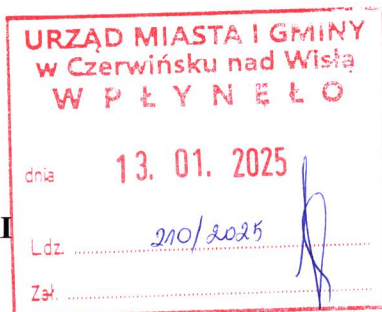


P. Bierski 11
B. 21. 2025



WOJEWODA MAZOWIECKI



Warszawa, 23 grudnia 2024 r.

WIR-I.7821.46.1.2023.HP.EPJ

DECYZJA NR 192/SPEC/2024

Na podstawie art. 157 § 1 i 2 oraz art. 158 § 1, w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572) – dalej Kpa oraz w związku z art. 31 ust 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 zrid, po rozpatrzeniu wniosku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, z dnia 12 września 2023 r., o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Płońskiego Nr 593/2020 z dnia 28 września 2020 r., znak: AB.6740.255.2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Rozbudowie drogi gminnej nr 300201W Raszewo Dworskie”, gmina Czerwińsk, powiat płoński, województwo mazowieckie, w części dotyczącej działki nr 204 (obecnie nr 204/1, nr 204/2, 204/3) w miejscowości Raszewo Dworskie, gmina Czerwińsk nad Wisłą,

stwierdzam, że decyzja Starosty Płońskiego Nr 593/2020 z dnia 28 września 2020 r., znak: AB.6740.255.2020 w części dot. działki nr ewidencyjny 204 z obrębu 0001 Raszewo Dworskie, została wydana z naruszeniem prawa, lecz odmawiam stwierdzenia jej nieważności z uwagi na wystąpienie warunków określonych w art. 31 ust 1 ustawy zrid.

UZASADNIENIE

Starosta Płoński decyzją Nr 593/2020 z dnia 28 września 2020 r., znak: AB.6740.255.2020 na wniosek inwestora: Burmistrza Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Rozbudowie drogi gminnej nr 300201W Raszewo Dworskie”, gmina Czerwińsk, powiat płoński, województwo mazowieckie.

Od decyzji Starosty Płońskiego żadna ze stron biorących udział w postępowaniu nie wniosła odwołania do Wojewody Mazowieckiego. Wskazać należy, że Starosta Płoński stwierdził, iż ww. decyzja Nr 593/2020 z dnia 28 września 2020 r., stała się ostateczna w dniu 24 października 2020 r., jednak z ustaleń Wojewody Mazowieckiego wynika, że inkryminowana decyzja stała się ostateczna w dniu 4 listopada 2020 r.

W dniu 24 października 2023 r. do tutejszego organu wpłynęło pismo z dnia 18 października 2023 r., znak: AB.6740.255.2020 Starosty Płońskiego, przekazujące wniosek z dnia 12 września 2023 r., znak: WA.RUM.033.2300.2023.JR Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o stwierdzenie nieważności decyzji Nr 593/2020 z dnia 28 września 2020 r., znak: AB.6740.255.2020 wydanej na wniosek inwestora: Burmistrza Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Rozbudowie drogi gminnej nr 300201W Raszewo Dworskie”, gmina Czerwińsk, powiat płoński, województwo mazowieckie, w części dot. działki nr ewidencyjny 204 z obrębu Raszewo Dworskie, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa.

W uzasadnieniu Wnioskodawca wskazał, że organ I instancji decyzją Nr 593/2020 z dnia 28 września 2020 r., znak: AB.6740.255.2020 zatwierdził podział nieruchomości działki nr ewidencyjny 204 z obrębu 0001 Raszewo Dworskie na działki nr ew.:204/1, 204/2, 204/3

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5, tel.: (+48) 22 695 69 95 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /t6j4ld68r/skrzytka

www.gov.pl/web/uw-mazowiecki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Mazowiecki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.gov.pl/web/uw-mazowiecki w zakładce ochrona danych osobowych.

z czego działki nr ew.: 204/1 i 204/3 przeznaczona zostały pod pas drogowy drogi gminnej i na mocy ww. decyzji stały się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego, tj. Gminy Czerwińsk nad Wisłą. Ponadto Wnioskodawca wskazał, że „Informacja o gruntach pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi na działce nr 204 była organowi znana, ze względu na opisujący ją rodzaj użytku gruntowego – grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi – Wp (rzeki struga), co w 2010 r. potwierdziła wydana przez Starostę Płońskiego decyzja nr 6/09 z dnia 04.05.2020 r. znak: GG.7012/3/09 o przejściu tych gruntów (w tym działki nr 204) do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nieruchomości gruntowych pokrytych wodami płynącymi”. Zatem działka nr ew. 204 stanowi wody i grunty powierzchniowo płynące „Wp”, które nie podlegają wywłaszczeniu i przeznaczeniu na inne cele.

Wojewoda Mazowiecki na podstawie art. 11f ust. 7 ustawy zrid, w piśmie z dnia 11 marca 2024 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz o możliwości zapoznania się z aktami przedmiotowej sprawy. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczeń na tablicy i w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej w urzędzie wojewódzkim i urzędzie właściwym ze względu na przebieg drogi – tj. Urzędzie Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą. W zawiadomieniach wskazano miejsce, w którym strony mogą zapoznać się z dokumentacją oraz składać ewentualne wnioski.

Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 11 marca 2024 r., znak: WIR-I.7821.46.1.2023.HP, na podstawie art. 50 Kpa, wezwał inwestora do udzielenia informacji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania, czy inwestor rozpoczął budowę na podstawie ww. decyzji Starosty Płońskiego z dnia 28 września 2020 r. znak: AB.6740.255.2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W dniu 21 marca 2024 r., do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło pismo z dnia 14 marca 2024 r. znak: UG.II.271.3.AK.2019-2024, Burmistrza Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą stanowiące odpowiedź na ww. wezwanie, informujące, że inwestor rozpoczął i zakończył roboty budowlane dla zadania inwestycyjnego „rozbudowa drogi gminnej nr 300201W Raszewo Dworskie”, wraz z kopią zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych oraz dziennika budowy.

Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 9 maja 2024 r., znak: WIR-I.7821.46.1.2023.HP, na podstawie art. 10 Kpa, zawiadomił strony o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się co do zebranych dokumentów przed wydaniem decyzji.

Do dnia wydania niniejszej decyzji, żadna ze stron nie skorzystała z ww. prawa.

W toku postępowania nieważnościowego ustalono, co następuje:

Zgodnie z art. 157 § 1 Kpa, właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 § 1 Kpa jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja została wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ.

W myśl art. 11 g ustawy zrid, od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stronie służy odwołanie do organu wyższego stopnia, którym jest wojewoda w przypadku wydania decyzji przez starostę albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w przypadku wydania decyzji przez wojewodę.

Powyższa decyzja nie była badana w postępowaniu odwoławczym i stała się ostateczna w dniu 24 października 2020 r., ponieważ żadna ze stron biorących udział w postępowaniu w sprawie wydania ww. decyzji, nie wniosła od niej odwołania w terminie wskazanym w Kpa.

Z powyższego wynika, że organem właściwym do rozpatrzenia wniosku z dnia 12 września 2023 r., Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty Płońskiego Nr 593/2020 z dnia 28 września 2022 r., znak:

AB.6740.255.2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Rozbudowie drogi gminnej nr 300201 W Raszewo Dworskie”, gmina Czerwińsk nad Wisłą, powiat płoński, województwo mazowieckie, w części dotyczącej działki nr 204 (obecnie działki o nr ew. 204/1, 204/2, 204/3) w miejscowości Raszewo Dworskie, gmina Czerwińsk nad Wisłą, jest Wojewoda Mazowiecki.

Postępowanie w sprawie z wniosku o stwierdzenia nieważności decyzji, składa się z dwóch etapów.

W pierwszym etapie organ prowadzi postępowanie wyjaśniające, które ogranicza się do ustalenia, czy wniosek inicjujący postępowanie nie zawiera braków formalnych oraz czy istnieją przeszkody podmiotowe lub przedmiotowe uniemożliwiające prowadzenie postępowania w sprawie.

Stwierdzenie przez organ właściwy, iż wniosek inicjujący postępowanie nie zawiera braków formalnych, oraz nie zachodzą przeszkody podmiotowe i przedmiotowe uniemożliwiające wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, powoduje przejście do kolejnego etapu, w którym ustaleniu podlega, czy przyczyny stwierdzenia nieważności wskazane we wniosku miały miejsce.

Zgodnie z art. 157 § 2 Kpa postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyną się na żądanie strony lub z urzędu. Wnioskodawcą jest strona postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej, a zatem podmiot uprawniony do żądania stwierdzenia nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Przy tym wniosek jest dopuszczalny pod względem formalnym, co umożliwiło organowi wszczęcie postępowania.

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

Oznacza to, że Wojewoda Mazowiecki rozpatrując sprawę w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji nie rozstrzyga jej ponownie merytorycznie, lecz orzeka wyłącznie w kwestii wadliwości kontrolowanego aktu administracyjnego.

Ponadto zaznaczyć należy, że organ orzekający, dokonując oceny, czy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji bada w tym zakresie stan faktyczny i prawny w dacie jej wydania (wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2073/11). Organ nadzoru stwierdza nieważność decyzji lub wydanie jej z naruszeniem prawa w takim zakresie, w jakim ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 Kpa (wyroki NSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2001 r., sygn. akt IV SA 645/99 oraz z dnia 12 stycznia 1994 r., sygn. akt II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32 WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1903/12 oraz z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2489/12).

W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania, mamy do czynienia z wnioskiem strony biorącej udział w postępowaniu przed organem I instancji o stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, będącej tzw. inwestycją liniową. W tego rodzaju sprawach interes prawny różnych stron postępowania może wynikać z odmiennych okoliczności faktycznych, co powoduje, że różne mogą być też okoliczności uzasadniające stwierdzenie nieważności nawet w oparciu o bardzo ogólną przesłankę rażącego naruszenia prawa. Wyrazem tej specyfiki inwestycji drogowej jest art. 11g ust. 3 ustawy zrid, z którego wynika, że w ocenie ustawodawcy nieważność decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, może być powiązana z pewnym odcinkiem drogi lub konkretną nieruchomością albo działką.

W postępowaniu nieważnościowym prowadzonym w stosunku do decyzji wydanej w sprawie inwestycji liniowej, jaką jest droga, mówiąc o obowiązkach organu nadzorczego,

należy rozróżnić granice kontroli decyzji w ramach przesłanek z art. 156 § 1 Kpa od granic wyznaczonych trasą przebiegu inwestycji przez poszczególne nieruchomości, należące do różnych właścicieli i tym, kto złożył wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji. Jeżeli postępowanie nieważnościowe zostało wszczęte na żądanie strony, to decyzja wydana w tym postępowaniu może dotyczyć kwestionowanej decyzji tylko w tej części, w której odnosi się ona do interesu prawnego składającego wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, bez względu na granice zgłoszonego żądania strony. Z uwagi na fakt, że wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji został złożony tylko przez jednego Wnioskodawcę, to organ nadzoru przeprowadził postępowanie nieważnościowe w takim zakresie, w jakim Wnioskodawca miał interes prawny w rozumieniu przepisów ustawy w związku z art. 157 § 2 Kpa. Interes prawny Wnioskodawcy w tym przypadku był ograniczony i wynikał z prawa własności konkretnej nieruchomości (działka nr ew. 204).

Zgodnie z orzecznictwem sądowo administracyjnym działanie organu w trybie wniosku o stwierdzenie nieważności wymaga zupełnie innego podejścia do sprawy i zasadniczo się różni od postępowania zwykłego. Obowiązkiem organu jest zajęcie się kwestiami ściśle prawnymi (wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2095/06).

Stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji jest wyjątkiem od zasady stabilności i trwałości decyzji administracyjnej, wynikającej z treści art. 16 Kpa. Jej celem jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, ale w ogóle ochrona porządku prawnego. „Bezpieczeństwo prawne” wymaga, by decyzje administracyjne stawały się w określonych warunkach trwałe. Ramy dla zasady stabilności i trwałości decyzji administracyjnych określone są w art. 156 Kpa, który ustanawia dwa rodzaje przesłanek stwierdzenia nieważności tzn. pozytywne i negatywne. Przesłanki pozytywne stwierdzenia nieważności zostały enumeratywnie wymienione w art. 156 § 1 pkt 1-7 Kpa. Przesłanki pozytywne stwierdzenia nieważności z racji ich wyczerpującego wyliczenia nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Powinny być interpretowane dosłownie.

Instytucję stwierdzenia nieważności zalicza się do nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji i stanowi ona odstępstwo od ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych określonej w przepisach Kpa (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 1747/14).

Właściwy organ orzeka o stwierdzeniu nieważności badanej decyzji tylko wówczas, gdy stwierdzi, iż wystąpiła jedna z przesłanek ściśle określonych w art. 156 § 1 Kpa i jednocześnie nie zachodzi żadna z negatywnych przesłanek stwierdzenia nieważności, określonych w art. 156 § 2 Kpa, a więc nie upłynął termin dopuszczalności stwierdzenia nieważności badanego rozstrzygnięcia, ani też rozstrzygnięcie to nie wywołało nieodwracalnych skutków prawnych.

Ponadto zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy zrid. „Nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1107/10 „Ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych mają zastosowanie w konkretnej sprawie dopiero wtedy, kiedy organ stwierdzi, że ma miejsce chociaż jedna z okoliczności wymienionych w art. 156 §1 Kpa”.

Organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, nie jest ograniczony zarzutami zawartymi we wniosku, który zainicjował postępowanie. Organ zobowiązany jest bowiem zbadać całokształt okoliczności faktycznych sprawy niezależnie od treści żądania oraz dokonać oceny kontrolowanego rozstrzygnięcia z punktu widzenia każdej z przesłanek nieważnościowych

określonych przepisem art. 156 § 1 Kpa. „Oceniając, czy zachodzą w sprawie przesłanki wyszczególnione w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, organ w tym zakresie obowiązany jest ustalić zarówno stan faktyczny, jak i stan prawny na dzień wydania decyzji, w stosunku do której toczy się postępowanie o stwierdzenie nieważności. W związku z tym należy ocenić, czy treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu obowiązującego w dniu jej wydania – a to poprzez proste zestawienie ich ze sobą, zaś charakter naruszenia prawa winien powodować, że decyzja ta nie może być zaakceptowana, jako akt prawny wydany przez organ praworządneho państwa i powinna być wyeliminowana z obrotu prawnego.” (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt: IV SA/Po 643/19).

W sytuacji gdy organ stwierdzi brak podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie wszystkich przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 Kpa, to wyklucza zastosowanie art. 31 ust 1 ustawy zrid, i obliuguje organ do wydania decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności skarżonej decyzji.

Rozpoznanie stanu faktycznego przedmiotowej sprawy, sprowadzało się do ustalenia, czy istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Płońskiego, przede wszystkim z przesłanki rażącego naruszenia prawa (art. 156 §1 pkt 2 Kpa), na co wskazywał wniosek z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 31 ust 1 ustawy zrid.

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa sądowno-administracyjnego - o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze skutki spowodowane tą decyzją. Oczywistość naruszenia prawa polega na oczywistej sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę. W sposób rażący może zostać naruszony przepis, którego wykładnia nie budzi zasadniczych wątpliwości. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa, to skutki oceniane z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne, ze względu na które nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządneho państwa (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1994 r., sygn. akt III ARN 13/94 - OSN 1994 z. 3 poz. 36, wyrok NSA z dnia 18 lipca 1994 r., sygn. akt V SA 535/94 - ONSA 1995 Nr 2 poz. 91).

Reasumując powyższe należy wskazać, że rażące naruszenie prawa, to naruszenie oczywiste, ewidentne i ciężkie. Oczywistość naruszenia prawa polega na oczywistej sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną, przy czym nie chodzi tu o błędy w interpretacji prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1988 r., sygn. akt II SA 981/88, ONSA 1988/2/96, z dnia 21 października 1992 r., sygn. akt V SA 86/92, ONSA 1993/1/23). Zarzut rażącego naruszenia prawa musi wynikać z przesłanek nie budzących wątpliwości. Natomiast w sytuacji, gdy zastosowanie przepisu prawa wymaga jego interpretacji i subsumcji do konkretnego stanu faktycznego, nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa (wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1506/00).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 2068/18). Rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 Kpa nie jest każde naruszenie prawa, ale tylko takie, w wyniku, którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Traktowanie naruszenia prawa jako rażące może mieć miejsce wyjątkowo, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność decyzji (wyrok NSA z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2886/18).

Przeszkodę w unieważnieniu decyzji mimo istnienia przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji, stanowi przepis szczególny jakim jest 31 ust. 1 ustawy zrid, który wskazuje, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację

inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Powyższe prowadzi do wniosku, że gdy kumulatywnie zachodzą wskazane warunki (złożenie wniosku po upływie terminu wskazanego w przepisie oraz rozpoczęcie budowy drogi), organ oraz sąd administracyjny nie mogą stwierdzić nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Organ nadzoru w trakcie przeprowadzonego postępowania z wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony w sprawie zakończonej decyzją Starosty Płońskiego, a także rozpatrzył zarzuty zawarte we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie art. 156 § 1 Kpa, przypisując szczególną wagę w postępowaniu przesłance wskazanej w pkt 2 ww. przepisu tj. przesłance wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, ze względu na treść wniosku.

Z treści wniosku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wynika, że Wnioskodawca żąda stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Płońskiego Nr 593/2020 z dnia 28 września 2020 r., w części dot. działki nr ewidencyjny 204 z obrębu 0001 Raszewo Dworskie, która została podzielona na działki: 204/1, 204/2, 204/3, a dwie z tych działek, nr 204/1 i 204/3 przeznaczone zostały pod pas drogowy drogi gminnej, stając się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego tj. Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą z dniem, w którym ww. decyzja stała się ostateczna.

Wnioskujący w treści wniosku wskazał, że działka nr 204 stanowi wody i grunty powierzchniowo płynące „Wp” i stanowi przedmiot odrębnych praw Skarbu Państwa uregulowanych w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087). Dodatkowo grunty te są wyłączone z obrotu cywilnoprawnego z mocy prawa, zatem nie podlegają wywłaszczeniu i przeznaczeniu na inne cele.

Mając na względzie powyższe, Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że decyzja Starosty Płońskiego Nr 593/2020 z dnia 28 września 2020 r., znak: AB.6740.255.2020 w części dotyczącej działki nr ewidencyjny 204 z obrębu 0001 Raszewo Dworskie, została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a konkretnie z naruszeniem art. 20a ust 1 ustawy zrid, co wypełnia dyspozycję art. 158 § 1 pkt 2 Kpa, co za tym idzie zarzut podniesiony w rozpatrywanym wniosku o stwierdzenie nieważności jest zasadny i zasługuje na uwzględnienie.

Zauważyć należy, że w myśl art. 20a ust. 1 ustawy zrid, w przypadku gdy inwestycja drogowa wymaga przejścia przez tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej, właściwy zarządca drogi jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia tego terenu na czas realizacji tej inwestycji. Właściwy zarządca drogi nie później niż w terminie 30 dni przed planowanym zajęciem terenu wód płynących, uzgadnia w drodze pisemnego porozumienia z odpowiednimi podmiotami o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy Prawo wodne, zakres, warunki i termin zajęcia tego terenu. Za szkody wywołane zajęciem terenu przysługuje odszkodowanie ustalone na zasadach wynikających z kodeksu cywilnego, zatem w przypadku braku uzgodnienia w drodze umowy, może być dochodzone przed sądem cywilnym. Obowiązek wypłaty odszkodowania spoczywa na właściwym zarządcy drogi (wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 370/17).

W omawianym przepisie określony został szczególny sposób zajmowania terenów wód płynących, jeżeli zajęcie to spowodowane jest budową drogi publicznej także w tych obszarach, co wynika z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Organ I instancji zatwierdził podział działki nr ewidencyjny 204 z obrębu 0001 Raszewo Dworskie i dwie jej części przeznaczył pod pas drogowy drogi gminnej, która z chwilą ostateczności decyzji Starosty Płońskiego stała się własnością jednostki samorządu terytorialnego.

określonych przepisem art. 156 § 1 Kpa. „Oceniając, czy zachodzą w sprawie przesłanki wyszczególnione w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, organ w tym zakresie obowiązany jest ustalić zarówno stan faktyczny, jak i stan prawny na dzień wydania decyzji, w stosunku do której toczy się postępowanie o stwierdzenie nieważności. W związku z tym należy ocenić, czy treść decyzji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu obowiązującego w dniu jej wydania – a to poprzez proste zestawienie ich ze sobą, zaś charakter naruszenia prawa winien powodować, że decyzja ta nie może być zaakceptowana, jako akt prawny wydany przez organ praworządneho państwa i powinna być wyeliminowana z obrotu prawnego.” (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2020 r., sygn. akt: IV SA/Po 643/19).

W sytuacji gdy organ stwierdzi brak podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie wszystkich przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 Kpa, to wyklucza zastosowanie art. 31 ust 1 ustawy zrid, i obliguje organ do wydania decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności skarżonej decyzji.

Rozpoznanie stanu faktycznego przedmiotowej sprawy, sprowadzało się do ustalenia, czy istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Płońskiego, przede wszystkim z przesłanki rażącego naruszenia prawa (art. 156 §1 pkt 2 Kpa), na co wskazywał wniosek z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 31 ust 1 ustawy zrid.

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa sądowno-administracyjnego - o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze skutki spowodowane tą decyzją. Oczywistość naruszenia prawa polega na oczywistej sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę. W sposób rażący może zostać naruszony przepis, którego wykładnia nie budzi zasadniczych wątpliwości. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa, to skutki oceniane z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne, ze względu na które nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządneho państwa (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1994 r., sygn. akt III ARN 13/94 - OSN 1994 z. 3 poz. 36, wyrok NSA z dnia 18 lipca 1994 r., sygn. akt V SA 535/94 - ONSA 1995 Nr 2 poz. 91).

Reasumując powyższe należy wskazać, że rażące naruszenie prawa, to naruszenie oczywiste, ewidentne i ciężkie. Oczywistość naruszenia prawa polega na oczywistej sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną, przy czym nie chodzi tu o błędy w interpretacji prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1988 r., sygn. akt II SA 981/88, ONSA 1988/2/96, z dnia 21 października 1992 r., sygn. akt V SA 86/92, ONSA 1993/1/23). Zarzut rażącego naruszenia prawa musi wynikać z przesłanek nie budzących wątpliwości. Natomiast w sytuacji, gdy zastosowanie przepisu prawa wymaga jego interpretacji i subsumcji do konkretnego stanu faktycznego, nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa (wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1506/00).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności (wyrok NSA z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 2068/18). Rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 Kpa nie jest każde naruszenie prawa, ale tylko takie, w wyniku, którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Traktowanie naruszenia prawa jako rażące może mieć miejsce wyjątkowo, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność decyzji (wyrok NSA z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2886/18).

Przeszkodę w unieważnieniu decyzji mimo istnienia przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji, stanowi przepis szczególny jakim jest 31 ust. 1 ustawy zrid, który wskazuje, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację

Powyższe stanowi rażące naruszenie prawa, co niewątpliwie spełnia przesłankę określoną w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, bowiem art. 20a ust 1 ustawy zrid nie pozostawia wątpliwości, co do jego bezpośredniego rozumienia. Rażące naruszenie prawa jest więc oczywiste, wyraźne i bezsporne. Treść wskazanego przepisu wskazuje wprost, sposób zajmowanych terenów wód płynących w przypadku inwestycji drogowej objętej przepisami ustawy zrid.

Oczywistość naruszenia prawa ma miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja została wydana wbrew zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisie, a także wtedy, gdy wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub nałożono obowiązki lub też odmówiono ich nadania (nałożenia) (por. K. Glibowski Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2014, str. 660). Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że termin "rażące naruszenie prawa" należy rozumieć jako oczywistą sprzeczność pomiędzy treścią przepisu prawa, a rozstrzygnięciem objętym decyzją.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej, zgodnie z art. 7 Kpa stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co oznacza przede wszystkim obowiązek jednoznacznego i prawidłowego, zgodnie z przepisami prawa, określenia zasięgu planowanej inwestycji i określenie oznaczeń ewidencyjnych nieruchomości. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów Kpa, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Jak już wcześniej zostało wskazane przeszkodę w unieważnieniu decyzji stanowić może art. 31 ust. 1 ustawy zrid, co w tym przypadku ma miejsce, który wskazuje, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Powyższe prowadzi do wniosku, że gdy kumulatywnie zachodzą wskazane warunki (złożenie wniosku po upływie terminu wskazanego w przepisie oraz rozpoczęcie budowy drogi), organ oraz sąd administracyjny nie mogą stwierdzić nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 11c ustawy zrid do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy Kpa z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Należy także zauważyć, że ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy zrid, mają zastosowanie w konkretnej sprawie dopiero wtedy, kiedy organ stwierdzi, że ma miejsce chociaż jedna z okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 Kpa (wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1107/10).

W niniejszej sprawie spełniona została przesłanka określona w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, niemniej jednak, Wojewoda Mazowiecki ustalił, że inwestor rozpoczął i zakończył roboty budowlane, co udokumentował przekładając w dniu 21 marca 2024 r. kopie: zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dziennika budowy.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki ustalił, że wniosek Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie został nadany w Polskiej Placówce Pocztovej Operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r., poz. 1640 ze zm.), w dniu 13 września 2023 r., a decyzja Starosty Płońskiego stała się ostateczna z dniem 4 listopada 2020 r., zatem po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

Mając na względzie powyższe, nie można stwierdzić nieważności decyzji z przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, ponieważ występują warunki wynikające z art. 31 ust. 1 ustawy zrid.

W niniejszej sprawie - jak wskazano wyżej - organ stwierdził rażące naruszenie prawa (w zakresie, w jakim Wnioskodawca miał interes prawny w rozumieniu przepisów ustawy w związku z art. 157 § 2 Kpa) w części dot. podział działki nr ewidencyjny 204 z obrębu 0001 Raszewo Dworskie i przejęcia jej części pod drogę gminną na własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast stwierdzenie nieważności ww. decyzji jest niedopuszczalne, ponieważ występują warunki wynikające z art. 31 ust 1 ustawy zrid. Wystąpienie przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji wymienionych enumeratywnie w art. 156 Kpa, z jednoczesnym wystąpieniem przesłanek określonych w art. 31 ust 1 ustawy zrid uniemożliwia stwierdzenie jej nieważności i zobowiązuje organ do stwierdzenia, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w tych przepisach (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Po 656/20).

W pozostałym zakresie analizy decyzji Starosty Płońskiego prowadzi do stwierdzenia, że nie jest ona obciążona żadną z pozostałych wad wymienionych w art. 156 § 1 Kpa, tj. orzeczenie nie zostało wydane z naruszeniem przepisów o właściwości, bez podstawy prawnej, w tym nie dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; nie zostało skierowane do osoby nie będącej stroną w sprawie; nie było niewykonalne w dniu jego wydania i jego niewykonalność nie miała charakteru trwałego, w razie jego wykonania nie wywołałaby czynu zagrożonego karą oraz nie zawiera wady powodującej jego nieważność z mocy prawa.

Z wyżej wykazanych względów orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji przysługuje stronom prawo wniesienia odwołania do Ministra Rozwoju i Technologii, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję.

Z dniem doręczenia Wojewodzie Mazowieckiemu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Aleksandra Krzoska
Dyrektor Wydziału Infrastruktury i
Rolnictwa

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

1. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
2. Burmistrz Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą - inwestor
3. Starosta Płoński
4. aa.

Do wiadomości:

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Płońsku