



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 21 grudnia 2022 r.

IR-III.7821.5.2022.13

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), 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 2022 r. poz. 176 ze zm.), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołania pani [REDAKTOR] [REDAKTOR] i pana [REDAKTOR] [REDAKTOR] od decyzji Starosty Konińskiego z 17 stycznia 2022 r. (znak: WA.6740.4.4.2021) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn. „Rozbudowa drogi gminnej ul. Konińskiej w Kazimierzu Biskupim”, zwanej dalej: decyzją Starosty Konińskiego:

I. Uchylam w całości punkt I.2. na stronie 1. zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, następującego zapisu:

„2. Należy zapewnić powiązanie realizowanego odcinka drogi gminnej nr 464660P (ul. Konińskiej), poprzez jego kontynuację, z istniejącą drogą gminną, o której mowa w § 1 pkt. 1 uchwały nr LXIII/544/2022 Rady Gminy Kazimierz Biskupi z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r. poz. 7368).”

II. Uchylam w całości załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji: mapę pn. Proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rys. nr 2.1), zawierającą linie rozgraniczające teren,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, nowego załącznika: mapy pn. Proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rys. nr 2.1), określającej linie rozgraniczające teren, która stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 1.

III. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie II.2.2. na stronie 1., w wierszu 6., licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: „KN1N/[REDAKTOR]/[REDAKTOR]” zapisem: „KN1N/[REDAKTOR]/[REDAKTOR]”.

IV. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie III.2. na stronie 2., w wierszu 17., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: „Ko.WA.5161.2021.1.2021” zapisem: „Ko.WA.5161.2024.1.2021”.

V. **Orzekam** poprzez dodanie do punktu V.1. na stronie 2. zaskarżonej decyzji, po zapisie: „Bogdana Karykowskiego” zapisu o następującej treści: „(operat techniczny wpisany przez Starostę Konińskiego do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 19 października 2021 r. pod numerem identyfikatora P.3010.2021.3879)”.

VI. **Uchylam** w Tabeli 1, znajdującej się w punkcie V.3. na stronie 2. zaskarżonej decyzji, wiersz 1, licząc od dołu tabeli, dotyczący działki o nr. ewid. 456/4, obręb 0009 Kazimierz Biskupi (nr przed podziałem)

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, wiersza o następującej treści:

3	456/4	0,0801	456/6	0,0306	KN1N/ [REDACTED]
			456/5	0,0495	

VII. **Uchylam** decyzję Starosty Konińskiego w zakresie, w jakim zatwierdzono następujące elementy projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji:

- stronę tytułową,
- oświadczenie projektantów i sprawdzających (str. 3),
- część opisową (str. 21÷29),
- rys. nr 2.1 Projekt zagospodarowania terenu (str. 33),

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce ww. uchyleń, nowych, odpowiadających im, dokumentów projektowych:

- strony tytułowej,
- oświadczenia projektantów i sprawdzających (str. 3),
- części opisowej (str. 21÷29),
- rys. nr 2.1 Projekt zagospodarowania terenu (str. 33),

które stanowią integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako odpowiednio załączniki nr 2.÷5.

VIII. **Uchylam** decyzję Starosty Konińskiego w zakresie, w jakim zatwierdzono następujące elementy projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego załącznik nr 4 do zaskarżonej decyzji:

- stronę tytułową,
- część opisową (str. 29÷41),
- rys. nr 3.1 Przekroje konstrukcyjne (str. 43),

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce ww. uchyleń, nowych, odpowiadających im, dokumentów projektowych:

- strony tytułowej,

- części opisowej (str. 29÷41),
- rys. nr 3.1 Przekroje konstrukcyjne (str. 43),

które stanowią integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako odpowiednio załączniki nr 6.÷8.

IX. Uchylam część załącznika nr 5 do zaskarżonej decyzji, w zakresie strony tytułowej (zawierającej spis załączników),

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, nowej, odpowiadającej jej, strony tytułowej (zawierającej spis załączników), która stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 9.

X. Orzekam poprzez dodanie do załącznika nr 5 do zaskarżonej decyzji następujących załączników do projektu budowlanego (tj. opinii, uzgodnień i innych dokumentów):

- odpisu protokołu z narady koordynacyjnej nr 13/2022 z 21 czerwca 2022 r. (znak: MN.405.299.2022) wraz z załącznikiem i rysunkiem,
- opinii zarządzającego ruchem - pisma Starosty Konińskiego z 30 maja 2022 r. (znak: ZDP-ZUD-4010-104/2022),

które stanowią integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako odpowiednio załączniki nr 10. i 11.

XI. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:

- 1) znajdujący się w punkcie VIII.1. na stronie 3., w wierszu 14., licząc od dołu strony, zapis: „projektem budowlanym”,
- 2) znajdujący się w punkcie VIII.2. na stronie 3., w wierszu 9., licząc od dołu strony, zapis: „projekt budowlany”,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce ww. uchyleń, nowych, odpowiadającym im, zapisów:

1. „projektem zagospodarowania terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym”,
2. „projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany”.

XII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie VIII.6. na stronie 4., w wierszach 2. i 3., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapisu:

„rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 6 września 2021 r. w sprawie prowadzenia dziennika budowy, montażu i rozbiórki”

zapisem:

„rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki”.

XIII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie X. na stronie 4. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Ustalam, że tymczasowe objekty budowlane należy rozebrać nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego”

zapisem:

- „1. Ustalam obowiązek rozbioru istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.
2. Ustalam obowiązek rozbioru tymczasowych obiektów budowlanych nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.
3. Zezwalam na wykonanie rozbiórek w zakresie określonym w punkcie X.1. i X.2. decyzji.”.

XIV. Uchylam w całości punkty XII. i XIV. na stronach 4. i 5. zaskarżonej decyzji.

XV. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

Decyzją z 17 stycznia 2022 r. (znak: WA.6740.4.4.2021) Starosta Koniński udzielił Wójtowi Gminy Kazimierz Biskupi, zwanemu dalej: zarządcą drogi, zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Postanowieniem z 9 marca 2022 r. (znak: jw.), zwanym dalej: postanowieniem Starosty Konińskiego, organ I instancji sprostował z urzędu oczywistą omyłkę pisarską w treści ww. decyzji.

Od decyzji Starosty Konińskiego odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli państwo [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] (właściciele działki o nr. ewid. [REDAKTOWANE], ark. [REDAKTOWANE], obręb 0009 Kazimierz Biskupi, jedn. ewid. 301003_2, Kazimierz Biskupi), zwani dalej wspólnie: Odwołującymi.

W piśmie z 8 lutego 2022 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 14 lutego 2022 r., data wpływu do Starostwa Powiatowego w Koninie: 18 lutego 2022 r.) Odwołujący zarzucili organowi I instancji wydanie decyzji Starosty Konińskiego z naruszeniem:

- 1) przepisów postępowania, tj.: art. 10 § 1 k.p.a., art. 61 § 4 k.p.a. i 107 § 4 k.p.a. oraz art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a.;
- 2) prawa materialnego, tj. art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy, poprzez brak wzięcia pod uwagę aktualnego przeznaczenia działki o nr. ewid. [REDAKTOWANE], w tym prowadzonego przez właścicieli nieruchomości [REDAKTOWANE], planowanej inwestycji na przedmiotowej nieruchomości, działania Gminy Kazimierz Biskupi na szkodę dotychczasowych właścicieli nieruchomości oraz braku określenia w zaskarżonej decyzji: szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, obowiązku budowy i okresu użytkowania istniejących na działce budynków, obowiązku i terminów rozbioru istniejących obiektów

budowlanych, szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie i obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu.

Z uwagi na powyższe, Odwołujący wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji oraz odmowę wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący przedstawili argumentację przemawiającą - ich zdaniem - za wniesieniem odwołania oraz uzasadniającą podniesione zarzuty.

Poza ww. żądaniami głównymi, wobec nadania decyzji Starosty Konińskiego rygoru natychmiastowej wykonalności, Odwołujący złożyli także wniosek o jego uchylenie.

Odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Koniński przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołanie wraz z aktami sprawy (pismo z 22 lutego 2022 r., znak: WA.6740.4.4.2021, data wpływu: 23 lutego 2022 r.).

W tym miejscu wskazać należy, że kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 k.p.a. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów k.p.a., a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego - co zostało zaprezentowane w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji - Wojewoda Wielkopolski ponownie rozpatrzył wniosek zarządcy drogi o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Starostę Konińskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie decyzji Starosty Konińskiego, jak również odniósł się do zarzutów wniesionych w odwołaniu.

Pismem z 22 marca 2022 r. (ePUAP-UPP79551961) organ II instancji wezwał zarządcę drogi do ustosunkowania się do uwag wniesionych przez Odwołujących oraz określenia, czy istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający przedstawione żądania, a jeśli nie, to do szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych żądań, wraz z przywołaniem odpowiednich podstaw prawnych.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w ustawowym terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 31 maja 2022 r.

Pismem z 20 kwietnia 2022 r. (data wpływu: 21 kwietnia 2022 r., znak: INR.7013.14.2021, ePUAP-UPP81483438) zarządca drogi udzielił odpowiedzi na ww. wezwanie.

W dniu 13 kwietnia 2022 r. do organu II instancji wpłynęło pismo Odwoływających z 8 kwietnia 2022 r. zatytułowane „pismo w sprawie wraz z uzupełnieniem odwołania (...)”, zwane dalej: pismem nr 2, do którego dołączona została płyta DVD.

Pismem z 21 kwietnia 2022 r. (data doręczenia: 25 kwietnia 2022 r.) organ II instancji przekazał zarządcy drogi pismo nr 2 wraz z załącznikiem celem wypowiedzenia się w sprawie podniesionych przez Odwoływających zarzutów dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej na działce stanowiącej ich własność.

Zarządca drogi udzielił odpowiedzi pismem z 4 maja 2022 r. (data wpływu: 6 maja 2022 r., znak: INR.7013.14.2021, ePUAP-UPP82363243).

Przy piśmie z 16 maja 2022 r. (data doręczenia: 19 maja 2022 r.) organ II instancji przekazał Odwoływającym wyjaśnienia uzyskane od zarządcy drogi, zawierające m.in. stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu i jego uzupełnieniu (tj. piśmie nr 2).

Po szczegółowym zbadaniu akt sprawy, pismem z 6 maja 2022 r. (data doręczenia: 9 maja 2022 r., ePUAP-UPP82450751) Wojewoda Wielkopolski wezwał Starostę Konińskiego do:

- 1) uzupełnienia akt sprawy o dowody (opatrzone stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie) zamieszczenia obwieszczeń o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji Starosty Konińskiego na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Starostwa Powiatowego w Koninie (wraz z datami publikacji);
- 2) złożenia wyjaśnień na okoliczność określenia w decyzji Starosty Konińskiego ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, g, i oraz j specustawy w odniesieniu do nieruchomości o nr. ewid.: 372/3 i 456/3 (obręb 0009 Kazimierz Biskupi), w sytuacji gdy z akt sprawy nie wynika, aby zarządca drogi wnioskował o to, a wskazane nieruchomości w zakresie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych znajdują się w liniach rozgraniczających teren.

Pismem z 6 maja 2022 r. (data doręczenia: 9 maja 2022 r., ePUAP-UPP82450743) organ odwoławczy wezwał zarządcę drogi:

- 1) do złożenia wyjaśnień na okoliczność:
 - a) przedłożenia nieprawidłowo wypełnionego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w którym jako inwestora wskazano Gminę Kazimierz Biskupi, a nie zarządcę drogi,
 - b) zasadności / niezbędności objęcia projektowanymi liniami rozgraniczającymi teren fragmentów działki o nr. ewid. 456/4 (obręb 0009 Kazimierz Biskupi) w zakresie nieobjętym robotami budowlanymi, w szczególności fragmentów, na których zlokalizowane są elementy niezwiązane z funkcjonowaniem drogi, tj. ogródek i ogrodzenie przylegające do działki o nr. ewid. 461/3;
- 2) w odniesieniu do mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, do:

- a) potwierdzenia, że ww. mapa sporządzona została w oparciu o materiały pochodzące z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, poprzez zawarcie całego oświadczenia, o którym mowa w art. 12b ust. 5a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.),
 - b) jednoznacznego określenia linii rozgraniczającej teren;
- 3) w odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego, do wyjaśnienia:
- a) braku wskazania na stronie tytułowej IV kategorii obiektu budowlanego - elementy dróg publicznych, jak: skrzyżowania, zjazdy [por. § 7 ust. 2 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 1679), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie PB],
 - b) braku wskazania na stronie tytułowej projektu zagospodarowania terenu oraz w metryce projektu na rysunku projektu zagospodarowania terenu: danych (imię i nazwisko, specjalność, numer uprawnień budowlanych, data sprawdzenia) i podpisów projektantów sprawdzających (por. § 7 ust. 3 oraz § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie PB),
 - c) braku informacji o obszarze oddziaływania obiektu w części opisowej projektu zagospodarowania terenu (por. § 14 pkt 8 rozporządzenia w sprawie PB),
 - d) czy dla przedmiotowego przedsięwzięcia zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1643), czy przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie WT, w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. przed 13 września 2019 r.,
 - e) braku wskazania, czy projektowane zjazdy, oznaczone kolorem różowym na projekcie zagospodarowania terenu (rys. nr 2.1), są zjazdami publicznymi, o których mowa w § 78 rozporządzenia w sprawie WT, czy indywidualnymi, o których mowa w § 79 rozporządzenia w sprawie WT, a także braku zwymiarowania zjazdów na rysunku projektu zagospodarowania terenu,
 - f) w jaki sposób został spełniony warunek określony w:
 - § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do szerokości pasów ruchu na łukach kołowych w planie,
 - § 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do wymiarów skrajni projektowanej drogi na końcu opracowania,
 - § 106 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do usytuowania projektowanego kolektora kanalizacji deszczowej pod jezdnią,

- § 109 ust. 1 pkt. 11 i 12 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do braku oświetlenia skrzyżowania, przy którym znajdują się przystanki komunikacji zbiorowej oraz oświetlenia dojścia do ww. przystanków,
 - § 119 ust. 3a pkt 2 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do braku wykonania zatoki autobusowej na drodze gminnej nr 464660P (ul. Konińska),
 - § 119 ust. 10 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do odległości wiaty przystankowej od krawędzi jezdni drogi,
- g) naruszenia § 15 ust. 5a rozporządzenia w sprawie WT poprzez zaprojektowanie jednej jezdni z pasem ruchu do ruchu w jednym kierunku o szerokości mniejszej niż 4,00 m,
- h) braku wskazania parametrów (m.in. klasy) dróg gminnych nr: 464660P - ul. Konińska, 464662P - ul. Łąkowa i 464664P - ul. Przyleśna (por. § 14 pkt 7 rozporządzenia w sprawie PB), co było niezbędne m.in. do weryfikacji zgodności z § 71 rozporządzenia w sprawie WT,
- i) braku oznaczenia na rysunku projektu zagospodarowania terenu (rys. nr 2.1) poboczy gruntowych o szerokości 0,75 m wzdłuż drogi, o których mowa na str. 35 projektu architektoniczno-budowlanego,
- j) czy nie występuje kolizja:
- istniejącego słupa energetycznego dwunożnego zlokalizowanego przy granicy działek o nr. ewid.: 372/3 i 456/4, obręb 0009 Kazimierz Biskupi (przy połączeniu z przedmiotową drogą), z projektowanym chodnikiem, a także, czy spełniony jest warunek określony w § 44 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do szerokości chodnika w miejscu występowania ww. słupa,
 - istniejącego słupa energetycznego zlokalizowanego na działce o nr. ewid. 456/4 (nr po podziale: 464/6), obręb 0009 Kazimierz Biskupi, z przedmiotową inwestycją,
- k) czy zaprojektowano zjazdy na działki o nr. ewid.: 462/4 i 463/3, obręb 0009 Kazimierz Biskupi, a także, czy zakończenie projektowanej drogi (na styku z ww. nieruchomościami) stanowi plac do zawracania, o którym mowa w § 125 rozporządzenia w sprawie WT, czy przewiduje się połączenie projektowanej drogi gminnej na jej zakończeniu z odcinkiem drogi na działce o nr. ewid. 465/1, obręb 0009 Kazimierz Biskupi,
- l) naruszenia art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 1393 ze zm.), zwanej dalej: ustawą o drogach publicznych, poprzez brak zlokalizowania kanału technologicznego w pasie drogowym,
- m) czy fragment działki o nr. ewid. 465/1 pomiędzy działkami o nr. ewid.: 462/4 i 463/3, obręb 0009 Kazimierz Biskupi, posiada status drogi publicznej (gminnej) w myśl ustawy o drogach publicznych,
- n) braku opinii zarządzającego ruchem, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784).

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 22 lipca 2022 r.

W odpowiedzi na wezwanie, pismem z 19 maja 2022 r. (data wpływu: 23 maja 2022 r., znak: WA.6740.4.4.2021) organ I instancji:

- 1) przekazał dowody zamieszczenia obwieszczeń o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji Starosty Konińskiego na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Starostwa Powiatowego w Koninie;
- 2) wyjaśnił, że określił w decyzji Starosty Konińskiego ustalenia wynikające z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, g, i oraz j specustawy w odniesieniu do nieruchomości o nr. ewid.: 372/3 i 456/3 (obręb 0009 Kazimierz Biskupi), gdyż przedłożony projekt zagospodarowania terenu przewidywał wykonanie robót budowlanych, o których mowa w przywołanych powyżej jednostkach redakcyjnych specustawy.

Pismami z 6 czerwca 2022 r. (data wpływu: 15 czerwca 2022 r., znak: INR.7013.14.2021, ePUAP-UPP84917237) i 30 sierpnia 2022 r. (data wpływu: 30 sierpnia 2022 r., znak: jw., ePUAP-UPP89329828) zarządca drogi zwracał się z prośbą o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi na wezwanie z 6 maja 2022 r.

Wojewoda Wielkopolski przychylił się do ww. wniosków, o czym informował odpowiednio pismami z 15 czerwca 2022 r. (ePUAP-UPP84968669) i 31 sierpnia 2022 r. (ePUAP-UPP89442779). Jednocześnie w piśmie z 15 czerwca 2022 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 30 września 2022 r.

W odpowiedzi na wezwanie, zarządca drogi pismem z 15 września 2022 r. (data wpływu: 15 września 2022 r., znak: INR.7013.14.2021, ePUAP-UPP90367754):

- 1) wyjaśnił, że:
 - a) na działce o nr. ewid. 456/4 zaprojektowane zostały zjazdy według załączonego projektu zagospodarowania terenu,
 - b) na przekazanej mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi widnieje pełna treść oświadczenia i klauzuli urzędowych, a także dokonano korekty linii rozgraniczających teren,
 - c) na stronach tytułowych projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego uzupełniono IV kategorię obiektu budowlanego,
 - d) dane i podpisy projektantów sprawdzających projekt zostały uzupełnione,
 - e) uzupełniono podstawy prawne dotyczące obszaru oddziaływania obiektu,
 - f) dla przedmiotowego przedsięwzięcia mają zastosowanie przepisy rozporządzenia w sprawie WT w brzmieniu obowiązującym od 13 września 2019 r.,
 - g) wszystkie zaprojektowane zjazdy są zjazdami indywidualnymi, a ich szerokości zostały uzupełnione na rysunku projektu zagospodarowania terenu,
 - h) poszerzenie na łuku zostało uwzględnione,
 - i) projekt zagospodarowania terenu został poprawiony w zakresie uwzględnienia skrajni,

- j) droga została zaprojektowana jako jednopasowa, natomiast przepisy rozporządzenia w sprawie WT dopuszczają usytuowanie kolektora kanalizacji deszczowej pod jezdnią w sytuacji zlokalizowania zwieńczeń studni w osiach pasów ruchu,
 - k) „skrzyżowanie”, jak i cała ul. Konińska, jest oświetlona (oświetlenie uliczne Spółki Oświetleniowej - OUiD sp. z o.o. w Kaliszu),
 - l) miarodajne natężenie ruchu na ul. Konińskiej wynosi poniżej 400 poj./h, w związku z tym nie ma konieczności projektowania zatoki autobusowej,
 - m) wiata przystankowa została zwymiarowana na rysunku projektu zagospodarowania terenu i nie będzie wchodziła w ciąg chodnika,
 - n) ściek zaprojektowany w dokumentacji został zlikwidowany,
 - o) klasa projektowanej drogi gminnej nr 464660P (ul. Konińskiej) została podana w projekcie architektoniczno-budowlanym, natomiast drogi gminne nr 464662P (ul. Łąkowa) i nr 464664P (ul. Przyleśna) zaklasyfikowane zostały jako drogi dojazdowe (D),
 - p) pobocze gruntowe zostało oznaczone na skorygowanym rysunku projektu zagospodarowania terenu,
 - q) nie zachodzi kolizja istniejącego słupa energetycznego z projektowaną inwestycją (fizyczny pomiar w terenie), a szerokość chodnika o wartości 2,0 m jest zachowana,
 - r) zaprojektowano zjazd na działkę o nr. ewid. 463/3,
 - s) kanał technologiczny został doprojektowany,
 - t) uchwała dotycząca zaliczenia do kategorii dróg gminnych odcinka drogi zlokalizowanego na działce o nr. ewid. 465/1 (pomiędzy działkami o nr. ewid. 462/4 i 463/3) zostanie przesłana w późniejszym terminie,
 - u) opinia zarządzającego ruchem została uzyskana i zostanie dołączona;
- 2) przekazał:
- a) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
 - b) mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi (rys. nr 2.1),
 - c) strony tytułowe: projektu zagospodarowania terenu, projektu architektoniczno-budowlanego oraz pozostałych załączników projektu,
 - d) oświadczenie projektantów i sprawdzających,
 - e) części opisowe projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego,
 - f) rysunki nr: 2.1 Projekt zagospodarowania terenu i 3.1 Przekroje konstrukcyjne.

Przy piśmie z 29 września 2022 r. (data wpływu: 29 września 2022 r., znak: INR.7013.14.2021, ePUAP-UPP91236393) zarządca drogi przekazał kopię uchwały nr LXIII/544/2022 Rady Gminy Kazimierz Biskupi z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych, zwanej dalej: uchwałą Rady Gminy Kazimierz Biskupi.

Pismem z 30 września 2022 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 30 listopada 2022 r.

Pismem z 27 października 2022 r. (data wpływu: 2 listopada 2022 r., znak: INR.7013.14.2021) zarządca drogi przekazał ostateczne odpowiedzi i uzupełnienia w sprawie, które poza treścią oraz dokumentacją (wówczas elektroniczną) zawartą już przy piśmie z 15 września 2022 r., zawierały także:

- 1) wydruk uchwały Rady Gminy Kazimierz Biskupi, która została ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r. poz. 7368;
- 2) wyjaśnienia, że projektowana droga łączyć się będzie z drogą gminną, o której mowa w § 1 pkt. 1 uchwały Rady Gminy Kazimierz Biskupi;
- 3) skorygowaną analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi;
- 4) stosowną liczbę egzemplarzy załączników, wśród których znajdowały się m.in.:
 - a) odpis protokołu z narady koordynacyjnej nr 13/2022 z 21 czerwca 2022 r. (znak: MN.405.299.2022) wraz z załącznikiem i rysunkiem,
 - b) opinia zarządzającego ruchem - pismo Starosty Konińskiego z 30 maja 2022 r. (znak: ZDP-ZUD-4010-104/2022).

Biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienia, przekazane materiały i kolejno wprowadzone korekty, Wojewoda Wielkopolski, działając w oparciu o art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, pismem z 7 listopada 2022 r. zawiadomił zarządcę drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - informacja z rejestru gruntów sporządzona 4 listopada 2022 r.) o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, wyznaczając termin zapoznania się z aktami i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji, do 30 listopada 2022 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 7 listopada 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: WUW w Poznaniu (w terminie od 9 listopada 2022 r. do 23 listopada 2022 r.) oraz SP w Koninie i UG Kazimierz Biskupi (w terminie od 14 listopada 2022 r. do 28 listopada 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP: WUW w Poznaniu (w terminie od 9 listopada 2022 r. do 23 listopada 2022 r.) oraz SP w Koninie i UG Kazimierz Biskupi (w terminie od 14 listopada 2022 r. do 28 listopada 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 9 listopada 2022 r.

Pismem z 7 listopada 2022 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 30 grudnia 2022 r.

W wyznaczonym terminie, jak i do dnia wydania niniejszej decyzji, strony postępowania - w tym Odwoływający - nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wniosły uwag. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy

uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

W dniu 20 grudnia 2022 r. Wojewoda Wielkopolski wydał postanowienie o odmowie wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Konińskiego.

Po przeanalizowaniu dokumentacji dotyczącej postępowania administracyjnego w sprawie organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

Wnioskiem z 22 października 2021 r. (data wpływu: 25 października 2021 r.) zarządca drogi wystąpił do organu I instancji o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn. „Rozbudowa drogi gminnej ul. Konińskiej w Kazimierzu Biskupim”. Jednocześnie, zarządca drogi wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek został złożony po uzyskaniu następujących pozytywnych opinii:

- 1) Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 125/21 z 1 lipca 2021 r., znak: DI-IV.8012.125.2021);
- 2) Wójta Gminy Kazimierz Biskupi (pismo z 26 lipca 2021 r., znak: INR.7013.14.2021).

Do wniosku dołączono również pismo z 21 czerwca 2021 r. z wystąpieniem do Zarządu Powiatu Konińskiego o wydanie opinii, a także oświadczenie, że organ nie wydał opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o jej wyrażenie, tj. od 7 lipca 2021 r. Zgodnie z art. 11b ust. 2 specustawy niewydanie opinii w ww. terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Odnosnie wymaganej, na podstawie przepisu art. 11b ust. 1 specustawy, opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta należy zauważyć, że w analizowanym przypadku zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskanie opinii Wójta Gminy Kazimierz Biskupi nie było niezbędne.

Zgodnie z wymogami art. 11d specustawy, wniosek winien zawierać następujące elementy: mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, trzy egzemplarze projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane.

Wszystkie wymagane w niniejszej sprawie ww. elementy wniosku znajdują się w aktach sprawy. Należy jednak zauważyć, że załączona mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi oraz projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany zawierały

nieściśłości i braki wskazane w cytowanym powyżej wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego, które zostały wyjaśnione i skorygowane dopiero w toku postępowania odwoławczego.

Do wniosku winny być również załączone opinie, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy, oraz wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne. W aktach sprawy znajdują się następujące dokumenty:

- 1) pismo Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu z 25 czerwca 2021 r. (znak: POZ.5120.147.2021.KP) - opinia pozytywna z informacją, że przedmiotowa inwestycja drogowa położona jest na terenie górniczym Pątnów;
- 2) pismo Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków - WUOZ w Poznaniu, Delegatura w Koninie, z 9 lipca 2021 r. (znak: Ko.WA.5152.1483.1.2021) - opinia pozytywna z informacją, że przedmiotowa inwestycja drogowa zlokalizowana jest w strefach prawnej ochrony konserwatorskiej:
 - historycznego układu urbanistycznego dawnego miasta Kazimierza Biskupiego, wpisanego do rejestru zabytków pod nr. rej. 477/Wlkp/A decyzją Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 16 marca 2007 r.,
 - stanowiska archeologicznego nr 11, ob. AZP 55-39/29, ujętego w gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków;
- 3) pismo nr 2563/21 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 28 czerwca 2021 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.203.2021) - opinia bez uwag z informacją, że przedmiotowa inwestycja drogowa:
 - nie koliduje z terenami zamkniętymi MON oraz na terenie opracowania nie znajduje się wojskowa sieć teletechniczna,
 - nie przebiega po sieci dróg o znaczeniu obronnym.

W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z: art. 11d ust. 1 pkt 7a, pkt 7b, pkt 8 lit. a, b, d, e, g oraz ga i pkt 9 specustawy.

W aktach sprawy znajdują się również:

- 1) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- 2) pismo Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 23 lipca 2021 r. (znak: PO.RPP.430.85.2021.MS);
- 3) pozwolenia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków: nr 263/2021/C z 21 września 2021 r. (znak: Ko.WA.5161.2024.1.2021) na prowadzenie badań archeologicznych i nr 176/2021/A z 19 października 2021 r. (znak: Ko.WN.5142.2025.1.2021) na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru.

W tym miejscu należy zauważyć, że w ww. oświadczeniu (pkt 1) jako inwestora błędnie wskazano Gminę Kazimierz Biskupi, zamiast zarządcy drogi, tj. Wójta Gminy Kazimierz Biskupi.

Na podstawie złożonego wniosku, Starosta Koniński wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę

i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 1 grudnia 2021 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 8 listopada 2021 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 1 grudnia 2021 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UG Kazimierz Biskupi (w terminie od 6 grudnia 2021 r. do 20 grudnia 2021 r.) oraz SP w Koninie (w terminie od 1 grudnia 2021 r. do 15 grudnia 2021 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP: UG Kazimierz Biskupi (w terminie od 6 grudnia 2021 r. na okres 14 dni) oraz SP w Koninie (od 1 grudnia 2021 r. do 15 grudnia 2021 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej (tygodnik „Przegląd Koniński”) w wydaniu nr 49 z 7-13 grudnia 2021 r.

W aktach sprawy stwierdzono brak dowodów (opatrzonych stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie) zamieszczenia obwieszczenia o wszczęciu postępowania na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Starostwa Powiatowego w Koninie. Wspomniana kwestia została jednak wyjaśniona i uzupełniona w toku postępowania odwoławczego.

Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt. 1 i 2 specustawy zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem według katastru nieruchomości oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

W związku z powyższym zawiadomieniem:

- 1) pan ██████████ zapoznał się z aktami sprawy (16 grudnia 2021 r. - zgodnie z notatką utrwaloną w aktach sprawy);
- 2) Odwołujący nie wyrazili zgody na przedmiotową inwestycję drogową oraz przedstawili swoje uwagi i zastrzeżenia w sprawie (pismo z 27 grudnia 2021 r., data wpływu: 30 grudnia 2021 r., zwane dalej: pismem nr 1).

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Starosta Koniński decyzją z 17 stycznia 2022 r. (znak: WA.6740.4.4.2021) udzielił Wójtowi Gminy Kazimierz Biskupi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn. „Rozbudowa drogi gminnej ul. Konińskiej w Kazimierzu Biskupim”. Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, organ I instancji podzielił argumenty przedstawione przez zarządcę drogi.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji doręczył decyzję zarządcy drogi.

W aktach sprawy stwierdzono brak dowodów (opatrzonych stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie) zawiadomienia pozostałych stron o wydaniu decyzji Starosty Konińskiego w drodze obwieszczenia zamieszczonego na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Starostwa Powiatowego w Koninie. Powyższa kwestia została jednak wyjaśniona i uzupełniona w toku postępowania odwoławczego.

Organ II instancji ustalił, że pozostałe strony zostały zawiadomione o wydaniu decyzji Starosty Konińskiego w drodze obwieszczenia z 17 stycznia 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UG Kazimierz Biskupi (w terminie od 20 stycznia 2022 r. do 3 lutego 2022 r.) i SP w Koninie (w terminie od 18 stycznia 2022 r. do 1 lutego 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP: UG Kazimierz Biskupi (od 20 stycznia 2022 r. na okres 14 dni) i SP w Koninie (w terminie od 18 stycznia 2022 r. do 1 lutego 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej (tygodnik „Przegląd Koniński”) w wydaniu nr 4 z 25-31 stycznia 2022 r.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 17 stycznia 2022 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 8 listopada 2021 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy, zawiadomienie o wydaniu decyzji zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Decyzja Starosty Konińskiego wydana została na podstawie ustawy mającej charakter wyjątkowy i epizodyczny, której celem jest uproszczenie i przyśpieszenie procedur dotyczących wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy dróg publicznych, w tym przyśpieszenie nabywania gruntów na potrzeby inwestycji drogowych. Temu też służy objęcie jedną decyzją administracyjną rozstrzygnięć dotyczących różnych kwestii (występujących przy realizacji tego typu inwestycji), jak ustalenie lokalizacji drogi, zatwierdzenie podziału nieruchomości i przejmowanie jej na własność publiczną oraz zatwierdzenie projektu budowlanego stanowiącego pozwolenie na budowę.

Decyzja Starosty Konińskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Wójta Gminy Kazimierz Biskupi.

Starosta Koniński poprawnie określił przedmiot inwestycji oraz zakres terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych.

Organ II instancji analizując zapisy zaskarżonej decyzji zauważył, że Starosta Koniński zawarł niewłaściwe odniesienie do przepisów prawa (pkt. VIII.6. na stronie 4.), a także błędnie zapisał znak pozwolenia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (pkt. III.2. na stronie 2.). Ponadto, organ I instancji, pomimo dysponowania prawidłowymi danymi znajdującymi się w aktach sprawy [uproszczony wypis z rejestru gruntów z 28 września 2021 r. oraz wypis z rejestru gruntów (informacja o działce) z 8 listopada 2021 r.], wskazał w zaskarżonej decyzji niewłaściwe numery: arkusza mapy ewidencyjnej w odniesieniu do działki o nr. ewid. 456/4, obręb 0009 Kazimierz Biskupi (pkt. V.3. na stronie 2.) oraz elektronicznej księgi wieczystej przedstawiającej stan prawny nieruchomości o nr. ewid. 456/3, obręb 0009 Kazimierz Biskupi (pkt. II.2.2. na stronie 1.). W ocenie Wojewody Wielkopolskiego wskazane powyżej nieprawidłowości w decyzji Starosty Konińskiego mogły

zostać wyeliminowane w trybie art. 113 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydawanych przez ten organ decyzjach. W wyroku NSA w Warszawie z 16 lipca 2001 r. (sygn. akt V SA 3928/00) stwierdzono jednak, że możliwość korekty w wypadkach oczywistych omyłek powinna przysługiwać także organowi odwoławczemu, a podstawą takiego rodzaju działania może być art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Sąd wskazał, że skoro w powyższym trybie organ odwoławczy może skorygować orzeczenie „in merito”, to tym bardziej może dokonać sprostowania, działając w formie właściwej dla art. 138 k.p.a. (decyzja), nie zaś dla art. 113 k.p.a. (postanowienie).

Organ odwoławczy skorygował zatem opisane omyłki, orzekając o tym odpowiednio w pkt. III., IV., VI. i XII. decyzji.

Powyższe okoliczności należy mieć na uwadze przechodząc do szczegółowej analizy zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 specustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności: 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii; 2) określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów; 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa; 4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich; 5) zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust. 1; 6) oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego; 7) zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego; 8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące: a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, b) określenia obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, c) określenia obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie, e) obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, f) obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; g) obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, h) obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, i) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h, j) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h.

Dokonując z punktu widzenia cytowanego przepisu kontroli decyzji Starosty Konińskiego, z uwzględnieniem sprostowania dokonanego postanowieniem Starosty Konińskiego, stwierdzono, co następuje:

1) Decyzja Starosty Konińskiego częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy,

w punkcie I. określając wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.

Należy jednak zauważyć, że organ I instancji nie dokonał dostatecznej weryfikacji wniosku zarządcy drogi w zakresie analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi. W związku z powyższym, a także mając na uwadze wejście w życie uchwały Rady Gminy Kazimierz Biskupi, organ II instancji uznał za celowe skorygowanie i doprecyzowanie zapisu punktu I.2. decyzji Starosty Konińskiego poprzez nadanie jemu nowego brzmienia, o czym orzeczono w pkt. I. niniejszej decyzji.

- 2) Decyzja Starosty Konińskiego częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. określając linie rozgraniczające teren.

Należy jednak zauważyć, że Starosta Koniński nie dokonał dostatecznej weryfikacji mapy, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy. W toku postępowania przed organem II instancji, na skutek wystosowanego wezwania, zarządca drogi dokonał korekty mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi. W związku z powyższym, organ II instancji uznał za konieczne uchylene załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji, zawierającego linie rozgraniczające teren, i zastąpienie go nowym rysunkiem, o czym orzeczono w pkt. II. niniejszej decyzji.

- 3) Decyzja Starosty Konińskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy, w punkcie III. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.

- 4) Decyzja Starosty Konińskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w punkcie IV. ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z ustawy - Prawo budowlane.

- 5) Decyzja Starosty Konińskiego częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy. Organ I instancji w punkcie V. zatwierdził podział nieruchomości, przedstawiony na załączonej do wniosku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, opatrzonej stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Należy jednak zauważyć, że znajdujący się w aktach sprawy egzemplarz mapy zawierającej projekt podziału nieruchomości, został wprowadzie opieczętowany jako załącznik do decyzji, jednak nie oznaczono go jako załącznik nr 2. Utrudnia to jednoznaczne wskazanie, jakie opracowanie geodezyjne zostało zatwierdzone decyzją Starosty Konińskiego.

W związku z powyższym, organ II instancji dokonał stosowanego uzupełnienia zapisu pkt. V.1. decyzji Starosty Konińskiego o dane dotyczące operatu technicznego, o czym orzeczono w pkt. V. niniejszej decyzji.

- 6) Decyzja Starosty Konińskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy. Organ I instancji w punkcie VI. prawidłowo oznaczył nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Kazimierz Biskupi.

- 7) Decyzja Starosty Konińskiego częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy, w punkcie VII. zatwierdzając projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-

budowlany.

W toku postępowania odwoławczego, organ II instancji stwierdził jednak nieprawidłowości i nieścisłości w dokumentacji projektowej, które zostały wskazane w cytowanym w niniejszej decyzji wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego. Wskutek dokonanych przez zarządcę drogi korekt i uzupełnień, organ odwoławczy uznał za konieczne uchylenie, skorygowanie lub uzupełnienie następujących elementów projektu budowlanego:

- w zakresie projektu zagospodarowania terenu: strony tytułowej, oświadczenia projektantów i sprawdzających, części opisowej oraz rys. nr 2.1 Projekt zagospodarowania terenu,
- w zakresie projektu architektoniczno-budowlanego: strony tytułowej, części opisowej oraz rys. nr 3.1 Przekroje konstrukcyjne,
- w zakresie załączników do projektu budowlanego: strony tytułowej (zawierającej spis załączników), odpisu protokołu z narady koordynacyjnej nr 13/2022 z 21 czerwca 2022 r. (znak: MN.405.299.2022) wraz z załącznikiem i rysunkiem, a także opinii zarządzającego ruchem - pisma Starosty Konińskiego z 30 maja 2022 r. (znak: ZDP-ZUD-4010-104/2022),

o czym orzeczono w pkt. VII.÷X. niniejszej decyzji.

Po dokonaniu analizy uzupełnionego i skorygowanego projektu budowlanego należy stwierdzić, że:

- został on wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy - Prawo budowlane;
- dołączono do niego oświadczenie, o którym mowa w art. 34 ust. 3d pkt 3 ustawy - Prawo budowlane;
- spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, obowiązujących przepisach dotyczących projektowania dróg - w tym w rozporządzeniu w sprawie WT oraz rozporządzeniu w sprawie PB, a także jest zgodny z pozostałymi elementami wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

8) Decyzja Starosty Konińskiego częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy:

- w punkcie VIII. organ I instancji określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a specustawy). Mając jednak na uwadze, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty redakcyjnej decyzji Starosty Konińskiego w zakresie terminologii użytej w pkt. VIII.1. i VIII.2., o czym orzeczono w pkt. XI. niniejszej decyzji;
- w punkcie IX. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz ustalił okres użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy);
- w punkcie X. organ I instancji określił jedynie obowiązek i termin rozbiórki

tymczasowych obiektów budowlanych, pomijając natomiast określenie obowiązku i terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz zezwolenie na ich wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j specustawy).

W tym miejscu należy wskazać, że w projekcie zagospodarowania terenu i projekcie architektoniczno-budowlanym przewidziano wykonanie prac rozbiórkowych elementów drogi i jej wyposażenia, tj. nawierzchni bitumicznej i z betonowej kostki brukowej, wjazdów, krawężnika oraz wpustów deszczowych. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej winien zatem określić obowiązek i termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, a także zezwolić na wykonanie rozbiórek.

Wobec powyższego, organ II instancji uznał za celowe skorygowanie i uzupełnienie zapisów zaskarżonej decyzji w ww. zakresie, o czym orzeczono w pkt. XIII. niniejszej decyzji;

- w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. d, f oraz h specustawy, stąd w punktach XI., XIII. i XV. organ I instancji zawarł zapisy: „nie określa się/nie ustala się”;
- w punktach XII. i XIV. organ I instancji nieprawidłowo ustalił obowiązek przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązek przebudowy innej drogi publicznej, zezwolił na ich wykonanie, a także określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji powyższych obowiązków (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, g, i oraz j specustawy).

W tym miejscu należy wskazać, że art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy wyraźnie stanowi, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby inne ustalenia, m.in. dotyczące obowiązków: budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, czy budowy lub przebudowy innych dróg publicznych. W przedmiotowej sprawie, potrzeba taka nie wystąpiła, gdyż cały teren niezbędny dla obiektów budowlanych mieści się w liniach rozgraniczających teren drogi gminnej nr 464660P (ul. Konińskiej), będącej przedmiotem inwestycji. Stąd, podjęcie w decyzji Starosty Konińskiego ustaleń dotyczących ww. obowiązków (pkt. XII.1. i XIV.1.) oraz zezwolenie na ich wykonanie (pkt. XII.3. i XIV.3.) uznać należy za nieuzasadnione.

Zauważyć należy także, że określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości może dotyczyć jedynie tych nieruchomości, które położone są poza liniami rozgraniczającymi teren przeznaczony pod budowę drogi, i jest konieczne w celu zajęcia nieruchomości dla zrealizowania planowanego obowiązku.

Na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, inwestor nie złożył wniosku o ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości.

Tym samym, ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, określone w pkt. XII.2. i XIV.2. decyzji Starosty Konińskiego, stanowiło działanie niezgodne z wnioskiem inwestora.

Należy zauważyć, że postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi i to wniosek wyznacza granice sprawy administracyjnej podlegającej rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w drodze decyzji. Konsekwencją wszczęcia postępowania na żądanie zarządcy drogi jest związanie organu administracyjnego zakresem tego żądania. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek wydać decyzję zgodnie z zakresem żądania wskazanym we wniosku, co oznacza, że nie może samodzielnie modyfikować wniosku inwestora.

Wobec powyższego, organ odwoławczy w pkt. XIV. niniejszej decyzji orzekł o uchyleniu w całości pkt. XII. i XIV. zaskarżonej decyzji.

- 9) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 20a specustawy.
- 10) Decyzja Starosty Konińskiego spełnia wymogi przepisu art. 16 ust. 2 specustawy, w punkcie XVII.1. prawidłowo określając termin wydania nieruchomości.
- 11) Decyzja Starosty Konińskiego czyni zadość wymaganiom art. 17 ust. 1 specustawy, bowiem organ I instancji w punkcie XVII.2. prawidłowo nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności. Należy wskazać, że cytując zapisy art. 17 ust. 3 specustawy organ I instancji pominął punkt 5., stanowiący o uprawnieniu do wydania przez właściwy organ dziennika budowy. Nie jest to jednak naruszenie mające wpływ na prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia. Cytowanie przepisów ma bowiem wyłącznie walor informacyjny, a cytowane przepisy nie stanowią rozstrzygnięcia organu.

Dokonując analizy decyzji Starosty Konińskiego organ II instancji stwierdził także, że narusza ona przepis art. 107 § 1 k.p.a. poprzez brak oznaczenia strony lub stron. Należy tu wyjaśnić, że specustawa nie zawiera definicji strony postępowania. W związku z tym w sprawach, których przedmiotem jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zastosowanie ma art. 28 k.p.a., gdyż zgodnie z art. 11c specustawy, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem przepisów specustawy.

Bez wątpliwości stronami postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej są, poza inwestorem, właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem, natomiast „pozostałymi stronami”, o których mowa w art. 11d ust. 5 specustawy, są podmioty mające inne prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren projektowanej drogi publicznej oraz publiczne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające nieruchomości publiczne w trwałym zarządzie.

Ponadto, co wynika z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy, stronami postępowania są także właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi, ale w stosunku do których ustala się w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązek budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także obowiązek dokonania budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń

wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych lub zjazdów, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e-h specustawy (niniejszy przypadek nie zachodzi w przedmiotowej sprawie).

Reasumując, krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu ustala się w oparciu o przepisy art. 11d ust. 5, 6, 7 i 8 specustawy oraz art. 28 k.p.a. co oznacza, że stronami postępowania są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (por. wyrok WSA w Warszawie z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 167/12). Przedmiotowa informacja winna się znaleźć w uzasadnieniu decyzji.

Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata - Wójta Gminy Kazimierz Biskupi, jednak nie umieścił w niej informacji wynikającej z wyżej wskazanych przepisów.

Z uwagi na szerokie spektrum konsekwencji prawnych braku oznaczenia strony bądź błędnego jej oznaczenia w treści decyzji administracyjnej, ocena skutków tego uchybienia nie może być dokonana w oderwaniu od okoliczności sprawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1232/11). W związku z tym, organ II instancji rozważył, co następuje.

Przepis szczególny, jakim jest specustawa, określa sposób zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 11d ust. 5, 6, 7, 8) oraz o wydaniu decyzji (art. 11f ust. 3, 4, 5), posługując się pojęciem „pozostałych stron”. Zgodnie z przepisami specustawy, zawiadomienia doręcza się jedynie właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości, a pozostałe strony zawiadamia się w drodze obwieszczeń. Co więcej, przepis art. 11f ust. 3 specustawy wyraźnie stanowi, że decyzję, mimo że kierowana jest do wszystkich stron postępowania, doręcza się jedynie wnioskodawcy. Ustawodawca nie przewidział więc zawężenia kręgu stron postępowania do konkretnych podmiotów, biorąc pod uwagę możliwość wykazania ograniczonych praw rzeczowych oraz innych praw do nieruchomości, interesu prawnego lub obowiązku przez podmioty niemożliwe do wskazania przez organ na podstawie złożonego wniosku.

Z opisanym wyżej publicznym ogłaszaniem faktu wydania decyzji wiąże się najistotniejszy skutek prawnoprocesowy dla stron w postaci przyjęcia przez ustawodawcę domniemania prawnego, że po upływie terminu 14 dni od dnia publicznego obwieszczenia nastąpiło doręczenie decyzji wszystkim tym stronom, którym decyzja ta nie została przesłana na piśmie. Brak wiedzy poszczególnych jej stron o wydaniu decyzji nie wyłącza prawnego domniemania jej skutecznego doręczenia w myśl art. 49 k.p.a.

Poza wskazanymi formami publicznego ogłaszania o wydaniu decyzji, ustawodawca nałożył na organ orzekający obowiązek pisemnego zawiadomienia dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych skutkami prawnymi tej decyzji o jej wydaniu.

W analizowanym przypadku zarówno właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości, jak i „pozostałe strony”, nie widniejące w katastrze nieruchomości, zostali prawidłowo

zawiadomieni o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji Starosty Konińskiego. Ponadto w decyzji Starosty Konińskiego jednoznacznie wskazano nieruchomości objęte inwestycją. Można więc uznać, że decyzja Starosty Konińskiego skierowana została do wszystkich stron postępowania. W toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji nie doszło do ujawnienia nieznanego organowi strony lub stron.

Reasumując, nieprawidłowe oznaczenie stron w decyzji Starosty Konińskiego, mimo że stanowi naruszenie art. 107 § 1 k.p.a., w analizowanym przypadku nie miało jednak wpływu ani na przebieg postępowania, ani na treść rozstrzygnięcia merytorycznego, tak więc nie wpływa w sposób istotny na wynik sprawy, a tym samym nie stanowi podstawy do uchylecia decyzji Starosty Konińskiego.

Należy zauważyć także, że egzemplarz załącznika nr 5 do decyzji Starosty Konińskiego (załączniki projektu budowlanego), przekazany organowi odwoławczemu w aktach sprawy, nie został podpisany. W stanie faktycznym sprawy okoliczność ta nie stanowi jednak podstawy do uchylecia zaskarżonej decyzji. Dokonując oceny ww. kwestii Wojewoda Wielkopolski wziął pod uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych oraz dane zawarte na przedmiotowym załączniku.

Zgodnie z powołanym orzecznictwem, przepisy prawa proceduralnego nie regulują warunków formalnych, jakie miałyby być spełnione przez załącznik (por. wyrok NSA z 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1268/06). Decyzja powinna odsyłać w swojej treści do załącznika, który powinien być opisany w sposób niebudzący wątpliwości co do jego związku z decyzją. W tym przypadku bowiem to decyzja określa, jaki dokument stanowi jej załącznik, a nie odwrotnie. Załącznik powinien zaś być tak opisany, aby nie powstawały wątpliwości co do jego związku z określoną decyzją (por. wyroki NSA z: 20 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1732/06; 7 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1742/06). Wobec tego, sam brak podpisu na załączniku nie stanowi naruszenia art. 107 § 1 k.p.a. mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy w sytuacji, gdy nie zachodzą wątpliwości co do związku załącznika z decyzją (por. wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 346/12). Taka zaś sytuacja zachodzi w przedmiotowej sprawie [znajdujący się w aktach sprawy załącznik jest prawidłowo opisany numerem 5. oraz znakiem sprawy, a także zawiera datę wydania decyzji (choć z omyłką pisarską w zakresie oznaczenia miesiąca) oraz wskazanie nazwy urzędu obsługującego organ].

Uzasadnienie decyzji zawiera opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, w tym związane stanowisko organu I instancji odnośnie uwag i zastrzeżeń wniesionych przez Odwołujących, a także uzasadnienie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Organ I instancji nie odniósł się jednak w żaden sposób do wymogów art. 82 ust. 1 pkt 4, art. 88 ust. 1 i art. 96 ust. 1, 2 i 3 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 2022 r. poz. 1029 ze zm.), zwanej dalej: ustawą ooś. Wskazać należy jednak, że wnioskodawca nie wystąpił z wnioskiem o przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach

postępowania zmierzającego do wydania zaskarżonej decyzji. Odnośnie braku odniesienia do art. 96 ust. 1 i 2 ustawy ooś po rozważeniu, czy planowane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 oraz po zapoznaniu się z publicznie dostępnymi mapami obszarów chronionych (udostępnionymi przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska) organ II instancji uznał - biorąc pod uwagę zakres i lokalizację planowanej inwestycji - że realizacja inwestycji nie spowoduje znaczącego zagrożenia dla środowiska.

W związku z powyższym brak odniesienia do wyżej wskazanych przepisów ustawy ooś, stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 3 k.p.a., aczkolwiek pozostaje bez wpływu na ostateczną treść rozstrzygnięcia.

Organ II instancji stwierdził ponadto, że decyzja Starosty Konińskiego zawiera prawidłowe pouczenie, co do terminu wniesienia odwołania.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt. I-÷XIV. niniejszej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a. Pozostała część zaskarżonej decyzji jest zgodna z przepisami prawa i dlatego - w pkt. XV. decyzji - została ona utrzymana w mocy.

Odnośnie zarzutów wniesionych w odwołaniu należy wyjaśnić, co następuje:

I.

Na wstępie należy przypomnieć, że istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej instancji w pełnym - co do zasady - zakresie. Oznacza to, że organ odwoławczy winien rozpatrzyć sprawę na nowo w jej całokształcie. Kontrola instancyjna organu rozpatrującego odwołanie obejmuje zarówno legalność dokonanego przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcia sprawy, jak również ocenę stanu faktycznego. Niezbędnym wymogiem merytorycznego orzekania przez organ odwoławczy jest dostateczne i wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, co wynika z wyroku NSA w Warszawie z 14 października 1999 r. (sygn. akt IV SA 1313/98). Organ nie jest przy tym związany uzasadnieniem środka zaskarżenia, a winien skontrolować postępowanie i decyzję organu pierwszej instancji z punktu widzenia legalności, celowości oraz słuszności rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, czy zostały podniesione przez Odwołujących w tym zakresie zarzuty.

Należy również wskazać, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że przepisy specustawy nie upoważniają organów orzekających do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych przyjętych we wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. O przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych decyduje wyłącznie jej zarządca. W toku postępowania organ winien ocenić kompletność złożonego

wniosku, ustalić, czy spełnia on inne przesłanki określone przepisami specustawy oraz zbadać, czy wnioskowana inwestycja nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym. Co do przebiegu inwestycji jest natomiast tym wnioskiem związany. Organy administracji publicznej orzekające w sprawie wniosku (zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji) nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji i nie posiadają kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu, bowiem jej usytuowanie zależy od woli zarządcy drogi (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; 25 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; 11 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyroki WSA w Warszawie z: 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

Należy przy tym wyjaśnić, że zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 specustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie 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 (por. wyrok WSA w Warszawie z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Podkreślić również należy, że niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałyby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego, i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (stanowisko wyrażone m.in. przez NSA w wyroku z 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Przedmiotem orzekania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej jest więc inwestycja w kształcie wskazanym we wniosku, nie zaś poszukiwanie rozwiązań alternatywnych w celu uwzględnienia interesów jednej lub kilku ze stron postępowania, bowiem drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa. Co do zasady budowa dróg publicznych stanowi bowiem działanie ze względu na dobro wspólne. Niewątpliwie jednak, przy opracowaniu koncepcji lokalizacji inwestycji drogowej na danym terenie, inwestor musi uwzględnić wszystkie ograniczenia prawne, wynikające z ustaw szczególnych, jak również ograniczenia faktyczne. Oceniając to, czy zaskarżona decyzja w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy jednak mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycje drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza

jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem. Obowiązek uwzględnienia uzasadnionych interesów osób trzecich należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione.

W tym miejscu wypada również przytoczyć stanowisko wyrażone przez NSA w wyroku z 3 lipca 2019 r. (sygn. akt II OSK 916/19) dotyczące stosowania reguły wynikającej z art. 7 k.p.a., nakazującej załatwienie sprawy w sposób uwzględniający interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zdaniem Sądu reguła ta nie może doprowadzić do wyłączenia stosowania przepisów specustawy: Nakaz ten jest możliwy do zrealizowania wyłącznie w sytuacji, gdy organowi administracji przysługuje tzw. uznanie administracyjne. Nie można go jednak stosować w przypadku wydania przez organ tzw. decyzji związanej, tj. decyzji wydawanej w sytuacji, gdy norma prawa przewiduje w określonym stanie faktycznym obowiązek wydania przez organ decyzji o określonej treści. Dopuszczalność czy zakres zastosowania przepisów specustawy nie mogą więc być modyfikowane z uwagi na słuszny interes strony czy stron, a ochrona tego interesu nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w kształcie wskazanym przez zarządcę drogi. Należy też zwrócić uwagę na przepis art. 11e specustawy który mówi, że nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Powyższe zasady należy mieć na uwadze przechodząc do szczegółowej analizy wniesionych zarzutów.

II.

Rozpatrując wniesione odwołanie wyjaśnić należy, że zastosowanie znajdują tu zasady opisane w punkcie I. niniejszego uzasadnienia.

Jak wskazano wyżej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. Organ prowadzący postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie bierze udziału w procesie projektowym i nie ma kompetencji do oceny przebiegu drogi pod względem stopnia ingerencji w prawo własności nieruchomości, na których ma być zlokalizowana droga, ani też do zmiany wnioskowanej lokalizacji drogi.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, 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 Starosta Koniński, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku, nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy I oraz II instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy.

zauważył, że zgodnie z informacją o nieruchomościach i obiektach budowlanych, złożoną 28 stycznia 2021 r. do organu podatkowego, właściciele działki o nr. ewid. [REDAKTOWANE] (numer przed podziałem) nie zadeklarowali żadnych powierzchni przedmiotowej działki ani budynku jako zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Natomiast wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, złożony został przez Odwoływających dopiero po wniesieniu odwołania od decyzji Starosty Konińskiego.

Reasumując, zarządca drogi stwierdził, że nie istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania przedstawione przez Odwoływających, ponieważ doprowadziłoby to do braku możliwości realizacji inwestycji drogowej.

Stanowisko zarządcy drogi organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 k.p.a., przesłał Odwoływającym.

Stosownie do art. 10 k.p.a. zawiadomiono Odwoływających o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Po wystosowaniu ww. zawiadomienia, Odwoływający nie złożyli dalszych zastrzeżeń odnośnie przedmiotowej inwestycji drogowej. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska zarządcy drogi, jak również zarzutów podniesionych przez Odwoływających, organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Odnosząc się do zarzutów Odwoływających i argumentacji użytej na ich poparcie, stwierdzić należy, że sprowadzają się one do obaw skarżących co do dalszej użyteczności nieruchomości i jej funkcjonalności jako całości w kontekście poczynionych planów biznesowych. Natomiast kwestie dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej przez Odwoływających, strat finansowych, konieczności ewentualnych zmian w zagospodarowaniu działki (np. w celu wygospodarowania miejsc postojowych / parkingowych), czy obniżenia wartości działki nie są przedmiotem oceny w postępowaniu dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zauważyć należy bowiem, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno Starosta Koniński, jak i organ odwoławczy, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Ustawodawca zabezpieczył bowiem interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji, a pozostałe części nieruchomości na skutek podziału nie nadają się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele.

Konstrukcja zastosowana w art. 13 ust. 3 specustawy, w oparciu o który inwestor podejmuje czynności zmierzające do nabywania gruntów pod inwestycje w zakresie dróg publicznych, stanowi jednak roszczenie cywilnoprawne, którego zasadność może ocenić jedynie sąd powszechny.

Tym samym, jeżeli Odwołujący uważają, że w wyniku przedmiotowej inwestycji drogowej i przyjętych przez inwestora rozwiązań projektowych doznali szkody i nie są w stanie użytkować nieruchomości w dotychczasowy sposób (np. brak możliwości prowadzenia wielobranżowej działalności gospodarczej), to mogą skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ma charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej. Nie istnieje taki przepis prawa, który pozwalałby na odmienne stwierdzenie.

Natomiast, ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, 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 (por. np. wyrok NSA z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15; wyrok WSA w Warszawie z 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15).

W ocenie organu II instancji, zaskarżona decyzja i zatwierdzony nią projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany nie przewidują rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności Odwołujących. Zajęty pod inwestycję teren Odwołujących - jak wynika z akt sprawy - w żaden sposób nie ingeruje w istniejący [REDAKTOWANE] ani w kubaturę samego obiektu. Przejęciu pod inwestycję z nieruchomości skarżących podlegają bowiem głównie tereny pokryte utwardzeniem z betonowej kostki brukowej, leżące na obrzeżu działki. Zajęcie fragmentu terenu Odwołujących wynika z konieczności budowy m.in. nawierzchni jezdni z betonowej kostki brukowej oraz zjazdów indywidualnych.

Należy także zauważyć, że w kontrze do interesu właścicieli nieruchomości, którzy optowaliby za nienaruszalnością zagospodarowania ich własności i otoczenia, stoją potrzeby drogownictwa. Te drugie są pilne, a zarazem trudne do realizacji, gdyż drogi, jako budowle duże, ciągnące się przez kilometry i nie dające się łatwo kształtować, nieuchronnie przechodzić muszą obok prywatnych posesji, a nawet przez nie. To właśnie potrzeby budowy dróg wymusiły w ostatnich dziesięcioleciach na ustawodawcy przyjęcie takich restrykcyjnych rozwiązań, jak te zawarte w specustawie (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20). Specustawę charakteryzuje więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie

inwestycji drogowych”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów specustawy stosuje się rzymską paremię „dura lex, sed lex” („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Oczywiście w praktyce, w postępowaniach z zakresu zezwoleń na realizację inwestycji drogowych określanie kształtu inwestycji może następować nieco bardziej elastycznie. Organom udaje się niekiedy porozumieć z inwestorem i osiągnąć kompromisowe rozwiązanie (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20; 8 września 2020 r., sygn. akt II SA/Po 553/20). Elementy takiego „docierania się” stanowisk Wojewody i strony postępowania można było zaobserwować również w niniejszej sprawie - na przykład, gdy organ II instancji przekazywał zarządcy drogi propozycje i uwagi Odwoływających w celu zajęcia stanowiska. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że ustępstwa w zakresie zmiany lokalizacji inwestycji wymagają akceptacji inwestora, gdyż to on jest dysponentem wniosku. Organ administracji publicznej w trakcie postępowania może „wymusić” na zarządcy drogi pewne zmiany tylko metodami pośrednimi wynikającymi z procedury administracyjnej (por. art. 11c specustawy w związku z art. 79a § 1 k.p.a.) i tylko wówczas, gdy jest w stanie wykazać, że postępowania zmierza nieuchronnie ku decyzji odmownej. W przedmiotowej sprawie zarządca drogi nie zdecydował się na odstępnie od przyjętych rozwiązań projektowych, a i zarazem nie można też zarzucić inwestorowi naruszenia prawa, które mogłoby prowadzić do wydania przez organ decyzji odmownej w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Odnosząc się natomiast do poruszanej w odwołaniu kwestii możliwości wykonania inwestycji w kształcie innym niż zaproponowany przez inwestora, wyjaśnić należy, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyrok NSA z 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14), wyrażono wprawdzie również pogląd, że należy dopuścić weryfikację zasadności żądania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązania alternatywnego zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich, jednakże pogląd ten może znaleźć swoje uzasadnienie w szczególnych sytuacjach, w których dochodzi do rażącego naruszenia zasady proporcjonalności w taki sposób, że interes publiczny nie może stanowić uzasadnienia dla rozmiaru ingerencji w prawo własności (por. wyrok NSA z 14 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3382/18). W niniejszej sprawie taka dysproporcja nie występuje.

Należy zauważyć także, że dla oceny legalności decyzji Starosty Konińskiego nie ma znaczenia okoliczność, czy objęta nią inwestycja jest zgodna z oczekiwaniami mieszkańców, jaki jest jej szacunkowy koszt albo okoliczność, czy skarżący wiedzieli o planowanej inwestycji przed zakupem działki (por. wyrok WSA w Lublinie z 18 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 724/20).

Odwołujący podnoszą również, że planowana inwestycja drogowa jest niepraktyczna oraz narusza ich prawo własności.

W tym miejscu zasadnym jest przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów NSA w postanowieniu z 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 specustawy), 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?”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), zwanej dalej: u.g.n.] w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

NSA przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu cytowanego już powyżej wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Trybunał Konstytucyjny trafnie zauważył, 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 stwierdzić także, że zdecydowana większość inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji drogowych, realizowana jest na terenach, które w znaczącej części stanowią własność prywatną. Jednak wynikające z zakresu inwestycji naruszenie prawa własności dokonywane jest w sposób przewidziany na gruncie obowiązujących przepisów i w zgodzie z nimi oraz, co istotne, za odszkodowaniem, które uwzględnia wszelkie składniki majątkowe znajdujące się na części działki przejmowanej pod realizację inwestycji drogowej, ustalone decyzją starosty w odrębnym postępowaniu.

Specustawa służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania. Dowodzi to, że 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. (por. wyrok NSA z 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11).

Zamierzonego skutku nie może również odnieść zarzut Odwołujących, że brak jest jakichkolwiek podstaw do stosowania w niniejszej sprawie specustawy.

Zakres stosowania specustawy reguluje art. 1 ust. 1 stanowiący, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Z powyższego przepisu oraz ukształtowanego orzecnictwa sądów administracyjnych wynika, że decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje się dla inwestycji polegającej na budowie (rozbudowie) drogi, zdefiniowanej w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, jako budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Specustawa odnosi się zatem zarówno do nowych dróg, jak i do dróg już istniejących, w stosunku do których przewidziano ich rozbudowę (por. np. wyroki WSA w Warszawie z: 9 lipca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 848/15 i 15 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 290/15, oraz wyrok NSA z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1472/18).

Celem specustawy, o czym już była mowa, jest uproszczenie i przyspieszenie procedur uzyskiwania decyzji administracyjnych poprzedzających rozpoczęcie budowy drogi publicznej, w tym przyspieszenie nabywania gruntów na potrzeby inwestycji drogowych. Temu też służy objęcie jedną decyzją administracyjną rozstrzygnięć dotyczących ustalenia lokalizacji drogi, zatwierdzenia podziału nieruchomości, pozyskania gruntów pod budowę drogi oraz uzyskania pozwolenia na budowę. Specustawę - jak wskazano wyżej - stosuje się w przypadku budowy nowych dróg, jak i rozbudowy już istniejących, czego bez wątpliwa dotyczy przedmiotowa inwestycja. W decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 specustawy, określa się linie rozgraniczające teren, które są tożsame z liniami podziału nieruchomości. Linie te wskazują nowy przebieg pasa drogowego budowanej bądź rozbudowywanej drogi. Konieczność pozyskania nowych gruntów w celu realizacji analizowanej inwestycji drogowej świadczy więc o tym, że inwestycja ta stanowi rozbudowę, a więc zastosowanie przepisów specustawy znajduje tym samym podstawę - gdyż zrealizowana droga (budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami) będzie się znajdować w granicach nowego pasa drogowego, który obejmować będzie nieruchomości lub ich części wskazane przez zarządcę drogi do przejęcia na ten cel.

Wobec powyższego, przedmiot wniosku spełnia przesłanki specustawy, ponieważ celem wniosku jest ustalenie lokalizacji drogi publicznej, nabycie gruntów pod jej budowę (rozbudowę) oraz uzyskanie pozwolenia na budowę w ramach jednej decyzji. Z wnioskiem

o wydanie decyzji wystąpił właściwy zarządcy drogi, zaś sama decyzja została wydana przez właściwy organ, zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy.

W ocenie organu II instancji, w sprawie nie doszło do zarzucanego przez Odwoływających naruszenia art. 10 § 1 k.p.a.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że podnoszenie zarzutu naruszenia art. 10 k.p.a. w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej musi być szczególnie dobrze przemyślane i uzasadnione. Dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych i NSA - wskazujący na to, że zarzut naruszenia tego ogólnego przepisu procesowego może tylko wówczas odnieść skutek, gdy jego autor wykaże jaką konkretną i znaczącą dla sprawy czynność strony została przez organ uniemożliwiona - nabiera w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej szczególnego znaczenia. Zważając, że z art. 11d ust. 5 specustawy nie wynika, aby ustawodawca przewidział uprawnienie do wypowiedzania się przez uczestników postępowania co do zebranych materiałów w postępowaniu zezwoleniowym. Przepis ten stanowi natomiast *lex specialis* w stosunku do tych przepisów k.p.a., które odmiennie regulują kwestie postępowania administracyjnego.

Godzi się zauważyć, że Odwołujący stawiając zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a., nie wykazali, jakich konkretnych czynności procesowych nie mogli dokonać, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na ich działce. Ponadto, wskazać należy, że Odwołujący nie złożyli również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń w przedmiotowej sprawie niż te przyjęte w decyzji Starosty Konińskiego.

Na uwzględnienie nie zasługuje także zarzut Odwoływających dotyczący naruszenia art. 61 § 4 k.p.a., poprzez brak poinformowania skarżących przez Starostę Konińskiego o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego, wskazać należy na przepis art. 11c specustawy, który stanowi, że do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a. z zastrzeżeniem przepisów specustawy, co oznacza, że przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie tylko w takim zakresie, który nie został uregulowany przepisami specustawy. Ustawodawca przyznał zatem pierwszeństwo w stosowaniu przepisom procesowym specustawy, jako *lex specialis* wobec przepisów k.p.a. Jednocześnie w przepisach specustawy uregulowano kwestie dotyczące zawiadomiania o nim stron.

Zgodnie z art. 11d ust. 5 i 6 specustawy, starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, oraz zawiadamia pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie

Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne (ust. 5). Zawiadomienie, o którym mowa w ust. 5, zawiera w szczególności oznaczenie nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, według katastru nieruchomości; informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy (ust. 6).

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego ma umożliwić stronom realizację uprawnień procesowych określonych przepisami k.p.a. przez podejmowanie przez nie czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej. Uzyskanie przez stronę informacji o wszczęciu postępowania administracyjnego w określonej sprawie umożliwia stronie podjęcie stosownych działań w danej sprawie i pozwala na zadbanie o należyłą ochronę własnych interesów prawnych.

W przedmiotowej sprawie, stosownie do treści ww. przepisów specustawy - o czym już była mowa powyżej – Starosta Koniński pismem z 1 grudnia 2021 r., zawiadomił właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń. W obwieszczeniu oraz zawiadomieniu wysłanym na adres podany w katastrze zamieszczono, wykaz nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, według katastru nieruchomości, oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W obwieszczeniu oraz zawiadomieniu wskazano także, stanowi ono dopełnienie obowiązku wynikającego z art. 10 k.p.a.

W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru w dniu 13 grudnia 2021 r. przez panią [REDAKTED] [REDAKTED] i w dniu 21 grudnia 2021 r. przez pana [REDAKTED] [REDAKTED] ww. zawiadomienia Starosty Konińskiego z 1 grudnia 2021 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji. Uznać zatem należy, że organ I instancji prawidłowo zawiadomił Odwoływających o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Wynika z tego, że Odwołujący mieli zapewnioną przez organ I instancji możliwość czynnego udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji Starosty Konińskiego.

Odwołujący zarzucają Staroście Konińskiemu również naruszenie art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a.

Godzi się więc zauważyć, że naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. 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 (por. np. wyrok NSA w Warszawie z 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01). Z kolei przepis art. 77 § 1 k.p.a. 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. Natomiast zgodnie z art. 80 k.p.a., organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Organ I instancji analizował wnioski inwestora, w tym złożoną dokumentację projektową. We wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wskazane zostały nieruchomości lub ich części niezbędne dla realizacji inwestycji. Rodzaj i zakres prac budowlanych został określony w projekcie zagospodarowania terenu i projekcie architektoniczno-budowlanym, stanowiących załączniki do wniosku. Na znajdującej się w liniach rozgraniczających teren nieruchomości stanowiącej własność Odwołujących zaprojektowane zostały elementy układu komunikacyjnego. W związku z powyższym organ I instancji, nie będąc uprawnionym do oceny racjonalności rozwiązań przyjętych przez właściwego zarządcę drogi, nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że kształt inwestycji narusza normy prawne w zakresie działki, stanowiącej własność Odwołujących.

Organ administracji nie ma kompetencji do nakazania inwestorowi zmiany przyjętych rozwiązań projektowych (zarówno tych lokalizacyjnych, jak i techniczno-wykonawczych). Działania organu administracji nie opierają się na uznaniowości, ale polegają na przyjęciu konkretnego wniosku i jego weryfikacji w wyznaczonych granicach, bez możliwości ingerowania w takie aspekty inwestycji jak lokalizacja, czy rozwiązania budowlane.

Niewątpliwie jednak, pismo nr 1 wniesione przez Odwołujących w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, winno zostać przez ten organ przekazane do zarządcy drogi celem ustosunkowania się do wniesionych uwag i zastrzeżeń (w myśl zasad określonych w art. 7, 8 i 9 k.p.a.), a zarządca drogi winien udzielić odpowiedzi. Powyższych czynności zabrakło w postępowaniu przed organem I instancji, stąd Odwołujący mogą uważać, że decyzja Starosty Konińskiego została wydana przedwcześnie.

Należy jednak zauważyć, że kwestia braku stanowiska zarządcy drogi w zakresie uwag i zastrzeżeń Odwołujących została uzupełniona przez Wojewodę Wielkopolskiego w postępowaniu odwoławczym. Tym samym, organ II instancji, uzyskując stanowisko zarządcy drogi w zakresie uwag i zastrzeżeń zawartych w odwołaniu (zbieżnych z uwagami i zastrzeżeniami zawartymi w piśmie nr 1), skorygował wady postępowania organu I instancji w zakresie niekompletności materiału dowodowego.

Wobec powyższego, podniesione przez Odwołujących zarzuty dotyczące naruszenia art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. należy uznać za zasadne. Jednak brak ustosunkowania się zarządcy drogi do uwag i zastrzeżeń Odwołujących, wniesionych w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, nie doprowadziło do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie działki Odwołujących.

Nietrafna jest jednak argumentacja w zakresie naruszenia art. 107 § 4 k.p.a. Nie można bowiem zgodzić się z twierdzeniem, jakoby w decyzji Starosty Konińskiego odstąpiono od uzasadnienia decyzji, gdyż jest ono zawarte na stronach 5.-7. Organ I instancji odniósł się także do uwag i zastrzeżeń zgłoszonych przez Odwoływających w toku postępowania administracyjnego, wskazując wyraźnie na art. 13 ust. 3 specustawy (strona 6. zaskarżonej decyzji). Fakt, że organ nie uwzględnił żądań Odwoływających, podniesionych w piśmie nr 1, nie świadczy o tym, że ich nie badał.

Z kolei brak zgody Odwoływających na realizację przedmiotowej inwestycji na ich działce w koncepcji przyjętej przez inwestora (zawarty w piśmie nr 1), nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy specustawy (por. art. 11e), nie uzależniają udzielenia zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Wyjaśnić należy, że kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wyłączeniowej na gruncie specustawy jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wyłączeniowego prowadzonego na zasadach ogólnych, tj. określonych w u.g.n.

Z przepisów specustawy nie wynika obowiązek legitymowania się przez zarządcę drogi tytułem prawnym do nieruchomości objętej zakresem inwestycji, jako warunek złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy też koniecznością uzyskania zgody właściciela nieruchomości na realizację inwestycji na terenie danej nieruchomości. Wszystkie działania w ramach realizacji inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne, a specustawa nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji. Podkreślić należy, że inwestor nie musi mieć zgody na podjęcie czynności skutkujących wejściem na teren nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji, gdyż przejście własności nieruchomości niezbędnych do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi i pasami innych dróg publicznych, następuje z mocy prawa (por. art. 12 ust. 4 specustawy).

Ponadto, mając na uwadze brak aprobaty Odwoływających wobec przejęcia części ich nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej, wyjaśnić należy, że ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor, decydować będą o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Uzależnianie funkcjonowania dróg publicznych od wyrażenia zgody przez osobę prywatną nie byłoby do pogodzenia z charakterem inwestycji, stanowiącej realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Co zaś się tyczy zarzutów Odwoływających, dotyczących naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy i art. 107 § 3 k.p.a., wskazać należy, że kwestia ta była przedmiotem kontroli organu odwoławczego i została szczegółowo omówiona w części uzasadnienia dotyczącego

badania decyzji Starosty Konińskiego. Rezultatem tego są rozstrzygnięcia podjęte w pkt. XI.-XIV. niniejszej decyzji.

Odnosząc się następnie do kwestii dotyczącej nadania decyzji Starosty Konińskiego rygoru natychmiastowej wykonalności i złożonego, w ramach odwołania, wniosku o jego uchylenie, organ II instancji przedstawia następujące stanowisko.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy starosta (w niniejszej sprawie Starosta Koniński) w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA z 11 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1757/13 czy wyrok WSA w Poznaniu z 26 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 352/15), literalna wykładania powyższego przepisu wskazuje, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności jest obligatoryjne, jeżeli zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 specustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 k.p.a., gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Podkreślić należy, że ocena, czy taki interes ma miejsce, została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym specustawa nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Istotne jest to, czy dana okoliczność może być uznana za okoliczność wskazującą na istnienie interesu społecznego lub gospodarczego. Co więcej, przesłanki interesu społecznego lub interesu gospodarczego nie muszą wystąpić łącznie, wystarczające jest bowiem wystąpienie tylko jednej z nich.

Jeżeli wnioskodawca wskaże na interes społeczny i gospodarczy, polegający np. na jak najszybszej realizacji zadania inwestycyjnego, z uwagi na stan techniczny drogi oraz konieczność zapewnienia dojazdu mieszkańcom do posesji (jak w analizowanym przypadku), a organ I instancji uzna, że wystąpiły przesłanki do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, to specustawa nie daje podstaw do negowania takiego rozstrzygnięcia.

Przytoczony przepis art. 17 ust. 1 specustawy jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu specustawy, jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych, a tym samym szybkiej budowy i rozbudowy sieci dróg w kraju. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 specustawy (por. wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15).

Wskazać trzeba, że charakter specustawy wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów zapewniających sprawny przebieg inwestycji drogowych. Powszechnie wiadomo, że budowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie

dla rozwoju kraju (por. wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15).

Wojewoda Wielkopolski stoi na stanowisku, że organ I instancji nie naruszył granic uznania przy orzekaniu o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Konińskiego. Podkreślić również należy, że w przypadku drogi publicznej już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozzerwalnie związany z interesem społecznym. Okoliczności dotyczące konieczności rozbudowy sieci dróg są powszechnie znane i jako takie - zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. - nie wymagają dowodu.

W tym miejscu godzi się przypomnieć, że 20 grudnia 2022 r. Wojewoda Wielkopolski wydał postanowienie o odmowie wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Konińskiego. Należy jednak zauważyć, że w trybie art. 135 k.p.a. organ II instancji nie badał zasadności czy zgodności z prawem nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, lecz stwierdzając brak istnienia uzasadnionego przypadku, odmówił wstrzymania jej wykonania przed uzyskaniem cechy ostateczności. Tymczasem odwołanie od rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego, w sposób oczywisty zmierzało nie tylko do wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji (której wykonanie - zdaniem Odwołujących - miałoby rzekomo spowodować na nich niebezpieczeństwo wyrządzenia niepowetowanej szkody i spowodować brak możliwości przywrócenia poprzedniego stanu prawnego), ale do uchylenia rygoru natychmiastowej wykonalności i w konsekwencji do zmiany terminu wykonania decyzji. Przedmiotowy rygor stanowi jednak integralny składnik decyzji i jako element merytorycznego rozstrzygnięcia może być zaskarżony tylko w trybie odwołania (poza przypadkami przewidzianymi w art. 108 § 2 k.p.a.).

Wobec powyższego, z uwagi na przywołane okoliczności, organ II instancji utrzymał w mocy pkt XVII.2. decyzji Starosty Konińskiego.

Odnosząc się natomiast do uwag i zarzutów Odwołujących, zawartych w piśmie nr 2, należy wyjaśnić, że specustawa nie zobowiązuje inwestora do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych czy spotkań z mieszkańcami, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji. Tym samym, odbyte fakultatywne spotkania, w tym to utrwalone na nagraniu filmowym, przekazanym na płycie DVD lub umieszczonym w serwisie internetowym, pozostają bez znaczenia dla wydanego rozstrzygnięcia. Ponadto należy podkreślić, że organ II instancji nie jest kompetentny do oceny przesłanek społecznych i ekonomicznych powstającej inwestycji, jej tła historycznego, zrealizowanych bądź niedoszłych transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości, a także braku dotychczasowej regulacji służebności gruntowej.

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 WSA w Łodzi z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08).

Przyjmuje się, że ostatecznie o dopuszczalności zaakceptowania w zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych rozwiązań decydują literalnie przepisy prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego materialnego. Jeżeli więc zezwolenie ma uszanować wymagania dotyczące ochrony "uzasadnionych" interesów osób trzecich (art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy), to należy przyjąć, że owe osoby trzecie mogą skutecznie inwestycję drogową zablokować (zażądać odmowy wydania zezwolenia), jeżeli powołałyby się na konkretne, identyfikowalne naruszenia prawa, które inwestycja spowoduje.

Na koniec zauważyć należy, że nie wydaje się również 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 ograniczeniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli nieruchomości z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Podsumowując, po przeprowadzonym postępowaniu odwoławczym organ II instancji ostatecznie uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił inwestor w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona decyzja Starosty Konińskiego - poza uchybieniami omówionymi i skorygowanymi w niniejszej decyzji - nie naruszają prawa, w związku z czym Wojewoda Wielkopolski nie jest władny do wydania negatywnego rozstrzygnięcia w sprawie. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty Odwoływających, poza uwagami odnoszącymi się do uchybienia przepisom art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy oraz art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a., nie zasługują na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Niniejsza decyzja jest zaskarżalna do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł (w trybie

wznowienia postępowania 200 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.

Skarga powinna 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 2022 r. poz. 329 ze zm.), a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności;
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

Marcin Karpiński

Zastępca Dyrektora

Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa

Załączniki:

- 1) Mapa w skali 1:500 z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren pn. Proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rys. nr 2.1),
- 2) Strona tytułowa projektu zagospodarowania terenu,
- 3) Oświadczenie projektantów i sprawdzających (str. 3 projektu zagospodarowania terenu),
- 4) Część opisowa projektu zagospodarowania terenu (str. 21÷29),
- 5) Rys. nr 2.1 Projekt zagospodarowania terenu (str. 33 projektu zagospodarowania terenu),
- 6) Strona tytułowa projektu architektoniczno-budowlanego,
- 7) Część opisowa projektu architektoniczno-budowlanego (str. 29÷41),
- 8) Rys. nr 3.1 Przekroje konstrukcyjne (str. 43 projektu architektoniczno-budowlanego),
- 9) Strona tytułowa pozostałych załączników projektu,
- 10) Odpis protokołu z narady koordynacyjnej nr 13/2022 z 21 czerwca 2022 r. (znak: MN.405.299.2022) wraz z załącznikiem i rysunkiem,
- 11) Opinia zarządzającego ruchem - pismo Starosty Konińskiego z 30 maja 2022 r. (znak: ZDP-ZUD-4010-104/2022).

Otrzymują:

- 1) Starosta Koniński (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 1.÷11.),
- 2) Wójt Gminy Kazimierz Biskupi (2 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 1.÷11.),
- 3) Pani █████ █████ (1 egz. wraz z załącznikiem nr 1.),
- 4) Pan █████ █████ (1 egz. wraz z załącznikiem nr 1.),
- 5) Aa (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 1.÷11.).

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Koninie (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 2.÷11.),
- 2) Wydział Nieruchomości i Ochrony Gruntów Starostwa Powiatowego w Koninie (ePUAP - bez załączników),
- 3) PODGiK w Koninie (ePUAP - bez załączników).

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz,

tel. 61 854 1081, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl;

starszy specjalista Barbara Jerzak,

tel. 61 854 1307, e-mail: bjerzak@poznan.uw.gov.pl.

W treści niniejszej decyzji „wyczerniono” 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: Patryk Stojanowicz