decyzji stała się własnością Skarżących. Skarżący podnieśli, że w powyższym postępowaniu w charakterze strony czynny udział brała Gmina Kraków. Skarżący poinformowali, że „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją Nr. 160 nr. DAP-O-757-1 100/10/11/ICz wydał decyzję stwierdzającą nieważność decyzji komunalizacyjnej Wojewody Krakowskiego z dnia 28 czerwca 2003 r. Nr GG.II.7242/II/161/597/91/Tj dotyczącej działki 110/15. Adresatem tej decyzji był Prezydent Miasta Krakowa”.

Ponadto, Skarżący podnieśli, że Gmina Kraków reprezentowana przez Prezydenta Miasta Krakowa wniosła w dniu 17 czerwca 2011 r. do Sądu Rejonowego dla Krakowa Śródmieścia w Krakowie wniosek o stwierdzenie zasiedzenia m.in. działki 110/18 w obr. 17 powstałej z podziału działki 110/15 obr.17 Śródmieście wykazując jako właścicieli tejże działki osoby wymienione we wniosku Skarżących o wznowienie postępowania (sygn. akt VI Ns 596/11/S). Skarżący poinformowali, że sprawa ta zakończyła się prawomocnym postanowieniem Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 15 stycznia 2014 r., sygn. akt II CA 750/13, oddalającym wniosek Gminy Kraków o zasiedzenie nieruchomości.

Skarżący wskazali, że, pomimo obowiązku wynikającego z § 12 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034, z późn. zm.) Prezydent Miasta Krakowa, będąc w posiadaniu wszystkich ww. prawomocnych decyzji administracyjnych, stwierdzających zmianę właściciela, nie odnotował zmian w ewidencji gruntów. W konsekwencji, w ocenie Skarżących, w postępowaniu zakończonym *decyzją Wojewody Małopolskiego*, nie byli wykazani jako właściciele działki nr 110/18, podzielonej wskutek *decyzji Starosty Wielickiego* na dwie nowe działki o nr 110/23 i 110/22, przeznaczonej na rozbudowę drogi. Skarżący podnieśli, że w tym postępowaniu ww. wywłaszczenia nieruchomości dokonano bez udziału ich prawnych właścicieli.

Ww. wniosek Skarżących o wznowienie postępowania z dnia 12 czerwca 2014 r., Starosta Wielicki na podstawie art. 150 § 1 *kpa*, przekazał zgodnie z właściwością Wojewodzie Małopolskiemu przy piśmie z dnia 6 sierpnia 2014 r., znak: BGN.0670.W.126.2014.

Pismem z dnia 22 listopada 2014 r. Pan Mariusz Kwinta zgłosił swój udział w postępowaniu dotyczącym powyższego wniosku (wniesionego w imieniu pozostałych stron postępowania przez Pana Kazimierza Szczepanika) o wznowienie postępowania zakończonego *decyzją Starosty Wielickiego*.

Wojewoda Małopolski postanowieniem z dnia 18 marca 2015 r., znak: WI-IX.7821.1.12.2014, odmówił wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego *decyzją Starosty Wielickiego* utrzymanego w mocy *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

Na powyższe postanowienie Wojewody Małopolskiego z dnia 18 marca 2015 r. zażalenie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli Pani Irena Kielian reprezentowana przez Panią Katarzynę Kielian – Łabecką, Pan Mariusz Kwinta oraz Pani Alicja Strojnowska, Pani Danuta Malik, Pani Krystyna Malinowska, Pani Ilona Rumian, Pan Wacław Seredyński, Pani Wiesława Zarębska, Pan Tadeusz Kwinta, reprezentowani przez Pana Kazimierza Szczepanika, i Pan Kazimierz Szczepanik, działający w imieniu własnym.

Minister Infrastruktury i Budownictwa postanowieniem z dnia 7 kwietnia 2016 r., znak: DLI.I.6621.61.2015.AN.6, uchylił ww. postanowienie Wojewody Małopolskiego z dnia 18 marca 2015 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Po ponownym rozpatrzeniu ww. wniosku z dnia 12 czerwca 2014 r. Pana Mariusza Kwinty i Pani Ireny Kielian, Wojewoda Małopolski postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2017 r., znak: WI-IX.7821.1.12.2014, wznowił postępowanie administracyjne zakończone *decyzją Wojewody Małopolskiego*, utrzymującą w mocy *decyzję Starosty Wielickiego*.

Jednocześnie, po rozpoznaniu ww. podania z dnia 12 czerwca 2014 r. Pani Alicji Strojnowskiej, Pani Danuty Malik, Pani Krystyny Malinowskiej, Pani Ilony Rumian, Pana Wacława Seredyńskiego, Pani Wiesławy Zarębskiej, Pana Tadeusza Kwinty reprezentowanych przez Pana Kazimierza Szczepanika i Pana Kazimierza Szczepanika, działającego w imieniu własnym, Wojewoda Małopolski postanowieniem z dnia 29 maja 2017 r., znak: WI-IX.7821.1.12.2014, odmówił wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego *decyzją Wojewody Małopolskiego* utrzymującą w mocy *decyzję Starosty Wielickiego*.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie wniosku Pani Ireny Kielian i Pana Mariusza Kwinty, Wojewoda Małopolski decyzją dnia 12 czerwca 2017 r., znak: WI-IX.7821.1.12.2014, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Małopolskiego z dnia 12 czerwca 2017 r.*”, odmówił uchylenia *decyzji Wojewody Małopolskiego* utrzymującej w mocy *decyzję Starosty Wielickiego*.

Pismem z dnia 11 lipca 2017 r. [nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1481, z późn. zm.), w dniu 12 lipca 2017 r.] odwołanie od *decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 12 czerwca 2017 r.* wnieśli następcy prawni Pani Ireny Kielian – Pani Julia Łabęcka i Pan Marek Kielian, reprezentowani przez Panią Katarzynę Kielian – Łabęcką.

Skarżący wnosząc o zmianę zaskarżonej decyzji zgodnie z wnioskiem lub jej uchylenie i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji, podnieśli, że decyzja ta narusza prawo w sposób rażący. Skarżący wskazali, że po stwierdzeniu nieważności decyzji Gmina/Skarb Państwa tracą prawo własności z mocy tej decyzji i skutkiem takiej decyzji, zgodnie z obowiązującymi przepisami, jest ustawowy obowiązek organów administracji zgłoszenia zaistniałej sytuacji prawnej do wykazu i rejestru gruntów oraz dokonanie odpowiednich w nim stosownych zmian. Zdaniem Skarżących, dla ustalenia kręgu stron postępowania dotyczącego przedmiotowej inwestycji drogowej, relewantny jest tylko i wyłącznie rejestr gruntów, a nie wpisy do ksiąg wieczystych, a rozważania Wojewody Małopolskiego zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu dotyczące sporów sądowych lub innych okoliczności, wychodzą poza obowiązujące prawo.

Ponadto, Skarżący podnosząc, że Wojewoda Małopolski nie ustosunkował się do treści ich pism wniesionych w trakcie trwania wznowionego postępowania, w szczególności zarzutów podniesionych w zażaleniu z dnia 8 kwietnia 2015 r., ponownie przytoczyli ich treść, wskazując, że przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 687, z późn. zm., aktualnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, przewidują w art.11f ust. 3 obowiązek wysłania stosownego zawiadomienia o wydanej decyzji, natomiast brak jest w ocenie Skarżących, w omawianej ustawie przepisu zezwalającego na zawiadamianie właściciela nieruchomości o losach i przeznaczeniu jego własności w drodze obwieszczeń. Zdaniem Skarżących, właściciel powinien być zawiadomiony o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na adres wynikający z ewidencji, a art. 49 *kpa* nie znajduje w tej sytuacji zastosowania.

Powyższe odwołanie zostało złożone w terminie.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 94, ze zm.) – jest obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 *kpa*. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Rozpatrując niniejszą sprawę należy mieć na względzie, że wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnej, wyrażonej w art. 16 *kpa* i stanowi instytucję procesową, polegającą na stworzeniu prawnych możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i ponownego wydania rozstrzygnięcia w sprawie zakończonej już wydaniem decyzji ostatecznej.

W literaturze istnieje utrwalony pogląd, że wznowienie postępowania jest instytucją procesową mającą na celu stworzenie prawnej możliwości przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego i ponownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w której została już wydana decyzja ostateczna. Konieczność istnienia tego rodzaju instytucji proceduralnej powstaje na tle potrzeby rozwiązania takich sytuacji, kiedy po wydaniu decyzji ostatecznej ujawniła się wadliwość postępowania (w szczególności dowodowego), na którym oparto ostateczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej albo gdy powstały później okoliczności, które pozbawiają znaczenia przesłanki, na jakich oparto rozstrzygnięcie sprawy. W tych warunkach decyzje rozstrzygające ostatecznie sprawę administracyjną stają się wadliwe, jednakże charakterystyczną cechą ich wadliwości jest to, że nie tkwi ona wyłącznie w decyzji jako takiej, lecz wynika jako logiczny wniosek z zestawienia decyzji z pewnymi okolicznościami, inaczej mówiąc, decyzja jest wadliwa ze względu na ujawnienie lub powstanie określonych faktów (W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 242).

Postępowanie wznowieniowe nie jest kontynuacją „zwykłego” postępowania, tj. kolejną jego instancją. W następstwie tego postępowania nie następuje merytoryczna kontrola ostatecznej decyzji we wszelkich jej aspektach. Instytucja wznowienia nie jest zatem środkiem, za pomocą którego można wzruszać każdą wadliwą decyzję ostateczną, abstrahując od stopnia tej wadliwości. Organy w tym nadzwyczajnym postępowaniu nie mogą kierować się innymi przesłankami, jak tylko wymienionymi w przepisie art. 145 § 1 *kpa*.

Przesłanką do wznowienia postępowania w niniejszej sprawie był brak możliwości udziału strony w postępowaniu bez jej winy (art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*). Przesłanka ta dotyczy nieprawidłowego ustalenia kręgu stron postępowania, w tym jego przeprowadzenia bez udziału następców prawnych (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 września 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 622/11, LEX nr 966519). Przesłanka braku winy strony oznacza sytuację, gdy nie została ona zawiadomiona o wszczęciu postępowania lub nie została dopuszczona do udziału w istotnych czynnościach procesowych albo nie mogła w nich brać udziału z powodów przez nią niezawinionych. Nie jest przy tym wymagane, aby winę w tym zakresie ponosili inni uczestnicy postępowania lub organ administracyjny.

Brak winy strony podlega udowodnieniu. Nie wystarczy więc tutaj prawdopodobieństwo. Jak podkreślono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 652/97, gwarantowana w art. 10 § 1 *kpa* zasada czynnego udziału strony w postępowaniu obliguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie swoich interesów. Aby uchronić się od zarzutu niezapewnienia stronie udziału w postępowaniu organ powinien zawiadomić ją o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony oraz wezwać do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego. Niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu skutkuje naruszeniem prawa obligującego do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*.

Zauważyć należy, że przepisy *specustawy drogowej*, w oparciu o które została wydana *decyzja Wojewody Małopolskiego*, nie zawierają definicji strony postępowania prowadzonego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z przepisów *specustawy drogowej* wynika jedynie, iż stroną tego postępowania jest z pewnością inwestor.

Zatem katalog „pozostałych stron” postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustalany być musi w oparciu o art. 28 *kpa*. Zgodnie bowiem z art. 11c *specustawy drogowej*, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Przy czym podkreślić należy, że w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, zgodnie z którym stronami są właściciele, użytkownicy wieczysti lub

zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Został on bowiem wyłączony na mocy art. 11i ust.1 *specustawy drogowej*.

Wyłączenie tego przepisu nie oznacza, że stronami postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie mogą być podmioty wskazane w art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*. W ich przypadku przysługiwanie przymiotu strony uzależnione jest bowiem od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 28 *kpa*.

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć z pewnością można, mając na uwadze treść *specustawy drogowej*, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości oraz podmioty, którym przysługują inne ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren, jak również nieruchomości zajętych pod przebudowę sieci uzbrojenia terenu.

Zgodnie zaś z art. 28 *kpa* stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Wykazanie interesu prawnego jest zatem konieczne do prawidłowego ustalenia przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*.

Wskazać należy, iż interes prawny strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *kpa* powinien wynikać z konkretnej i zindywidualizowanej normy prawa materialnego wpływającej na sytuację prawną wnoszącego dany wniosek, żądanie, czy środek zaskarżenia.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym „pojęcie interesu prawnego ma charakter materialnoprawny, to znaczy, że musi wynikać z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej stanowiącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Nie wystarczy wykazanie jakiegokolwiek interesu, ale musi mieć on charakter prawny, a więc musi istnieć norma prawna przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do określonego podmiotu możliwości wydania określonej decyzji lub podjęcia czynności” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2001 r., sygn. akt I SA 2312/99, LEX nr 78956). Ponadto, samo uczestniczenie jakiejś osoby (fizycznej lub prawnej) w postępowaniu administracyjnym samo przez się nie czyni z niej strony (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt VI SA/Wa 42/2004, niepublikowany).

Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 *kpa* i nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania, czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć.

Jak wynika ze zgromadzonego przez Wojewodę Małopolskiego materiału dowodowego, w czasie, w którym prowadzone było postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację planowanej inwestycji drogowej, Skarżący bądź też ich poprzednicy prawni, nie figurowali, jako właściciele bądź użytkownicy wieczystości nieruchomości nr 110/18 obr. 17 jednostka ewidencyjna Śródmieście objętych wnioskiem inwestora. W aktach sprawy brak było również dokumentów potwierdzających, iż Skarżącym, bądź też ich poprzednikom prawnym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej inwestycji.

Nie może jednak ująć uwagę, że ostatecznymi decyzjami:

- Wojewody Małopolskiego z dnia 12 marca 2010 r., znak: SN.III.KP.7724-58-07, stwierdzono nieważność punktu 1 decyzji Naczelnika Dzielnicy Kraków-Śródmieście z 23 października 1980 r., znak: DZGT-8221-8/80, w której orzeczono o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonych w Krakowie, w zakresie w jakim wywłaszczone parcele odpowiadają obecnie między innymi części działki nr 110/15 i o ustaleniu odszkodowania z tytułu wywłaszczenia ww. nieruchomości oraz stwierdzono wydanie z naruszeniem prawa punktu 1 ww. decyzji,
- Wojewody Małopolskiego z dnia 12 marca 2010 r., znak: SN.III.KP.7724-59-07, stwierdzono nieważność decyzji Naczelnika Dzielnicy Kraków-Śródmieście z 23 marca 1981 r., znak: DZGT-8221-3/81, w której orzeczono o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej w Krakowie, w zakresie w jakim wywłaszczona parcela odpowiada obecnie części działki nr 110/15

i o ustaleniu odszkodowania z tytułu wywłaszczenia ww. nieruchomości oraz o stwierdzeniu wydanie z naruszeniem prawa ww. decyzji,

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr 160 z dnia 2 marca 2011 r., znak: DAP-O-757-1-100/10/11/lch, stwierdzono nieważność decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 28 czerwca 2003 r., znak: RR.VIII.SJ.7723/1-52/03, stwierdzającej nabycie z mocy prawa przez Gminę Kraków, nieodpłatnie, prawa własności do działek o numerach: 110/15 i 110/16 (obręb nr 17 Grzegórzki, jednostka ewidencyjna Kraków-Śródmieście) - w części dotyczącej działki aktualnie oznaczonej nr 110/18 (powstałej z podziału działki nr 110/15) oraz o odmówiono stwierdzenia nieważności ww. decyzji w części dotyczącej działek aktualnie oznaczonych numerami: 110/17 i 110/19.

Z powyższego wynika, że Pani Irena Kielian, poprzednik prawny Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana, oraz Pan Mariusz Kwinta byli współwłaścicielami działki nr 110/18 (powstałej z podziału działki nr 110/15), zarówno w dniu wydania *decyzji Starosty Wielickiego*, jak i w dniu wydania *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Za zupełnie chybione uznać należy w tym zakresie dywagacje Wojewody Małopolskiego dotyczące toczącego się postępowania o zasiedzenie m.in. działki nr 110/18, i konstatacja organu, że „stan prawny ww. nieruchomości nie był bezsporny” i, że „stan prawny ww. nieruchomości mógł budzić uzasadnioną wątpliwość w dacie orzekania w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, jak i obecnie”.

Zwrócić należy uwagę, że w sprawie ww. postępowania dotyczącego zasiedzenia m.in. działki nr 110/18, do dnia dzisiejszego nie zapadł prawomocny wyrok, zatem moc wiążącą mają ww. ostateczne decyzje.

W ocenie *Ministra*, bezspornym jest, że Pani Irena Kielian, poprzednik prawny Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana, oraz Pan Mariusz Kwinta mieli przymiot strony w postępowaniu zakończonym *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

Przechodząc do oceny, czy w sprawie wystąpiła wskazywana przez Skarżących przesłanka o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, zwrócić należy uwagę, że argumentacja organu pierwszej instancji w tym zakresie jest błędna.

Wojewoda Małopolski, wskazując w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia szereg uchybień oraz koncentrując swoją uwagę na dowodzeniu braku winy po stronie organów, co do prawidłowego ustalenia stron postępowania, zupełnie pominął kwestię oceny wystąpienia przesłanki wymienionej w art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, tj. czy brak udziału Pani Ireny Kielian, poprzednika prawnego Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana, oraz Pana Mariusza Kwinty w postępowaniu zakończonym *decyzją Wojewody Małopolskiego* był przez nich zawiniony, czy też nie.

Za zupełnie pozbawioną podstaw prawnych uznać należy konstatację Wojewody Małopolskiego, że kwestię niezawinionego braku uczestnictwa wnioskodawców w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, należy również rozważyć w kontekście ww. wątpliwości, co do stanu własnościowego działki nr 110/23.

Podobnie stwierdzenie organu pierwszej instancji, że „*zgodnie z katastrem nieruchomości, zarówno na dzień składania wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej tj.: 21 marca 2013 r., jak i nadzień wydania tej decyzji (tj.: 31 lipca 2013 r. właścicielem działki nr 110/18 (obręb 17. jednostka ewidencyjna Kraków-Śródmieście) była Gmina Kraków, nie zaś osoby fizyczne, w tym Pani Irena Kielian i Pan Mariusz Kwinta. W aktach sprawy brak było dokumentów potwierdzających, że skarżący są właścicielami ww. działki*”, uznać należy za chybione.

Sam Wojewoda Małopolski w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazuje, że „*do Wydziału Geodezji Urzędu Miasta Krakowa 8 grudnia 2011 r. wpłynął akt notarialny Rep. A Nr 7681/2011, sporządzony 4 listopada 2011 r. w kancelarii notarialnej Pana Andrzeja Ciby, zgodnie z którym zgłoszono zmiany właścicielskie dotyczące między innymi nieruchomości nr 110/18, ale zaistniała przeszkoda niezależna od Wydziału Geodezji Urzędu Miasta Krakowa, która spowodowała, że nie można było wówczas wpisać ww. zmiany*”.

Ponadto, organ pierwszej instancji zwrócił uwagę, że „*ww. decyzje Wojewody Małopolskiego zostały dostarczone Prezydentowi Miasta Krakowa na adres: Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31 -004 Kraków, a ww. decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji została dostarczona w dwóch egzemplarzach Prezydentowi Miasta Krakowa na adres: Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (w tym jedna „w ramach zadań z zakresu administracji rządowej”). Z treści pisma Wydziału Geodezji Urzędu Miasta Krakowa znak: GD-9.6621.451.2017 z 18 maja 2017 r. wynika, że decyzje Wojewody Małopolskiego z 12 marca 2010 r.: znak: SN.III.KP.7724-58- 07 i znak: SN.III.KP.7724-59-07 nie wpłynęły do Referatu Aktualizacji Danych Podmiotowych Bazy EGiB oraz RCIWN celem aktualizacji ewidencji gruntów i budynków. Również decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 marca 2011 r. znak: DAP-0-757-1-100/10/11/Ich nie wpłynęła do ww. Referatu. Dopiero kopia ww. decyzji została pozyskana przez ww. Referat z Referatu Regulacji Nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz Gminy Kraków, po wpłynięciu ww. zawiadomienia Sądu z 17 września 2014 r.*”

W świetle powyższego, zupełnie niezrozumiałe jest stwierdzenie Wojewody Małopolskiego, że „*wskazane w niniejszej decyzji okoliczności przemawiają za stwierdzeniem, że przesłanka stanowiąca podstawę wznowienia postępowania, tj. brak udziału w postępowaniu strony bez własnej winy (art. 145 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego) nie została spełniona*”.

Skoro bowiem, właściwe organy nie dopełniły ciążącego na nich obowiązku, ujawnienia w katastrze nieruchomości danych, dotyczących własności działki nr 110/18, to nie można w kontekście przesłanki wskazanej w art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, uznać, że Pani Irenie Kielian, poprzednikowi prawnemu Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana, oraz Panu Mariuszowi Kwinta, po pierwsze nie przysługiwał status strony w postępowaniu zakończonym *decyzją Wojewody Małopolskiego*, a co dalej za tym idzie, że w jakikolwiek zawinili w sprawie swojego w nim udziału.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie *Ministra*, Wojewoda Małopolski w prowadzonym postępowaniu naruszył art. 7, 77 § 1 i art. 80 *kpa*. Wskazać należy, że jedną z naczelných zasad procedury administracyjnej jest wynikająca z art. 7 *kpa* zasada prawdy materialnej, zgodnie z którą organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W myśl art. 7 w związku z art. 77 § 1 i art. 80 *kpa*, organ administracji publicznej zobowiązany jest do wszechstronnego i wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz oceny okoliczności sprawy na podstawie całokształtu materiału dowodowego.

Reasumując Pani Irena Kielian, poprzednik prawny Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana, oraz Pan Mariusz Kwinta zostali bez własnej winy pozbawieni możliwości udziału w przedmiotowym postępowaniu, a zatem zaistniała pozytywna przesłanka z art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, co zdaniem *Ministra*, uzasadnia uchylenie *decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 12 czerwca 2017 r.*

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2011 r., sygn. akt IV SA/WA 2056/10), wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dotknięte co najmniej jedną z kwalifikowanych wadliwości procesowych, wyliczonych wyczerpująco w art. 145 § 1 *kpa*. Charakter ustawowych przesłanek wznowieniowych nie jest jednolity, chociaż wszystkie one dotyczą naruszenia przepisów o postępowaniu, które mogło mieć wpływ na kształt decyzji ostatecznej, wydanej w postępowaniu zwykłym. Poza ustaleniem istnienia jednej z przesłanek wznowieniowych, do organu prowadzącego to postępowanie należy zbadanie, na ile okoliczność ta miała wpływ na wydaną decyzję ostateczną i w zależności od tego, podjęcie rozstrzygnięcia na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 *kpa* lub § 2 tego przepisu.

Podkreślenia wymaga, iż rzeczywiste wystąpienie przesłanki, o której stanowi art. 145 § 1 pkt 4 *kpa* samo w sobie nie musi automatycznie przesądzać o wadliwości wydanej w sprawie decyzji ostatecznej. Wyjawienie tych wad i ich usunięcie we wznowionym postępowaniu prowadzi często do konstatacji, że mimo usunięcia tych wad, treść rozstrzygnięcia winna pozostać niezmienną, gdyż jest zgodna z prawem (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 960/97, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 744/06).

Jak przyjmuje się w piśmiennictwie, wznowienie postępowania z tej przyczyny następuje niezależnie od tego, czy brak udziału strony wywarł wpływ na treść decyzji. Przepis art. 145 § 1 pkt 4 *kpa* nie wymaga zatem stwierdzenia, że udział strony spowodowałby inne załatwienie sprawy. Wpływ braku udziału na wynik sprawy może być dopiero oceniony w postępowaniu wznowieniowym. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego z udziałem strony pozwoli wówczas na stwierdzenie, czy dojdzie do zmiany ustaleń stanu faktycznego (por. B. Adamiak (w:) System Prawa Administracyjnego, tom 9, s. 255; por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 maja 1998 r., sygn. akt I SA 2189/97, LEX nr 45705: "Sam fakt braku udziału strony w postępowaniu bądź w jego części bez jej winy stanowi powód do wznowienia postępowania, gdyż art. 145 § 1 pkt 4 *kpa* nie wymaga stwierdzenia, że udział strony spowodowałby inne załatwienie sprawy", por. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 569/11, LEX nr 1109381: "Naruszenie prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu jest podstawą do żądania wznowienia postępowania przez następców prawnych niezależnie od tego, czy naruszenie to miało wpływ na treść decyzji, czy też takiego wpływu nie można stwierdzić").

Należy zauważyć, iż w razie stwierdzenia istnienia podstawy do wznowienia postępowania zakończonych decyzją ostateczną dochodzi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, tak jak ma to miejsce w postępowaniu zwykłym. Decyzje wydane po wznowieniu postępowania dotyczą zatem w końcowym rezultacie bytu prawnego decyzji ostatecznych, wydanych w postępowaniu zwykłym (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2002 r., OPS 11/02, opubl. w ONSA 2003/3/86). Ustawodawca przewidział - wśród możliwych sposobów zakończenia sprawy w ramach wznowionego postępowania - stwierdzenie przez organ wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa wówczas, gdy zaszły co prawda przesłanki wznowienia, lecz jednocześnie wystąpiły przesłanki negatywne z art. 146 *kpa*, tj. m.in. jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść jedynie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 § 2 *kpa*). Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem judykatury: „stwierdzenie przez organ, po przeprowadzeniu postępowania co do przyczyn wznowienia i rozstrzygnięcia istoty sprawy, że w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji dotychczasowej na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146 *kpa*, stwarza podstawę do wydania decyzji na podstawie art. 151 § 2 *kpa* stwierdzającej wydanie dotychczasowej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. W sytuacji więc, gdy w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść decyzja wyłącznie odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (np. gdy merytoryczne zarzuty strony, która nie brała udziału w postępowaniu okażą się nieuzasadnione) brak jest podstaw do wydania decyzji o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 *kpa* (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1764/10).

Powołanie się zatem przez organ na tę przesłankę wymaga wykazania, iż istotnie nie mogłaby zapaść decyzja innej treści, a więc wszystkie jej postanowienia są zgodne z prawem i nie ma podstaw prawnych do przyjęcia innych rozwiązań. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 99/12: „Rozstrzygnięcie takie zakłada, że nie wszystkie wady postępowania administracyjnego mają znaczący wpływ na treść rozstrzygnięcia. Wyjawienie tych wad i ich usunięcie we wznowionym postępowaniu prowadzi często do konstatacji, że pomimo usunięcia tych wad treść rozstrzygnięcia winna pozostać niezmieniona, gdyż jest zgodna z prawem. W tym przypadku nie uchyła się więc zaskarżonej decyzji, jednak w uzasadnieniu decyzji wydanej w trybie art. 151 § 2 *kpa* należy wykazać, jakiego naruszenia prawa procesowego dopuścił się organ administracji w poprzednim postępowaniu oraz że naruszenia te nie miały żadnego wpływu na treść podjętego rozstrzygnięcia w sprawie. Organ winien wykazać, że gdyby nawet uchylił zaskarżoną decyzję, to podjęte nowe rozstrzygnięcie byłoby tożsame z rozstrzygnięciem dotychczasowym, które jest zgodne z prawem”. Organ w uzasadnieniu decyzji stwierdzającej wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa musi wykazać, że wadliwość procesowa nie wpłynęła na prawidłowe zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, a więc stosując art. 146 § 2 *kpa* wykazać, że decyzja dotychczasowa posiada jedynie wadliwości formalne, natomiast w całości była pozbawiona wadliwości materialnej. Oznacza to konieczność przeprowadzenia w całości postępowania, ograniczonego jedynie tożsamością sprawy, w zakresie przepisów materialnych mających zastosowanie w sprawie.

Odmowa wzruszania decyzji ostatecznych (art. 151 § 2, art. 156 § 2 *kpa*) jest zatem swoistym kompromisem pomiędzy zasadą praworządności a zasadą trwałości decyzji ostatecznych, przy czym

w takich przypadkach ustawodawca daje pierwszeństwo tej drugiej zasadzie (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 503/05).

Mając powyższe na uwadze oraz mając na względzie podnoszone przez Skarżących zarzuty, *Minister* ocenił, iż w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka określona w art. 145 § 1 pkt 4 *kpa* jednakże należy odmówić uchylenia *decyzji Wojewody Małopolskiego* z przyczyny określonej z art. 146 § 2 *kpa*, gdyż w wyniku wznowienia postępowania zapadłaby wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

Postępowanie wyjaśniające przeprowadzone po wznowieniu postępowania z udziałem pominiętych uprzednio stron nie doprowadziło do zmiany ustaleń faktycznych, które legły u podstaw wydania *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Zwrócić należy uwagę, że *decyzja Wojewody Małopolskiego* wydana została w oparciu o przepisy *specustawy drogowej*.

W świetle przepisów tej ustawy, zarówno Starosta Wielicki, orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i Wojewoda Małopolski, działający jako organ odwoławczy, pełnili w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które są zobowiązane do wydania – po analizie prawidłowości zgromadzonej w sprawie dokumentacji – decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie będąc jednocześnie uprawnionymi do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*, bowiem stosownie do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dotyczącym przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 454/16, z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14) przyjmuje się, iż organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, "Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji

w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)?". Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nieuregulowanych w *specustawie drogowej*, stosuje się odpowiednio przepisy *Prawa budowlanego*. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *Prawa budowlanego*, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (w niniejszej sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Wynika z powyższego, że decyzja o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1583/13).

Mając na uwadze powyższe, organ odwoławczy pismem z dnia 19 października 2017 r., znak: DLI.1.6621.31.2017.AN.4, przekazał *inwestorowi*:

- wniosek m. in. Pani Ireny Kielian oraz Pana Mariusza Kwinty z dnia 12 czerwca 2014 r. o wznowienie postępowania zakończonych ostateczną *decyzją Wojewody Małopolskiego*,
- odwołanie Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana (następców prawnych Pani Ireny Kielian), reprezentowanych przez Pani Katarzynę Kielian – Łabęcką z dnia 11 lipca 2017 r., od *decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 12 czerwca 2017 r.*

celem wypowiedzenia się co do możliwości ewentualnej zmiany lokalizacji inwestycji na działce o nr ewid. 110/18 obr. 17 Kraków – Śródmieście, aby zminimalizować ingerencję planowanej inwestycji w ww. nieruchomość Skarżących.

Inwestor w piśmie z dnia 7 listopada 2017 r., znak: NO.0700.448.2017, wyjaśnił, że brak jest możliwości wprowadzenia zmian w zakresie przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej na nieruchomości Skarżących z uwagi na fakt, że na działce nr 110/18 obr. 17 Kraków - Śródmieście, zlokalizowany jest projektowany chodnik przyuliczny, okalający zatokę do parkowania pojazdów, gazociąg średniego ciśnienia oraz sieć teletechniczna.

Z uwagi na opisaną powyżej kreacyjną rolę inwestora, a w konsekwencji fakt, że organ administracji nie jest uprawniony do zmiany rozwiązań projektowych przyjętych przez inwestora, stwierdzić należy, że *decyzja Wojewody Małopolskiego*, obarczona jest wadą określoną w art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, tj. strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, jednak zaistnienie tej przesłanki nie powoduje konieczności uchylenia *decyzji Wojewody Małopolskiego*, gdyż w wyniku wznowienia postępowania zapadłaby wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

Pomimo zawiadomienia wnioskodawców o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, Skarżący nie skorzystali z przysługujących im uprawnień, brak jest podstaw do poczynienia ustaleń odmiennych od tych dokonanych w trakcie postępowania, którego wznowienia domagali się Skarżący.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia przyjąć należy, że brak udziału Pani Ireny Kielian, poprzednika prawnego Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana, oraz Pana Mariusza Kwinty w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji nie miał istotnego znaczenia dla sprawy zakończonej ostateczną *decyzją Wojewody Małopolskiego*, a w konsekwencji brak jest podstaw do uchylenia *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

W związku z powyższym, orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji.

Na decyzję przysługuje, na podstawie art. 53 § 1 oraz 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.), skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wnoszona za pośrednictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Wojewoda Małopolski;
2. Starosta Wielicki;
3. Prezydent Miasta Krakowa;
4. Pani Katarzyna Kielian – Łabęcka
pełnomocnik Pani Julii Łabęckiej i Pana Marka Kieliana;
5. Pan Mariusz Kwinta;
6. A/a.

Do wiadomości:

1. Urząd Miasta Krakowa.

MINISTER INWESTYCJI I ROZWOJU

z up.



Jarosław Kapłon

Zastępca Dyrektora

Departamentu Lokalizacji Inwestycji

