



IR-III.7821.13.2022.13

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 odwołań Centrum Kultury i Sztuki w Kaliszu oraz Województwa Wielkopolskiego od decyzji Prezydenta Miasta Kalisza nr 2/22 z 3 marca 2022 r. (znak: WBUA.6740.02.0004.2021) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Łaziennej w Kaliszu na odcinku od ul. Kolegialnej do Parku Miejskiego, zwanej dalej: decyzją Prezydenta Miasta Kalisza:

I. **Uchylam** decyzję Prezydenta Miasta Kalisza w części dotyczącej działki o nr. ewid. 131 (ark. 1; obręb 0025, 025 Śródmieście I; jedn. ewid. 306101_1, Miasto Kalisz), w tym uchylam:

- 1) znajdujący się na stronie 1., w wierszu 16., licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, punktator oraz zapis: „306101_1.0025.131”,
- 2) znajdujący się w punkcie VII. na stronie 5., w wierszu 9., licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, punktator oraz zapis: „306101_1.0025.131”,
- 3) w tabeli, znajdującej się w punkcie XII. na stronie 8. zaskarżonej decyzji, wiersz o następującej treści:

1.0	131	Przebudowa ul. Kolegialnej – drogi powiatowej nr P6195P	KZ1A/ [redacted]
-----	-----	---	------------------

II. **Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie na stronie 1., w wierszu 17., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: „klasy L” zapisem: „klasy D”.

III. **Uchylam** w całości punkt II. na stronach 2.÷3. zaskarżonej decyzji

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

„II. Określenie linii rozgraniczających teren:

1. Ustalam linie rozgraniczające teren, oznaczone linią ciągłą koloru czerwonego na mapie zasadniczej do celów projektowych w skali 1:500 (operat techniczny wpisany przez Prezydenta Miasta Kalisza do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 7 listopada 2019 r. pod numerem identyfikatora P.3061.2019.1476), stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji.

2. Liniami rozgraniczającymi teren objęte są następujące nieruchomości:

2.1. Nieruchomości położone w granicach pasa drogowego drogi gminnej nr 884223P (ul. Łazienna), stanowiące własność Miasta Kalisz, w tym nieruchomość, dla której wnioskodawca przedłożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wymienione w poniższej tabeli.

Arkusz	Numer działki	Oznaczenie księgi wieczystej
Miasto Kalisz Jednostka ewidencyjna: 306101_1, Miasto Kalisz		
Obręb: 0025, 025 Śródmieście I		
1	132	KZ1A/[REDACTED]/I
Obręb: 0155, 026B Śródmieście		
1	14	KZ1A/[REDACTED]/I

2.2. Nieruchomość o nr. ewid. 15/23 (ark. 1; obręb 0155, 026B Śródmieście; jedn. ewid. 306101_1, Miasto Kalisz), powstała w wyniku podziału, oznaczona w pkt. V. i VI. decyzji.

2.3. Nieruchomość o nr. ewid. 15/17 (ark. 1; obręb 0155, 026B Śródmieście; jedn. ewid. 306101_1, Miasto Kalisz), która w całości staje się z mocy prawa własnością Miasta Kalisz, oznaczona w pkt. VI. decyzji.”.

IV. Uchylam w całości załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji: mapę pn. Przebieg projektowanej drogi (rys. nr 1.0), zawierającą linie rozgraniczające teren

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, nowego załącznika: mapy pn. Przebieg projektowanej drogi (rys. nr 1.0), określającej linie rozgraniczające teren, która stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 1.

V. Uchylam w punkcie V.:

- 1) na stronie 4., wiersze 1.÷14., licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji,
- 2) na stronie 5., wiersze 1.÷24., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji.

VI. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w tabeli, znajdującej się w punkcie VI. na stronie 5. zaskarżonej decyzji, zapisu zawartego w nagłówku pierwszej kolumny (licząc od lewej strony): „L.p.” zapisem: „Ark. mapy”.

VII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie VII. na stronie 6., w wierszach 9.÷10., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: „stanowiący załącznik nr 3 do decyzji, w zakresie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych objętego decyzją, obejmujący: branżę drogową, branżę sanitarną i elektryczną:”

zapisem:

„stanowiący część załącznika nr 3 do decyzji (tj. wspólnie opracowanych elementów projektu budowlanego), w zakresie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych objętego decyzją.

W skład wspólnie opracowanych elementów projektu budowlanego (z okładką) wchodzi:

Tom I - Projekt zagospodarowania terenu;

Projekt architektoniczno-budowlany:

Tom II - Branża drogowa,

Tom III - Branża sanitarna,

Tom IV - Branża elektryczna,

Tom V - Projekt nasadzeń,

wraz z załącznikami do projektu budowlanego, tj. opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, a także informacją dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,”.

VIII. Orzekam poprzez dodanie do zaskarżonej decyzji, w punkcie VII. na stronie 6., na końcu wyszczególnienia autorów projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego, zapisu o następującej treści:

„**Agaty Zielińskiej**, uprawnienia kwalifikacyjne SITO/NOT nr 24/05/2013 w zakresie Inspektora Nadzoru Prac w Terenach Zieleni,”.

IX. Uchylam decyzję Prezydenta Miasta Kalisza w zakresie, w jakim zatwierdzono następujące elementy projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji:

- stronę tytułową tomu I: Projekt zagospodarowania terenu (str. 2),
- fragment części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 24 i 28),
- rys. nr 2.0 Plan zagospodarowania terenu (str. 32),
- stronę tytułową tomu II: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa (str. 33),
- fragment części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego - branża drogowa (str. 38, 41 i 46),
- rys. nr 2.0 Plansza uzbrojenia (str. 52),
- rys. nr 3.0 Plan sytuacyjny (str. 53),
- rys. nr 7.0 Plan rozbiórek (str. 61),
- stronę tytułową tomu III: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża sanitarna (str. 62),
- fragment części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego - branża sanitarna (str. 68),
- rys. nr 2.0 Plan sytuacyjny (str. 92),
- stronę tytułową tomu IV: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża elektryczna (str. 96),

- rys. nr E1 Plan sytuacyjny (str. 109a),
- stronę tytułową tomu V: Projekt architektoniczno-budowlany. Projekt nasadzeń (str. 110),

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

- strony tytułowej tomu I: Projekt zagospodarowania terenu (str. 2),
- fragmentu części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 24 i 28),
- rys. nr 2.0 Plan zagospodarowania terenu (str. 32),
- strony tytułowej tomu II: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa (str. 33),
- fragmentu części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego - branża drogowa (str. 38, 41 i 46),
- rys. nr 2.0 Plansza uzbrojenia (str. 52),
- rys. nr 3.0 Plan sytuacyjny (str. 53),
- rys. nr 7.0 Plan rozbiórki (str. 61),
- strony tytułowej tomu III: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża sanitarna (str. 62),
- fragmentu części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego - branża sanitarna (str. 68),
- rys. nr 2.0 Plan sytuacyjny (str. 92),
- strony tytułowej tomu IV: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża elektryczna (str. 96),
- rys. nr E1 Plan sytuacyjny (str. 109a),
- strony tytułowej tomu V: Projekt architektoniczno-budowlany. Projekt nasadzeń (str. 110),

które stanowią integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako odpowiednio załączniki nr 2.÷15.

X. Uchylam:

- 1) decyzję Prezydenta Miasta Kalisza w zakresie, w jakim zatwierdzono następujące elementy projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji:
 - stronę tytułową informacji dot. BIOZ - branża drogowa (str. 47),
 - stronę tytułową informacji dot. BIOZ - branża sanitarna (str. 78),
- 2) część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji, w zakresie strony 1. (okładki wspólnie opracowanych elementów projektu budowlanego) oraz strony tytułowej (str. 119), zawierającej spis załączników do projektu budowlanego (tj. opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów),

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

- strony 1. (okładki wspólnie oprawionych elementów projektu budowlanego),
 - strony tytułowej informacji dot. BIOZ - branża drogowa (str. 47),
 - strony tytułowej informacji dot. BIOZ - branża sanitarna (str. 78),
 - strony tytułowej (str. 119), zawierającej spis załączników do projektu budowlanego (tj. opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów),
- które stanowią integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako odpowiednio załączniki nr 16.÷19.

XI. Uchylam w całości punkt VIII.2. na stronie 6. zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, następującego zapisu:

„2. Zarządca drogi jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych właściwy organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem. Do zawiadomienia ww. organu nadzoru budowlanego, zarządca drogi zobowiązany jest dołączyć:

- informację wskazującą imiona i nazwiska osób, które będą sprawować funkcję kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego - oraz w odniesieniu do tych osób - kopie zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, wraz z kopiami decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności,
- oświadczenie lub kopię oświadczenia projektanta i projektanta sprawdzającego o sporządzeniu projektu technicznego, dotyczącego zamierzenia budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej, projektem zagospodarowania terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym oraz rozstrzygnięciami dotyczącymi zamierzenia budowlanego.”.

XII. Orzekam poprzez dodanie do zaskarżonej decyzji po punkcie VIII. nowego punktu o następującej treści:

„VIII¹. Określenie obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych.

1. Nie ustalam obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych.
2. Ustalam, że tymczasowe obiekty budowlane mogą być użytkowane nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.”.

XIII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie IX. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Ustalam obowiązek rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.”

zapisem:

- „1. Ustalam obowiązek rozbiórki 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 rozbiórki 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 pkt. IX.1. i IX.2. decyzji.”.

XIV. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie X. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Ustalam obowiązek zapewnienia nadzoru inwestorskiego w specjalnościach odpowiednich dla obiektu budowlanego o którym mowa w § 3 ust. 2 pkt b) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (*tj. Dz.U. z 2001 r., nr 138, poz. 1554*) specjalności: inżynierskiej drogowej.”

zapisem:

„Nie ustalam obowiązku zapewnienia nadzoru inwestorskiego.”.

XV. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie XI. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Ustalam obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu na nieruchomościach”

zapisem:

- „1. Ustalam obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu na nieruchomościach przedstawionych w poniższej tabeli, w zakresie oznaczonym linią przerywaną koloru żółtego w załączniku nr 1 do decyzji, zgodnie z projektem zagospodarowania terenu i projektem architektoniczno-budowlanym zatwierdzonym decyzją.”.

XVI. Uchylam w tabeli, znajdującej się w punkcie XI.1. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, całą czwartą kolumnę, licząc od lewej strony, oznaczoną w nagłówku jako: „Okres ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości”.

XVII. Uchylam w całości punkt XI.2. na stronie 8. zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, następującego zapisu:

„2. Na potrzeby związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu, o których mowa w pkt. XI.1. decyzji, ograniczam sposób korzystania z nieruchomości na okres 60 dni od dnia rozpoczęcia robót budowlanych, wskazanego w zawiadomieniu do organu nadzoru budowlanego.

Do ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).”.

XVIII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie XII. na stronie 8. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Ustala się obowiązek budowy i przebudowy innych dróg publicznych na nieruchomościach przedstawionych w poniższej tabeli:”

zapisem:

„Ustalam obowiązek przebudowy innych dróg publicznych na nieruchomościach przedstawionych w poniższej tabeli, w zakresie oznaczonym linią przerywaną koloru granatowego w załączniku nr 1 do decyzji, zgodnie z projektem zagospodarowania terenu i projektem architektoniczno-budowlanym zatwierdzonym decyzją.”.

XIX. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie XII. na stronie 8., w wierszu 5., licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: „budowy lub przebudowy” zapisem: „przebudowy”.

XX. Orzekam poprzez dodanie do zaskarżonej decyzji po punkcie XII. nowego punktu o następującej treści:

„XII¹. **Obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów:**

1. Ustalam obowiązek przebudowy zjazdu na nieruchomości przedstawionej poniżej tabeli, w zakresie oznaczonym linią ciągłą koloru brązowego w załączniku nr 1 do decyzji, zgodnie z projektem zagospodarowania terenu i projektem architektoniczno-budowlanym zatwierdzonym decyzją.

Arkusz	Numer działki	Oznaczenie księgi wieczystej
Miasto Kalisz Jednostka ewidencyjna: 306101_1, Miasto Kalisz		
Obręb: 0155, 026B Śródmieście		
1	15/9	KZ1A/ [REDACTED] /

2. Nie ograniczam sposobu korzystania z nieruchomości, o której mowa w pkt. XII¹.1. decyzji.
3. Zezwalam na wykonanie obowiązku przebudowy zjazdu w zakresie określonym w punkcie XII¹.1. decyzji.”.

XXI. Uchylam w punkcie XIII. na stronie 9., w wierszach 1.÷7., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapis:

„Integralną część niniejszej decyzji stanowią:

Załącznik Nr 1 – mapa z liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, przedstawiające proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu,

Załącznik Nr 2 – mapa z projektem podziału nieruchomości,

Załącznik Nr 3 – projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany – branża drogowa, branża sanitarna i elektryczna.”.

XXII. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

Decyzją nr 2/22 z 3 marca 2022 r. (znak: WBUA.6740.02.0004.2021) organ I instancji udzielił Prezydentowi Miasta Kalisza, zwanemu dalej: zarządcą drogi, zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Od decyzji Prezydenta Miasta Kalisza odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli:

- 1) Centrum Kultury i Sztuki w Kaliszu (użytkownik wieczysty działki o nr. ewid. 15/20, ark. 1, obręb 0155, 026B Śródmieście), zwane dalej: CKiS, reprezentowane przez dyrektora Dariusza Grodzińskiego;
- 2) Województwo Wielkopolskie (właściciel działki o nr. ewid. 15/20, ark. 1, obręb 0155, 026B Śródmieście), reprezentowane przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego, w imieniu którego działają (złożyli podpisy): pan Krzysztof Grabowski i pan Wojciech Jankowiak (Wicemarszałkowie Województwa Wielkopolskiego).

W piśmie z 22 marca 2022 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 23 marca 2022 r., data wpływu do organu I instancji: 24 marca 2022 r.) CKiS zarzuciło organowi I instancji wydanie decyzji Prezydenta Miasta Kalisza z naruszeniem zasady proporcjonalności i adekwatności.

Z uwagi na powyższe, CKiS zaskarżyło decyzję Prezydenta Miasta Kalisza w całości, wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W piśmie z 24 marca 2022 r. (znak: DG-I.7743.2.2022; nadane w tym samym dniu w placówce pocztowej operatora wyznaczonego; data wpływu do organu I instancji: 28 marca 2022 r.) Województwo Wielkopolskie zaskarżyło decyzję Prezydenta Miasta Kalisza w części zatwierdzającej podział działki o nr. ewid. 15/20 oraz orzekającej o przejściu nowo wydzielonej działki o nr. ewid. 15/23 na rzecz Miasta Kalisza.

Z uwagi na powyższe, Województwo Wielkopolskie wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji w ww. zakresie.

Odwołania wniesiono w terminie.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w sprawie jest

Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, organ I instancji przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołania wraz z aktami sprawy (pismo z 13 kwietnia 2022 r., znak: WBUA.6740.02.0004.2021; data nadania: 15 kwietnia 2022 r.; data wpływu: 19 kwietnia 2022 r.).

Na marginesie należy zauważyć, że organ I instancji przekazując odwołania uchybił terminowi określonymu w art. 133 k.p.a.

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 Prezydenta Miasta Kalisza, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie decyzji Prezydenta Miasta Kalisza, jak również odniósł się do zarzutów wniesionych w odwołaniach.

Pismem z 25 kwietnia 2022 r. (ePUAP-UPP81670751) organ II instancji wezwał zarządcę drogi do wskazania osoby lub osób reprezentujących zarządcę drogi w postępowaniu prowadzonym przez organ II instancji i ewentualnego przedłożenia stosownego pełnomocnictwa.

Pismem z 2 maja 2022 r. (znak: WBUA.6740.02.0004.2021; data wpływu za pośrednictwem platformy ePUAP: 2 maja 2022 r., ePUAP-UPP82138033; data wpływu za pośrednictwem operatora pocztowego: 6 maja 2022 r.) zarządca drogi wskazał pana Krzysztofa Gałkę, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, jako osobę reprezentującą jego w postępowaniu odwoławczym, w oparciu o załączone pełnomocnictwo (pismo z 29 kwietnia 2022 r., znak: WO.0052.0231.2022).

Pismem z 9 maja 2022 r. (data doręczenia: 11 maja 2022 r.) organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do uwag wniesionych w odwołaniach 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 22 lipca 2022 r.

Pismem z 2 czerwca 2022 r. (data wpływu: 7 czerwca 2022 r., znak: WI.443.4.59.2019) Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na ww. wezwanie.

Przy pismach z 22 lipca 2022 r. [daty doręczeń: 22 lipca 2022 r. (ePUAP-UPP87219481) i 27 lipca 2022 r.] organ II instancji przekazał CKiS i Województwu Wielkopolskiemu wyjaśnienia uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi, zawierające m.in. stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniach.

Pismem z 22 lipca 2021 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 30 września 2022 r.

Po szczegółowym zbadaniu akt sprawy, pismem z 30 września 2022 r. (data doręczenia: 4 października 2022 r.) Wojewoda Wielkopolski wezwał organ I instancji do uzupełnienia akt sprawy o:

- 1) załącznik nr 3 do decyzji Prezydenta Miasta Kalisza (tomy II÷V), opatrzony podpisem i pieczęcią osoby, której podpis widnieje pod ww. decyzją, oraz zawierający odpowiednią adnotację umożliwiającą jego jednoznaczną identyfikację (numer załącznika do decyzji);
- 2) oryginały lub uwierzytelnione kopie następujących dokumentów:
 - a) postanowienia nr 205/19 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z 13 grudnia 2019 r. (znak: DI-IV.8012.205.2019), zwanego dalej: postanowieniem ZWW,
 - b) pisma nr 5563/19 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 16 grudnia 2019 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.282.2019), zwanego dalej: pismem Szefa WSzW;
- 3) poświadczenie weryfikacji podpisu elektronicznego (np. raport z weryfikacji) dokonane przez pracownika jednostki, który sporządził wydruk dokumentu elektronicznego - decyzji Ministra Cyfryzacji z 9 lipca 2020 r. (znak: DT-WUKE.420.522.2020) zwalniającej zarządcę drogi z obowiązku budowy kanału technologicznego w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, zwanej dalej: decyzją Ministra Cyfryzacji;
- 4) dowód potwierdzający ostateczność decyzji Ministra Cyfryzacji;
- 5) 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 Prezydenta Miasta Kalisza w BIP UM Kalisza (wraz z datami publikacji);
- 6) dowód doręczenia Libre Group sp. z o.o. sp.k. (na adres wskazany w katastrze nieruchomości) zawiadomienia o wydaniu decyzji Prezydenta Miasta Kalisza;
- 7) pełnomocnictwo dla pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (któremu doręczona została decyzja Prezydenta Miasta Kalisza) udzielone przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

W ww. wezwaniu, powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne, organ odwoławczy zauważył, że stosownie do treści art. 107 § 1 k.p.a., załącznik do decyzji (w szczególności załącznik graficzny), jako jej integralna część, powinien zawierać odpowiednią adnotację umożliwiającą jego jednoznaczną identyfikację, opatrzoną podpisem i pieczęcią osoby podpisanej pod decyzją (por. np. wyrok NSA z 21 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 1757/98). Ponadto, celem umożliwienia usunięcia uchybienia w czynności materialno-technicznej, o którym mowa w powyższym pkt. 1, organ odwoławczy zwrócił organowi I instancji egzemplarz nr 1 wspólnie opracowanych elementów projektu budowlanego.

Pismem z 30 września 2022 r. (data doręczenia: 5 października 2022 r.) organ odwoławczy wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi:

1) do uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie o:

a) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane dla działek o nr. ewid.:

- 132 (ark. 1, obręb 0025, 025 Śródmieście I), znajdującej się w części w liniach rozgraniczających teren,
- 131 i 146 (ark. 1, obręb 0025, 025 Śródmieście I) oraz 4 (ark. 1, obręb 0155, 026B Śródmieście), objętych obowiązkiem przebudowy innych dróg publicznych, lub wniosku o ograniczenie w korzystaniu z ww. nieruchomości ze względu na konieczność realizacji powyższego obowiązku,
- 15/9 (ark. 1, obręb 0155, 026B Śródmieście), objętej obowiązkiem przebudowy zjazdu, lub wniosku o ograniczenie w korzystaniu z ww. nieruchomości ze względu na konieczność realizacji powyższego obowiązku,

b) jednoznaczne określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone (ze wskazaniem charakteru ograniczeń - stały czy czasowy), w szczególności w odniesieniu do działek objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, lub oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane;

2) do wyjaśnienia, czy przedłożone do wniosku pismo Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków - WUOZ w Poznaniu, Delegatura w Kaliszu, z 11 stycznia 2021 r. (znak: Ka.5183.4201.8.2020), zwane dalej: pismem WWKZ, stanowi opinię, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt. 8 lit. f specustawy, czy uzgodnienie, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane, w zakresie ułożenia płyt na nawierzchni chodników;

3) do wskazania we wniosku o wydanie decyzji terminu wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń;

4) w odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu, zwanego dalej: PZT, i projektu architektoniczno-budowlanego, zwanego dalej: PAB, do wyjaśnienia:

a) czy dla przedmiotowej inwestycji mają zastosowanie przepisy sprzed nowelizacji 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, czy obowiązujące od 13 września 2019 r.,
- b) zastosowania różnych szerokości jezdni (tj. 5,0 m oraz lokalne zwężenia do 4,5 m), a także zaprojektowania ścieku przykrawężnikowego w obrębie pasa ruchu (por. § 15 i § 103 ust. 9 rozporządzenia w sprawie WT),
 - c) braku zawarcia w części opisowej oznaczenia kategorii drogi dla ulicy Łaziennej, a także parametrów innych dróg publicznych istniejących w obrębie przedmiotowej inwestycji (ze szczególnym uwzględnieniem klas i kategorii dróg) - por. § 14 pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie PB,
 - d) braku naniesienia na rysunku PZT orientacji położenia terenu w stosunku do stron świata - por. § 15 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie PB,
 - e) braku wskazania promienia łuku kołowego na skrzyżowaniu ul. Łaziennej z ul. Kadecką (por. § 15 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia w sprawie PB), co było niezbędne m.in. do weryfikacji zgodności rozwiązań projektowych z § 71 rozporządzenia w sprawie WT,
 - f) funkcjonalności i charakteru elementu zaprojektowanego od km 0+020 do km 0+065 inwestycji (por. rys. 2.0 Plan zagospodarowania terenu),
 - g) niewskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu (por. § 18 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie PB),
 - h) czy dla przedmiotowej inwestycji została zachowana skrajnia zgodnie § 54 rozporządzenia w sprawie WT od km 0+005 do km 0+020,
 - i) zaprojektowania łuku kołowego o promieniu wynoszącym 6,0 w miejscu skrzyżowania ul. Łaziennej (klasy D) z ul. Kolegialną (klasa Z – zgodnie z danymi zawartymi we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), podczas gdy w myśl § 71 rozporządzenia w sprawie WT wewnętrzna krawędź pasa ruchu dla pojazdów skręcających w prawo na skrzyżowaniu zwykłym powinna być ukształtowana za pomocą łuku kołowego o promieniu nie mniejszym niż 8,0 m.

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

W odpowiedzi na wezwanie, pismem z 2 listopada 2022 r. (znak: WBUA.6740.02.0004.2021; data wpływu za pośrednictwem platformy ePUAP: 2 listopada 2022 r., ePUAP-UPP93354834; data wpływu za pośrednictwem operatora pocztowego: 7 listopada 2022 r.) organ I instancji:

1) przekazał:

- a) egzemplarz nr 1 załącznika nr 3 do decyzji Prezydenta Miasta Kalisza, opatrzone podpisem i pieczęcią osoby, której podpis widnieje pod ww. decyzją,
- b) oryginały postanowienia ZWW i pisma Szefa WSzW,
- c) raport z weryfikacji podpisu elektronicznego, którym opatrzona została decyzja Ministra Cyfryzacji,
- d) zaświadczenie Ministra Cyfryzacji z 26 października 2022 r. o ostateczności decyzji Ministra Cyfryzacji (wraz z raportem z weryfikacji podpisu elektronicznego),

- e) 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 Prezydenta Miasta Kalisza w BIP UM Kalisza (wraz z datami publikacji),
 - f) pełnomocnictwo z 3 marca 2022 r. dla pana [REDAKTOWANO], udzielone przez Pełnomocnika zarządcy drogi, upoważniające do odbioru decyzji Prezydenta Miasta Kalisza;
- 2) wyjaśnił, że nie posiada dowodu doręczenia Libre Group sp. z o.o. sp.k. (na adres wskazany w katastrze nieruchomości) zawiadomienia o wydaniu decyzji Prezydenta Miasta Kalisza, wskazując jednak na publiczne obwieszczenie.

W odpowiedzi na wezwanie, Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 3 listopada 2022 r. (data wpływu: 7 listopada 2022 r., znak: WI.443.4.59.2019):

1) wyjaśnił, że:

- a) dokonano korekty zakresu terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych - z pierwotnego obszaru opracowania wyłączono działkę o nr. ewid. 131 (obręb 0025, 025 Śródmieście I),
- b) zapisy decyzji Prezydenta Miasta Kalisza w zakresie czasowego zajęcia nieruchomości na potrzeby realizacji obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu są zgodne z oczekiwaniami wnioskodawcy,
- c) pismo WWKZ stanowi opinię, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt. 8 lit. f specustawy,
- d) termin wydania nieruchomości wynosi 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna,
- e) umowa na wykonanie prac projektowych została zawarta z Wykonawcą 9 lipca 2019 r., stąd w niniejszej sprawie zastosowanie mają przepisy sprzed nowelizacji rozporządzenia w sprawie WT,
- f) na odcinku od km 0+000 do km 0+018 inwestycji zastosowano miejscowe przewężenie jezdni do szerokości 4,5 m, jako element uspokojenia ruchu,
- g) ściek przykrawężnikowy, jako element odprowadzający wody opadowe i roztopowe, został zlokalizowany w projektowanej jezdni, a przepisy rozporządzenia w sprawie WT dopuszczają lokalizację studzienek ściekowych w jezdni przy krawężniku w przypadku przebudowy albo remontu ulic oraz przy budowie nowych ulic klasy G i ulic niższych klas,
- h) parametry ul. Łaziennej i innych powiązanych dróg publicznych są następujące:
 - ul. Łazienna: kategoria - gminna, klasa - D,
 - ul. Kadecka: kategoria - gminna, klasa - D,
 - ul. Sukiennicza: kategoria - powiatowa, klasa - Z,
- i) orientacja terenu względem stron świata została naniesiona na skorygowanym rysunku PZT,
- j) promienie łuków kołowych na skrzyżowaniu ul. Łaziennej z ul. Kadecką wynoszą 6 m i wartości te zostały uzupełnione na skorygowanym rysunku PZT,
- k) w km od 0+020 do 0+065 inwestycji, na działce o nr. ewid. 15/17 (obręb 0155, 026B Śródmieście), zaprojektowane zostało utwardzone pobocze o nawierzchni z płyt

chodnikowych granitowych, a nawierzchnia ta ma na celu zagospodarowanie istniejącego terenu pomiędzy projektowaną jezdnią a istniejącym ogrodzeniem betonowym oraz skomunikowanie głównego wejścia do Muzeum Okręgowego Ziemi Kaliskiej z ul. Łazienną,

- l) określenie obszaru oddziaływania obiektu dokonano na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.), zwanej dalej: ustawą o drogach publicznych,
 - m) dla przedmiotowej inwestycji, w tym dla odcinka drogi od km 0+005 do km 0+020, zachowana została skrajnia o parametrach określonych w § 54 rozporządzenia w sprawie WT,
 - n) obszar skrzyżowania ul. Łaziennej z ul. Kolegialną i ul. Sukienniczą, obejmujący łuki kołowe pasów ruchu dla pojazdów skręcających w prawo, został wyłączony z zakresu terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, i objęty został odrębnym opracowaniem;
- 2) przekazał:
- a) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w odniesieniu do działek o nr. ewid.: 132 i 146 (obrub 0025, 025 Śródmieście I) oraz 4 i 15/9 (obrub 0155, 026B Śródmieście), w którym jako inwestora błędnie wskazano Miasto Kalisz - Zarząd Dróg Miejskich w Kaliszu,
 - b) skorygowane pismo przewodnie do wniosku, zawierające m.in. szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone oraz termin wydania nieruchomości,
 - c) mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi (rys. nr 1.0),
 - d) następujące elementy PZT i PAB oraz załączników do projektu budowlanego:
 - str. 1 wspólnie opracowanych elementów projektu budowlanego,
 - strony tytułowe: tomu I PZT (str. 2), tomu II PAB - branża drogowa (str. 33), tomu III PAB - branża sanitarna (str. 62), tomu IV PAB - branża elektryczna (str. 96) i tomu V PAB - projekt nasadzeń (str. 110),
 - strony tytułowe informacji dot. BIOZ: branża drogowa (str. 47) i branża sanitarna (str. 78),
 - fragmenty części opisowych: PZT (str. 24 i 28) i PAB: branża drogowa (str. 38, 41, 46) i branża sanitarna (str. 68),
 - rysunki nr: 2.0 Plan zagospodarowania terenu (str. 32), 2.0 Plansza uzbrojenia (str. 52), 3.0 Plan sytuacyjny (str. 53), 7.0 Plan rozbiórki (str. 61), 2.0 Plan sytuacyjny (str. 92), E1 Plan sytuacyjny (str. 109a),
 - stronę tytułową załączników do projektu budowlanego (str. 119).

Następnie, pismem z 28 listopada 2022 r. (znak: WI.443.4.59.2019; data wpływu za pośrednictwem platformy ePUAP: 30 listopada 2022 r., ePUAP-UPP95280462; data wpływu za pośrednictwem operatora pocztowego: 1 grudnia 2022 r.) Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim użytkownikom ruchu,

na wlocie skrzyżowania ul. Łaziennej z drogami powiatowymi, tj. ul. Kolegialną i ul. Sukienniczą, zaprojektowano wyniesione przejście dla pieszych. Dodatkowo, z uwagi na istniejące zagospodarowanie terenu, stanowiące zabytkową zabudowę staromiejską w znacznym stopniu ograniczającą widoczność, na ww. wlocie zastosowano również zwężenie szerokości jezdni do 4,5 m. Przedmiotowe rozwiązania uspokajające ruch stały się konieczne z uwagi na wzmożony ruch samochodowy oraz duży ruch pieszy generowany przez obiekty użyteczności publicznej zlokalizowane w okolicy inwestycji drogowej, w tym m.in. delegaturę WUW, Starostwo Powiatowe w Kaliszu, UM Kalisza i CKiS. Zastosowanie na drodze podporządkowanej zwężenia jezdni przed skrzyżowaniem i wykonanie wyniesionego przejścia dla pieszych ma celu ograniczenie prędkości pojazdów.

Pełnomocnik zarządcy drogi wskazał także, że:

- 1) z uwagi na treść art. 3 pkt 6 ustawy - Prawo budowlane, w ramach przedmiotowej inwestycji istnieje możliwość lokalizacji studzienki ściekowej i ścieku w jezdni przy krawężniku, zgodnie z zapisami § 103 ust. 9 rozporządzenia w sprawie WT;
- 2) nawierzchnia utwardzona płytami granitowymi w km od 0+020 do 0+065 inwestycji, na działce o nr. ewid. 15/17 (obręb 0155, 026B Śródmieście), pełni funkcję zatoki postojowej, o parametrach zgodnych z § 118 rozporządzenia w sprawie WT, wraz z utwardzoną opaską oddzielającą stanowiska postojowe od granicy pasa drogowego.

Jednocześnie, Pełnomocnik zarządcy drogi przekazał:

- 1) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w odniesieniu do działek o nr. ewid.: 132 i 146 (obręb 0025, 025 Śródmieście I) oraz 4 i 15/9 (obręb 0155, 026B Śródmieście), w którym jako inwestora prawidłowo wskazano zarządcę drogi;
- 2) mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi (rys. nr 1.0);
- 3) rys. nr 2.0 Plan zagospodarowania terenu;
- 4) projekt stałej organizacji ruchu (rys. nr 2.0).

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 30 listopada 2022 r. zawiadomił Pełnomocnika zarządcy drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - informacja z rejestru gruntów przekazana w aktach organu I instancji) 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 27 grudnia 2022 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 30 listopada 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: WUW w Poznaniu (w terminie od 6 grudnia 2022 r. do 20 grudnia 2022 r.) oraz UM Kalisza (w terminie od 6 grudnia 2022 r. do 21 grudnia 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP: WUW w Poznaniu oraz UM Kalisza (w terminie od 6 grudnia 2022 r. do 20 grudnia 2022 r.);

3) opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 6 grudnia 2022 r.

Pismem z 30 listopada 2022 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 16 stycznia 2023 r.

W wyznaczonym terminie, jak i do dnia wydania niniejszej decyzji, strony postępowania - w tym odwołujący - 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.

Pismem z 29 listopada 2022 r. (ePUAP-UPP95201615) Wojewoda Wielkopolski wystąpił do Prezydenta Miasta Poznania – Wydziału Geodezji i Kartografii Urzędu Miasta Kalisza z wnioskiem o udostępnienie danych z ewidencji gruntów i budynków dla nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji.

Wnioskowane dane wpłynęły do organu 8 grudnia 2022 r. (pismo z 8 grudnia 2022 r., znak: WGK.6642.1015.2022, ePUAP-UPP95876677).

Pełnomocnik zarządcy drogi przy piśmie z 12 stycznia 2023 r. (data wpływu: 13 stycznia 2023 r., znak: WI.443.4.59.2019) przekazał dodatkowe egzemplarze załączników, a także wskazał, aby okres ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości na potrzeby związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu, wynoszący 60 dni, obowiązywał od dnia rozpoczęcia robót budowlanych, określonego w zawiadomieniu do organu nadzoru budowlanego.

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

W dniu 8 grudnia 2021 r. do organu I instancji wpłynął wniosek z 6 grudnia 2021 r. (znak: WI.443.4.42.2019) podpisany przez Pełnomocnika zarządcy drogi, działającego w imieniu Prezydenta Miasta Kalisza w oparciu o załączone pełnomocnictwo (pismo z 31 maja 2021 r., znak: WO.0052.0138.2021), w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Łaziennej w Kaliszu na odcinku od ul. Kolegialnej do Parku Miejskiego.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek został złożony po uzyskaniu pozytywnej opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie ZWW).

W aktach sprawy stwierdzono brak oryginału lub uwierzytelnionej kopii postanowienia ZWW. Przedmiotowa kwestia została jednak wyjaśniona i uzupełniona w toku postępowania odwoławczego.

Odnosnie wymaganych na podstawie ww. przepisu opinii właściwego zarządu powiatu oraz 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 Prezydenta Miasta Kalisza 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 - 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, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone oraz projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany zawierały nieścisłości 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 (z uwzględnieniem uzupełnienia dokonanego w toku postępowania odwoławczego):

1) pismo WWKZ - opinia pozytywna z informacją, że:

- przedmiotowa inwestycja drogowa zlokalizowana jest w obrębie założenia urbanistycznego miasta Kalisza, ujętego w gminnej ewidencji zabytków, oraz na terenie objętym prawną ochroną konserwatorską na podstawie wpisu do rejestru zabytków (nr 38/A), dokonanego orzeczeniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 18 lutego 1957 r. (znak: KL.IV-83/2/57), zmienionym orzeczeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 29 listopada 2013 r. (znak: DOZ-OAiK-6700-310-2/12-13[KD]),
- podczas prac ziemnych należy prowadzić badania archeologiczne o charakterze dokumentacyjno-zabezpieczającym, na które należy uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków;

2) pismo Szefa WSzW - opinia bez uwag z informacją, że przedmiotowa inwestycja drogowa:

- nie koliduje z wojskowymi terenami zamkniętymi MON oraz na obszarze opracowania nie występują wojskowe urządzenia teletechniczne,
- nie przebiega w ciągu drogi 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, c, d, e, g oraz ga i pkt 9 specustawy.

W aktach sprawy znajdują się również:

- 1) pismo Dyrektora Zarządu Zlewni w Kaliszu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 9 grudnia 2019 r. [znak: PO.ZPU.2.434.172.2019.TR (PO.2.2.434.95.2019.AS)];
- 2) decyzja Ministra Cyfryzacji;
- 3) oryginał mapy zasadniczej do celów projektowych.

Należy jednak zauważyć, że do ww. decyzji Ministra Cyfryzacji (pkt 2.) nie zostało dołączone poświadczenie weryfikacji podpisu elektronicznego (np. raport z weryfikacji) oraz dowód potwierdzający ostateczność decyzji. Wspomniana kwestia została jednak wyjaśniona i uzupełniona w toku postępowania odwoławczego.

Na podstawie złożonego wniosku, Prezydent Miasta Kalisza 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 5 stycznia 2022 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 27 grudnia 2021 r. i 5 stycznia 2022 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 10 stycznia 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń UM Kalisza (w terminie od 12 stycznia 2022 r. do 27 stycznia 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP UM Kalisza (w terminie od 12 stycznia 2022 r. do 26 stycznia 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Życie Kalisza”) w wydaniu nr 2 z 12 stycznia 2022 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 w BIP UM Kalisza. 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, wnioski, uwagi lub zastrzeżenia wnieśli:

- 1) pani [REDAKTED] (współwłaścicielka działki o nr. ewid. [REDAKTED], ark. [REDAKTED], obręb [REDAKTED]) - pismo z 13 stycznia 2022 r. (data wpływu do UM Kalisza: 20 stycznia 2022 r.) dotyczące oświetlenia ulicznego;
- 2) Usługi Mieszkaniowe Spółka Wielobranżowa sp. z o.o. z siedzibą w Kaliszu (zarządca nieruchomości przy ul. Łaziennej nr 5, 9, 11 i 13) - pismo z 18 stycznia 2022 r. (data wpływu do UM Kalisza: 18 stycznia 2022 r., znak: U.M.34/2022) dotyczące przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji deszczowej w celu odbioru wód opadowych;
- 3) CKiS - pismo z 1 lutego 2022 r. (data wpływu do UM Kalisza: 2 lutego 2022 r.) dotyczące propozycji pozostawienia parkingu pod zarządem i dozorem instytucji kultury Samorządu Województwa Wielkopolskiego.

W zakresie wniesionych wniosków, uwag i zastrzeżeń, odpowiednio pismami z 2 lutego 2022 r. (znak: WBUA.6740.02.0004.2021) i 7 lutego 2022 r. (znak: jw.) organ I instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ich rozważenia i przedstawienia stanowiska.

Odpowiedzi na ww. wezwania wpłynęły do organu I instancji 16 lutego 2022 r. (pismo z 15 lutego 2022 r., znak: WI.443.4.49.2019) i 17 lutego 2022 r. (pismo z 16 lutego 2022 r., znak: WI.443.4.50.2019).

Pismami z 2 marca 2022 r. organ I instancji przekazał ww. osobom fizycznym i prawnym wyjaśnienia i informacje uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi.

Pismem z 4 lutego 2022 r. (data wpływu: 7 lutego 2022 r., znak: WI.443.4.48.2019) Pełnomocnik zarządcy drogi wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, organ I instancji decyzją nr 2/22 z 3 marca 2022 r. (znak: WBUA.6740.02.0004.2021) udzielił Prezydentowi Miasta Kalisza (jako zarządcy drogi) zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Łaziennej w Kaliszu na odcinku od ul. Kolegialnej do Parku Miejskiego. 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 winien doręczyć decyzję wnioskodawcy. W aktach sprawy stwierdzono jednak brak pełnomocnictwa upoważniającego pana [REDAKTOWANO] ([REDAKTOWANO] | [REDAKTOWANO] | [REDAKTOWANO] | [REDAKTOWANO]) do odbioru decyzji Prezydenta Miasta Kalisza. Ponadto, brakowało dowodów (opatrzonej stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie) zawiadomienia pozostałych stron o wydaniu decyzji Prezydenta Miasta Kalisza w drodze obwieszczenia, zamieszczonego w BIP UM Kalisza. Powyższe kwestie zostały jednak wyjaśnione i uzupełnione w toku postępowania odwoławczego.

Organ II instancji ustalił, że pozostałe strony zostały zawiadomione o wydaniu decyzji Prezydenta Miasta Kalisza w drodze obwieszczenia z 4 marca 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń UM Kalisza (w terminie od 9 marca 2022 r. do 24 marca 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP UM Kalisza (w terminie od 9 marca 2022 r. do 23 marca 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Życie Kalisza”) w wydaniu nr 10 z 9 marca 2022 r.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 7 marca 2022 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 27 grudnia 2021 r. i 5 stycznia 2022 r.), za wyjątkiem Libre Group sp. z o.o. sp.k. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma, przy czym z uwagi na treść przywołanego art. 11f ust. 3 specustawy, doręczenie zastępcze zawiadomienia ww. spółce nie było skuteczne. Należy jednak zauważyć, że w stosunku do przedmiotowej spółki, nie wyłącza to zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 k.p.a. Doręczenie zawiadomienia o wydanej decyzji ma jedynie walor informacyjny,

a nie walor doręczenia decyzji. Procedura przyjęta w specustawie nie przewiduje bowiem jakichkolwiek skutków procesowych związanych z tym zawiadomieniem. Tym samym, wadliwe wysłanie zawiadomienia o wydaniu decyzji do Libre Group sp. z o.o. sp.k., na inny adres niż ten wskazany w katastrze nieruchomości, pozostało bez wpływu na bieg terminu do złożenia ewentualnego odwołania.

W tym miejscu należy przypomnieć, że ww. spółka została skutecznie zawiadomiona przez organ II instancji o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania odwoławczego, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości.

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

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza 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.

Zaskarżona decyzja wydana została na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Prezydenta Miasta Kalisza. Organ I instancji poprawnie określił przedmiot inwestycji oraz zakres terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych.

W tym miejscu należy zauważyć, że w orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (por. np. wyrok NSA z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09; wyrok WSA w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/GI 1228/10). Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ I instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu I instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym. W toku postępowania odwoławczego możliwe jest więc korygowanie wniosku przez inwestora.

W przywołanym już piśmie z 3 listopada 2022 r. - stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu odwoławczego - Pełnomocnik zarządcy drogi wskazał, że po analizie zakresu inwestycji, wyłącza z zestawienia nieruchomości objętych wnioskiem działkę o nr. ewid. 131 (ark. 1, obręb 0025, 025 Śródmieście I), która dotychczas w zaskarżonej decyzji podlegała obowiązkowi przebudowy innej drogi publicznej - drogi powiatowej nr 6195P

(ul. Kolegialna). Wobec powyższego, organ II instancji wprowadził niezbędne korekty w decyzji Prezydenta Miasta Kalisza w zakresie ww. nieruchomości, o czym orzeczono w pkt. I niniejszej decyzji.

Ponadto, Pełnomocnik zarządcy 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. IV. niniejszej decyzji.

Organ II instancji analizując zapisy zaskarżonej decyzji zauważył, że Prezydent Miasta Kalisza błędnie opisał nagłówek tabeli dla jednej z kolumn (pkt. VI. na stronie 5.), a także pomimo dysponowania prawidłowymi danymi znajdującymi się w części opisowej PAB, wskazał w zaskarżonej decyzji niewłaściwą klasę drogi gminnej nr 884223P - ul. Łaziennej (strona 1.). W ocenie Wojewody Wielkopolskiego wskazane powyżej nieprawidłowości w decyzji Prezydenta Miasta Kalisza 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. II. i VI. niniejszej decyzji.

Powyższe okoliczności należy mieć na uwadze przechodząc do szczegółowej analizy decyzji Prezydenta Miasta Kalisza.

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 Prezydenta Miasta Kalisza, stwierdzono, co następuje:

- 1) Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy, w punkcie I. określając wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii.
- 2) Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. określając linie rozgraniczające teren.

Należy jednak zauważyć, że zapisy pkt. II. decyzji Prezydenta Miasta Kalisza ustalają zarówno linie rozgraniczające teren, jak i linie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, a także wybiórczo wskazują nieruchomości objęte liniami rozgraniczającymi teren. Ponadto, w pkt. II. zaskarżonej decyzji organ I instancji zawarł ogólną charakterystykę zakresu inwestycji (przeniesioną bezpośrednio z części opisowej, zawartej w PAB), której celowość zamieszczenia w takiej formie w decyzji jest wątpliwa, mając na uwadze zapisy art. 11f ust. 1 specustawy.

Wobec powyższego, organ II instancji stwierdził, że zapisy pkt. II. zaskarżonej decyzji wymagają dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej, o czym orzeczono w pkt. III. niniejszej decyzji.

- 3) Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza 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 Prezydenta Miasta Kalisza spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w punkcie IV. ustalając wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z ustawy - Prawo budowlane.
- 5) Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza 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 obszerną część pkt. V. decyzji Prezydenta Miasta Kalisza stanowi cytowanie przepisów rozdziału 3. specustawy, które nie jest rozstrzygnięciem organu. Tego typu zapisy, mogłyby jedynie posiadać walor informacyjny. Jednak ich rzeczywista wartość jest wątpliwa, gdyż zapisy zawierają błędy merytoryczne, są mało

precyzyjne i niedostosowane do niniejszej sprawy, a także odnoszą się m.in. do zmienionego przeszło 6 lat temu brzmienia art. 19 ust. 1 specustawy.

Wobec powyższego, organ II instancji w pkt. V. niniejszej decyzji uchylił zbędne oraz wadliwe zapisy pkt. V. zaskarżonej decyzji.

- 6) Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza 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 Miasta Kalisza.
- 7) Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza 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 cytowanych w niniejszej decyzji wezwaniach Wojewody Wielkopolskiego. Wskutek dokonanych przez Pełnomocnika zarządcy drogi zmian, korekt i uzupełnień, organ odwoławczy uznał za konieczne uchylenie, skorygowanie lub uzupełnienie następujących elementów PZT i PAB oraz załączników do projektu budowlanego:

- str. 1 wspólnie opracowanych elementów projektu budowlanego,
 - stron tytułowych: tomu I PZT (str. 2), tomu II PAB - branża drogowa (str. 33), tomu III PAB - branża sanitarna (str. 62), tomu IV PAB - branża elektryczna (str. 96) i tomu V PAB - projekt nasadzeń (str. 110),
 - stron tytułowych informacji dot. BIOZ: branża drogowa (str. 47) i branża sanitarna (str. 78),
 - fragmentów części opisowych: PZT (str. 24 i 28) i PAB: branża drogowa (str. 38, 41, 46) i branża sanitarna (str. 68),
 - rysunków nr: 2.0 Plan zagospodarowania terenu (str. 32), 2.0 Plansza uzbrojenia (str. 52), 3.0 Plan sytuacyjny (str. 53), 7.0 Plan rozbiórek (str. 61), 2.0 Plan sytuacyjny (str. 92), E1 Plan sytuacyjny (str. 109a),
 - strony tytułowej załączników do projektu budowlanego (str. 119),
- o czym orzeczono w pkt. IX. i X. niniejszej decyzji.

Należy także zauważyć, że decyzja administracyjna powinna odsyłać w swojej treści do załącznika, który winien być opisany w sposób niebudzący wątpliwości co do jego związku z decyzją. To bowiem decyzja określa, jaki dokument stanowi jej załącznik, a nie odwrotnie. Organ I instancji w pkt. VII., XIII. i spisie załączników (str. 13) decyzji Prezydenta Miasta Kalisza wskazał, że załącznik nr 3 stanowi PZT i PAB (branże: drogowa, sanitarna i elektryczna). Tym samym, organ I instancji pominął projekt nasadzeń (tom V) oraz załączniki projektu budowlanego. W związku z powyższym, organ II instancji uznał za konieczne ustalenie prawidłowej zawartości załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji (tj. wspólnie opracowanych elementów projektu budowlanego), o czym orzeczono w pkt. VII. niniejszej decyzji. Ponadto, organ odwoławczy w pkt. VIII. niniejszej decyzji orzekł o uzupełnieniu, zawartego w pkt. VII. zaskarżonej decyzji, spisu autorów PZT i PAB o dane projektantki terenów zieleni.

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 oświadczenia, o których 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 Prezydenta Miasta Kalisza 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). Organ II instancji stwierdził jednak, że zapisy zawarte w pkt. VIII.2. decyzji Prezydenta Miasta Kalisza dotyczą stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy - Prawo budowlane (tj. sprzed 19 września 2020 r.). Wobec powyższego, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty redakcyjnej zaskarżonej decyzji w powyższym zakresie, o czym orzeczono w pkt. XI. niniejszej decyzji;
- organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych, jednak zupełnie pominął kwestię dotyczącą ustalenia okresu użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że pojęcie tymczasowych obiektów budowlanych obejmuje rozmaite obiekty stanowiące zwykły element placu budowy. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację drogową nie może więc z góry zakładać, że obiekty takie nie pojawią się na placu budowy i że określenie okresu ich użytkowania jest niepotrzebne, nawet jeżeli inwestor nie zwrócił się z wnioskiem o określenie obowiązku budowy tych obiektów.

Wobec powyższego, organ II instancji w pkt. XII. niniejszej decyzji orzekł o uzupełnieniu zapisów decyzji Prezydenta Miasta Kalisza w zakresie określenia obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych;

- w punkcie IX. 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 PZT i PAB przewidziano wykonanie prac rozbiórkowych istniejącej nawierzchni jezdni, miejsc postojowych oraz chodników i zjazdów. Rozebrane mają być także istniejące krawężniki, obrzeża i oporniki.

W zakres rozbiórek wchodzi również likwidacja istniejących wpustów deszczowych wraz z przykanalikami. 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 punkcie X. organ I instancji nieprawidłowo określił szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy).

Organ II instancji stwierdził, że PZT oraz PAB nie przewiduje realizacji obiektów budowlanych, które zawierają elementy konstrukcyjne, o których mowa w § 3 pkt 2 lit b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U z 2001 r. Nr 138, poz. 1554). W związku z powyższym organ II instancji uznał za konieczne zmianę zapisu dotyczącego ustanowienia nadzoru inwestorskiego, o czym orzeczono w pkt. XIV. niniejszej decyzji;

- w punkcie XI. organ I instancji ustalił obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, zezwolił na jego wykonanie, a także określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji powyższego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i oraz j specustawy).

Należy zauważyć, że pkt. XI. decyzji Prezydenta Miasta Kalisza wskazuje na dziewięć nieruchomości objętych ww. ustaleniami, jednak bez odniesienia do załącznika graficznego precyzującego, w jakim zakresie konieczne będzie zajęcie wyszczególnionych w tabeli działek dla zrealizowania planowanego obowiązku.

Wobec powyższego, organ odwoławczy w pkt. XV. niniejszej decyzji orzekł o doprecyzowaniu ww. zapisu decyzji Prezydenta Miasta Kalisza.

Ponadto, organ I instancji w tabeli znajdującej się w pkt. XI zaskarżonej decyzji, samodzielnie ustalił okres ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości na 60 dni, nie precyzując jednak od jakiego dnia należy go liczyć. W toku postępowania odwoławczego Pełnomocnik zarządcy drogi doprecyzował wnioskowany charakter i okres ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości na potrzeby związane z budową lub przebudową.

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

- w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. f specustawy;
- w punkcie XII. organ I instancji ustalił obowiązek budowy i przebudowy innych dróg publicznych oraz zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j specustawy). W przypadku nieruchomości stanowiących własność Miasta Kalisza,

w sytuacji, gdy Prezydent Miasta Kalisza wykonuje zadania zarządcy wszystkich dróg w mieście, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, nie jest bowiem konieczne ograniczanie korzystania z tych nieruchomości na cele związane z przebudową innych dróg publicznych.

Należy jednak zauważyć, że w pkt. XII. decyzji Prezydenta Miasta Kalisza organ I instancji ustał obowiązek „budowy i przebudowy innych dróg publicznych” oraz zezwolił na jego wykonanie, podczas gdy wniosek inwestora dotyczył jedynie przebudowy innych dróg publicznych. Wobec powyższego, organ odwoławczy w pkt. XVIII. i XIX. niniejszej decyzji orzekł o skorygowaniu błędnych zapisów decyzji Prezydenta Miasta Kalisza. Jednocześnie organ II instancji zawarł w skorygowanym zapisie odniesienie do załącznika graficznego precyzującego, w jakim zakresie przestrzennym nastąpi przebudowa innych dróg publicznych na wyszczególnionych w tabeli nieruchomościach;

- organ I instancji pominął ustalenia dotyczące obowiązku przebudowy zjazdu oraz zezwolenia na jego wykonanie, mimo, że inwestor zawnioskował o zapisy wynikające z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, j specustawy.

Wobec powyższego, organ II instancji uznał za konieczne uzupełnienie zapisów decyzji Prezydenta Miasta Kalisza w zakresie ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, j specustawy (zgodnie z wnioskiem inwestora), o czym orzeczono w pkt. XX. niniejszej decyzji. Jednocześnie należy zauważyć, że umożliwienie inwestorowi zrealizowania przedmiotowego obowiązku na działce o nr. ewid. 15/9 (ark. 1, obręb 0155, 026B Śródmieście) następuje poprzez przedłożenie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;

- 9) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 20a specustawy.

- 10) Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza spełnia wymogi przepisu art. 16 ust. 2 specustawy, w punkcie XIII. prawidłowo określając termin wydania nieruchomości.

Jednocześnie, należy zauważyć, że część zapisów zawartych we wspomnianym pkt. XIII. nie dotyczy terminu wydania nieruchomości, lecz załączników nr 1÷3 do zaskarżonej decyzji (w dodatku nieprecyzyjnie opisanych - por. pkt. 7 kontroli decyzji Prezydenta Miasta Kalisza), a zatem ich umiejscowienie w przedmiotowej jednostce redakcyjnej jest zbędne.

Wobec powyższego, mając na uwadze rozstrzygnięcie dokonane już w pkt. VII. niniejszej decyzji, organ II instancji w pkt. XXI. niniejszej decyzji orzekł o uchyleniu nieprecyzyjnego i zbędnego, w danej jednostce redakcyjnej decyzji, zapisu decyzji Prezydenta Miasta Kalisza.

- 11) Decyzja Prezydenta Miasta Kalisza czyni zadość wymaganiom art. 17 ust. 1 specustawy, bowiem organ I instancji w punkcie XIV. prawidłowo nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Dokonując analizy decyzji Prezydenta Miasta Kalisza 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 wątplenia 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.

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 - Prezydenta Miasta Kalisza, 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 Prezydenta Miasta Kalisza (za wyjątkiem skierowania pisemnego zawiadomienia o wydaniu decyzji do Libre Group sp. z o.o. sp.k. na adres wskazany w katastrze nieruchomości). Ponadto w decyzji Prezydenta Miasta Kalisza jednoznacznie wskazano nieruchomości objęte inwestycją. Można więc uznać, że decyzja Prezydenta Miasta Kalisza skierowana została do wszystkich stron postępowania. W toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji nie doszło do ujawnienia nieznanej organowi strony lub stron.

Reasumując, brak oznaczenia stron w decyzji Prezydenta Miasta Kalisza, mimo że stanowi naruszenie art. 107 § 1 k.p.a., w analizowanym przypadku nie miało jednak znaczącego 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 Prezydenta Miasta Kalisza.

Uzasadnienie decyzji zawiera opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, w tym stanowisko organu I instancji odnośnie uwag i zastrzeżeń wniesionych przez strony, a także uzasadnienie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Organ I instancji nie odniósł się jednak w żaden sposób do wymogów 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 (obecnie: 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, aczkolwiek stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 3 k.p.a., pozostaje bez wpływu na ostateczną treść rozstrzygnięcia.

Organ II instancji stwierdził ponadto, że decyzja Prezydenta Miasta Kalisza zawiera prawidłowe pouczenie, co do terminu wniesienia odwołania.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt. I-XXI. 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. XXII. decyzji - została ona utrzymana w mocy.

Odnosnie zarzutów wniesionych w odwołaniach 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 skarżących w tym zakresie zarzuty.

Należy również wskazać, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiejkolwiek 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 miałaby 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 odwołania wniesione przez CKiS i Województwo Wielkopolskie, zwane wspólnie dalej: Odwołującymi, 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 organ I instancji, 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.

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, określającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W tym miejscu zasadnym jest również 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.) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. NSA przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu 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. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej

strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wyłączonej nieruchomości może „unicestwić” całą inwestycję.

Mając jednak na względzie zasadę prawdy obiektywnej ustanowioną w art. 7 k.p.a., organ odwoławczy umożliwił Pełnomocnikowi zarządcy drogi - jako kreatorowi i wnioskodawcy przedmiotowej inwestycji drogowej - odniesienie się do zarzutów podniesionych w odwołaniach.

W piśmie z 2 czerwca 2022 r., które zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, Pełnomocnik zarządcy drogi przedstawił swoje stanowisko, wyjaśniając, że ul. Łazienna w Kaliszu na odcinku od skrzyżowania z ul. Kadecką do Parku Miejskiego zakończona jest nieprzelotowo. W stanie dotychczasowym, zawracanie pojazdów odbywa się z wykorzystaniem jezdni w układzie „pętli”, zlokalizowanej częściowo na działce o nr. ewid. 15/20 (obręb 0155, 026B Śródmieście), stanowiącej własność Województwa Wielkopolskiego, w użytkowaniu wieczystym CKiS. Ww. „pętla” stanowi równocześnie obsługę komunikacyjną stanowisk postojowych użytkowanych dotychczas przez CKiS.

Pełnomocnik zarządcy drogi podkreślił również, że planowana inwestycja drogowa, poza poprawą stanu technicznego i estetyki ulicy, ma w szczególności na celu doprowadzenie do zgodności rozwiązań drogowych z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi, nie zaś (jak to zostało stwierdzone w odwołaniu wniesionym przez Województwo Wielkopolskie) stworzenie parkingu w ramach Strefy Płatnego Parkowania.

Ponadto, Pełnomocnik zarządcy drogi zwrócił uwagę, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie WT, w przypadku nieprzelotowego zakończenia drogi wykonuje się plac do zawracania pojazdów. W ocenie Pełnomocnika zarządcy drogi, dotychczasowa szerokość pasa drogowego ul. Łazienną była niewystarczająca do lokalizacji wszystkich wymaganych przepisami elementów drogi, w szczególności placu do zawracania pojazdów, stąd koniecznym stało się poszerzenie pasa o dodatkowy teren. Z uwagi na ograniczenia terenowe w postaci istniejącej zabudowy śródmiejskiej oraz sąsiedztwo Parku Miejskiego wpisanego do rejestru zabytków, jedynym rozwiązaniem możliwym do realizacji jest rozbudowa (poszerzenie) pasa drogowego ul. Łazienną o część terenu wydzielonego z działki o nr. ewid. 15/20 (tj. o działkę o nr. ewid. 15/23 - numer po podziale). Celem dostosowania istniejącej infrastruktury drogowej, zlokalizowanej na ww. nieruchomości, do obowiązujących warunków technicznych, powiązania wysokościowego z zaprojektowaną jezdnią w istniejącym pasie drogowym ul. Łazienną i wykonania odwodnienia, konieczna jest kompleksowa przebudowa istniejącej „pętli” i przylegających do niej miejsc postojowych. Jednocześnie liczba miejsc postojowych, zlokalizowanych przed budynkiem CKiS, nie ulegnie zmianie. W wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, miejsca postojowe uzyskają natomiast parametry geometryczne spełniające wymogi rozporządzenia w sprawie WT, oraz nową nawierzchnię zgodną z wytycznymi WUOZ w Poznaniu, Delegatury w Kaliszu. Przedmiotowe miejsca postojowe staną się ogólnodostępne, a zatem będą mogły być wykorzystywane zarówno przez pracowników, kontrahentów, osoby korzystające z oferty CKiS, jak i mieszkańców.

Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił także, że przy ustalaniu linii podziału działki o nr. ewid. 15/20 na działki o nr. ewid. 15/23 i 15/24, uwzględniony został teren przylegający do jezdni manewrowej obejmujący pobocze oraz istniejącą kanalizację deszczową odprowadzającą wody opadowe i roztopowe dwóch wpustów zlokalizowanych na terenie planowanej inwestycji. Wskutek dużego zagęszczenia istniejącej infrastruktury technicznej, sieć kanalizacyjna CKiS znalazła się na obszarze planowego poszerzenia pasa drogowego ul. Łaziennej. W związku z powyższym, Pełnomocnik zarządcy drogi poinformował, że nie planuje się żadnych prac związanych z przebudową tej sieci, a także ograniczenia dostępności związanej m.in. z jej eksploatacją (tj. konserwacją i bieżącą obsługą).

Reasumując, Pełnomocnik zarządcy drogi stwierdził, że nie istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania przedstawione przez skarżących.

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

Z kolei, stosownie do art. 10 k.p.a. zawiadomiono Odwołujących o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Po wystosowaniu ww. zawiadomienia, Odwołujący 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 Pełnomocnika zarządcy drogi, jak również zarzutów podniesionych w odwołaniach, organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Wskazanie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej konkretnych nieruchomości, jako przechodzących na własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, następuje wskutek określenia tych nieruchomości przez właściwego zarządcę drogi we wniosku.

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, natomiast organ właściwy do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej winien wykazać, że wywłaszczenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. W przypadku wątpliwości odnośnie celowości wywłaszczenia organ winien więc rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii (por. wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2009 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1128/09).

Wskazać w tym miejscu trzeba, że - jak wspomniano wyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji - pismo CKiS wniesione w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, zostało przez ten organ przekazane do Pełnomocnika zarządcy drogi celem ustosunkowania się do wniesionych uwag, a Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi. Tym samym należy

stwierdzić, że organ I instancji prowadząc omawiane postępowanie wypełnił dyspozycję art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Odnosnie zaś uwag wniesionych w odwołaniach CKiS i Województwa Wielkopolskiego, organ II instancji - jak wskazano wyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji - wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do określenia, czy istnieje możliwość zmiany rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania Odwołujących, a Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi pismem z 2 czerwca 2022 r.

Należy zauważyć, że Odwołujący wywodzą, że wyłączenie części działki o nr. ewid. 15/20 i wyłączenie jej spod zarządu CKiS, spowoduje znaczne trudności w funkcjonowaniu instytucji kultury. Sporna nieruchomości służy bowiem do zabezpieczenia potrzeb w zakresie logistycznym, tj. do zapewnienia transportu, rozładunku i załadunku wyposażenia, sprzętu, nagłośnienia, oświetlenia, scenografii itp. Ponadto, Odwołujący obawiają się wysokiej zajętości ogólnodostępnych miejsc postojowych zlokalizowanych przed budynkiem CKiS, skutkującej - ich zdaniem - utrudnionym dostępem do koncertów, seansów, spektakli i innych wydarzeń kulturalnych.

Mając na uwadze powyższe, organ II instancji stwierdził, że we wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wskazane zostały nieruchomości lub ich części niezbędne dla realizacji inwestycji (jest wśród nich działka o nr. ewid. 15/20). Rodzaj i zakres prac budowlanych został szczegółowo określony w dokumentacji projektowej, stanowiącej załącznik do wniosku, a następnie doprecyzowany i wyjaśniony w toku postępowania odwoławczego. Nie ulega wątpliwości, że na znajdującej się w liniach rozgraniczających teren nieruchomości stanowiącej dotychczasową własność Województwa Wielkopolskiego (w użytkowaniu wieczystym CKiS) zaprojektowane zostały elementy układu komunikacyjnego, tj. nawierzchnie jezdni, miejsc postojowych oraz chodnika, a także zieleni (skwer zlokalizowany naprzeciwko budynku CKiS). Jednocześnie należy zauważyć, że, po pierwsze, droga - zgodnie z definicją określoną w art. 4 pkt. 2 ustawy o drogach publicznych - jako budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, stanowiąca całość techniczno-użytkową, winna być usytuowana w pasie drogowym, po drugie, przedstawione rozwiązania projektowe spełniają wymogi rozporządzenia w sprawie WT. W związku z powyższym, organ II 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 Województwa Wielkopolskiego.

Natomiast kwestie dotyczące prowadzenia działalności kulturalnej przez CKiS, czy konieczności ewentualnych zmian w zagospodarowaniu nieruchomości, na której zlokalizowany jest budynek CKiS (np. w celu wygospodarowania alternatywnych miejsc postojowych / parkingowych) 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 Prezydent Miasta Kalisza, 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.

Organ II instancji nie ma także 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.

Należy zauważyć, że zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów specustawy nie przewiduje takich uprawnień. Organ nie może uwzględniać protestów wyrażających zapatrywania Odwołujących, czy też ich odmienne stanowisko, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - niemające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

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 cytowanym już powyżej 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 stron postępowania można było zaobserwować również w niniejszej sprawie - na przykład, gdy organ II instancji przekazywał Pełnomocnikowi zarządcy drogi uwagi Odwołujących 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 Pełnomocnik zarządcy 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.

Nie zamyka to jednak Odwołującym prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w ich ocenie, dóbr w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych. Jeżeli bowiem Odwołujący uważają, że w wyniku przedmiotowej inwestycji drogowej i przyjętych przez inwestora rozwiązań projektowych doznali szkody (np. brak możliwości realizacji zadań statutowych instytucji kultury, jakimi jest m.in. organizowanie wydarzeń kulturalnych), 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.

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 nieruchomości przejmowanej pod realizację inwestycji drogowej, ustalone decyzją organu 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).

Warto również podkreślić, że względu na treść art. 11e specustawy, nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od zgody właściciela nieruchomości na jej zajęcie.

Należy także zauważyć, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyrok NSA z 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14), wyrażono wprawdzie 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.

W ocenie organu odwoławczego, przedłożony do zatwierdzenia PZT oraz PAB nie przewidują rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności Województwa Wielkopolskiego. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością Województwa Wielkopolskiego nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

W świetle powyższego nie można uznać, że w niniejszej sprawie doszło do zarzuconego przez CKiS naruszenia zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

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. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych (do jakich bez wątpienia zalicza się Śródmieście Kalisza), w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone w związku

z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy ustawy - Prawo budowlane oraz innych aktów prawnych. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty wyrażające zapatrywania Odwołujących, a także ich oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki inwestycyjnej, czy parkingowej. Nieuwzględnienie ich nie może stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie drogi użytku publicznego. Dążenie do chronienia interesów osób trzecich nie może być bowiem pojmowane jako zaspokajanie tych interesów wbrew obowiązującym przepisom prawa, jak również nie może prowadzić do sytuacji, gdy organ staje się pośrednikiem polemiki pomiędzy stroną a zarządcą drogi czy projektantem.

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. Odwołujący takich okoliczności nie wskazali.

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).

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 Prezydenta Miasta Kalisza - 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 Odwołujących 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. Przebieg projektowanej drogi (rys. nr 1.0).
- 2) Strona tytułowa tomu I: Projekt zagospodarowania terenu (str. 2).
- 3) Fragment części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 24 i 28).
- 4) Rys. nr 2.0 Plan zagospodarowania terenu (str. 32).
- 5) Strona tytułowa tomu II: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa (str. 33).
- 6) Fragment części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego - branża drogowa (str. 38, 41 i 46).
- 7) Rys. nr 2.0 Plansza uzbrojenia (str. 52).
- 8) Rys. nr 3.0 Plan sytuacyjny (str. 53).
- 9) Rys. nr 7.0 Plan rozbiórek (str. 61).

- 10) Strona tytułowa tomu III: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża sanitarna (str. 62).
- 11) Fragment części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego - branża sanitarna (str. 68).
- 12) Rys. nr 2.0 Plan sytuacyjny (str. 92).
- 13) Strona tytułowa tomu IV: Projekt architektoniczno-budowlany. Branża elektryczna (str. 96).
- 14) Rys. nr E1 Plan sytuacyjny (str. 109a).
- 15) Strona tytułowa tomu V: Projekt architektoniczno-budowlany. Projekt nasadzeń (str. 110).
- 16) Str. 1 wspólnie oprawionych elementów projektu budowlanego (okładka).
- 17) Strona tytułowa informacji dot. BIOZ - branża drogowa (str. 47).
- 18) Strona tytułowa informacji dot. BIOZ - branża sanitarna (str. 78).
- 19) Strona tytułowa załączników do projektu budowlanego (str. 119).

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Kalisza, jako organ I instancji (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników),
- 2) Pan Krzysztof Gałka, jako pełnomocnik zarządcy drogi (2 egz. wraz z 1 kompletem załączników),
- 3) Centrum Kultury i Sztuki w Kaliszu (1 egz. bez załączników),
- 4) Województwo Wielkopolskie (ePUAP - bez załączników),
- 5) Aa (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników).

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Kalisza (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników),
- 2) Urząd Miasta Kalisza: Wydział Gospodarowania Mieniem, Wydział Geodezji i Kartografii oraz Wydział Finansowy (ePUAP - bez załączników).

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz,

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

starszy specjalista Katarzyna Plesińska-Wasik,

tel. 61 854 1467, e-mail: kwasik@poznan.uw.gov.pl.

W treści niniejszej decyzji „wyczerpniono” 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