



**MINISTER  
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2017 r.

DLI.2.6621.32.2017.MZ.7  
NK: 1254388/17

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), zwanej dalej „Kpa”, po rozpatrzeniu wniosku Pana Jarosława Janiaka, reprezentowanego przez adw. Michała Wójcika o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 12 kwietnia 2017 r., znak: DLI.I.6621.162.2016.MWI.11, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Wielkopolskiego z dnia 26 stycznia 2016 r., znak: IR-III.7821.12.2015.4, orzekającej w części co do istoty sprawy a w pozostałym zakresie utrzymującej w mocy decyzję Prezydenta Miasta Konina Nr 5 z dnia 18 września 2015 r., znak: UA.67401.6.2015, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej, realizowanej w ramach zadania „Budowa ul. Laskówieckiej w Koninie”,

**uchylam w całości**

zaskarżoną decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 12 kwietnia 2017 r., znak: DLI.I.6621.162.2016.MWI.11,

**i orzekam co do istoty sprawy poprzez:**

- I. umorzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Konina Nr 5 z dnia 18 września 2015 r., znak: UA.67401.6.2015 oraz
- II. odmowę stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Wielkopolskiego z dnia 26 stycznia 2016 r., znak: IR-III.7821.12.2015.4.

**UZASADNIENIE**

Prezydent Miasta Konina decyzją nr 5 z dnia 18 września 2015 r., znak: UA.67401.6.2015, zwaną dalej „decyzją Prezydenta Miasta Konina”, zezwolił na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na budowie drogi gminnej, realizowanej w ramach zadania „Budowa ul. Laskówieckiej w Koninie”.

Od *decyzji Prezydenta Miasta Konina* odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniósł Pan Jarosław Janiak, reprezentowany przez adw. Michała Wójcika.

Po rozpatrzeniu ww. odwołania, Wojewoda Wielkopolski decyzją z dnia 26 stycznia 2016 r., znak: IR-III.7821.12.2015.5.4, zwaną dalej „decyzją Wojewody Wielkopolskiego”, orzekł w części co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję *Prezydenta Miasta Konina*.

Na *decyzję Wojewody Wielkopolskiego* skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Pan Jarosław Janiak. Postanowieniem z dnia 30 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Po 171/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu odrzucił ww. skargę z uwagi na niezpełnienie braków formalnych.

W dniu 31 października 2016 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa wpłynął wniosek Pana Jarosława Janiaka, reprezentowanego przez adw. Michała Wójcika, z dnia 27 października 2016 r. o stwierdzenie nieważności *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* w oparciu o przesłanki z art. 156 § 1 pkt 1 i 2 *kpa*.

Minister Infrastruktury i Budownictwa decyzją z dnia 12 kwietnia 2017 r., znak: DLI.I.6621.162.2016.MWI.11, zwaną dalej „decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa”, odmówił stwierdzenia nieważności ww. decyzji Wojewody Wielkopolskiego.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r., nadanym w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 1113, z późn. zm.), w tym samym dniu, Pan Jarosław Janiak reprezentowany przez adw. Michała Wójcika wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa, zarzucając jej:

- 1) naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść decyzji w postaci „przekroczenia dyspozycji art. 11 Kpa w zw. z art. 107 § 3 Kpa” poprzez sporządzenie uzasadnienia bez zachowania konstrukcyjnych wymogów stawianych decyzjom administracyjnym i lakoniczny opis stanu faktycznego oraz faktyczny brak uzasadnienia prawnego,
- 2) przekroczenie dyspozycji art. 156 § 1 pkt 2 Kpa poprzez uznanie, iż decyzja Wojewody Wielkopolskiego w zakresie, w jakim nie uwzględnia kwestii zasadności naruszenia prawa własności odwołującego poprzez brak wskazania ewentualnego rozważenia istnienia rozwiązania alternatywnego zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności, nie stanowi rażącego naruszenia prawa;
- 3) przekroczenia dyspozycji art. 6 Kpa w zw. z art. 107 § 3 Kpa. w zw. z art. 11c ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1496) zwanej dalej „specustawą drogową”, i uznanie, iż rola organu odwołującego sprawdza się jedynie do analizy formalnych aspektów wniosku o realizację inwestycji drogowej.

Skarżący podkreślił, że przepisy art. 7 Kpa w zw. z art. 77 § 1 Kpa w zw. z art. 11c specustawy drogowej normują zasadę, zgodnie z którą organ administracji publicznej jest obowiązany do zebrania całego materiału dowodowego. Zgodnie ze zdaniem wyrażonym w judykaturze zaniechanie przez organ administracji państwowej podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji. Uprawnienie organu administracji państwowej do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tegoż organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym. Organ wydając decyzję jest obowiązany do zachowania staranności w analizie stanu faktycznego, w szczególności do zebrania materiału dowodowego w sposób skrupulatny i wyczerpujący. W tej materii, wobec treści art. 7 Kpa, istnieje wyraźne wskazanie, iż rozstrzygając daną sprawę administracyjną, organ kierować się musi interesem społecznym i słusznym interesem stron.

Organ mając wiedzę o tym, iż bezpośrednio od granicy nieruchomości należącej do skarżącego jest teren, który nie stanowi własności osób prywatnych, zdecydował o tym, by przejąć część nieruchomości skarżącego. Zdaniem skarżącego, taka decyzja jawi się jako nieracjonalna co najmniej z dwóch powodów.

Skarżący wskazał, że zgodnie z treścią art. 23 specustawy drogowej w sprawach nieuregulowanych w stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”. W każdym przypadku wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy brać pod uwagę dyrektywę, zgodnie z którą organ wydający we wskazanym przedmiocie decyzję musi odwołać się do zasad rządzących analogicznymi sytuacjami na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Odesłanie systemowe w tej materii bez wątplenia dotyczy zastosowania art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Zastosowanie wskazanego odesłania nie może budzić wątpliwości wobec art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, który zastrzega dopuszczalność wywłaszczenia jedynie na cele publiczne i wymaga każdorazowego zastosowania konstrukcji kontroli rzeczywistej niezbędności wywłaszczenia, w tym także jego zakresu dla realizacji inwestycji publicznej. Wymóg badania niezbędności wywłaszczenia w oparciu o przedstawione przepisy musi być dokonany nie globalnie, a wobec konkretnej nieruchomości.

Nie jest wystarczające odwołanie się w tym przedmiocie do celu uchwalenia *specustawy drogowej*, czyli uproszczenia i przyspieszenia procedur w przedmiocie wydawania aktów wywłaszczeniowych oraz aktów warunkujących rozpoczęcie inwestycji. Istnienie generalnych przesłanek zastosowania *specustawy drogowej* decyduje wyłącznie o tym, czy decyzja jednostkowa obejmie konkretną nieruchomość z uwagi na wskazany cel publiczny. Cel ten jednak nie przesądza *ex lege*, czy w konkretnym przypadku wywłaszczenie spełnia wymóg niezbędności z art. 21 ust. 2 Konstytucji (skonkretyzowaną poprzez art. 112 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*) będący przesłanką samoistną i odrębną wobec celu przepisanego w ustawie.

Pan Jarosław Janiak, powołując się na orzecznictwo sądownoadministracyjne, podniósł że stworzone przez *specustawę drogową* daleko idące ułatwienia dla organów administracji przy realizacji tego celu publicznego, niewątpliwie powodują ograniczenia uprawnień podmiotów indywidualnych, których nieruchomości znajdują się w pasie planowanej drogi publicznej. Oczywiście w każdym przypadku organy administracji muszą przy orzekaniu uwzględnić również słuszny interes obywateli, a także ocenić, czy występują szczególne względy dotyczące interesu strony skarżącej, które nakazywałyby uznać przedmiotową inwestycję za nieuzasadnioną w świetle celów określonych omawianą *specustawą drogową*.

Z wydanych decyzji nie wynika, iż organ I i II instancji te okoliczności brał pod rozwagę. W uzasadnieniu, czyli części perswazyjnej decyzji nie ma wzmianki w przedmiocie wyważenia interesów prywatnego i publicznego w wymiarze wertykalnym. Decyzja, dotycząca nawet wielu podmiotów jednocześnie, normuje sytuację prawną poszczególnych jednostek. O kierunku jej rozstrzygnięcia nie może decydować oczywiście suma interesów, a jedynie każdy interes z osobna.

Do uznania, iż organ dochował opisanych wymagań nie wystarczy, w opinii skarżącego, pismo z dnia 18 listopada 2015 r., znak:Bwi-7011.15.2013, okoliczność ta musi bowiem znaleźć wyraz w treści decyzji administracyjnej, nie zaś uzupełniająco w treści pism procesowych. Brak takich okoliczności nie może być sanowany przez przepisy *specustawy drogowej*, w tym przepis art. 11d ust. 1 pkt 1 i 3 tej ustawy. Zdaniem skarżącego, jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, iż przepis art. 23 *specustawy drogowej* stanowi *lex specialis* względem art. 11 *specustawy drogowej*, zatem zastosowanie art. 23 wyprzedza zastosowanie art. 11d *specustawy drogowej*.

Niezrozumiała pozostaje w tym kontekście argumentacja organu wydającego niniejszą decyzję. Wnioskodawca nie kwestionuje bowiem tego, iż organ nie ma prawa do korekty rozwiązań przyjętych we wniosku. Nie pozbawia to jednak organu do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Pan Jarosław Janiak wskazał, że na nieruchomości oznaczonej numerem geodezyjnym nr 225/1 prowadzi działalność gospodarczą - tartak, która stanowi jego zasadnicze źródło utrzymania. Pozbawienie prawa własności odwołującego zniweczy dorobek jego życia oraz pozbawi sensu wszelkie inwestycje, które zostały przeprowadzone w trakcie wykonywania działalności zawodowej i uniemożliwi dalsze jej prowadzenie. Prawo do wykonywania działalności gospodarczej stanowi szczególny interes osób trzecich, chroniony poprzez przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności art. 20 ustawy zasadniczej, który wolność działalności gospodarczej oraz własność prywatną stawia na czele zasad tworzących społeczną gospodarkę rynkową. Wskazać w tym miejscu należy, iż ewentualne odszkodowanie dotyczyć będzie jedynie zwrotu wartości nieruchomości, nie zaś wartości jaką niesie za sobą przedsiębiorstwo odwołującego. Nadto odszkodowanie pomija fakt oddziaływania projektowanej drogi na pozostałą, niewywłączoną część nieruchomości. Przeniesienie siedziby determinować będzie konieczność ponownego wkładu w rozwój przedsiębiorstwa, którego charakterystyka opiera się w szczególności na miejscu jej wykonywania oraz bliskości obszarów leśnych.

Skarżący podkreślił, że z uwagi na fakt, iż *decyzja Wojewody Wielkopolskiego*, jest ostateczna został pozbawiony możliwości funkcjonowania na nieruchomości. Przed zajęciem gruntu przechowywał on na nieruchomości zajętej drewno oraz miał plac manewrowy. Obecnie możliwości tej został pozbawiony, a nieruchomość przestała pełnić podstawowe funkcje gospodarcze. W przypadku dalszego utrzymywania obecnego stanu, wnioskodawcy grozi niepowetowana strata oraz szkoda na mieniu.

Po drugie decyzja budzi wątpliwość w materii jej ekonomiki oraz racjonalności skarbowej. Wskazać należy, iż podejmując inwestycję w związku z interesem publicznym kierować należy się przede wszystkim zasadą minimalizacji kosztów. Przeprowadzenie drogi, której oś będzie różniła się od projektowanej o zaledwie kilka metrów, pozwoli umieścić drogę na nieruchomości, która nie jest

własnością osoby prywatnej, a nadto wykluczy roszczenia powoda, w tym spowoduje możliwość uniknięcia wypłaty należnego odszkodowania.

Skarżący zakwestionował również stanowisko zawarte w zaskarżonej *decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa*, dotyczące przesłanek stwierdzenia wystąpienia rażącego naruszenia prawa oraz braku ich wystąpienia w przedmiotowej sprawie. Zdaniem skarżącego, Minister infrastruktury i Budownictwa działający jako organ I instancji, powielił błąd zastosowany przez organy w postępowaniu dotyczącym realizacji inwestycji drogowej. Wszelkie uzasadnienia kolejnych decyzji skupiają się na materii, która nie przystaje do dyspozycji art. 23 *specustawy drogowej*, rażąco naruszając jego elementarną literalną wykładnię.

Skarżący podkreślił ponadto, iż wobec przedstawionej wyżej argumentacji, nie ulega wątpliwości, że organ nie kierował się interesem prywatnym oraz nie konfrontował tego interesu z celami inwestycji publicznej. Przebieg alternatywny trasy w sposób pełny zagwarantowałby interes publiczny, a przesunięcie drogi poza obręb nieruchomości skarżącego pozwoliłoby uniknąć ingerencji w szereg nieruchomości położonych w pasie planowanej inwestycji.

Podmiotem zobowiązanym z tytułu gwarancji wyrażonej w art. 64 Konstytucji RP są władze publiczne, w tym ustawodawca, którego obowiązkiem jest ustanowienie regulacji prawnych zabezpieczających efektywną ochronę prawa własności. Przepis ten wyraża bez wątpienia prawo wolnościowe, gwarantujące jednostce pewną sferę autonomii, w obrębie której państwo nie może ingerować lub może ingerować tylko w ograniczonym zakresie wyznaczonym przez art. 64 ust.3 Konstytucji RP.

Oczywistym w tym kontekście pozostaje stwierdzenie, iż prawo własności nie ma charakteru absolutnego. Możliwość ustanawiania ograniczeń dotyczących treści i zakresu ochrony prawa własności wynika z akceptowanego powszechnie przekonania, że własność pełni także określone funkcje społeczne. Zasady i przesłanki dopuszczalnych ingerencji w sferę prawa własności wyznaczają art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, a mianowicie: wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji, zakaz naruszania istoty prawa własności, określający maksymalną granicę ingerencji oraz przesłanki materialne, a więc wartości, których ochrona usprawiedliwiać może ingerencję w sferę prawa własności.

Nie można mieć wątpliwości, iż samo uchwalenie *specustawy drogowej* służy realizacji celu publicznego. Nie zmienia to jednak faktu, iż stosując przepisy ww. ustawy, organy powołane do jej realizacji nie są uprawnione do samowolnego decydowania o dalszym ograniczeniu prawa własności. Unormowania zawarte bowiem w *specustawie drogowej* nie zwalniają organu od respektowania praw konstytucyjnie chronionych.

W ocenie skarżącego powyższe potwierdza *decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa* w sposób rażący narusza zarówno przepisy prawa materialnego, jak i przepisy prawa procesowego w przedstawionym powyżej zakresie. Organ wydając decyzję pominął fundamentalne zasady postępowania wyrażone przez ustawodawcę w przepisach ustawy zasadniczej — Konstytucji RP. Organy orzekające w przedmiocie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie mogą w sposób dowolny zajmować nieruchomości, które stanowią własność prywatną obywateli.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy został złożony w terminie.

Zgodnie z treścią art. 127 § 3 *Kpa* od decyzji wydanej w I instancji przez ministra bądź samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Po rozpatrzeniu wniosku Pana Jarosława Janiaka o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej *decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa*, stwierdzono, co następuje.

Organ ponownie rozpatrujący sprawę rozpoznał ponownie wniosek skarżącego Pana Jarosława Janiaka o stwierdzenie nieważności *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony w trakcie postępowania zakończonego *decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa*, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego postępowania administracyjnego oraz wydanego w wyniku tego postępowania rozstrzygnięcia, a także rozpatrzył zarzuty zawarte we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

W trakcie postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Minister Infrastruktury i Budownictwa uznał za konieczne ustalenie, czy ww. wniosek o stwierdzenie nieważności dotyczył tylko *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, czy też *decyzji Wojewody Wielkopolskiego i Prezydenta Miasta Konina*.

We wniosku z dnia 27 października 2016 r. wskazano bowiem, iż stanowi on wniosek o stwierdzenie nieważności *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*. Jednakże w uzasadnieniu tego wniosku (strona 8) zakwestionowano poprawność zarówno *decyzji Prezydenta Miasta Konina*, jak i *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, jednakże wprost nie wskazano w petitum wniosku, iż żądaniem objęte jest również stwierdzenie nieważności *decyzji Prezydenta Miasta Konina*.

W konsekwencji, Minister Infrastruktury i Budownictwa pismem z dnia 28 lipca 2017 r., znak: DLI.2.6621.32.2017.MZ.6, wezwał adw. Michała Wójcika, pełnomocnika Pana Jarosława Janiaka do jednoznacznego wskazania zakresu wniosku o stwierdzenie nieważności.

Przy piśmie z dnia 8 sierpnia 2017 r. pełnomocnik Pana Jarosława Janiaka, wskazał iż ww. wniosek dotyczył wyłącznie *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*.

Jednocześnie zauważyć należy, iż *Minister*, zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego, objął zakresem tego postępowania zarówno *decyzję Prezydenta Miasta Konina*, jak i *decyzję Wojewody Wielkopolskiego*.

Również w kontrolowanym rozstrzygnięciu, mimo wskazania w osnowie, iż odmawia się stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, w uzasadnieniu wskazano, iż kontroli poddano obie decyzje, co stało w sprzeczności z wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

W świetle postanowień zawartych w art. 61 *Kpa*, przyjąć należy, że w sytuacji wszczęcia postępowania na wniosek - obowiązkiem organu administracji jest dokładne ustalenie treści żądania strony, która wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania. Organ związany jest tym żądaniem. Treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1415/10). Inaczej mówiąc, to żądanie strony, wyznacza granice sprawy administracyjnej, której załatwienie wyznacza cel postępowania administracyjnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 1059/10).

W razie wątpliwości, co do zakresu, czy przedmiotu żądania jego uszczegółowienie należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt II FSK 1647/14). W sytuacji, gdy w wyniku wadliwych ustaleń organ wszczął postępowanie obowiązany jest następnie zakończyć je decyzją o umorzeniu postępowania. Brak żądania legitymowanego podmiotu przesądza bowiem o jego bezprzedmiotowości (art. 105 § 1 *Kpa*).

W związku z powyższym konieczne było uchylenie *decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa* w całości oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez umorzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *decyzji Prezydenta Miasta Konina* i odmowę stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*.

Po przeprowadzeniu postępowania w zakresie, o którym mowa powyżej, w tym po zapoznaniu się z argumentami zawartymi we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Minister Infrastruktury i Budownictwa stwierdził, że nie zachodzą przesłanki przemawiające za koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*.

W zaskarżonej decyzji prawidłowo wskazano na ogólną zasadę trwałości decyzji administracyjnych z art. 16 *Kpa* oraz na wynikające z niej odstępstwa. Wyczerpująco także wyjaśniono przedmiot i charakter postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, wskazując że postępowanie to 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 *Kpa*. 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. Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, „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” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2095/06, Lex nr 299851).

Ponadto, w kontrolowanym postępowaniu prawidłowo także dokonano zestawienia dokładnie wyjaśnionego stanu faktycznego przedmiotowej sprawy z obowiązującym stanem prawnym, uzasadniając w sposób wyczerpujący przesłanki, którymi organ kierował się przy podejmowaniu rozstrzygnięcia.

W *decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa* wyczerpująco odniesiono się do zarzutów skarżącego – Pana Jarosława Janiaka, dotyczących wskazanych przez niego przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji, tj. wydania jej z rażącym naruszeniem przepisów o właściwości oraz wydania bez podstawy prawnej bądź z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto Minister Infrastruktury i Budownictwa w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wyjaśnił, jak należy rozumieć i interpretować pojęcie rażącego naruszenia prawa.

Odnosząc się do zarzutów skarżącego, zawartych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Minister Infrastruktury i Budownictwa stwierdził, że nie zachodzą przesłanki przemawiające za uchyleniem *decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa*.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut skarżącego dotyczący naruszenia przepisów postępowania, które miało wpływ na treść decyzji w postaci przekroczenia dyspozycji art. 11 *Kpa* w zw. z art. 107 § 3 *Kpa* poprzez sporządzenie uzasadnienia bez zachowania konstrukcyjnych wymogów stawianych decyzjom administracyjnym i lakoniczny opis stanu faktycznego oraz faktyczny brak uzasadnienia prawnego.

Naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 *Kpa*. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01, LEX 75516). Z kolei przepis art. 77 § 1 *Kpa* nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy.

W toku postępowania prowadzonego w sprawie stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* – w ocenie organu ponownie rozpatrującego sprawę – nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych w sposób, o którym pisze skarżący, mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Stwierdzić należy, iż w trakcie przeprowadzonego postępowania Minister Infrastruktury i Budownictwa z całą starannością przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony w toku niniejszej sprawy, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego postępowania administracyjnego oraz wydanego w wyniku tego postępowania rozstrzygnięcia, i w konsekwencji zasadnie odmówił stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, co znalazło wyraz w wydanej *decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa*.

Stanowisko Ministra Infrastruktury i Budownictwa w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy i nieuznaniu argumentacji skarżącej strony, a w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego. Minister Infrastruktury i Budownictwa w sposób odpowiadający art. 107 § 3 *Kpa* uzasadnił swoją decyzję, wskazując przesłanki, które wziął pod rozwagę uznając argumentację Pana Jarosława Janiaka za niezasadną. *Decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa* zawiera szczegółowe uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia z dokładnym wskazaniem przesłanek, które miały wpływ na jego treść. Minister Infrastruktury i Budownictwa w zaskarżonej decyzji odniósł się do poszczególnych zarzutów sformułowanych przez skarżącego wraz ze wskazaniem stosownego uzasadnienia. Nie odniesienie się przez organ nadzoru do argumentów skarżącego w stopniu i formie przez niego oczekiwanych, nie może być równoznaczne z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 11 *Kpa*, wyrażającego zasadę przekonywania. Zaznaczyć w tym miejscu bowiem należy, iż zasada przekonywania sprowadza się do wyjaśnienia osobie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym wydanie innej decyzji było niemożliwe. Organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać osobę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji. Zasada ta nakłada na organ obowiązek dokończenia należytej staranności w wyjaśnieniu osobie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy faktycznego przekonania osoby do prawidłowości podjętej decyzji (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 631/13 opubl. LEX nr 1387627). Podkreślić należy, iż organ nadzoru uzasadnił zaskarżoną decyzję, podając jej podstawę prawną oraz argumenty przemawiające za słusnością podjętego rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu odwoławczego, Minister Infrastruktury i Budownictwa, rozpatrujący wniosek o stwierdzenie nieważności *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, stosownie do treści art. 7, art. 11 art. 77 § 1 *Kpa* i art. 80 *Kpa* w związku z art. 107 § 3 *Kpa*, ocenił całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym również rozważył argumenty przedstawione przez skarżącego.

Jak szeroko podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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, LEX nr 549458).

Za chybiony uznać należy, zarzut przekroczenia dyspozycji art. 156 § 1 pkt 2 *Kpa* poprzez uznanie, iż *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* w zakresie, w jakim nie uwzględniła kwestii zasadności naruszenia prawa własności odwołującego poprzez brak wskazania ewentualnego rozważenia istnienia rozwiązania alternatywnego zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności nie stanowi rażącego naruszenia prawa.

Organ administracji publicznej – wbrew twierdzeniu skarżącego – nie jest zobowiązany do badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej w sytuacji, gdyby np. właściciele nieruchomości zgłosili sprzeciw wobec lokalizacji przedsięwzięcia zaproponowanej przez inwestora.

Przepisy *specustawy drogowej* nie nakładają bowiem obowiązku przedstawienia przez wnioskodawcę różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, dlatego też organy orzekające w I i II instancji mają jedynie obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2012 r., sygn. akt. II OSK 2581/11 LEX nr 1145619) podkreśla się, iż możliwości działania organu architektoniczno-budowlanego wydającego pozwolenie na budowę (za które w niniejszej sprawie uznać trzeba zezwolenie na realizację inwestycji drogowej) w zakresie kontroli decyzji i postanowienia wydanych na podstawie art. 86 i 90 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*”, są w pewnym zakresie ograniczone. Organ ten bowiem nie może wchodzić sam w kompetencje organów badających oddziaływanie inwestycji na środowisko, ani też ich zastępować, bo w takim przypadku niecelowe byłoby współdziałanie organów w ramach swoich kompetencji. Organ wydający pozwolenie na budowę bada więc, czy inwestor spełnił wszystkie wymagania przewidziane w postanowieniu i jeżeli nie ma w tym zakresie wątpliwości nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę, gdyż po spełnieniu wymogów przewidzianych w art. 32 ust. 1 i 4 oraz art. 35 ust. 1 nie zezwala na to przepis art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*. W tym zakresie ww. przepis nie dopuszcza jakiegokolwiek uznania przy wydawaniu pozwolenia na budowę.

Stosownie do treści art. 86 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję, o których mowa w art. 72 ust. 1. Należy przy tym podkreślić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia ma charakter *sui generis* "rozstrzygnięcia wstępnego" względem ewentualnej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i pełni ona względem niej w istocie funkcję preiudycjalną. Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach "środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia" nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane. Następstwem prawnym przyjęcia takiego rozwiązania jest pełne związanie organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stosownie do treści cytowanego już powyżej art. 86 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, postanowieniami wynikającymi z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Oznacza to, że nie może on pominąć żadnych obowiązków i uprawnień wynikających z decyzji środowiskowych. Podnieść również należy, iż organy orzekające w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie są właściwe do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku*. Ponadto, podkreślenia wymaga fakt, iż wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi, w tym wybór wariantu przebiegu przedmiotowej inwestycji, zostały przeanalizowane w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, prowadzonym przez Prezydenta Miasta Konina, zakończonym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 25 czerwca 2014 r., znak: OŚ.6220.11.2014.

Organom administracji publicznej orzekającym w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustawodawca nie przyznał uprawnień do korygowania, zmiany lokalizacji inwestycji zaproponowanej przez inwestora. Niedopuszczalna jest również ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, gdyż miałyby ona charakter pozaprawny. O lokalizacji inwestycji i rozwiązaniach technicznych decyduje inwestor (wnioskodawca), który wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze, a co za tym idzie organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są władne nakazać inwestorowi innej lokalizacji drogi.

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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

*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.

Reasumując, zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII Sa/Wa 585/15, z dnia



20 kwietnia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 2887/14, z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa1987/14, z dnia 23 stycznia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1001/14, z dnia 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2753/13, z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 561/11, z dnia 14 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1722/09), 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 RP i art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu 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).

Co więcej, wyjaśnić należy, 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 *ustawy Prawo budowlane*. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, 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. 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 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Prawo własności jest przedmiotem szczególnej ochrony przewidzianej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to jednak nie jest prawem bezwzględnym, gdyż w art. 64 ust. 1 Konstytucja RP przewiduje możliwość ograniczenia tego prawa w zakresie, w jakim nie narusza ono istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności.

Ustawodawca w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP statuuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty własności. Przepis ten wskazuje przesłankę formalną ograniczenia prawa własności – wymóg ustawy oraz określa maksymalną granicę ingerencji – zakaz naruszania istoty prawa własności. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających ograniczenie prawa własności nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji spełnia funkcję podstawową dla ochrony prawa własności. W sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje bowiem zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, w tym w prawa właściciela (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2209/13, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1999 r., SK 9/98).

Wywłaszczenie nieruchomości zgodnie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jest możliwe jedynie, gdy dokonywane jest na cel publiczny, za słusznym odszkodowaniem. Cel publiczny zdefiniowany został przez ustawodawcę w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1774), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”. Stosownie do art. 6 pkt 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, celem publicznym jest wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji. W postępowaniu zakończonym wydaniem *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* powyższe warunki zostały spełnione. *Specustawa drogowa* służy bowiem realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania. Ustawodawca wyznacza też termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Powyższe dowodzi, iż pomimo pozbawienia własności nieruchomości, dochodzi do wyrównania strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem. 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). Takim celem publicznym jest z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji (przebiegającej przez nieruchomość stanowiącą własność skarżącego), która, jak wynika ze sprawy, stanowi konieczną inwestycję celu publicznego. Brak jest zatem podstaw do podważania *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* z powołaniem się na art. 21 Konstytucji RP.

Zdaniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa, przyjęcie stanowiska, jakoby organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej posiadał uprawnienia w zakresie badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej oraz badania indywidualnych skutków ingerencji w prawo własności z punktu widzenia swobody jego wykonywania, doprowadziłoby do paraliżu inwestycyjnego. Powyższe spowodowałoby bowiem konieczność zamawiania przez organ administracji, przed wydaniem rozstrzygnięcia, wielu ekspertyz specjalistycznych z różnych dziedzin, w tym np. z zakresu projektowania inwestycji liniowych, bezpieczeństwa ruchu drogowego, itd. Przypomnieć zaś należy, iż wołą ustawodawcy ustanawiającego szczególne reguły dotyczące inwestycji w zakresie dróg publicznych było przyspieszenie procesu inwestycyjnego.

Ponadto nie wydaje się możliwe zaprojektowanie drogi publicznej o takim przebiegu przez nieruchomości nie stanowiące własności publicznej, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli tych nieruchomości. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na wywołanie lokalnego konfliktu społecznego, ponieważ to on samodzielnie dokonuje

wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

Zauważyć bowiem należy, że zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *specustawy drogowej*, *ustawy Prawo budowlane* oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego.

Na uwzględnienie nie zasługuje także zarzut przekroczenia dyspozycji art. 6 *Kpa* w zw. z art. 107 § 3 *Kpa* w zw. z art. 11c *specustawy drogowej* poprzez uznanie, iż rola organu odwołującego sprawdza się jedynie do analizy formalnych aspektów wniosku o realizację inwestycji drogowej.

Organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak to już zostało wyjaśnione na stronie 7 i 8 niniejszej decyzji, nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

Oceniając to, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich należy mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13).

Zadaniem organów orzekających w przedmiotowej materii jest zaś 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.

Co zaś tyczy się twierdzenia skarżącego, iż *przepis art. 23 specustawy drogowej* stanowi *lex specialis* względem art. 11 *specustawy drogowej*, a co za tym idzie jego zastosowanie wyprzedza zastosowanie art. 11d *specustawy drogowej*, wyjaśnić należy, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 23 *specustawy drogowej* w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 *specustawy drogowej*, stosuje się przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Przepis ten stanowi tym samym normę kolizyjną polegającą na wskazaniu nie tylko stosowania przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, ale stosowanie ich tylko w sprawach nieuregulowanych w rozdziale *specustawy drogowej*. Z powyższego wynika, że stosowanie przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami* do omawianej sprawy, winno wiązać się z każdorazowym ustaleniem w danej sprawie, czy określona okoliczność faktyczna może być poddana kwalifikacji prawnej w ramach samej *specustawy drogowej*. Dopiero, gdy brak możliwości dokonania takiej kwalifikacji zostanie stwierdzony, konieczne będzie zastosowanie przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Z powyższego wynika, iż art. 23 *specustawy drogowej* stanowi jedynie zasadę prawną, określającą iż, w przypadku braku uregulowań *specustawy drogowej* należy stosować przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, a nie jak twierdzi skarżący, szczególne unormowanie względem art. 11d *specustawy drogowej*. Przepisy *specustawy drogowej* w sposób wyczerpujący traktują kwestię „wyzwłaszczenia nieruchomości”, a w zasadzie ich przejścia z mocy prawa. Przejęcie nieruchomości na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, dokonywane jest z mocy samego prawa, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 12 ust. 4 tej ustawy. Tym samym stwierdzić należy, że uzyskiwanie prawa własności na podstawie art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*, nie jest dokonywane w drodze decyzji administracyjnej o charakterze

konstytutywnym, kreującym skutek przejęcia prawa własności nieruchomości, gdzie przejęcie to jest przedmiotem orzekania w decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, tak jak ma to miejsce w przypadku art. 112 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Klasyczna decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości jest bowiem prawnie określonym aktem, z którym ustawodawca wiąże skutek przejęcia prawa własności nieruchomości. Decyzja ta jednak nie stanowi podstawy do jednoczesnego przejęcia posiadania przedmiotu własności przez podmiot publicznoprawny. Regulacja zawarta w art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*, powoduje natomiast iż przejęcie własności nieruchomości nie jest skutkiem orzekania, lecz skutkiem prawnym decyzji, przypisanym bezpośrednio przez ustawodawcę. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych, jako wydana w określonym czasie, konkretyzuje czas zaistnienia woli ustawodawcy w zakresie uzyskania własności przez podmioty publicznoprawne, tj. z chwilą, gdy decyzja ta stanie się ostateczna. Ponadto decyzja ta konkretyzuje również przedmiot woli ustawodawcy poprzez władcze określenie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, który jest przeznaczony pod lokalizację inwestycji drogowej. Zaistnienie skutku prawnego w postaci uzyskania własności nieruchomości przez podmioty publicznoprawne nie zależy więc od woli organu orzekającego, lecz od jego oceny prawnej dopuszczalności wyznaczenia linii rozgraniczającej teren inwestycji w określonym miejscu. W konsekwencji, nie można przyjąć, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest tożsama w skutkach z klasycznym pojęciem wywłaszczenia, a co za tym idzie nie może być tu mowy o nadrzędnym charakterze przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, czy też o konieczności stosowania reguł zawartych w tej ustawie w zakresie przeznaczania nieruchomości pod drogi w trybie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (zob. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2010).

Wbrew twierdzeniom skarżącego, nie jest również możliwa ocena racjonalności przedmiotowej inwestycji pod kątem jej finansowania. Nie jest bowiem przedmiotem badania kwestia potencjalnej niegospodarności i nieekonomicznego wydatkowania środków publicznych. Analizie podlega jedynie zgodność z prawem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Kwestie związane z finansowaniem inwestycji w żadnym razie nie powinny być przedmiotem badania organów orzekających w sprawie, bowiem nie wynika to ani z przepisów prawa procesowego ani materialnego, zaś ocena wniosku inwestora pod kątem finansowania inwestycji byłaby działaniem pozaprawnym, które niechybnie spotkałoby się z negatywną oceną sądu administracyjnego.

W kontekście tych uwag, Minister Infrastruktury i Budownictwa nie dopatruje się naruszenia art. 6 i 107 § 3 *Kpa* oraz art. 11c *specustawy drogowej*.

Za chybione należy również uznać zarzuty naruszenia art. 23 *specustawy drogowej*, w zw. z art. 112 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* oraz art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*, w zw. z art. 11f ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej* poprzez brak wyważenia interesów prywatnego i publicznego w wymiarze wertykalnym oraz brak analizy w zakresie niezbędności wywłaszczenia.

W ocenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa, w przypadku realizacji celów publicznych niemal zawsze dochodzi do nieuchronnej kolizji interesu publicznego i interesów indywidualnych. Co do zasady, w tego rodzaju sytuacji prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu, chyba że zakres planowanej ingerencji w prawo podmiotowe doprowadziłby do naruszenia jego istoty (art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP*), co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Zaznaczyć przy tym należy, iż przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami* mają zastosowanie w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej tylko w tym zakresie gdy dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji *specustawy drogowej* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt I OSK 1975/14). Z powyższych względów do nabywania nieruchomości pod drogi realizowane na mocy *specustawy drogowej* nie znajduje zastosowania art. 112 i 113 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, gdyż *specustawa drogowa* jest ustawą szczególną (*lex specialis*) w stosunku do *ustawy o gospodarce nieruchomościami* i z mocy jej art. 1 samodzielnie reguluje zasady i warunki przygotowywania inwestycji w zakresie dróg publicznych, w tym m.in. lokalizację, nabywanie nieruchomości i ich podział oraz określa organy właściwe do orzekania w tych sprawach. Regulacje zawarte w *specustawie drogowej* są zabiegiem świadomie przyjętego przez ustawodawcę rozstrzygnięcia szczegółowego w odniesieniu do dróg publicznych.

Odnosząc się zaś do kwestii niezbędności wywłaszczenia w kontekście wyważenia interesów prywatnego i publicznego, wyjaśnić trzeba, iż konieczna jest merytoryczna kontrola zasadności ingerencji w prawa jednostki przy realizacji inwestycji drogowej. Organ administracji publicznej ma

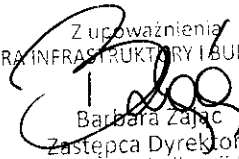
obowiązek badania zasadności zakresu wywłaszczenia określonych nieruchomości pod inwestycję. Podkreślić należy, iż za każdym razem, gdy pojawia się uzasadnione podejrzenie większego niż niezbędne zajęcia nieruchomości pod inwestycję, organ wyjaśnia taką kwestię, wzywając inwestora do szczegółowego uzasadnienia zajęcia danego terenu pod inwestycję drogową. W przypadku, gdy przedstawione przez inwestora wyjaśnienia nie dają podstaw do uznania wywłaszczenia za uzasadnione, organ wzywa inwestora do przedłożenia nowych dokumentów mapowych, na których teren nie będący niezbędnym dla realizacji przedsięwzięcia będzie znajdował się poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, tj. nie będzie podlegał przejęciu pod inwestycję. W sprawie zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, organ II instancji dokonał wszelkich niezbędnych czynności, wyjaśniając kwestię zasadności wywłaszczenia poprzez uzyskanie stanowiska inwestora w tej kwestii. Po jego uzyskaniu, organ stwierdził, iż dla potrzeb realizacji przedmiotowej inwestycji niezbędnym jest zajęcie części nieruchomości skarżącego.

Odnosząc się natomiast do poruszonej przez skarżącego kwestii wysokości odszkodowania oraz zasad jego ustalania, wskazać należy, iż przedmiotowa materia wykracza poza zakres postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, bowiem przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która jest decyzją odrębną od decyzji ustalającej odszkodowania za wywłaszczane nieruchomości. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości przejęte w związku z realizacją inwestycji w zakresie dróg publicznych, stosownie do treści art. 12 ust. 4a i 4b *specustawy drogowej*, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji – w omawianym przypadku organem tym jest Prezydent Miasta Konina. Tym samym ewentualne zarzuty dotyczące kwestii odszkodowawczych w oczywisty sposób nie mogą wpływać na prawidłowość decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, wydanej przez organ II instancji.

Co zaś tyczy się poniesienia przez skarżącego niepowetowanej straty oraz szkody na mieniu, podkreślić trzeba, że ww. kwestie dotyczą w istocie wykupu pozostałej po podziale części nieruchomości, tzw. „resztówki”, która uregulowana jest w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*. Roszczenie o wykup pozostałej po podziale części nieruchomości ma charakter cywilnoprawny i może być dochodzone tylko i wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym, a co za tym idzie również nie może stanowić o wadliwości kontrolowanych decyzji.

Z uwagi na powyższe, orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna. Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 oraz art. 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.), przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Infrastruktury i Budownictwa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Z upoważnienia  
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA  
  
Barbara Zając  
Zastępca Dyrektora  
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

**Otrzymują:**

1. Wojewoda Wielkopolski
- ② Prezydent Miasta Konina
3. Adw. Michał Wójcik  
pełnomocnik Pana Jarosława Janiaka;
4. A/a

**Do wiadomości:**

1. Urząd Miasta Konina

