



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 12 maja 2017 r.

DLI.I.6621.179.2016.SG.9
NK:74887/17

DECYZJA

Na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), zwanej dalej „kpa”, po przeprowadzeniu wznowionego z urzędu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 listopada 2014 r., znak: DOII-I-pd/BOII-4pd-772-62-1766/13/14, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, uchylającą w części i umarzającą postępowanie organu pierwszej instancji w tym zakresie, a w pozostałym zakresie utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Kujawsko – Pomorskiego nr 1/ZRID/2013 z dnia 18 stycznia 2013 r., znak: WI.II.ZRID.7820.3.2012.ZD, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa obwodnicy Inowrocławia w ciągu drogi krajowej nr 15 i 25”, sprostowaną postanowieniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 12 stycznia 2015 r., znak: DOII-I-an/pd/BOII-4pd-772-62-53/13/14/15,

I. Uchylam ww. decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 listopada 2014 r. **w części dotyczącej punktu XI**, znajdującego się na stronie 64.

II. Orzekam o istocie sprawy w następujący sposób:

1. **Uchylam** decyzję Wojewody Kujawsko - Pomorskiego nr 1/ZRID/2013 z dnia 18 stycznia 2013 r., **w części** dotyczącej zapisów stanowiących pozycję 44, 45, 122, 128, 129, 157, 210, 221 oraz 269 ustalonych w punkcie 2 ww. decyzji zawierającym oznaczenie nieruchomości, których podział na potrzeby przedmiotowej inwestycji zostaje zatwierdzony, znajdujących się na stronach od 6 do 70,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie w miejsce uchylenia nowych zapisów stanowiących pozycję 44, 45, 122, 128, 129, 157, 210, 221 oraz 269:

„44) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr 41627, oznaczoną numerem 53, o powierzchni 2,2000 ha, na działki:

- 53/1 o powierzchni 0,7819 ha (pozostają przy właścicielu),
- **53/2** o powierzchni **0,1033** ha (pod drogę),
- 53/3 o powierzchni 1,3148 ha (pozostają przy właścicielu),

45) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr 41627, oznaczoną numerem 54/1, o powierzchni 0,0439 ha (w tym przybyło w wyniku nowego pomiaru +0,0008 ha), na działki:

- **54/6** o powierzchni **0,0015** ha (pod drogę),
- 54/7 o powierzchni 0,0424 ha (pozostają przy właścicielu),

122) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr 10291, oznaczoną numerem 4, o powierzchni 0,5500 ha, na działki:

- **4/1** o powierzchni **0,0468** ha (pod drogę),

- 4/2 o powierzchni 0,5032 ha (pozostają przy właścicielu),

128) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr BY11/00070289/4, oznaczoną numerem 29, o powierzchni 0,3636 ha (w tym przybyło w wyniku nowego pomiaru +0,0036 ha), na działki:

- 29/1 o powierzchni 0,3297 ha (pozostają przy właścicielu),

- **29/2** o powierzchni **0,0339** ha (pod drogę),

129) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr 8898, oznaczoną numerem 30, o powierzchni 0,1400 ha, na działki:

- 30/1 o powierzchni 0,1238 ha (pozostają przy właścicielu),

- **30/2** o powierzchni **0,0162** ha (pod drogę),

157) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr 55082, oznaczoną numerem 92, o powierzchni 3,6000 ha, na działki:

- 92/1 o powierzchni 1,5005 ha (pozostają przy właścicielu),

- **92/2** o powierzchni **0,4122** ha (pod drogę),

- 92/3 o powierzchni 1,6873 ha (pozostają przy właścicielu),

210) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr 42139/3, oznaczoną numerem 39, o powierzchni 0,5516 ha (w tym przybyło w wyniku nowego pomiaru +0,1116 ha), na działki:

- **39/1** o powierzchni **0,1543** ha (pod drogę),

- 39/2 o powierzchni 0,3973 ha (pozostają przy właścicielu),

221) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr BY11/00042139/3, oznaczoną numerem 47/2, o powierzchni 1,8400 ha, na działki:

- **47/5** o powierzchni **0,0573** ha (pod drogę),

- 47/6 o powierzchni 1,7827 ha (pozostają przy właścicielu),

269) zapisaną w księdze wieczystej KW Nr 20368, oznaczoną numerem 172, o powierzchni 0,6011 ha (w tym przybyło w wyniku nowego pomiaru +0,0009 ha), na działki:

- 172/1 o powierzchni 0,0550 ha (pozostają przy właścicielu),

- **172/2** o powierzchni **0,1478** ha (pozostają przy właścicielu),

- 172/3 o powierzchni 0,3983 ha (pozostają przy właścicielu),”

2. **Uchylam** decyzję Wojewody Kujawsko - Pomorskiego nr 1/ZRID/2013 z dnia 18 stycznia 2013 r., w części dotyczącej zapisów stanowiących pozycję 43, 45, 120, 126, 127, 155, 203, 214 oraz 260 ustalonych w punkcie 6 ww. decyzji zawierającym oznaczenie nieruchomości powstałych w wyniku podziału, które z dniem w którym decyzja stanie się ostateczna stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, znajdujących się na stronach od 75 do 108 ,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie w miejsce uchylecia nowych zapisów stanowiących pozycję 43, 45, 120, 126, 127, 155, 203, 214 oraz 260:

„43) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr **53/2** o powierzchni 0,1033 ha, KW Nr **41627**,

45) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr 54/6 o powierzchni 0,0015 ha, KW Nr 41627,

120) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr 4/1 o powierzchni 0,0468 ha, KW Nr 10291,

126) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr 29/2 o powierzchni 0,0339 ha, KW Nr BY1I/00070289/4,

127) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr 30/2 o powierzchni 0,0162 ha, KW Nr 8898,

155) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr 92/2 o powierzchni 0,4122 ha, KW Nr 55082,

203) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr 39/1 o powierzchni 0,1543 ha, KW Nr 42139/3,

214) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr 47/5 o powierzchni 0,0573 ha, KW Nr BY1I/00042139/3,

260) działka stanowiąca własność Powiatu Inowrocławskiego, nr 172/2 o powierzchni 0,1478 ha, KW Nr 20368,"

3. W pozostałej części zaskarżoną decyzję Wojewody Kujawsko - Pomorskiego nr 1/ZRID/2013 z dnia 18 stycznia 2013 r., **utrzymuję w mocy.**

UZASADNIENIE

Pan Marek Kowalczyk, pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zwanego dalej „*inwestorem*”, działając na podstawie art. 11a ust. 1 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.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, wystąpił do Wojewody Kujawsko - Pomorskiego z wnioskiem z dnia 5 kwietnia 2012 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn.: „Budowa obwodnicy Inowrocławia w ciągu drogi krajowej nr 15 i 25”, wnosząc jednocześnie o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, działając na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11f, art. 11i ust. 1, art. 12 ust. 1 - 4 oraz ust. 4c - f, art. 16, a także art. 17 *specustawy drogowej* oraz art. 104 *kpa*, Wojewoda Kujawsko - Pomorski wydał w dniu 18 stycznia 2013 r. decyzję Nr 1/ZRID/2013, znak: WI.II.ZRID.7820.3.2012.ZD, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn.: „Budowa obwodnicy Inowrocławia w ciągu drogi krajowej nr 15 i 25”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Kujawsko - Pomorskiego*”, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Ww. decyzja została uzupełniona postanowieniem Wojewody Kujawsko - Pomorskiego z dnia 27 czerwca 2013 r., znak: WI.IV.7820.4.2013 i sprostowana postanowieniem z dnia 27 czerwca 2013 r., znak: WI.IV.7820.4.2013.

Odwwołanie od ww. decyzji wnieśli: *inwestor*, reprezentowany przez Pana Mirosława Jagodzińskiego – Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy oraz Pani Zofia Gałęzewska, Pan Bogdan Gałęzewski, Pani Alina Nawara, Pan Grzegorz Nawara, Pani Teresa Kiełtyka, Pani Mariola Polińska, Pan Zenon Poliński, Pani Katarzyna Skarbińska - Grzelak, Pani Małgorzata Sirko oraz Pan Stanisław Sirko, reprezentowani przez r. pr. Elżbę Kalinską.

Po zapoznaniu się z odwołaniami złożonymi przez Panią Zofię Gałęzewską, Pana Bogdana Gałęzewskiego, Panią Alinę Nawara, Pana Grzegorza Nawara, Panią Mariolę Polińską, Pana Zenona Polińskiego, Panią Teresę Kiełtyka, Panią Katarzynę Skarbińską – Grzelak, reprezentowaną przez Pana Lecha Piotra Skarbińskiego, Panią Małgorzatę Sirko, reprezentowaną przez r. pr. Elżbę Kalinską oraz Pana Stanisława Sirko, reprezentowanego przez r. pr. Elżbę Kalinską, Minister Infrastruktury i Rozwoju w odrębnym

postanowieniu z dnia 30 kwietnia 2014 r., znak: DOII-Ipd/BOII-4pd-772-62-707/13/14, wydanym na podstawie art. 134 *kpa*, stwierdził uchybienie terminu do ich wniesienia.

Natomiast po rozpatrzeniu odwołania *inwestora* decyzją z dnia 10 listopada 2014 r., znak: DOII-Ipd/BOII-4pd-772-62-1766/13/14, zwaną dalej „*decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju*”, organ odwoławczy uchylił w części i umorzył w tym zakresie postępowanie organu pierwszej instancji, uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy *decyzję Wojewody Kujawsko - Pomorskiego*.

Postanowieniem z dnia 12 stycznia 2015 r., znak: DOII-I-an/pd/BOII-4pd-772-62-53/13/14/15, Minister Infrastruktury i Rozwoju sprostował z urzędu błąd pisarski w decyzji *Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Wojewoda Kujawsko – Pomorski przy piśmie z dnia 16 października 2015 r., znak: WIR.III.7820.26.2015, przekazał pismo Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 30 września 2015 r., znak: GN.II.683.15.2015, w którym wskazano, że nieruchomości wymienione w załączniku nr 1 do przedmiotowego pisma, będące przedmiotem *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego*, na dzień jej wydania, nie stanowiły własności Skarbu Państwa, a ich właścicielem był Powiat Inowrocławski. Jak wyjaśniono w ww. piśmie, wpisy w księgach wieczystych i ewidencji gruntów nie były zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym.

Ponadto Zarząd Powiatu Inowrocławskiego wyjaśnił, że nieruchomości wymienione w załączniku nr 1 do przedmiotowego pisma usytuowane były w ciągach dróg publicznych zaliczonych do kategorii dróg powiatowych, które zostały przejęte protokołem zdawczo – odbiorczym przez Powiat Inowrocławski z dniem 1 stycznia 1999 r. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133 poz. 872, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą reformującą*”, mienie Skarbu Państwa będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy kompetencyjnej oraz przepisów niniejszej ustawy z tym dniem stały się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Z ww. pisma wynika także, że dla przedmiotowych nieruchomości nie została wydana decyzja potwierdzająca nabycie ich przez Powiat Inowrocławski.

W oparciu o powyższe wyjaśnienia Zarząd Powiatu Inowrocławskiego wniósł o wznowienie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 i art. 148 *kpa*, z urzędu postępowania zakończonego ostateczną *decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju* w celu uwzględnienia własności nieruchomości Powiatu Inowrocławskiego i ich przejścia z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa.

Do pisma Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 30 września 2015 r., znak: GN.II.683.15.2015, załączono m.in. poświadczona za zgodność z oryginałem kopie: protokołu zdawczo - odbiorczego z dnia 15 stycznia 1999 r., wykazu dróg Powiatu Inowrocławskiego, wypisów z rejestru gruntów według stanu na dzień 31 grudnia 1998 r., dotyczące działek o nr ewid.: 29, 30 i 92 z obrębu Jacewo, 4 z obrębu Balin, 53 i 54/1 z obrębu Gnojno, 39 i 47/2 z obrębu Marulewy, 172 z obrębu Sikorowo, uchwały Zarządu Województwa Kujawsko – Pomorskiego Nr 26/175/2003 z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie nadania drogom publicznym zaliczonym do kategorii dróg powiatowych nowych numerów.

Pismem z dnia 10 grudnia 2015 r., znak: DOII.I.6621.170.2015.ADK.1, Minister Infrastruktury i Budownictwa, zwany dalej „*Ministrem*”, poinformował wnioskodawcę, iż nie widzi podstaw do wznowienia z urzędu postępowania zakończonego ostateczną *decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Uzasadniając powyższe organ właściwy w sprawie wznowienia wskazał, iż zgodnie z art. 60 ust. 1 *ustawy reformującej* mienie Skarbu Państwa, będące we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych z dniem 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawy kompetencyjnej oraz przepisów *ustawy reformującej*, z tym dniem stały się z mocy prawa mieniem właściwych jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, przy czym, zgodnie z ust. 3 tego artykułu, nabycie tego mienia stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Nabycie zatem mienia państwowego przez jednostki samorządu terytorialnego w tym trybie następuje z mocy prawa, to jednak badanie, czy spełnione zostały przesłanki nabycia określone w art. 60 ust. 1 ustawy następuje w postępowaniu administracyjnym, kończącym się decyzją wojewody, wydawaną na podstawie dokonanych w tym postępowaniu ustaleń. Oznacza to, że decyzja wydana na podstawie art. 60 ust. 1 *ustawy reformującej* ma charakter deklaratoryjny (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2001 r., sygn. akt I SA 453/00, wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1261/09).

Z powyższych względów, dopóki nie zostanie wydana dla nieruchomości wskazanych w piśmie Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 30 września 2015 r. decyzja, o której mowa w art. 60 ust. 3 *ustawy reformującej*, brak jest dowodów potwierdzających, iż ww. nieruchomości stanowiły własność Powiatu Inowrocławskiego. Wydanie takiej decyzji niezbędne jest bowiem do potwierdzenia faktu, iż określone nieruchomości przeszły na własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego. W wyroku z dnia 16 maja 2002 r., sygn. akt IV CKN 1071/00, Sąd Najwyższy stwierdził, iż „decyzja wojewody jest wyłącznym dowodem nabycia własności konkretnej nieruchomości. Skoro ustawodawca jednoznacznie wskazał sposób urzędowego potwierdzenia wywłaszczenia, to nie ma możliwości stosowania innych środków dowodowych.” (uchwała Sąd Najwyższego z dnia 21 stycznia 2003 r., sygn. akt III CZP 77/02, opubl. OSNC z 2003 r. nr 11, poz. 144). Tym samym – jak wskazał *Minister* w piśmie z dnia 10 grudnia 2015 r., znak: DOI.I.6621.170.2015.ADK.1 – przedłożenie decyzji, o której mowa w art. 60 ust. 3 *ustawy reformującej*, umożliwi właściwemu w sprawie organowi uruchomienie postępowania wznowieniowego odnośnie decyzji *Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

W dniu 28 listopada 2016 r. wpłynęło do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa pismo Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 22 listopada 2016 r., znak: GN.II.683.15.2015, przekazujące ostateczne decyzje Wojewody Kujawsko – Pomorskiego stwierdzające nabycie przez Powiat Inowrocławski z mocy prawa własności nieruchomości położonych na terenie gminy Inowrocław o nr ewid.: 92/2 z obrębu Jacewo (decyzja z dnia 23 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.57.2016.EZ), 4/1 z obrębu Balin oraz 29/2, 30/2 z obrębu Jacewo (decyzja z dnia 24 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.63.2016.EZ), 53/2 i 54/6 z obrębu Gnojno (decyzja z dnia 2 sierpnia 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.73.2016.EZ), 39/1 i 47/5 z obrębu Marulewy (decyzja z dnia 29 września 2016 r., znak: WSPN.IV.7532.27.2016.MK), 172/2 z obrębu Sikorowo (decyzja z dnia 23 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.112.2016.AF), w celu podjęcia stosownych działań przez organ nadzoru.

Powyższe okoliczności stanowiły, w ocenie organu nadzoru, przesłankę, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 *kpa*, do wznowienia postępowania.

Zgodnie z art. 150 § 1 *kpa* organem administracji publicznej właściwym do wznowienia postępowania jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji.

W niniejszej sprawie decyzją ostateczną jest *decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Uwzględniając fakt, iż obecnie właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U z 2015 r. poz. 1907, ze zm.) - jest *Minister*, działając na podstawie art. 149 § 1 w związku z art. 150 § 1 oraz art. 145 § 1 pkt 5 *kpa*, organ nadzoru wydał postanowienie z dnia 11 stycznia 2017 r., znak: DLI.I.6621.179.2016.SG.1, wznowiające z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zakończonej ostateczną decyzją *Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, sprostowaną postanowieniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 12 stycznia 2015 r., znak: DOI-I-an/pd/BOI-4pd-772-62-53/13/14/15.

Pismem z dnia 24 lutego 2017 r., znak: DLI.I.6621.179.2016.SG.7, organ nadzoru zawiadomił strony o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Wskazał także na przysługujące prawo do zapoznania się z aktami sprawy.

Organ nadzoru zważył, co następuje.

Rozpatrując niniejszą sprawę należy mieć na względzie, że w art. 16 § 1 *kpa* wprowadzona została zasada ogólna trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Przedmiotowa zasada ma istotne znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych, dlatego uważana jest za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego (zob. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, str. 123). Ustanawiając ochronę decyzji ostatecznych przez przyznanie jej cechy trwałości, przepis art. 16 § 1 *kpa* wyznacza jednocześnie granicę tej trwałości.

Od powyższej zasady ustawodawca wprowadza w art. 16 § 1 *kpa*, zdanie drugie, ściśle określone wyjątki. Mianowicie decyzja ostateczna może być wzruszona przez jej uchylenie lub zmianę w trybie

art. 154, art. 155 lub art. 161 *kpa*, w drodze stwierdzenia nieważności w trybie postępowania opartego na zasadzie art. 156 § 1 *kpa*, a także poprzez jej uchylenie na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145 § 1 *kpa*, tj. w wyniku wznowienia postępowania.

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: zarys wykładu*, PWN 1983, s. 242).

Postępowanie wznowieniowe nie jest kontynuacją „zwykłego” postępowania, tj. kolejną jego instancją. W następstwie tego postępowania nie jest dokonywana 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*.

Przepis art. 147 *kpa* określa sposoby wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Zgodnie z tym przepisem, postępowanie administracyjne może zostać wznowione z urzędu albo na żądanie strony. Wznowienie postępowania z urzędu przez organ administracji publicznej jest jego prawem w tym sensie, iż organ nie ma obowiązku wszczynać postępowania w każdej ostatecznie zakończonej sprawie celem sprawdzenia, czy nie zachodzą podstawy do jego wznowienia. Obowiązek wznowienia aktualizuje się natomiast w razie ustalenia przez organ przyczyny wznowienia (patrz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 678/12, z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1482/11 oraz z dnia 27 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2791/00).

Wznawiając postępowanie właściwy organ, tj. organ, który wydał w sprawie „zwykłej” decyzję w ostatniej instancji, bada pierwotnie, czy zaistniały przesłanki wznowienia postępowania, określone w art. 145 § 1 *kpa*. W przypadku, gdy organ ten stwierdzi zaistnienie jednej z przesłanek zawartych w ww. przepisie uchyła decyzję dotychczasową i orzeka co do istoty sprawy. Po rozważeniu poglądów występujących w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2325/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 września 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 807/15), jak również Sądu Najwyższego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II UZP 8/2011), należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że po wznowieniu postępowania możliwe jest, na mocy art. 151 § 1 pkt 2 *kpa*, również jedynie częściowe uchylenie decyzji dotychczasowej i orzeczenie merytoryczne w części uchylonej.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 stycznia 2002 r., sygn. akt V SA 1106/01, nie można podzielić zarzutów, że „decyzja (...) wydana we wznowionym postępowaniu narusza przepis art. 151 § 1 pkt 2 *kpa* z tego względu, że uchyła decyzję dotychczasową w części, a nie w całości. Brak w powołanym przepisie wyraźnej normy dopuszczającej uchylenie decyzji dotychczasowej w części nie oznaczają, że taka możliwość jest wykluczona. Za przyjęciem takiej wykładni przemawia to, że w obrocie prawnym nie powinny pozostawać tylko te części decyzji, które są wadliwe (por. wyrok NSA z dnia 6.05.1998 r., sygn. akt V SA 1305/96)”.

Za słusznością przyjętego w omawianym przypadku rozstrzygnięcia przemawia też, zdaniem organu nadzoru, brzmienie art. 11g ust. 3 *specustawy drogowej* stosownie do którego w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki. Z tych między innymi względów, w ocenie organu, jest możliwe, a nawet konieczne, przyjęcie rozstrzygnięcia dokonanego w niniejszej decyzji w sytuacji, gdy ujawnione okoliczności świadczą jedynie o częściowej wadliwości decyzji ostatecznej.

Podstawę wznowienia postępowania w przedmiotowej sprawie stanowił art. 145 § 1 pkt 5 *kpa*, zgodnie z którym w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję. Przede wszystkim z całą mocą należy podkreślić, że użyty w dyspozycji art. 145 § 1 pkt 5 *kpa* łącznik „lub” („nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody”) wskazuje jednoznacznie na to, że wystąpienie co najmniej jednego z członów tej alternatywy („nowych okoliczności faktycznych” bądź „nowych dowodów” - tzw. alternatywa łączna) stanowi samoistną i wystarczającą podstawę wznowienia postępowania, o ile równocześnie są spełnione pozostałe przesłanki prawne wznowienia postępowania, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 5 *kpa*. Warunkiem „nowej okoliczności” oraz „nowego dowodu” - w rozumieniu ww. przepisu - jest to, aby były one istotne (czyli takie, które mogły mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy) i istniały w dacie wydania decyzji, przy czym nie były znane organowi (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 190/2010). Jeżeli okoliczności te i dowody powstały po dacie wydania ostatecznej decyzji, nie będą mogły stanowić podstawy wznowienia, lecz stanowić będą podstawę do wszczęcia postępowania w nowej sprawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 986/09). Zwrot „wyjdą na jaw”, użyty w art. 145 § 1 pkt 5 *kpa* oznacza, iż istotny jest moment ujawnienia danego dowodu lub okoliczności, czyli udostępnienia ich organowi, przed którym toczyło się postępowanie. Nie jest przy tym istotne, czy nastąpiło to w wyniku zaniedbań tego organu (np. niedokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego), czy z innych powodów (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1256/10).

W niniejszej sprawie z dokumentów załączonych do pisma Zarządu Powiatu Inowrocławskiego z dnia 22 listopada 2016 r., znak: GN.II.683.15.2015, *Minister* uzyskał informacje świadczące o istnieniu nowej okoliczności, istniejącej w dniu wydania ostatecznej decyzji, nie znanej organowi, który wydał decyzję.

Okolicznością tą, w ocenie *Ministra*, jest przedstawienie przez wnioskodawcę dowodów potwierdzających fakt nabycia przez Powiat Inowrocławski z mocy prawa własności niżej wymienionych nieruchomości położonych na terenie gminy Inowrocław o nr ewid.: 92/2 z obrębu Jacewo (decyzja z dnia 23 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.57.2016.EZ), 4/1 z obrębu Balin oraz 29/2, 30/2 z obrębu Jacewo (decyzja z dnia 24 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.63.2016.EZ), 53/2 i 54/6 z obrębu Gnojno (decyzja z dnia 2 sierpnia 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.73.2016.EZ), 39/1 i 47/5 z obrębu Marulewy (decyzja z dnia 29 września 2016 r., znak: WSPN.IV.7532.27.2016.MK), 172/2 z obrębu Sikorowo (decyzja z dnia 23 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.112.2016.AF).

Wyjaśnić należy, iż w dniu wydania *decyzji Wojewody Kujawsko - Pomorskiego*, a także *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, działki o nr ewid. 92/2, 29/2 i 30/2, z obrębu Jacewo, gmina Inowrocław, nr ewid. 4/1 z obrębu Balin, gmina Inowrocław, nr ewid. 53/2 i 54/6 z obrębu Gnojno, gmina Inowrocław, nr ewid. 39/1 i 47/5 z obrębu Marulewy, gmina Inowrocław oraz nr ewid. 172/2 z obrębu Sikorowo, gmina Inowrocław, nie stanowiły własności Skarbu Państwa, co stwierdziły ww. ostateczne decyzje Wojewody Kujawsko – Pomorskiego stwierdzające nabycie przez Powiat Inowrocławski z mocy prawa własności ww. nieruchomości. Zatem zarówno organ pierwszej, jak i drugiej instancji, nie wiedziały o powyższych okolicznościach w momencie wydawania swoich decyzji.

Stosownie do treści materiału dowodowego, stanowiącego podstawę do wydania *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego* oraz *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, jako właściciela nieruchomości stanowiących działki nr ewid. 92, 29 i 30, z obrębu Jacewo, gmina Inowrocław, nr ewid. 4 z obrębu Balin, gmina Inowrocław, nr ewid. 53 i 54/1 z obrębu Gnojno, gmina Inowrocław, nr ewid. 39 i 47/2 z obrębu Marulewy, gmina Inowrocław oraz nr ewid. 172 z obrębu Sikorowo, gmina Inowrocław, ujawniono Skarb Państwa.

Natomiast z uzasadnienia ostatecznych decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego przedłożonych przez Zarząd Powiatu Inowrocławskiego przy piśmie z dnia 22 listopada 2016 r., znak: GN.II.683.15.2015, wynika, że nieruchomości położone na terenie gminy Inowrocław o nr ewid.: 92/2 z obrębu Jacewo (decyzja z dnia 23 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.57.2016.EZ), 4/1 z obrębu Balin oraz 29/2, 30/2 z obrębu Jacewo (decyzja z dnia 24 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.63.2016.EZ), 53/2 i 54/6 z obrębu Gnojno (decyzja z dnia 2 sierpnia 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.73.2016.EZ), 39/1 i 47/5 z obrębu Marulewy (decyzja z dnia 29 września 2016 r., znak: WSPN.IV.7532.27.2016.MK), 172/2 z obrębu Sikorowo (decyzja z dnia 23 czerwca 2016 r., znak: WSPN/DW.7532.112.2016.AF), z dniem 1 stycznia 1999 r. pozostawały we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejętych przez Powiat Inowrocławski. Wyjaśnić trzeba,

iż dowodem potwierdzającym nabycie prawa własności z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r. przez Powiat Inowrocławski wskazanych powyżej nieruchomości są ostateczne decyzje Wojewody Kujawsko – Pomorskiego, wydane na podstawie art. 60 ust. 1 i 3 *ustawy reformującej*.

Należy zatem stwierdzić, iż stan faktyczny odnoszący się do ww. okoliczności, przyjęty przez organ odwoławczy w chwili orzekania nie odpowiadał rzeczywistemu stanowi rzeczy w zakresie podmiotu, któremu przysługiwało prawo własności do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających, a położonych na terenie gminy Inowrocław o nr ewid.: 92/2 z obrębu Jacewo, 4/1 z obrębu Balin oraz 29/2, 30/2 z obrębu Jacewo, 53/2 i 54/6 z obrębu Gnojno, 39/1 i 47/5 z obrębu Marulewy, 172/2 z obrębu Sikorowo.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 i 6 *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności określenie linii rozgraniczających teren oraz oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Stosownie natomiast do art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*, nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej* stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych lub własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Przy czym powyższy skutek nie następuje w sytuacji, gdy dany podmiot, tj. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest już właścicielem nieruchomości, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej*.

Nabycie własności nieruchomości z mocy prawa przez Skarb Państwa – jak to ma miejsce w niniejszej sprawie – lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego jest jednym z najbardziej doniosłych skutków ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż stanowi ograniczenie prawa własności, podlegającego konstytucyjnej ochronie. Oczywiście jest, iż skutkiem powstania prawa własności po stronie podmiotu publicznoprawnego – w omawianym przypadku Skarbu Państwa – jest odebranie tego prawa dotychczasowemu właścicielowi. Zważyć należy na władcze odjęcie prawa własności nieruchomości dotychczasowemu właścicielowi następuje z poszanowaniem konstytucyjnej zasady określonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz.483, z późn. zm.). Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 4f *specustawy drogowej*, odszkodowanie za pozbawienie praw do nieruchomości przejętych pod budowę dróg publicznych przysługuje dotychczasowym właścicielom, użytkownikom wieczystym oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe.

Z analizy punktu 2 rozstrzygnięcia *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego*, zawierającego oznaczenie nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających inwestycję, których podział na potrzeby przedmiotowej inwestycji zostaje zatwierdzony, wynika, że powstałe w wyniku zatwierdzenia ww. decyzją działki stanowiące własność Skarbu Państwa o nr ewid.: 53/2, 54/6 z obrębu Gnojno, 4/1 z obrębu Balin, 29/2, 30/2, 92/2 z obrębu Jacewo, 39/1, 47/5 z obrębu Marulewy oraz 172/2 z obrębu Sikorowo, znajdują się w liniach rozgraniczających teren przedmiotowej inwestycji. Powyższe potwierdzają mapy w skali 1:1000 przedstawiające linie rozgraniczające teren inwestycji, stanowiące załączniki Nr 1.0 do 1.104 do *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Jednocześnie z wniosku *inwestora* o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wynika, że działki o nr ewid.: 53, 54/1 z obrębu Gnojno, 4 z obrębu Balin, 29, 30, 92 z obrębu Jacewo, 39, 47/2 z obrębu Marulewy oraz 172 z obrębu Sikorowo, stanowiły własność Skarbu Państwa. Dodatkowo wskazać należy, że działki o nr ewid.: 53/2, 54/6 z obrębu Gnojno, 4/1 z obrębu Balin, 29/2, 30/2, 92/2 z obrębu Jacewo, 39/1, 47/5 z obrębu Marulewy oraz 172/2 z obrębu Sikorowo, umieszczone zostały – pomimo, że stanowiły własność Skarbu Państwa – w punkcie 6 rozstrzygnięcia *Wojewody Kujawsko – Pomorskiego*, zawierającym wykaz działek, które stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna.

W tym miejscu przypomnieć wypada, że zgodnie z poglądem piśmiennictwa zawartość wyliczenia umieszczonego, zgodnie z dyspozycją art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej*, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma charakter informacyjny, a nie orzecznicy. Tym samym skutek prawny przejęcia prawa własności wynika z treści art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*, a nie z art.11f ust. 1 pkt 6 ww.

ustawy (M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Warszawa 2010).

Z uwagi na powyższe, przyjąć należy, że w momencie wydania *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju* prawo rzeczowe (własność) do działek o nr ewid.: 53/2, 54/6 z obrębu Gnojno, 4/1 z obrębu Balin, 29/2, 30/2, 92/2 z obrębu Jacewo, 39/1, 47/5 z obrębu Marulewy oraz 172/2 z obrębu Sikorowo przysługiwało Powiatowi Inowrocławskiemu. W konsekwencji z chwilą uostatecznienia się decyzji o zezwoleniu na realizację omawianej decyzji Powiat Inowrocławski jako dotychczasowy właściciel nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji powinien utracić prawo własności ww. nieruchomości.

Okoliczność ta nieznana była organowi, który wydał ostateczną decyzję o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Ujawnienie tej okoliczności nastąpiło z chwilą przedłożenia ostatecznych decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego stwierdzających nabycie przez Powiat Inowrocławski prawa własności nieruchomości tam wymienionych.

Podkreślenia wymaga, że dopiero z chwilą wydania mającej charakter deklaratoryjny decyzji, o której mowa w art. 60 ust. 3 *ustawy reformującej*, adresat tejże decyzji może skutecznie powoływać się na swoje prawo. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia z dnia 16 maja 2002 r., sygn. akt IV CKN 1071/00: „Treść przepisu ust. 3 art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, nadającego deklaratoryjnej decyzji wojewody, stwierdzającej nabycie własności ex lege, charakter dokumentu stanowiącego podstawę wpisu tego prawa do księgi wieczystej (analogicznie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych), oznacza, że ta decyzja ostateczna stanowi wyłączny dowód nabycia własności, a powołujący się na spełnienie się skutku nabycia własności z ustawy powinien w oparciu o ten dokument fakt ten wykazać.”

Wobec powyższego, nieruchomości znajdujące się w liniach rozgraniczających, położone na terenie gminy Inowrocław o nr ewid.: 92/2 z obrębu Jacewo, 4/1 z obrębu Balin oraz 29/2, 30/2 z obrębu Jacewo, 53/2 i 54/6 z obrębu Gnojno, 39/1 i 47/5 z obrębu Marulewy, 172/2 z obrębu Sikorowo, powinny stać się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, z dniem w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji stała się ostateczna.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, na gruncie przedmiotowej sprawy zaszła przesłanka określona w art. 145 § 1 pkt 5 *kpa*, która uzasadniała uchylenie *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju* w części, w jakiej utrzymała ona w mocy *decyzję Wojewody Kujawsko - Pomorskiego*, oraz rozstrzygnięcie o istocie sprawy poprzez uchylenie *decyzji Wojewody Kujawsko – Pomorskiego* w części dotyczącej zapisów stanowiących pozycję 44, 45, 122, 128, 129, 157, 210, 221 oraz 269 ustalonych w punkcie 2 ww. decyzji zawierającym oznaczenie nieruchomości, których podział na potrzeby przedmiotowej inwestycji zostaje zatwierdzony i w części dotyczącej zapisów stanowiących pozycję 43, 45, 120, 126, 127, 155, 203, 214 oraz 260 ustalonych w punkcie 6 ww. decyzji zawierającym oznaczenie nieruchomości powstałych w wyniku podziału, które z dniem w którym decyzja stanie się ostateczna stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, oraz orzeczenie w tym zakresie nowych zapisów.

Konsekwencją przedstawionego powyżej stanowiska są zmiany dokonane przez organ nadzoru szczegółowo określone w punkcie II.1 i II.2 niniejszej decyzji.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

W związku z faktem, iż niniejsza decyzja została wydana w pierwszej instancji przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, odwołanie od niej nie przysługuje. Jednakże strona niezadowolona z rozstrzygnięcia może, na podstawie art. 127 § 3 *kpa*, zwrócić się do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
S. Wolanin
Jarosław Kapłon
Zastępca Dyrektora
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Otrzymują:

1. Wojewoda Kujawsko – Pomorski,
2. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
(3 egz. decyzji, w celu wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych),
3. Zarząd Powiatu Inowrocławskiego,
4. A/a.

Do wiadomości:

1. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego,
2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Bydgoszczy,
3. Starosta Inowrocławski
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
4. Starosta Mogileński
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
5. Urząd Gminy Inowrocław,
6. Urząd Miejski w Inowrocławiu,
7. Urząd Miejski w Kruszwicy,
8. Urząd Miejski w Strzelnie,
9. Sąd Rejonowy w Inowrocławiu –
V Wydział Ksiąg Wieczystych,
10. Sąd Rejonowy w Mogilnie –
IV Wydział Ksiąg Wieczystych.