



Poznań, 20.05.2025 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.6.2025.EFS

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: k.p.a., oraz art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołania Burmistrza Łobżenicy z 1.04.2025 r. (znak: RZI-K.6822.2.2024) od decyzji Starosty Pilskiego z 17.03.2025 r. (znak: AB.6740.1.2025.IV) o odmowie zmiany ostatecznej decyzji Starosty Pilskiego (znak: AB.6740.261.2023.IV) z 19.06.2023 r. udzielającej Gminie Łobżenica zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie i rozbudowie dróg gminnych w miejscowości Luchowo:

**uchylam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę
do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.**

Uzasadnienie

Pismem z 23.12.2024 r. Burmistrz Łobżenicy złożył wniosek o zmianę ostatecznej decyzji Starosty Pilskiego z 19.06.2023 r. (znak: AB.6740.261.2023.IV) udzielającej na rzecz Gminy Łobżenica zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie i rozbudowie dróg gminnych w miejscowości Luchowo, zwanej dalej: decyzją ZRID, w celu „doprowadzenia stanu zgodnego z prawem tj. dokonania zmiany w części dotyczącej wyłączonej nieruchomości oznaczonej jako działka nr 372 położonej w obrębie 0011 Luchowo, gmina Łobżenica w związku z decyzją Wojewody Wielkopolskiego znak SN-VI.7532.2.1744.2024.5 z dnia 27 listopada 2024 r.”.

Odnosnie przeprowadzonego przez Starostę Pilskiego postępowania należy wskazać, że zgodnie z art. 11f ust. 7 specustawy do zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania oraz doręczeń decyzji w sprawie zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy ust. 3-5, z wyłączeniem obowiązku zawiadamiania w drodze obwieszczenia w prasie lokalnej. Starosta Pilski winien więc być zawiadomić o wszczęciu postępowania w sprawie zmiany decyzji ZRID w sposób wskazany przepisami specustawy, czego nie uczynił. W aktach sprawy brak jest dowodów na dokonanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Pismem z 29.01.2025 r. Starosta Pilski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin jej załatwienia do 28.02.2025 r. Pismo to zostało

skierowane jedynie do Urzędu Miejskiego Gminy Łobżenica. W piśmie nie wskazano podmiotu, który zainicjował postępowanie.

Pismem z 26.02.2025 r. Starosta Pilski zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie. Pismo to zostało skierowane do Urzędu Miejskiego Gminy Łobżenica. W piśmie jako podmiot, który zainicjował postępowanie, wskazano Urząd Miejski Gminy Łobżenica.

Na marginesie zauważyć należy, że w aktach sprawy brak jest dokumentów wskazujących na prowadzenie postępowania dowodowego i pozyskiwanie przez organ I instancji jakichkolwiek nowych dowodów w sprawie, w tym przywołanej we wniosku Burmistrza Łobżenicy decyzji Wojewody Wielkopolskiego.

Decyzją z 17.03.2025 r. (znak: AB.6740.1.2025.IV), zwaną dalej: decyzją Starosty Pilskiego, organ I instancji odmówił zmiany ostatecznej decyzji ZRID.

W sentencji decyzji wskazano, że postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem Burmistrza Łobżenicy.

Zgodnie z rozdzielnikiem, decyzja została skierowana do Gminy Łobżenica.

W uzasadnieniu decyzji (por. na przykład str. 5) stwierdzono, że wniosek o zmianę decyzji został złożony przez Gminę Łobżenica.

Decyzja została doręczona do Urzędu Miejskiego Gminy Łobżenica 18.03.2025 r. (ePUAP-UPP155162424).

Zgodnie z art. 11f ust. 3 w związku z art. 11f ust. 7 specustawy, starosta w odniesieniu do dróg gminnych winien doręczyć decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadomić o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczenia, a ponadto wysłać zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

W aktach sprawy brak jest dowodów na dokonanie zawiadomienia o wydaniu decyzji Starosty Pilskiego w drodze obwieszczenia. W związku z powyższym należy stwierdzić, że organ I instancji nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 11f ust. 3 i ust. 7 specustawy.

Pismem z 1.04.2025 r. (znak: RZI-K.6822.2.2024, wpływ do Starostwa Powiatowego w Pile: 1.04.2025 r.) odwołanie od decyzji Starosty Pilskiego złożył Burmistrz Łobżenicy, reprezentowany przez panią Magdalenę Gdaniec - Zastępcę Burmistrza Łobżenicy, wnosząc o jej uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy bądź przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz zarzucając naruszenie następujących przepisów prawa: art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 ze zm.), zwaną dalej: u.p.w.u.p.s., art. 6-8, 80 i 155 k.p.a. oraz art. 12 ust. 4f i art. 12 ust. 7 specustawy, poprzez nieuwzględnienie przez Starostę nabycia drogi, będącej przedmiotem inwestycji, przez Gminę Łobżenica na podstawie ww. przepisu u.p.w.u.p.s., z mocy prawa, nieodpłatnie z dnia 27.05.1990 r. tj. nieruchomości, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 373 o pow. 0,3116 ha, obręb 0011 Luchowo, gm. Łobżenica

KW nr XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, nieuwzględnienie przy ocenie stanu prawnego i faktycznego decyzji Wojewody Wielkopolskiego z 27.11.2024 r. (znak:SN-VI.7532.2.1744.2024.5) stwierdzającej nabycie ww. nieruchomości z mocy prawa, a także nieuwzględnienie interesu społecznego związanego z realizacją inwestycji drogowej i słusznego interesu strony związanej z naliczaniem odszkodowania za nieruchomości, które w wyniku komunalizacji stanowią własność Gminy Łobzenica.

Ww. odwołanie wniesiono w terminie.

Zgodnie z art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy Wojewoda Wielkopolski jest organem właściwym jako organ wyższego stopnia do rozpatrzenia odwołania od decyzji wydanej przez starostę.

W związku z powyższym, odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Starostę Pilskiego pismem z 3.04.2025 r. (znak: AB.6740.1.2025, wpływ wersji elektronicznej: 4.04.2025 r., wpływ akt: 9.04.2025 r.), uzupełnionym pismem z 8.04.2025 r. Pismo Starosty o przekazaniu odwołania do organu II instancji zostało skierowane do wiadomości Burmistrza Łobzenicy.

Odnosząc się do zarzutów odwołania organ II instancji stwierdził, co następuje:

I.

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, Starosta Pilski prowadząc postępowanie nie dopełnił obowiązków dotyczących zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania wynikających z art. 11d ust. 5 specustawy, a także obowiązków dotyczących zawiadomienia w drodze obwieszczenia o wszczęciu postępowania i o wydaniu decyzji, wynikających z art. 11f ust. 3 i ust. 7 specustawy.

W toku postępowania organ I instancji jako uczestników postępowania wskazywał zamiennie: Burmistrza Łobzenicy, Gminę Łobzenica, Urząd Miejski Gminy Łobzenica, i w podobny sposób kierował korespondencją.

Ponadto w aktach sprawy brak jest dowodów na podjęcie przez organ I instancji działań zmierzających do wyjaśnienia zakresu sprawy, np. poprzez jednoznaczne ustalenie wnioskodawcy i pozyskanie wskazanej wcześniej decyzji Wojewody Wielkopolskiego z 27.11.2024 r.

Decyzja Starosty Pilskiego została więc wydana z istotnym naruszeniem przepisów postępowania.

W związku z powyższym wydanie decyzji reformatoryjnej w trybie art. 138 § 2 k.p.a. stanowiłoby naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a.

II.

Wniesione w odwołaniu zarzuty należy uznać za słuszne.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że uzasadnienie inkryminowanej decyzji zawiera szereg teoretycznych rozważań dotyczących stosowania art. 155 k.p.a. niepowiązanych bezpośrednio z rozpatrywaną sprawą, w powiązaniu z art. 31 specustawy oraz zasadą trwałości decyzji administracyjnych.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, że przepisy art. 31 ust. 1 i 2 specustawy dotyczą stwierdzania nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz uwzględniania skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez sąd administracyjny. Nie ma żadnych podstaw, by rozszerzać stosowanie tych przepisów na inne postępowania, na przykład postępowanie w sprawie zmiany decyzji - tym bardziej, że kwestia zmiany decyzji została przez ustawodawcę uregulowana w art. 11f ust. 8 specustawy: „Do zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się odpowiednio przepis art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”.

Co więcej, organ I instancji, mimo przywołania jako podstawy prawnej m.in. art. 11f ust. 8 specustawy oraz przywołaniu go w treści uzasadnienia, całkowicie zignorował w swoich rozważaniach zarówno ten przepis, jak i własne stwierdzenie: „ustawodawca nie wyłączył możliwości stosowania art. 155 k.p.a., co potwierdzają przepisy art. 11c i art. 11f ust. 7 i 8 ustawy z.r.i.d.” (por. str. 4. decyzji Starosty Pilskiego). Zamiast tego organ I instancji oddał się rozważaniom odnośnie faktu rozpoczęcia i zakończenia budowy inwestycji, w których dopatrył się przesłanek z art. 31 ust. 1 i 2 specustawy, stanowiących jego zdaniem przeszkody uniemożliwiające ingerowanie w treść wydanej decyzji ZRID, bądź wstrzymania jej wykonania.

W tym miejscu należy więc przypomnieć, że przedmiotem wniosku o zmianę decyzji ZRID było uwzględnienie faktu, że działka nr 372 obr. 0011 Luchowo, wskazana w tej decyzji jako nieruchomości, która staje się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego, w momencie wydawania decyzji ZRID była już własnością Gminy Łobżenica. Zmiana decyzji ZRID w tym zakresie nie ma więc żadnego wpływu na możliwość realizacji inwestycji, a rozważania organu I instancji w tym zakresie są niezrozumiałe - tym bardziej, że budowa została już zakończona (por. str. 4. i 5. decyzji Starosty Pilskiego).

Za całkowicie niezrozumiałe i błędne należy uznać stwierdzenie Starosty Pilskiego, że przejście z mocy prawa działki nr 372 obr. 0011 Luchowo, dokonane decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nastąpiło wcześniej niż przejście tej działki na rzecz Gminy Łobżenica z mocy prawa na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.w.u.p.s., bowiem decyzja Wojewody Wielkopolskiego z 27.11.2024 r., stwierdzająca nabycie ww. nieruchomości z mocy prawa, została wydana już po wydaniu decyzji ZRID.

Wyjaśnić należy, że komunalizacja mienia na podstawie art. 5 ust. u.p.w.u.p.s. nastąpiła z mocy prawa z dniem wejścia w życie u.p.w.u.p.s., to jest 27.05.1990 r. Decyzja komunalizacyjna nie jest aktem konstytutywnym - ma ona charakter deklaratoryjny (potwierdzający) i jedynie potwierdza przejście prawa własności danego składnika mienia ze Skarbu Państwa na właściwą gminę, a więc stwierdza fakt prawny, jaki zaistniał w dniu wejścia w życie ww. ustawy. Jak podkreśla się w orzecznictwie, skutek ten następuje bez względu na późniejsze zdarzenia prawne. Decyzja jest niezbędna wyłącznie dla potwierdzenia prawa nabytego już z mocy ustawy, a jej istotą jest potwierdzenie, że konkretny podmiot nabył określone prawo z dniem wskazanym w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.w.u.p.s., a więc odnosi się do ówczesnego stanu prawnego nieruchomości.

Reasumując, decyzja Wojewody Wielkopolskiego z 27.11.2024 r. nie zmieniła stanu prawnego nieruchomości, a jedynie go potwierdziła. Ponieważ skutek wynikający z wejścia w życie u.p.w.u.p.s. jest uprzedni do skutku wynikającego z później wydanej decyzji ZRID, to nie ulega wątpliwości, że w momencie wydawania decyzji ZRID działka nr 372 obr. 0011 Luchowo była już własnością Gminy Łobzenica.

III.

Zgodnie z art. 11f ust. 8 specustawy, do zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się odpowiednio przepis art. 155 k.p.a., z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Z wnioskiem o zmianę decyzji ZRID wystąpił Burmistrz Łobzenicy, natomiast z przekazanych wraz z odwołaniem dokumentów wynika, że decyzja ZRID została wydana na rzecz Gminy Łobzenica.

W tym miejscu przypomnieć należy, że na mocy art. 11a specustawy decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla dróg powiatowych i gminnych wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi. Pojęcie zarządcy drogi zdefiniowano w art. 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), zwanej dalej: u.d.p., zgodnie z którym jest to organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Co więcej, art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p. wskazuje wprost, że dla dróg gminnych zarządcą drogi jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zarządcy drogi należy w szczególności pełnienie funkcji inwestora (art. 20 pkt 3 u.d.p.).

W rozumieniu art. 19 ust. 2 u.d.p. ani Gmina Łobzenica (ani tym bardziej Urząd Miejski Gminy Łobzenica, do którego również kierowano korespondencję w sprawie) nie jest więc zarządcą drogi gminnej.

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.):

- art. 2 ust. 2 - gmina posiada osobowość prawną;

- art. 11a ust. 1 - organami gminy są: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta);
- art. 33 ust. 1 - wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy;
- art. 46 ust. 1 - Oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

W związku z powyższym nieuprawnione jest utożsamianie przez Starostę: Burmistrza, Gminy i Urząd, jako jednego podmiotu.

Organ I instancji nie wyjaśnił rozbieżności pomiędzy podmiotem który wystąpił o zmianę decyzji a podmiotem na rzecz którego została wydana decyzja ZRID.

IV.

Art. 155 k.p.a. stanowi, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Przepis art. 154 § 2 k.p.a., który stanowi, że właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji, stosuje się odpowiednio.

Ostateczna decyzja ZRID jest bez wątpienia decyzją, na mocy której strona nabyła prawo.

Jak wskazano wyżej, przepisy specustawy przewidują możliwość zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie zawierają żadnych ograniczeń w tym zakresie, tak więc należy uznać, że przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji.

Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 16.05.2024 r. (sygn. akt II SA/Go 70/24): „Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. nie służy ponownemu rozpoznaniu sprawy zakończonej decyzją ostateczną, ani nie służy rozszerzeniu jego zakresu. Jego celem jest jedynie ustalenie, czy spełniły się przesłanki w nim wymienione, a w konsekwencji - czy możliwa jest zmiana lub uchylenie decyzji ostatecznej, w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego”.

Meritum wniosku Burmistrz Łobzenicy o zmianę decyzji ZRID jest chęć dokonania zmiany jej treści w części dotyczącej działki nr 372 obr. 0011 Luchowo, wyłącznie w zakresie wskazania tej nieruchomości jako podlegającej wywłaszczeniu, podczas gdy z dniem wejścia w życie u.p.w.u.p.s., to jest 27.05.1990 r., działka ta stanowiła własność Gminy Łobzenica.

W analizowanym przypadku stan faktyczny i prawny pozostaje więc niezmienny, bowiem w momencie złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz w momencie wydawania tej decyzji ww. działka stanowiła własność Gminy Łobzenica. Zmiana decyzji ZRID miałaby na celu doprowadzenie jej do zgodności ze stanem istniejącym w momencie wydawania decyzji, który został jedynie potwierdzony decyzją Wojewody Wielkopolskiego z 27.11.2024 r.

Na marginesie należy wskazać, że w analizowanej sprawie mogą ewentualnie mieć zastosowanie przepisy dotyczące wznowienia postępowania administracyjnego (patrz art. 145 k.p.a. i następne).

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Od decyzji przysługuje sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia lub zawiadomienia pozostałych stron o jej wydaniu w drodze obwieszczenia.

Od sprzeciwu pobiera się wpis stały w wysokości 100 zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

Marcin Karpiński

Zastępca Dyrektora

Wydziału Infrastruktury

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują (doręczenie elektroniczne):

- 1) Starosta Pilski,
- 2) Burmistrz Łobzenicy (jako odwołujący),
- 3) Gmina Łobzenica (jako właściciel nieruchomości objętej wnioskiem o zmianę decyzji),
- 4) Aa.

Sprawę prowadzi:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61 8541291, e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl

Godziny obsługi klientów:

poniedziałek, środa, piątek od 8.30 do 15.00, wtorek, czwartek od 12.00 do 15.00.

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

Autor wyłączenia danych: Elżbieta Florek-Stefaniak.