



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 29 czerwca 2022 r.

IR-III.7821.11.2021.13

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 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 (w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1363), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołania pana █████ █████ od decyzji Starosty Kępińskiego nr 1/2021 z 6 maja 2021 r. (znak: AB.6745.7.2020) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej ul. Południowej w Bralinie o dł. ok. 1,7 km (od ul. Namysłowskiej do ul. Kępińskiej), zwanej dalej: decyzją Starosty Kępińskiego:

**uchylam** w całości decyzję Starosty Kępińskiego  
**i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia** organowi I instancji.

### Uzasadnienie

Decyzją nr 1/2021 z 6 maja 2021 r. (znak: AB.6745.7.2020) Starosta Kępiński udzielił Wójtowi Gminy Bralin, zwanemu dalej: zarządcą drogi, zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Od decyzji Starosty Kępińskiego odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł pan █████ █████ (właściciel działki o nr. ewid. █████, ark. █, obręb 0001 Bralin), zwany dalej: Odwołującym.

W odwołaniu z 26 maja 2021 r. (złożonym tego samego dnia w Biurze Podawczym Starostwa Powiatowego w Kępnie) Odwołujący wyraził swój kategoriyczny sprzeciw wobec przedmiotowej inwestycji drogowej. Jednocześnie zakwestionował rozwiązania projektowe przyjęte w projekcie budowlanym, który zatwierdzony został decyzją Starosty Kępińskiego, załączając dokumentację fotograficzną.

Ww. odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Kępiński przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołanie wraz z aktami sprawy (pismo z 1 czerwca 2021 r., znak: AB.6745.7.2020, data nadania: 2 czerwca 2021 r., data wpływu: 7 czerwca 2021 r.).

W tym miejscu wskazać należy, że kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą

zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 k.p.a. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów k.p.a., a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

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

Po wstępnym przeanalizowaniu akt sprawy, pismem z 17 czerwca 2021 r. (data doręczenia: 21 czerwca 2021 r.) organ II instancji wezwał pana Marcina Kasatkę, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, do przedłożenia oryginału lub odpisu, poświadczonego za zgodność z oryginałem zgodnie z art. 76a § 2 k.p.a., pełnomocnictwa upoważniającego do występowania w imieniu zarządcy drogi z wnioskiem o wydanie decyzji Starosty Kępińskiego i reprezentowania zarządcy drogi w postępowaniu.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 18 sierpnia 2021 r.

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi pismami z 21 czerwca 2021 r. (data wpływu: 22 czerwca 2021 r., znak: 621/mk/27) i 25 czerwca 2021 r. (data wpływu: 28 czerwca 2021 r., znak: 621/mk/28), czyniąc zadość wezwaniu.

Pismem z 26 lipca 2021 r. (data doręczenia: 29 lipca 2021 r.) Wojewoda Wielkopolski wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi, do ustosunkowania się do uwag wniesionych przez Odwołującego 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 terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 30 września 2021 r.

Pismem z 1 sierpnia 2021 r. (data wpływu: 11 sierpnia 2021 r., ePUAP-UPP66815483) Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na ww. wezwanie.

Przy piśmie z 30 września 2021 r. (data doręczenia: 4 października 2021 r.) organ II instancji przekazał Odwołującemu wyjaśnienia uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi, zawierające m.in. stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Po szczegółowym zbadaniu akt sprawy, pismem z 30 września 2021 r. (data doręczenia: 4 października 2021 r.) Wojewoda Wielkopolski wezwał organ I instancji do:

1) uzupełnienia akt sprawy o:

- a) dowody, opatrzone stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie:
  - zamieszczenia obwieszczeń o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Kępnie (wraz z datami wywieszenia i zdjęcia obwieszczeń),
  - zamieszczenia obwieszczeń o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego na tablicy ogłoszeń UG Bralin (wraz z datami wywieszenia i zdjęcia obwieszczeń),
  - opublikowania obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego w BIP UG Bralin (wraz z datami publikacji),
- b) dowód doręczenia panu ██████████ ██████████ zawiadomienia z 8 lutego 2021 r. o wszczęciu postępowania w sprawie,
- c) dowody doręczenia zawiadomienia z 6 maja 2021 r. o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego następującym dotychczasowym właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości: panu ██████████ ██████████, panu ██████████ ██████████ i pani ██████████ ██████████,
- d) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane dla działek będących własnością Gminy Bralin, przekazane przez Pełnomocnika zarządcy drogi przy piśmie z 5 marca 2021 r. i przywołane w pkt. 3.2.1. decyzji Starosty Kępińskiego oraz w jej uzasadnieniu,
- e) opinię dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy, wydaną dla inwestycji objętej decyzją Starosty Kępińskiego,
- f) oryginały lub odpisy, poświadczone za zgodność z oryginałem zgodnie z art. 76a § 2 i § 2b k.p.a., następujących opinii:
  - opinii Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu - WUOZ w Poznaniu, Delegatura w Kaliszu, z 19 lutego 2021 r. (znak: Ka.5183.746.2.2021), zwanej dalej: opinią WWKZ,
  - pisma nr 841/21 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 23 lutego 2021 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.46.2021), zwanego dalej: opinią Szefa WSzW,
- g) oryginały map zawierających projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w pkt. II. decyzji Starosty Kępińskiego, opatrzonych podpisem i pieczęcią osoby, której podpis widnieje pod decyzją;

2) złożenia wyjaśnień na okoliczność:

- a) pominięcia działki o nr. ewid. 398/5, ark. 4, obręb 0001 Bralin, jako nieruchomości, na której realizowana będzie inwestycja:

- w zawiadomieniu i obwieszczeniu z 8 lutego 2021 r. o wszczęciu postępowania w sprawie,
  - w obwieszczeniu opublikowanym w prasie lokalnej („Tygodnik Kępiński”) w wydaniu z 11 lutego 2021 r.,
  - w decyzji Starosty Kępińskiego,
- mimo wskazania przez wnioskodawcę tej działki we wniosku z 22 grudnia 2020 r. i późniejszej korekcie z 12 stycznia 2021 r.,
- b) przyjętej w toku postępowania klasyfikacji działki o nr. ewid. 428, ark. 4, obręb 0001 Bralin - nieruchomość objęta liniami rozgraniczającymi teren czy poza liniami rozgraniczającymi teren (jako nieruchomości niezbędna do przebudowy innych dróg publicznych) - w związku z rozbieżną informacją we wniosku z 22 grudnia 2020 r. i późniejszej korekcie z 12 stycznia 2021 r.

Pismem z 30 września 2021 r. (data doręczenia: 4 października) Wojewoda Wielkopolski wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do:

1) złożenia wyjaśnień na okoliczność:

- a) niezgodności projektu budowlanego z decyzją Wójta Gminy Bralin z 14 września 2020 r. (znak: OŚ.6220.3.2020) o środowiskowych uwarunkowaniach, zwaną dalej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, w zakresie liczby drzew przeznaczonych do usunięcia oraz liczby nasadzeń rekompensacyjnych,
- b) przedłożenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z załącznikiem (charakterystyką przedsięwzięcia) nie obejmującej działek o nr. ewid.: 406/2 i 378/12 (nieruchomości znajdujące się w linach rozgraniczających teren), oraz 1445/1, 1444/13, 761/2, 458/1, 456/3 (obecnie - 456/6), 456/2, 431/9,
- c) przedłożenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej na rzecz Gminy Bralin, a nie właściwego zarządcę dróg gminnych, tj. Wójta Gminy Bralin,
- d) nieprzedłożenia zgody wodnoprawnej, o której mowa w art. 388 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.), zwanej dalej: ustawą - Prawo wodne, na likwidację rowu drogowego na działce o nr. ewid. 761/2, obręb 0001 Bralin,
- e) przebiegu pasów drogowych dróg gminnych nr 858020P (ul. Południowa) i nr 858010P (ul. Pólkowska),
- f) braku jednoznacznego wskazania na mapie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, linii rozgraniczających teren, w odniesieniu do nieruchomości wskazanych w pkt. 1. szczegółowego zestawienia nieruchomości,
- g) braku jednoznacznego określenia nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Gminy Bralin,
- h) braku jednoznacznego określenia nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone,
- i) rozbieżności pomiędzy treścią mapy, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, a treścią szczegółowego zestawienia nieruchomości zawartego we wniosku,

- j) zasadności objęcia linią terenu niezbędnego dla przebudowy innych dróg publicznych działki o nr. ewid. 761/2 (ark. 3, obręb 0001 Bralin), w zakresie nieobjętym robotami budowlanymi,
  - k) statusu dróg (ul. Czereśniowa, ul. Malinowa, ul. Poziomkowa) - drogi publiczne w myśl ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), zwanej dalej: ustawą o drogach publicznych, czy ogólnodostępne drogi wewnętrzne,
  - l) sposobu zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla następujących działek ulegających podziałowi (w nawiasach podano numer działek przed podziałem): 408/5 (408/4), 415/1 (415), 404/14 (404/11), 403/7 (403/6) i 378/18 (378/11),
  - m) objęcia na mapie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, części nieruchomości o nr. ewid. 388/23 (ark. 4, obręb 0001 Bralin) linią terenu niezbędnego dla budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, w sytuacji gdy przedmiotowa nieruchomość nie została wskazana we wniosku jako działka, na której przewidziana jest realizacja inwestycji, i w konsekwencji nie była procedowana w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
  - n) możliwości samodzielnego funkcjonowania zamierzenia budowlanego objętego decyzją Starosty Kępińskiego bez nieruchomości o nr. ewid. 398/5, ark. 4, obręb 0001 Bralin, z uwagi na nieobjęcie przez organ I instancji przedmiotowej nieruchomości postępowaniem w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
  - o) braku zapewnienia placu do zawracania na bezprzelotowym zakończeniu projektowanej drogi w kierunku południowym w km ok. 1+440, co jest niezgodne z § 125 ust. 1 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;
- 2) uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie o:
- a) mapy zawierające projekt podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami oraz zgodne z mapą, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, w odniesieniu do nieruchomości o nr. ewid. 404/12, ark. 4, obręb 0001 Bralin,
  - b) zaktualizowany wykaz nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (w tym określenie nieruchomości lub ich części, planowanych do przejęcia na rzecz Gminy Bralin, oraz nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone), a także mapę, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, oraz mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości o nr. ewid. 390/18 i projekt budowlany, w związku z wprowadzonymi zmianami w danych ewidencyjnych - podział nieruchomości o nr. ewid. 390/5 (na działki o nr. ewid. 390/13, 390/14, 390/15, 390/16, 390/17 i 390/18) oraz 456/3 (na działki o nr. ewid. 456/5 i 456/6), ark. 4, obręb 0001 Bralin.

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

Pismami z 2 listopada 2021 r. (data wpływu: 2 listopada 2021 r., ePUAP-UPP70981074) i 30 listopada 2021 r. (data wpływu: 30 listopada 2021 r., ePUAP-UPP72496364) Pełnomocnik zarządcy drogi zwracał się z prośbą o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi na wezwanie z 30 września 2021 r.

Wojewoda Wielkopolski przychylił się do tych wniosków, o czym informował odpowiednio pismami z 3 listopada 2021 r. (data doręczenia: 4 listopada 2021 r., ePUAP-UPD71070293) i 3 grudnia 2021 r. (data doręczenia: 3 grudnia 2021 r., ePUAP-UPD72756185). Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadamiał o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowe terminy załatwienia sprawy odpowiednio do 14 stycznia 2022 r. i do 28 marca 2022 r.

W wyznaczonym terminie (do 28 lutego 2022 r.), ani do dnia wydania niniejszej decyzji, pomimo skutecznego doręczenia, Pełnomocnik zarządcy drogi nie udzielił odpowiedzi na wezwanie Wojewody Wielkopolskiego z 30 września 2021 r.

Przy piśmie z 3 listopada 2021 r. (data wpływu: 4 listopada 2021 r., znak: 621/mk/30) Pełnomocnik zarządcy drogi przekazał oryginał opinii Szefa WSzW.

Pismem z 3 listopada 2021 r. (data wpływu: 5 listopada 2021 r., znak: AB.6745.7.2020-2021) organ I instancji:

1) przekazał:

- a) dowody zamieszczenia obwieszczeń o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego na tablicach ogłoszeń UG Bralin oraz Starostwa Powiatowego w Kępnie,
- b) dowód opublikowania obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego w BIP UG Bralin,
- c) wydruki z systemu informatycznego, prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Kępnie, zawierające fragmenty rejestru korespondencji w urzędzie (nr kancelaryjne: RKW.2021.01964 i RKW.2021.07380),
- d) dowody doręczenia panu [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE] oraz GDDKiA w Warszawie zawiadomienia z 6 maja 2021 r. o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego,
- e) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, w którym błędnie wskazano nazwę inwestora (jest – Gmina Bralin, winien być – Wójt Gminy Bralin, czyli właściwy zarządca dróg gminnych),
- f) oryginał opinii WWKZ,
- g) kolorowe kopie map zawierających projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w pkt. II. decyzji Starosty Kępińskiego;

2) wyjaśnił, że:

- a) opinia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. d

- specustawy, nie jest wymagana w niniejszej sprawie (organ I instancji oparł swoje stanowisko wyłącznie na twierdzeniach Pełnomocnika zarządcy drogi, wywiedzionych na podstawie opinii wydanej dla innej inwestycji realizowanej w innej gminie, sam natomiast nie poczynił ustaleń w przedmiotowym zakresie zarówno w uzasadnieniu decyzji Starosty Kępińskiego, jak i w odpowiedzi na wezwanie),
- b) działka o nr. ewid. 398/5, ark. 4, obręb 0001 Bralin, została omyłkowo pominięta w postępowaniu i kończącej je decyzji Starosty Kępińskiego,
  - c) działka o nr. ewid. 428, ark. 4, obręb 0001 Bralin (stanowiąca drogę), dla której przedłożone zostało oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, została ujęta w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania oraz w decyzji Starosty Kępińskiego.

Pismem z 2 lutego 2022 r. (data wpływu: 4 lutego 2022 r., znak: AB.6745.7.2020-2021-2022) organ I instancji przekazał:

- 1) wydruk z systemu informatycznego, prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Kępnie, zawierający fragment rejestru korespondencji w urzędzie (nr kancelaryjny: RKW.2021.07380), uzupełniony o niepodpisaną informację, że przesyłkę zwrócono do urzędu (tzw. doręczenie zastępcze);
- 2) oryginały map zawierających projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w pkt. II. decyzji Starosty Kępińskiego.

Po ponownym zbadaniu akt sprawy oraz przeanalizowaniu załączonego do wniosku projektu budowlanego, Wojewoda Wielkopolski pismem z 17 lutego 2022 r. (data doręczenia: 22 lutego 2022 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi:

- 1) do uzupełnienia materiałów w sprawie o:
  - a) zaktualizowany wykaz nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, a także mapę, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, i projekt budowlany, w związku z wprowadzonymi zmianami w danych ewidencyjnych - podział nieruchomości o nr. ewid. 460 (na działki o nr. ewid. 460/1 i 460/2), ark. 4, obręb 0001 Bralin,
  - b) mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, w odniesieniu do działek o nr. ewid. 404/12 i 428, ark. 4, obręb 0001 Bralin;
- 2) do złożenia wyjaśnień na okoliczność stwierdzonych rozbieżności w treści map, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 3 specustawy, w zakresie:
  - a) oznaczeń rodzajów użytków gruntowych oraz powierzchni klasoużytków w odniesieniu do działki o nr. ewid. 388/39, ark. 4, obręb 0001 Bralin (na mapie wskazano: RIVa - 0,1389 ha, RIVb - 0,0416 ha; w ewidencji gruntów widnieje: RIVb - 0,1389 ha, RV - 0,0416 ha),
  - b) oznaczenia rodzaju użytku gruntowego w odniesieniu do działki o nr. ewid. 388/24, ark. 4, obręb 0001 Bralin (symbol w treści mapy - B-RV, symbol w wykazie zmian ewidencyjnych - Br-RV, symbol w ewidencji gruntów i budynków - B-RV),

- c) oznaczenia numeru księgi wieczystej w odniesieniu do działki o nr. ewid. 388/24, ark. 4, obręb 0001 Bralin (numer w wykazie zmian ewidencyjnych - KZ1E/00055693/6, numer w ewidencji gruntów i budynków - KZ1E/00059132/4),
  - d) oznaczenia numeru księgi wieczystej w odniesieniu do działki o nr. ewid. 378/13, ark. 4, obręb 0001 Bralin (numer w wykazie zmian ewidencyjnych - KZ1E/00055526/2, numer w ewidencji gruntów i budynków - KZ1E/00055526/5),
  - e) oznaczenia numeru księgi wieczystej w odniesieniu do działki o nr. ewid. 378/4, ark. 4, obręb 0001 Bralin (numer w wykazie zmian ewidencyjnych - KZ1E/00026062/2, numer w ewidencji gruntów i budynków - KZ1E/00011947/2),
  - f) oznaczenia numeru księgi wieczystej w odniesieniu do działki o nr. ewid. 383, ark. 4, obręb 0001 Bralin (numer w wykazie zmian ewidencyjnych - KZ1E/00026062/2, numer w ewidencji gruntów i budynków - KZ1E/00008245/7),
  - g) oznaczenia rodzaju użytku gruntowego w odniesieniu do działki o nr. ewid. 411, ark. 4, obręb 0001 Bralin (symbol w treści mapy - B-RIVa, symbol w wykazie zmian ewidencyjnych - Br-RIVa, symbol w ewidencji gruntów i budynków - B-RIVa);
- 3) do wyjaśnienia braku zgody wodnoprawnej, o której mowa w art. 388 ust. 1 ustawy Prawo wodne na wykonanie rowu krytego na działkach o nr. ewid.: 460/1, 460/2 (nr przed podziałem: 460) i 761/2, obręb 0001 Bralin;
- 4) w odniesieniu do projektu budowlanego, do wyjaśnienia:
- a) czy dla przedmiotowej inwestycji mają zastosowanie przepisy sprzed nowelizacji rozporządzenia w sprawie WT, czy obowiązujące od 13 września 2019 r.,
  - b) braku zawarcia:
    - na stronie tytułowej projektu budowlanego: numerów działek ewidencyjnych objętych przedmiotową inwestycją, tj.: 378/8 i 378/10, oraz wykazu załączonych do projektu wymaganych przepisami szczególnymi uzgodnień, pozwoleń i opinii [por. § 3 ust. 1 pkt. 1 i 5 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1935), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie PB],
    - w projekcie zagospodarowania terenu: informacji dotyczących parametrów technicznych dróg publicznych objętych przedmiotową inwestycją, przebiegu inwestycji przez teren zabudowy, o którym mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie WT, lub poza terenem zabudowy, a także wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu (por. § 8 ust. 2 pkt 8 i § 13a rozporządzenia w sprawie PB),
  - c) naruszenia rozporządzenia w sprawie WT w zakresie:
    - § 12 ust. 1 poprzez przyjęcie prędkości projektowej o wartości 50 km/h niezależnie od faktu, czy inwestycja położona jest terenie zabudowy czy poza nim,
    - § 16 ust. 1 pkt 2 poprzez niezastosowanie poszerzeń pasów ruchu na łukach kołowych w planie w km 0+009,24, 0+099,15 i 0+146,05,



- § 79 pkt 1 poprzez przyjęcie mniejszej niż 4,5 m szerokości zjazdów indywidualnych w następujących lokalizacjach [km]: 0+105, 0+145, 0+170, 0+185, 0+190, 0+240, 0+295, 0+315, 0+580, 0+615, 0+715, 0+745, 0+750, 0+780, 0+795, 0+850, 0+875, 0+895, 0+940, 0+995, 1+105, 1+195, 1+215, 1+260, 1+285, 1+310, 1+325, 1+355, oraz na działce o nr. ewid. 383,
  - § 109 ust. 1 pkt 12 poprzez brak oświetlenia przejść dla pieszych w obrębie projektowanego ronda oraz w km 1+420 i 1+435,
  - § 125 ust. 1 poprzez brak placu do zawracania na bezprzelotowym zakończeniu projektowanej drogi gminnej w km ok. 1+435,
- d) czy zjazdy w km ok. 1+525 i 1+585 (zaznaczone kolorem żółtym) są zjazdami publicznymi, czy indywidualnymi, z uwagi na brak zawarcia ww. oznaczenia kolorystycznego w odniesieniu do typu nawierzchni w legendzie rysunku projektu zagospodarowania terenu,
- e) jaki typ ronda zastosowano w przedmiotowej inwestycji mając na uwadze zapisy § 75 rozporządzenia w sprawie WT,
- f) braku załączenia uzgodnień projektu budowlanego z: Orange Polska S.A. w zakresie przebudowy sieci telekomunikacyjnej (por. pismo Orange Polska S.A. z 2 marca 2020 r., znak: TTISILU/JM.215-11153/20) oraz Energa Operator S.A. w zakresie przebudowy sieci elektroenergetycznej średniego i niskiego napięcia (por. pismo Energa Operator S.A. z 15 grudnia 2020 r., znak: EOP-4MMD-002494-2020/PK),
- g) użycia w legendzie rysunku projektu zagospodarowania terenu sformułowania „skrzyżowania wyniesione” dla określenia obiektów, które skrzyżowania nie stanowią, np. połączenie drogi publicznej z drogą wewnętrzną (por. km 0+485 inwestycji).

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 11 kwietnia 2022 r.

W wyznaczonym terminie (do 24 marca 2022 r.), ani do dnia wydania niniejszej decyzji, pomimo skutecznego doręczenia, Pełnomocnik zarządcy drogi nie udzielił odpowiedzi na wezwanie Wojewody Wielkopolskiego z 17 lutego 2021 r.

Pismem z 22 lutego 2022 r. (data wpływu: 28 lutego 2022 r.) Odwołujący wypowiedział się w kwestii stanowiska Pełnomocnika zarządcy oraz złożył dalsze zastrzeżenia odnośnie przedmiotowej inwestycji drogowej.

Organ II instancji odniósł się do zastrzeżeń Odwołującego w dalszej części uzasadnienia decyzji, w powiązaniu z zarzutami podniesionymi w odwołaniu. Ponadto, pismem z 2 marca 2022 r. (data doręczenia: 4 marca 2022 r.) Wojewoda Wielkopolski przekazał Pełnomocnikowi zarządcy drogi ww. pismo Odwołującego, celem przedstawienia stanowiska w zakresie zawartych w nim uwag.

W wyznaczonym terminie (do 18 marca 2022 r.), ani do dnia wydania niniejszej decyzji, pomimo skutecznego doręczenia, Pełnomocnik zarządcy drogi nie udzielił odpowiedzi na pismo Wojewody Wielkopolskiego z 2 marca 2021 r.

Pismem z 28 lutego 2022 r. (data wpływu: 9 marca 2022 r.) sprzeciw wobec budowy

ul. Południowej w Bralinie (wraz z uzasadnieniem oraz wnioskami i uwagami w sprawie) wniósł pan [REDAKTOR] [REDAKTOR] (właściciel działki o nr. ewid. [REDAKTOR], ark. [REDAKTOR], obręb 0001 Bralin), zwany dalej: Wnioskodawcą, załączając jednocześnie listę zawierającą imiona, nazwiska i podpisy 50 osób popierających protest.

Pismem z 22 marca 2022 r. (data doręczenia: 25 marca 2022 r.) Wojewoda Wielkopolski przekazał Pełnomocnikowi zarządcy drogi ww. pismo (sprzeciw), celem przedstawienia stanowiska w zakresie zawartych w nim uwag.

Jednocześnie z uwagi na brak zawarcia w przedmiotowym sprzeciwie adresów 50 podpisanych osób, pismem z 22 marca 2022 r. (data doręczenia: 6 kwietnia 2022 r.) organ II instancji wezwał Wnioskodawcę do uzupełnienia podania o pełnomocnictwo upoważniające do reprezentowania ww. osób w postępowaniu przed organem odwoławczym. Wnioskodawca został także pouczone, że niezastosowanie się do wezwania skutkować będzie uznaniem, że działa on wyłącznie w imieniu własnym i tylko jemu doręczana będzie korespondencja.

W wyznaczonym terminie (do 13 kwietnia 2022 r.), ani do dnia wydania niniejszej decyzji, pomimo skutecznego doręczenia, Wnioskodawca nie udzielił odpowiedzi na wezwanie Wojewody Wielkopolskiego. Z uwagi na brak odpowiedzi na wezwanie, a także brak adresów 50 osób popierających protest, nie było możliwe ustalenie, czy osobom tym przysługuje status strony w prowadzonym postępowaniu administracyjnym.

Pismem z 29 marca 2022 r. (data wpływu: 31 marca 2022 r., znak: 621/mk/32) Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi, przedstawiając stanowisko w zakresie uwag zawartych w sprzeciwie. Wyjaśnienia uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi zostały przekazane przez organ odwoławczy Wnioskodawcy przy piśmie z 1 kwietnia 2022 r. (data doręczenia: 5 kwietnia 2022 r.).

Pismami z 23 marca 2022 r. i 30 maja 2022 r. Wojewoda Wielkopolski informował o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał kolejno nowe termin jej załatwienia, odpowiednio do 31 maja 2022 r. i 30 czerwca 2022 r.

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

W dniu 22 grudnia 2020 r. do organu I instancji wpłynął wniosek z 22 grudnia 2020 r., podpisany przez Pełnomocnika zarządcy drogi, występującego w imieniu Gminy Bralin w oparciu o załączone pełnomocnictwo (pismo z 15 stycznia 2020 r., znak: W.0052.3.2020), w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej ul. Południowej w Bralinie o dł. ok. 1,7 km (od ul. Namysłowskiej do ul. Kępińskiej). Starosta Kępiński uznał przedmiotowe pełnomocnictwo i doręczał część pism zarządcy drogi poprzez wspomnianego pełnomocnika.

Pełnomocnik zarządcy drogi nie wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Pismem z 23 grudnia 2020 r. organ I instancji zlecił Wydziałowi Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Kępnie sporządzenie

uproszczonego wypisu z rejestru gruntów dla nieruchomości objętych wnioskiem. Powyższy wypis Wydział Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Kępnie otrzymał 23 grudnia 2020 r. i 8 lutego 2021 r.

Pismem z 15 stycznia 2021 r. Starosta Kępiński wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do usunięcia braków formalnych wniesionego podania. Częściowe uzupełnienie wniosku (wraz z korektą z 12 stycznia 2021 r.) wpłynęło do organu I instancji 26 stycznia 2021 r. (pismo z 26 stycznia 2021 r., znak: 621/mk/22).

Na podstawie złożonego wniosku, Starosta Kępiński wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę, tj. Wójta Gminy Bralin (pismo z 8 lutego 2021 r.).

Organ I instancji winien był zawiadomić o wszczęciu postępowania także właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji. W aktach sprawy stwierdzono brak jednego zwrotnego potwierdzenia odbioru ww. zawiadomienia. W toku postępowania odwoławczego, celem udokumentowania wysłania do pana ██████████ ██████████ (współwłaściciela działki o nr. ewid. █████, ark. █, obręb 0001 Bralin) zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie, organ I instancji uzupełnił akta sprawy o wydruk z systemu informatycznego, prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Kępnie, zawierający fragment rejestru korespondencji w urzędzie (nr kancelaryjny RKW.2021.01964).

Należy jednak zauważyć, że wewnętrzny obieg i rejestr korespondencji w danym urzędzie ma charakter wewnętrzny, porządkowy, a same wydruki wygenerowane z elektronicznego systemu wewnętrznego obiegu dokumentów świadczą jedynie o wysłaniu przez pracownika przesyłki, nie zaś o tym, że przesyłka została oddana na poczcie (por. np. postanowienie NSA z 17 czerwca 2021 r., sygn. akt I OZ 193/21).

Organ I instancji celem udokumentowania czynności wysłania stronie zawiadomienia w postępowaniu, powinien uzyskać od operatora pocztowego zwrotne potwierdzenie odbioru przesyłki. Zgodnie bowiem z art. 46 § 1 k.p.a., odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. W przypadku braku doręczenia zwrotnego potwierdzenia odbioru, organ I instancji powinien wsząć procedurę reklamacyjną, co zresztą zadeklarował w piśmie z 3 listopada 2021 r. Do dnia wydania niniejszej decyzji, duplikat potwierdzenia odbioru przesyłki nie został jednak przekazany organowi odwoławczemu.

Tym samym należy uznać, że czynność polegająca na wysłaniu panu ██████████ ██████████ zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie nie została w należyty sposób udokumentowana w aktach sprawy.

Pozostali właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem prawidłowo otrzymali zawiadomienia (pismo z 8 lutego 2021 r.), co jest udokumentowane zwrotnymi potwierdzeniami odbioru znajdującymi się w aktach sprawy.

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 8 lutego 2021 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń UG Bralin (w terminie od 9 lutego 2021 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Kępnie (w terminie od 8 lutego 2021 r. na okres 14 dni);
- 2) zamieszczonego w BIP UG Bralin (w terminie od 9 lutego 2021 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Kępnie (w terminie od 8 lutego 2021 r. na okres 14 dni);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Tygodnik Kępiński”) w wydaniu z 11 lutego 2021 r.

W aktach sprawy stwierdzono brak dowodów zamieszczenia obwieszczenia o wszczęciu postępowania na tablicach ogłoszeń UG Bralin oraz Starostwa Powiatowego w Kępnie, opatrzonych stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie. Wspomniana kwestia została jednak wyjaśniona w toku postępowania odwoławczego.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania:

- 1) nie spełniało wymogu określonego w art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy, gdyż oznaczenie nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji nie zawierało działki o nr. ewid. 398/5, ark. 4, obręb 0001 Bralin;
- 2) spełniało wymóg określony w art. 11d ust. 6 pkt 2 specustawy zawierając informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Stwierdzono, że ww. nieruchomość nie została również wskazana w obwieszeniu o wszczęciu postępowania.

Należy zauważyć, że postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym organ administracji jest związany. To wniosek wyznacza granice sprawy administracyjnej podlegającej załatwieniu w danym postępowaniu. Wobec powyższego, organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie winien wypełnić obowiązek określony w art. 11d ust. 5 specustawy, mając na uwadze art. 10 § 1 k.p.a., informując o prawidłowym oznaczeniu wszystkich nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem o wydanie decyzji.

Pismem z 5 marca 2021 r. (data wpływu: 5 marca 2021 r., znak: 621/mk/26) Pełnomocnik zarządcy drogi dokonał uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

W związku z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania w sprawie, wnioski, uwagi i zastrzeżenia wnieśli:

- 1) Wnioskodawca - pismo z 17 lutego 2021 r. (data wpływu: 17 lutego 2021 r.) odnoszące się do działki o nr. ewid. [REDAKTED] (ark. [REDAKTED], obręb 0001 Bralin), a także zawierające sprzeciw wobec budowy ul. Południowej o parametrach przyjętych w projekcie budowlanym oraz zgłaszające propozycje alternatywnych rozwiązań technicznych przedmiotowej inwestycji;
- 2) Pan [REDAKTED] [REDAKTED] i pani [REDAKTED] [REDAKTED] - pismo z 23 lutego 2021 r. (data wpływu: 25 lutego 2021 r.) zawierające propozycje alternatywnych rozwiązań technicznych przedmiotowej inwestycji;

- 3) Pan ██████████ - pismo z 24 lutego 2021 r. (data wpływu: 24 lutego 2021 r.) dotyczące m.in. zjazdu na działki o nr. ewid. ██████████ i ██████████ (obręb 0001 Bralin), chodnika oraz krawężnika;
- 4) Pani ██████████ ██████████ - pismo z 24 lutego 2021 r. (data wpływu: 24 lutego 2021 r.) dotyczące m.in. zjazdu na działki o nr. ewid. ██████████ i ██████████ (obręb 0001 Bralin), chodnika oraz krawężnika;
- 5) Pani ██████████ ██████████ - pismo z 24 lutego 2021 r. (data wpływu: 24 lutego 2021 r.) dotyczące m.in. zjazdu na działki o nr. ewid. ██████████ i ██████████ (obręb 0001 Bralin), chodnika oraz krawężnika;
- 6) Odwołujący - pismo z 24 lutego 2021 r. (data wpływu: 25 lutego 2021 r.) zawierające kategoriyczny sprzeciw wobec budowy ul. Południowej w przyjętym założeniu oraz wnioskujące o dokonanie zmian w projekcie budowlanym;
- 7) Pani ██████████ ██████████ - pismo z 25 lutego 2021 r. (data wpływu: 25 lutego 2021 r.) zawierające sprzeciw wobec inwestycji drogowej oraz ingerencji w działkę o nr. ewid. ██████████ (ark. ██████████, obręb 0001 Bralin).

W zakresie wniesionych wniosków, uwag i zastrzeżeń, odpowiednio pismami z: 17 lutego 2021 r. (data doręczenia: 17 lutego 2021 r.), 24 lutego 2021 r. (data doręczenia: 24 lutego 2021 r.) i 25 lutego 2021 r. (data doręczenia: 25 lutego 2021 r.), organ I instancji wezwał zarządcę drogi do ich rozważenia i przedstawienia stanowiska.

Odpowiedzi na ww. wezwania wpłynęły do organu I instancji 24 lutego 2021 r. (pismo z 22 lutego 2021 r., znak: RGI.7011.2.2021/5) i 4 marca 2021 r. (pismo z 1 marca 2021 r., znak: RGI.7011.2.2021/8; pismo z 2 marca 2021 r., znak: RGI.7011.2.2021/7; pismo z 3 marca 2021 r., znak: RGI.7011.2.2021/9).

Pismami z 25 lutego 2021 r. (data doręczenia: 1 marca 2021 r.) i 4 marca 2021 r. (daty doręczeń: 4 marca 2021 r., 9 marca 2021 r. i 15 marca 2021 r.) organ I instancji przekazał ww. osobom wyjaśnienia i informacje uzyskane od zarządcy drogi.

Na marginesie należy zauważyć, że organ I instancji nie zbadał, czy pani ██████████ ██████████ przysługuje status strony w niniejszym postępowaniu administracyjnym.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Starosta Kępiński decyzją nr 1/2021 z 6 maja 2021 r. (znak: AB.6745.7.2020) udzielił Wójtowi Gminy Bralin zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej ul. Południowej w Bralinie o dł. ok. 1,7 km (od ul. Namysłowskiej do ul. Kępińskiej). Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

W aktach sprawy stwierdzono brak dowodów zawiadomienia pozostałych stron o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego w drodze obwieszczenia, zamieszczonego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Kępnie, a także na tablicy ogłoszeń i w BIP UG Bralin. Powyższe kwestie zostały jednak wyjaśnione w toku postępowania odwoławczego.

Organ II instancji ustalił, że pozostałe strony zostały zawiadomione o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego w drodze obwieszczenia z 6 maja 2021 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń UG Bralin (w terminie od 12 maja 2021 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Kępnie (w terminie od 11 maja 2021 r. na okres 14 dni);
- 2) zamieszczonego w BIP UG Bralin (w terminie od 12 maja 2021 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Kępnie (w terminie od 11 maja 2021 r. na okres 14 dni);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Tygodnik Kępiński”) w wydaniu z 13 maja 2021 r.

Organ I instancji nie zrealizował jednak obowiązku udostępnienia treści decyzji Starosty Kępińskiego na okres 14 dni w BIP Starostwa Powiatowego w Kępnie [por. art. 11f ust. 7a specustawy, w związku z art. 72 ust. 6 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], niezwłocznie po wejściu w życie ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 784), tj. 13 maja 2021 r. (por. art. 26 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy o zmianie ustawy ooś).

Organ I instancji winien był także skierować pisemne zawiadomienie o wydaniu decyzji do dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości na adres wskazany w kastrze nieruchomości. W aktach sprawy stwierdzono braki zwrotnych potwierżeń odbioru ww. zawiadomienia. W toku postępowania odwoławczego, organ I instancji uzupełnił jednak akta sprawy o dowody doręczenia zawiadomień. Natomiast celem udokumentowania wysłania panu ██████████ ██████████ (ówczesnemu właścicielowi działki o nr. ewid. ██████████, ark. ██████████, obręb 0001 Bralin) zawiadomienia o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego, organ I instancji przedłożył wydruk z systemu informatycznego, prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Kępnie (zawierający fragment rejestru korespondencji w urzędzie - nr kancelaryjny RKW.2021.07380), a także informację, że przesyłkę zwrócono do urzędu (tzw. doręczenie zastępcze).

W kwestii dokumentowania czynności doręczenia stronie zawiadomienia w postępowaniu administracyjnym zastosowanie znajdują przywołane już powyżej przepisy prawa i orzecznictwo. Tym samym należy uznać, że doręczenie panu ██████████ ██████████ zawiadomienia o wydaniu decyzji Starosty Kępińskiego, nie zostało w należyty sposób udokumentowane w aktach sprawy (por. art. 44 § 4 k.p.a.).

Pozostali dotychczasowi właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych decyzją prawidłowo otrzymali zawiadomienia o jej wydaniu (pismo z 6 maja 2021 r.), co jest udokumentowane zwrotnymi potwierzzeniami odbioru znajdującymi się w aktach sprawy. Zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy, zawiadomienie o wydaniu decyzji zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji.

Po przeanalizowaniu wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

Wniosek z 22 grudnia 2020 r. został złożony przez właściwego zarządcę drogi, tj. Wójta Gminy Bralin, działającego poprzez pełnomocnika, i prawidłowo podpisany.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek winien zostać złożony po uzyskaniu opinii właściwego miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W aktach sprawy znajdują się następujące pozytywne opinie:

- 1) Zarządu Województwa Wielkopolskiego - postanowienie nr 19/20 z 6 lutego 2020 r. (znak: DI-IV.8012.19.2020);
- 2) Zarządu Powiatu Kępińskiego - uchwała nr 116.VI.2020 z dnia 11 lutego 2020 r.

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zauważyć, że w przypadku budowy przedmiotowej drogi gminnej zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię (zarządcy drogi) oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskanie opinii Wójta Gminy Bralin nie było niezbędne.

Zgodnie z wymogami art. 11d specustawy, wniosek winien zawierać w szczególności następujące elementy: mapę w skali co najmniej 1:5000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania przedmiotowej drogi z innymi drogami publicznymi (zawierającą określenia kategorii dróg oraz sposób ich powiązania z projektowaną drogą), 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, cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, a także zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1333), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane, aktualnym na dzień opracowania projektu. Do wniosku winny być również załączone opinie, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy, oraz wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne.

Dokonując z punktu widzenia cytowanego przepisu weryfikacji wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stwierdzono, co następuje:

- 1) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, do wniosku załączono mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu.

W tym miejscu należy jednak wskazać, że w orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględnić zmiany stanu prawnego i faktycznego zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu I 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). 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.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, że w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, w ewidencji gruntów i budynków obrębu 0001 Bralin wprowadzone zostały zmiany polegające na podziałach nieruchomości o nr. ewid.: 390/5 (na działki o nr. ewid. 390/13, 390/14, 390/15, 390/16, 390/17 i 390/18), 456/3 (na działki o nr. ewid.: 456/5 i 456/6) oraz 460 (na działki o nr. ewid.: 460/1 i 460/2).

Wobec powyższego, mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi winna zostać sporządzona na bazie aktualnej mapy do celów projektowych.

Organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie winien również wezwać inwestora do doprowadzenia mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi do zgodności z pkt. II.4. i II.9. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie prawidłowego oznaczenia liczby drzew przeznaczonych do usunięcia oraz liczby nasadzeń rekompensacyjnych.

Wyjaśnienia wymaga także kwestia przebiegu pasów drogowych dróg gminnych nr 858020P (ul. Południowa) i nr 858010P (ul. Pólkowska), w szczególności, czy odcinek inwestycji od skrzyżowania z drogą powiatową nr 5682P (ul. Namysłowska) do projektowanego ronda, zlokalizowany na działkach o nr. ewid. 460/1 i 460/2 (ark. 4, obręb 0001 Bralin), stanowi pas drogowy drogi gminnej nr 858020P czy drogi gminnej nr 858010P. Powyższe ustalenia mają bezpośrednie przełożenie na oznaczenia, które winny zostać zastosowane na skorygowanej mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi (linia rozgraniczająca teren i/lub linia terenu objętego obowiązkiem budowy lub przebudowy innej drogi publicznej).

Organ I instancji powinien zbadać również zasadność objęcia linią terenu niezbędnego dla przebudowy innych dróg publicznych działki o nr. ewid. 761/2 (ark. 3, obręb 0001 Bralin), w zakresie nieobjętym robotami budowlanymi.

Należy także zauważyć, że mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi nie określa w sposób jednoznaczny linii rozgraniczającej teren w zakresie wszystkich nieruchomości wskazanych w pkt. 1. szczegółowego zestawienia nieruchomości.

Ponadto, organ I instancji wezwie inwestora do złożenia wyjaśnień na okoliczność objęcia na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi części nieruchomości o nr. ewid. 388/23 (ark. 4, obręb 0001 Bralin) linią terenu niezbędnego dla budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, w sytuacji gdy przedmiotowa nieruchomość nie została wskazana we wniosku jako działka, na której przewidziana jest realizacja inwestycji.

Wobec powyższego, na etapie ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ I instancji, mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi wymaga aktualizacji i korekty w zakresie, o którym była mowa w wezwaniach Wojewody Wielkopolskiego z 30 września 2021 r. i 17 lutego 2022 r.

- 2) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 2 specustawy, do wniosku należy załączyć analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.



W kontekście zapisów przywołanego przepisu prawa, przedmiotowa analiza nie powinna obejmować powiązań projektowanej drogi z drogami wewnętrznymi, co miało miejsce w przypadku opracowania sporządzonego przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

Należy zauważyć, że analiza może wymagać także korekty na skutek wyjaśnienia kwestii związanych z przebiegiem pasów drogowych dróg gminnych nr 858020P (ul. Południowa) i nr 858010P (ul. Pólkowska).

- 3) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3 specustawy, w skład wniosku wchodzi mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami.

Zauważyć jednak należy, że podział działki o nr. ewid. 390/5 (ark. 4, obręb 0001 Bralin) - która już nie istnieje w ewidencji gruntów i budynków, w oparciu o załączoną do wniosku mapę z projektem podziału nieruchomości, nie będzie możliwy, ponieważ stan dotychczasowy uległ zmianie. Wobec powyższego, organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie winien wezwać Pełnomocnika zarządcy drogi do przedłożenia nowej mapy zawierającej projekt podziału działki o nr. ewid. 390/18.

Ponadto, organ odwoławczy, analizując mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi dostrzegł także, że wniosek wymaga uzupełnienia o dodatkowe mapy zawierające projekty podziału nieruchomości o nr. ewid. 404/12 i 428 (ark. 4, obręb 0001 Bralin). Przedmiotowe działki stanowią drogi wewnętrzne, łączące się z drogą objętą inwestycją poprzez zjazdy publiczne. Z ustawowej definicji drogi wewnętrznej wynika, że jest droga niezaliczona do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowana w pasie drogowym tych dróg (por. art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Z kolei, droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (por. art. 4 pkt. 2 ustawy o drogach publicznych).

Zgodnie z art. 12 ust. 2 specustawy linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią linie podziału nieruchomości. Działka o nr. ewid. 404/12 została w części objęta linią rozgraniczającą teren, stąd z uwagi na powyższe konieczne jest przedłożenie mapy zawierającej projekt podziału nieruchomości.

Z kolei działka o nr. ewid. 428, błędnie oznaczona została linią terenu objętego obowiązkiem budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, podczas gdy jej część w zakresie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, przeznaczona jest pod utworzenie pasa drogowego ul. Południowej i wymaga podziału nieruchomości.

- 4) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3a specustawy, wniosek zawiera określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Zauważyć jednak należy, że ww. określenie nieruchomości zawiera rozbieżności oraz jest częściowo niezgodne z mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi.

We wniosku wskazano działkę o nr. ewid. 388/24, ark. 4, obręb 0001 Bralin, jako nieruchomość do przejęcia w całości, natomiast w pkt. 1d. szczegółowego zestawienia

nieruchomości przedmiotowa nieruchomość zakwalifikowana została jako działka podlegająca podziałowi.

Ponadto, we wniosku oraz w pkt. 1c. szczegółowego zestawienia nieruchomości pominięto działki o nr. ewid.: 378/8, 378/10 i 378/12, ark. 4, obręb 0001 Bralin, jako nieruchomości, które w całości z mocy prawa stają się własnością Gminy Bralin, podczas gdy na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi przedmiotowe nieruchomości objęte zostały linią rozgraniczającą teren.

- 5) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3b specustawy, wniosek zawiera określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone, w związku z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu, nie określono, czy ograniczenie to ma charakter stały czy czasowy (na czas realizacji ww. budowy lub przebudowy, jednak nie dłużej niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestycji).

Ponadto, we wniosku wyszczególniono nieruchomości niezbędne do przebudowy innych dróg publicznych, jednak w odniesieniu do nieruchomości nie stanowiących własności Gminy Bralin nie określono jednoznacznie nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone, i nie wskazano charakteru ograniczeń (stałe czy czasowe), ani alternatywnie nie przedłożono oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla tych nieruchomości.

- 6) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 4 specustawy, do wniosku załączono określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.
- 7) Do wniosku załączono projekt budowlany (por. art. 11d ust. 1 pkt 5 specustawy). Organ I instancji nie podjął w toku postępowania wystarczających kroków zmierzających do jego uzupełnienia lub skorygowania. Stwierdzone w projekcie budowlanym nieprawidłowości zostaną szczegółowo omówione w niniejszej decyzji, w części dotyczącej badania zaskarżonej decyzji.
- 8) W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z art. 11d ust. 1 pkt 7a specustawy.
- 9) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f specustawy, do wniosku załączono opinię WWKZ.
- 10) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 8 lit h specustawy, do wniosku załączono opinię Szefa WSzW.
- 11) W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z art. 11d ust. 1 pkt. 8 lit. a, b, c, d, e, g oraz ga specustawy.
- 12) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 9 specustawy, do wniosku załączono wymaganą przepisami odrębnymi decyzją administracyjną - ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ponadto, w aktach sprawy znajdują się również:

- 1) zgłoszenie wodnoprawne na budowę urządzeń odwadniających zlokalizowanych w pasie drogowym drogi gminnej ul. Południowej wraz z informacją Nadzoru Wodnego Kępno

PGW Wody Polskie z 23 listopada 2020 r. (znak: PO.2.3.420.21.4m.220.MG) o braku wniesienia sprzeciwu (dot. działki o nr. ewid. 433, ark. 4, obręb 0001 Bralin);

- 2) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w którym jako inwestora błędnie wskazano Gminę Bralin, a nie właściwego zarządcę dróg gminnych, tj. Wójta Gminy Bralin;
- 3) szczegółowe tabelaryczne zestawienie wszystkich nieruchomości, na których przewidziana jest realizacja przedmiotowej inwestycji.

Należy także zauważyć, że organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie winien wyjaśnić, czy wykonanie rowu krytego (zarurowanie rowu przydrożnego) na działkach o nr. ewid.: 460/1 i 460/2 (nr przed podziałem: 460), 761/2 i 1224 realizowane będzie na podstawie pozwolenia czy zgłoszenia wodnoprawnego. Zgodnie bowiem z art. 388 ust. 5 ustawy - Prawo wodne pozwolenie wodnoprawne dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Z kolei, w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wyjaśnienia wymagają kwestie wskazane w cytowanym powyżej wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego z 30 września 2021 r.

Organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie, winien uzyskać od inwestora także zaktualizowane i ujednolicone szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych inwestycją uwzględniające wskazania zawarte w wezwaniach Wojewody Wielkopolskiego z 30 września 2021 r. i 17 lutego 2022 r.

Reasumując, złożony wniosek należy uznać za niekompletny, wymagający uzupełnienia i wyjaśnienia. Zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., jeżeli podanie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie nie krótszym niż siedem dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Wobec powyższego, skutkiem niezupełnienia braków jest to, że organ administracji nie może wszcząć postępowania administracyjnego, gdyż taki wadliwy (niekompletny) wniosek nie uruchamia kompetencji organu do rozpatrzenia sprawy i jej załatwienia. Niedopuszczalne jest zatem procedowanie wniosku nie spełniającego wymogów specustawy. Mimo, że zachodziły przesłanki wymagające dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, organ I instancji nie podjął wystarczających kroków zmierzających do złożenia wyjaśnień przez wnioskodawcę i w konsekwencji uzupełnienia wniosku, co stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien w pierwszej kolejności, w trybie art. 64 § 2 k.p.a., wezwać Pełnomocnika zarządcy drogi do uzupełnienia wniosku o niezbędne w niniejszej sprawie elementy, wskazane powyżej w pkt. 3÷5, a w przypadku uzupełnienia braków formalnych, podjąć działania w celu wyjaśnienia wątpliwości wskazanych w pozostałych punktach.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Decyzja Starosty Kępińskiego została wydana na podstawie ustawy mającej charakter

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

Decyzja Starosty Kępińskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Wójta Gminy Bralin.

Starosta Kępiński określił przedmiot inwestycji na podstawie informacji zawartej we wniosku Pełnomocnika zarządcy drogi. Należy jednak zauważyć, że ze względu na konieczność wyjaśnienia kwestii przebiegu pasów drogowych dróg gminnych nr 858020P i nr 858010P, brak jest aktualnie możliwości weryfikacji, czy przedmiot ten został określony prawidłowo, tzn. czy główną inwestycją jest budowa jednej drogi (ul. Południowej), natomiast druga (ul. Półkowska) - objęta jest obowiązkiem budowy lub przebudowy innej drogi publicznej, czy też inwestycją objęte są bezpośrednio obie drogi, które wymagają zmiany granic pasów drogowych.

Ponadto, na stronach 1.÷2. w pkt. I.1. decyzji Starosty Kępińskiego organ I instancji zawarł ogólną charakterystykę inwestycji (przeniesioną bezpośrednio z opisu technicznego zawartego w projekcie zagospodarowania terenu), której celowość zamieszczenia w takiej formie w decyzji jest wątpliwa, mając na uwadze zapisy art. 11f ust. 1 specustawy.

Organ I instancji określając na str. 1. decyzji Starosty Kępińskiego zakres terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych pominął działkę o nr. ewid. 398/5, ark. 4, obręb 0001 Bralin, która była objęta wnioskiem o wydanie decyzji.

Ponadto, organ I instancji na stronach 1., 8. (w tabeli nr 5) i 9. (w tabeli nr 6) decyzji Starosty Kępińskiego wskazał omyłkowo błędny numer arkusza mapy właściwego dla działki o nr. ewid. 1224, obręb 0001 Bralin, pomimo, że organ dysponował prawidłowymi danymi (uproszczony wypis z rejestru gruntów z 23 grudnia 2020 r.).

W odniesieniu do zakresu terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, zalecane byłoby także zawarcie w treści decyzji odesłania do ilustrującego to załącznika graficznego, tj. mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, gdzie linią przerywaną koloru czarnego zobrazowano ww. teren.

Organ I instancji ponownie rozpatrując sprawę, będzie miał także na uwadze konieczność zawarcia w decyzji aktualnej numeracji nieruchomości, w związku z wprowadzonymi zmianami w danych ewidencyjnych z obrębu 0001 Bralin (podział nieruchomości o nr. ewid.: 390/5, 456/3 i 460).

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

Zgodnie z art. 11f ust. 1 specustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

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

Dokonując z punktu widzenia cytowanego przepisu kontroli decyzji Starosty Kępińskiego, stwierdzono, co następuje:

1) Decyzja Starosty Kępińskiego tylko częściowo spełnia wymogu art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy.

Organ I instancji w punkcie I.2. ww. decyzji określił wymagania dotyczące powiązania drogi zarówno z innymi drogami publicznymi, jak i drogami wewnętrznymi. Z uwagi na treść art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy, zasadnym byłoby ograniczenie się jedynie do powiązań drogi z innymi drogami publicznymi.

Ponadto, w punkcie I.2.2. decyzji Starosty Kępińskiego organ I instancji określił, że projektowana droga ma mieć zapewnione powiązanie z drogą gminną (ul. Pólkowska) poprzez skrzyżowanie zwykłe, podczas gdy w zatwierdzonym projekcie budowlanym zaprojektowane zostało skrzyżowanie typu rondo.

Organ I instancji określając ponownie wymagania, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy, weźmie pod uwagę także skorygowaną analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, sporządzoną przez Pełnomocnika zarządcy drogi po wyjaśnieniu kwestii związanych z przebiegiem pasów drogowych dróg gminnych nr 858020P i nr 858010P.

2) Decyzja Starosty Kępińskiego tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie I.3. określając linie rozgraniczające teren.

Należy jednak zauważyć, że organ I instancji nie dokonał dostatecznej weryfikacji wniosku Pełnomocnika zarządcy drogi w zakresie szczegółowego zestawienia nieruchomości oraz mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi. W efekcie w tabeli nr 1, zawartej w punkcie I.3.2.1. decyzji Starosty Kępińskiego, pominięto działki o nr. ewid.: 398/5, 434/3 i 434/19 (znajdujące się w całości lub w części w liniach rozgraniczających teren), a także błędnie zawarto działki o nr. ewid.: 404/12 i 428 (które winny podlegać podziałowi z przyczyn wskazanych już powyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji).

Ponadto, liniami rozgraniczającymi teren objęte są także nieruchomości, które w całości stają się własnością Gminy Bralin, w związku z czym należy zawrzeć stosowne ustalenia w decyzji np. poprzez dodanie pkt. I.3.2.3. wraz z odesłaniem do tabeli nr 4 w punkcie. III.3.

Organ I instancji, ponownie wydając rozstrzygnięcie, winien także zweryfikować wskazane dla linii rozgraniczających teren oznaczenie kolorystyczne (w decyzji Starosty Kępińskiego podano kolor czerwony, natomiast na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi jest kolor brązowy), a także zaktualizować oznaczenie numeryczne księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości o nr. ewid.: 379 i 387.

- 3) Decyzja Starosty Kępińskiego tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy, w punktach I.4.÷I.6. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.

Należy jednak zauważyć, że organ I instancji, mimo powołania się na opinię WWKZ, nie podjął jednak decyzji, czy ustala warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej, czy wobec braku takiej potrzeby - odstępuje od ich ustalenia.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien zawrzeć w decyzji konkretny zapis w zakresie warunków wynikających z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej (lub odstąpić od ich ustalenia), analogicznie jak to uczynił w przypadku warunków wynikających z potrzeb obronności państwa.

Ponadto, w punkcie I.4.1. decyzji Starosty Kępińskiego nałożony został na Gminę Bralin obowiązek uwzględnienia ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, podczas gdy zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej udzielone zostało właściwemu zarządcy drogi, tj. Wójtowi Gminy Bralin, który pełni rolę inwestora.

- 4) Decyzja Starosty Kępińskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w punkcie I.7. ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z ustawy - Prawo budowlane.

- 5) Decyzja Starosty Kępińskiego tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy. Organ I instancji w punkcie II. zatwierdził podział nieruchomości, przedstawiony na załączonej do wniosku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, opatrzonej stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Zauważyć jednak należy, że w odniesieniu do podlegającej podziałowi działce o nr. ewid. 398/6, organ I instancji błędnie wskazał numerację jednej z działek powstałych

po podziale (w decyzji Starosty Kępińskiego jest nr ewid. 403/7, na załączniku graficznym nr 2 i we wniosku wskazano nr ewid. 398/7).

Ponadto, podział działki o nr. ewid. 390/5, nie będzie już możliwy, ponieważ stan dotychczasowy uległ zmianie. Wobec powyższego, organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie, zatwierdzi podział nieruchomości zgodnie ze zaktualizowanym wnioskiem Pełnomocnika zarządcy drogi oraz załączoną do niego aktualną dokumentacją geodezyjno-kartograficzną, obejmującą w szczególności mapę zawierającą projekt podziału działki o nr. ewid. 390/18.

Należy także wskazać, że wyniku braku dostatecznej weryfikacji wniosku Pełnomocnika zarządcy drogi przez organ I instancji, nie dokonano podziału działek o nr. ewid.: 404/12 i 428, które winny podlegać takiemu podziałowi z przyczyn wskazanych już powyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Przywołana kwestia powinna zostać rozwiązana na etapie ponownego rozpatrzenia sprawy.

Ponadto, organ I instancji, ponownie wydając rozstrzygnięcie, winien także zweryfikować oznaczenia numeryczne ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości o nr. ewid.: 378/4, 378/13, 383 i 388/24, oraz zawrzeć w decyzji prawidłowe ich numery.

- 6) Decyzja Starosty Kępińskiego tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy.

Organ I instancji w punktach III.1. i III.2. decyzji Starosty Kępińskiego oznaczył części nieruchomości powstałe wskutek podziału nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Bralin. Natomiast w kolejnym punkcie III.3., w miejscu gdzie powinny zostać wskazane nieruchomości, które w całości stają się z mocy prawa własnością Gminy Bralin, zamieszczono tabelę nr 4 zawierającą trzy nieruchomości zupełnie nie związane z przedmiotową inwestycją drogową, nie wskazane we wniosku inwestora, ani nie objęte postępowaniem.

Organ I instancji wydając ponownie rozstrzygnięcie zawrze w decyzji, zgodnie ze skorygowanym wnioskiem Pełnomocnika zarządcy drogi, prawidłowe oznaczenie wszystkich nieruchomości, które w całości stają się z mocy prawa własnością Gminy Bralin.

Na marginesie należy zauważyć, że nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy, stają się z mocy prawa własnością wskazanej jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej staje się ostateczna. Powyższa informacja nie została wprawdzie zawarta w treści decyzji, jednak wynika wprost z art. 12 ust. 4 specustawy.

- 7) Decyzja Starosty Kępińskiego tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy.

Organ I instancji w punkcie IV. zatwierdził projekt budowlany, wskazując że stanowi on załącznik nr 3 do decyzji Starosty Kępińskiego.

Starosta Kępiński nieprecyzyjnie określił jednak zawartość zatwierdzonego projektu budowlanego, wymieniając jedynie numery i nazwy (branże) pięciu tomów. Pominięta została natomiast informacja, że zatwierdzeniu podlegało sześć części projektu

budowlanego odrębnie opracionych (tomy: I, II, IIIa, IIIb, IV i V) obejmujących projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany oraz informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a także opinię geotechniczną.

Zauważyć należy także, że organ I instancji wymieniając autorów projektu budowlanego, błędnie wskazał numery ewidencyjne uprawnień budowlanych i członkostwa w Wielkopolskiej OIIB oraz specjalność pana mgr inż. Marcina Kasatki, a także popełnił omyłkę pisarską w nazwisku autora opinii geotechnicznej (jest - Maczka, winno być - Mączka).

Na marginesie należy zauważyć, że w decyzji Starosty Kępińskiego zbędnie wskazano kategorie obiektu budowlanego oraz nazwę i adres jednostki projektowania, ponieważ informacje te obligatoryjnie zamieszcza się na stronie tytułowej projektu budowlanego.

W tym miejscu należy wskazać, że 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej: ustawą nowelizującą. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 ww. rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie w sprawie PB. Jednakże, zgodnie z art. 25 ustawy nowelizującej, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Ponadto, zgodnie z art. 26 ustawy nowelizującej, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy inwestor do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy może dołączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy Prawo budowlane, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie PB.

Następnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 11i ust.1 specustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizacji inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Prawo budowlane.

W związku z powyższym, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (w przypadku niniejszego postępowania przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza:

- zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;



- kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń, sprawdzeń, a także informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz niezbędnych zaświadczeń;
- wykonanie - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu - przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia - zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7.

W toku postępowania odwoławczego, organ II instancji stwierdził szereg nieprawidłowości i nieścisłości w projekcie budowlanym, które zostały wymienione w cytowanych wezwaniach Wojewody Wielkopolskiego z 30 września 2021 r. i 12 stycznia 2022 r.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że projekt budowlany winien spełniać wymogi m.in. rozporządzenia w sprawie PB, a organ I instancji zobowiązany był sprawdzić zgodność projektu z tym aktem prawnym.

Organ II instancji stwierdził natomiast brak zawarcia:

- na stronie tytułowej projektu budowlanego: numerów działek ewidencyjnych objętych przedmiotową inwestycją, tj.: 378/8 i 378/10, oraz wykazu załączonych do projektu wymaganych przepisami szczególnymi uzgodnień, pozwoleń i opinii (por. § 3 ust. 1 pkt. 1 i 5 rozporządzenia w sprawie PB);
- w projekcie zagospodarowania terenu: informacji dotyczących parametrów technicznych dróg publicznych objętych przedmiotową inwestycją, przebiegu inwestycji przez teren zabudowy, o którym mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie WT, lub poza terenem zabudowy, a także wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu (por. § 8 ust. 2 pkt 8 i § 13a rozporządzenia w sprawie PB).

Ponadto organ II instancji stwierdził, że zatwierdzone tomy IIIa, IIIb, IV oraz V projektu budowlanego zostały opracowane w sposób umożliwiający ich dekompletację, co stanowi naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie PB.

Przechodząc do kwestii zgodności rozwiązań projektowych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym miejscu należy wyjaśnić, że 13 września 2019 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1643), zwane dalej: rozporządzeniem zmieniającym WT. Zgodnie z § 2 rozporządzenia zmieniającego WT do inwestycji drogowej, dla której przed dniem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego WT zostało wszczęte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na projekt, wykonawstwo lub projekt i wykonawstwo, stosuje się przepisy rozporządzenia w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem § 3 pkt 3, § 5-8, § 8a ust. 2, § 9 ust. 1 pkt 3 i 4, ust. 2, ust. 3 pkt 1 i ust. 4, § 140 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 7-9 rozporządzenia, które stosuje się w brzmieniu nadanym rozporządzeniem zmieniającym WT. Mając powyższe

na uwadze, należy stwierdzić, że w projekcie budowlanym nie zawarto informacji czy umowa na projekt przedmiotowej inwestycji została podpisana przed wejściem w życie rozporządzenia zmieniającego WT, czy po wejściu w życie rozporządzenia zmieniającego WT.

Organ I instancji winien zatem w pierwszej kolejności ustalić, na podstawie której z ww. wersji przepisów przyjęto rozwiązania projektowe w projekcie budowlanym, a następnie sprawdzić jego zgodność z tymi przepisami.

Po weryfikacji rozwiązań projektowych zawartych w projekcie budowlanym, dokonanej na potrzeby niniejszej decyzji w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie WT sprzed nowelizacji, organ II instancji stwierdził naruszenie:

- § 12 ust. 1 poprzez przyjęcie prędkości projektowej o wartości 50 km/h niezależnie od faktu, czy inwestycja położona jest terenie zabudowy czy poza nim;
- § 16 ust. 1 pkt 2 poprzez niezastosowanie poszerzeń pasów ruchu na łukach kołowych w planie w km 0+009,24, 0+099,15 i 0+146,05;
- § 79 pkt 1 poprzez przyjęcie mniejszej niż 4,5 m szerokości zjazdów indywidualnych w następujących lokalizacjach [km]: 0+105, 0+145, 0+170, 0+185, 0+190, 0+240, 0+295, 0+315, 0+580, 0+615, 0+715, 0+745, 0+750, 0+780, 0+795, 0+850, 0+875, 0+895, 0+940, 0+995, 1+105, 1+195, 1+215, 1+260, 1+285, 1+310, 1+325, 1+355, oraz na działce o nr. ewid. 383;
- § 109 ust. 1 pkt 12 poprzez brak oświetlenia przejść dla pieszych w obrębie projektowanego ronda oraz w km 1+420 i 1+435;
- § 125 ust. 1 poprzez brak zapewnienia placu do zawracania na bezprzelotowym zakończeniu projektowanej drogi gminnej w km ok. 1+435.

Ponadto, organ odwoławczy stwierdził, że wyjaśnienia wymaga:

- czy zjazdy w km ok. 1+525 i 1+585 inwestycji (zaznaczone kolorem żółtym) są zjazdami publicznymi, czy indywidualnymi, z uwagi na brak zawarcia ww. oznaczenia kolorystycznego w odniesieniu do typu nawierzchni w legendzie rysunku projektu zagospodarowania terenu;
- jaki typ ronda zastosowano w przedmiotowej inwestycji mając na uwadze zapisy § 75 rozporządzenia w sprawie WT;
- brak załączenia uzgodnień projektu budowlanego z: Orange Polska S.A. w zakresie przebudowy sieci telekomunikacyjnej (por. pismo Orange Polska S.A. z 2 marca 2020 r., znak: TTISILU/JM.215-11153/20) oraz Energa Operator S.A. w zakresie przebudowy sieci elektroenergetycznej średniego i niskiego napięcia (por. pismo Energa Operator S.A. z 15 grudnia 2020 r., znak: EOP-4MMD-002494-2020/PK).

Należy także wskazać, że w legendzie rysunku projektu zagospodarowania terenu użyto sformułowanie „skrzyżowania wyniesione” dla określenia obiektów, które skrzyżowania nie stanowią, np. połączenie drogi publicznej z drogą wewnętrzną (por. km 0+485 inwestycji).

Organ II instancji stwierdził również, że projekt budowlany jest niezgodny z pkt. II.4. i II.9. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie oznaczenia liczby drzew przeznaczonych do usunięcia oraz liczby nasadzeń rekompensacyjnych, a także, że na wykonanie urządzeń wodnych może być wymagana zgoda wodnoprawna, o której mowa w art. 388 ust. 1 ustawy Prawo wodne.

Wobec powyższego, należy zauważyć, że organ I instancji miał możliwość zastosowania normy określonej w art. 35 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane poprzez nałożenie na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, oraz pouczenia, że niezpełnienie wymienionych przez organ braków będzie skutkowało wydaniem decyzji odmownej. Organ I instancji z możliwości tej nie skorzystał.

Reasumując, po analizie projektu budowlanego należy stwierdzić, że został on sporządzony niezgodnie z ustawą - Prawo budowlane, obowiązującymi przepisami dotyczącymi projektowania dróg - w tym rozporządzeniem w sprawie WT i rozporządzeniem w sprawie PB, a także pozostaje w sprzeczności z istotnymi warunkami korzystania ze środowiska określonymi w pkt. II.4. i II.9. w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Należy podkreślić, że skuteczne wniesienie odwołania przenosi na organ II instancji obowiązek rozpatrzenia sprawy na nowo w jej całości. Właściwe wypełnienie zasady dwuinstancyjności wymaga nie tylko wydania dwóch kolejnych rozstrzygnięć różnych organów, lecz zakłada ich podjęcie w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie jest prowadzone.

W toku postępowania odwoławczego, co zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi m.in. do złożenia wyjaśnień oraz usunięcia nieprawidłowości i nieścisłości w projekcie budowlanym. Mimo to, Pełnomocnik zarządcy drogi nie udzielił odpowiedzi i nie przedłożył rozwiązań projektowych spełniających przepisy prawa.

Wobec powyższego, w związku z wskazanymi wcześniej brakami formalnymi wniosku, błędami proceduralnymi na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, a także mając na uwadze brak kompleksowej odpowiedzi Pełnomocnika zarządcy drogi na wezwania organu II instancji z 30 września 2021 r. i 17 lutego 2022 r., nie było możliwe całościowe usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w projekcie budowlanym w ramach postępowania odwoławczego.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien nałożyć na inwestora, obowiązek usunięcia opisanych powyżej nieprawidłowości, a także zaktualizowania projektu budowlanego w związku z wprowadzonymi zmianami w danych ewidencyjnych z obrębu 0001 Bralin - podział nieruchomości o nr. ewid.: 390/5 (na działki o nr. ewid.: 390/13, 390/14, 390/15, 390/16, 390/17 i 390/18), 456/3 (na działki o nr. ewid.: 456/5 i 456/6) oraz 460 (na działki o nr. ewid.: 460/1 i 460/2).

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

- w punkcie V. organ I instancji prawidłowo określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a specustawy);
- w punkcie VI. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz prawidłowo ustalił okres użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy);
- w punkcie VII. organ I instancji prawidłowo określił obowiązek i terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, jednak pominął zezwolenie na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy).

W związku z powyższym, organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie zawrze w decyzji zapis o zezwoleniu na wykonanie rozbiórek w powyższym zakresie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j specustawy);

- w punkcie VIII. organ I instancji prawidłowo określił szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy);
- w punktach IX.1. i IX.3. organ I instancji ustalił obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, j specustawy).

Organ I instancji, ponownie wydając rozstrzygnięcie, winien jednak zweryfikować oznaczenie kolorystyczne wskazane dla linii terenu objętego obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (w decyzji Starosty Kępińskiego podano kolor granatowy, natomiast na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi jest kolor żółty);

- w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. f oraz h specustawy;
- w punktach X.1. i X.3. organ I instancji ustalił obowiązek przebudowy innych dróg publicznych oraz zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j specustawy).

Należy jednak zauważyć, że organ I instancji nie dokonał dostatecznej weryfikacji wniosku Pełnomocnika zarządcy drogi. W efekcie tego, w tabeli nr 6 zawartej w punkcie X.1. decyzji Starosty Kępińskiego, obowiązkiem przebudowy innych dróg publicznych objęto nieruchomości stanowiącą drogę wewnętrzną (działka o nr. ewid. 428), a także nieruchomość, na której przedmiotowa przebudowa realizowana będzie na podstawie odrębnej decyzji (działka o nr. ewid. 761/2).

Organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, określi obowiązek przebudowy innych dróg publicznych zgodnie ze skorygowanym wnioskiem Pełnomocnika zarządcy drogi;

- w punktach IX.2. i X.2. organ I instancji określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. e oraz g (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i specustawy).

Należy jednak zauważyć, że powyższe rozstrzygnięcie podjęte zostało na podstawie nieprecyzyjnego i niekompletnego wniosku Pełnomocnika zarządcy drogi.

Inwestor nie złożył wniosku o ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości ze względu na konieczność realizacji obowiązku przebudowy innych dróg publicznych, ani oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, a organ I instancji nie wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia wniosku, mimo że ze zgromadzonego materiału dowodowego ewidentnie wynikała taka potrzeba.

Ponadto, we wniosku nie określono, czy ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości mają mieć charakter stały czy czasowy (na czas realizacji budów i/lub przebudów, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e oraz g specustawy, jednak nie dłużej niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestycji).

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien określić w decyzji ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e oraz g specustawy, zgodnie ze skorygowanym i uzupełnionym wnioskiem Pełnomocnika zarządcy drogi, z zastrzeżeniem poniższej uwagi.

Na marginesie wskazać należy, że umożliwienie inwestorowi zrealizowania przedmiotowych obowiązków może nastąpić również poprzez przedłożenie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

Kwestie związane z oświadczeniem o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane nie są wprawdzie doprecyzowane w specustawie, jednak zgodnie z art. 11i ust. 1 specustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Przepisy ustawy - Prawo budowlane w art. 32 ust. 4 stanowią, że jednym z warunków wydania pozwolenia na budowę jest złożenie przez wnioskodawcę oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W ocenie organu II instancji dopuszczalne jest zatem złożenie przez wnioskodawcę przedmiotowego oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 grudnia 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2554/12, wyrok WSA w Białymstoku z 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 960/12).

- 9) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 17 ust. 1 i art. 20a specustawy.
- 10) Decyzja Starosty Kępińskiego spełnia wymogi przepisu art. 16 ust. 2 specustawy, w punkcie XI. określając termin wydania nieruchomości.

Dokonując analizy decyzji Starosty Kępińskiego pod kątem spełnienia wymogów, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., organ II instancji stwierdził co następuje.

Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata Wójta Gminy Bralin. Decyzja Starosty Kępińskiego zawiera także prawidłowe oznaczenie stron postępowania.

Uzasadnienie decyzji Starosty Kępińskiego zawiera opis złożonego wniosku oraz przebiegu sprawy. Decyzja Starosty Kępińskiego narusza jednak wymóg art. 107 § 1 w związku art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak wyczerpującego odniesienia się w uzasadnieniu decyzji do wniosków, uwag i zastrzeżeń zgłoszonych przez strony postępowania. Organ I instancji nie zawarł w uzasadnieniu decyzji informacji o treści wniosków, uwag i zastrzeżeń wniesionych przez strony w toku postępowania oraz nie odniósł się do nich i nie poczynił żadnych własnych ustaleń w tym zakresie, co stanowi niedopełnienie obowiązku wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie. Organ I instancji ograniczył się jedynie do przesłania stronom kopii pisma zawierającego stanowisko zarządcy drogi.

W tym miejscu należy przypomnieć, że wyniki poczynionych ustaleń faktycznych i prawnych organ winien uzewnętrznić w uzasadnieniu wydanej decyzji administracyjnej, spełniającym wymogi określone w art. 8 k.p.a., art. 11 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a., tj. zawierającym jednoznaczne wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, a także przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił mocy dowodowej oraz wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów, które zadecydowały o treści decyzji. Organ musi zatem zająć stanowisko wobec całego materiału dowodowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie. Organ winien przy tym pamiętać, że wskazania faktów, które uznaje za udowodnione, nie może zastąpić przytoczeniem treści przeprowadzonych w sprawie dowodów, jak również o tym, by nie zastępować koniecznych własnych ustaleń przytoczeniem ustaleń poczynionych przez inne podmioty.

Niedostatki uzasadnienia decyzji organu I instancji, o których mowa w art. 107 § 3 k.p.a., nie stanowią jednak samoistnej przyczyny uchylenia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

Organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, winien przeprowadzić analizę zgromadzonego materiału dowodowego i dać jej wyraz w uzasadnieniu decyzji. Rzetelne i wyczerpujące uzasadnienie decyzji służyć ma bowiem wyjaśnieniu stronom zasadności przesłanek, a w konsekwencji ma prowadzić do wzbudzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej.

Organ II instancji stwierdził, że decyzja Starosty Kępińskiego zawiera także błędne pouczenie co do przysługującego stronom prawa do wniesienia odwołania. Organ I instancji niewłaściwie zinterpretował przepisy wskazując, że zgodnie z art 11f ust. 3 specustawy i art. 49 k.p.a. zawiadomienie stron postępowania uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia poprzez obwieszczenie w Starostwie Powiatowym w Kępnie, w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej. Tymczasem zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami specustawy i k.p.a., ww. pouczenie winno brzmieć np.: „zawiadomienie stron postępowania uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia poprzez

obwieszczenie w Starostwie Powiatowym w Kępnie oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej”. Tym samym organ I instancji w treści swojego pouczenia zawęził określenie publikacji internetowej obwieszenia jedynie do witryn WWW „gmin”, a nie ogólnie „tych urzędów” (w tym właściwego starostwa powiatowego), a także zrównał dowolną stroną internetową jednostki samorządu terytorialnego z dedykowanym urzędowym publikatorem teleinformatycznym - BIP.

Należy jednak zauważyć, że ustawowego biegu terminu do wniesienia środka odwoławczego nie zmienia błędne lub nieprecyzyjne pouczenie strony co do przysługiwania jej środka odwoławczego.

Organ I instancji odniósł się w zaskarżonej decyzji do wymogów ustawy ooś.

Reasumując, biorąc pod uwagę zasady ogólne postępowania administracyjnego, w szczególności zaś spoczywający na organach administracji publicznej obowiązek wnikliwego działania oraz podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego należy stwierdzić, że Starosta Kępiński nie dołożył należytej staranności w prowadzonym postępowaniu.

Organ II instancji stwierdził, że decyzja Starosty Kępińskiego została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, niezgodnie z wnioskiem inwestora, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Z uwagi na szeroki zakres zagadnień wymagających wyjaśnienia i uzupełnienia oraz brak odpowiedzi Pełnomocnika zarządcy drogi na wezwania organu II instancji, nie jest możliwe przeprowadzenie postępowania naprawczego i zastosowanie przepisu art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. uchylenie zaskarżonej decyzji w części i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy, w sposób zgodny z wnioskiem inwestora. W zaistniałej sytuacji stanowiłoby to naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a.

Jednocześnie mając na względzie przepis art. 11g ust. 3 specustawy organ przeanalizował możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji w części dotyczącej odcinka drogi, nieruchomości lub działki i stwierdził, że z uwagi na zaistniałe uchybienia nie jest możliwe wydzielenie funkcjonalnej części inwestycji, możliwej do zrealizowania na podstawie decyzji uchylonej w części, zaś wskazane wyżej błędy proceduralne rzutują na całość rozstrzygnięcia.

W świetle wyżej wymienionych nieprawidłowości należy więc stwierdzić, że niemożliwe jest pozostawienie w obrocie prawnym decyzji Starosty Kępińskiego.

Odnośnie zarzutów wniesionych w odwołaniu oraz pismach Odwołującego i Wnioskodawcy, złożonych w toku postępowania odwoławczego, 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 dokonanej 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 1999 r. (sygn. akt IV SA 1313/98, LEX nr 48725). 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 Odwołującego w tym zakresie zarzuty.

Należy również wskazać, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że przepisy specustawy nie upoważniają organów orzekających do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych przyjętych we wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. O przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych decyduje wyłącznie jej zarządca. W toku postępowania organ winien ocenić kompletność złożonego wniosku, ustalić, czy spełnia on inne przesłanki określone przepisami specustawy oraz zbadać, czy wnioskowana inwestycja nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym. Co do przebiegu inwestycji jest natomiast tym wnioskiem związany. Organy administracji publicznej orzekające w sprawie wniosku (zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji) nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji i nie posiadają kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu, bowiem jej usytuowanie zależy od woli zarządcy drogi (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; 25 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; 11 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyrok WSA w Warszawie z 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; wyrok WSA w Warszawie z 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

Należy przy tym wyjaśnić, że zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 specustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Prawo budowlane. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wynika z powyższego, że decyzja o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok WSA w Warszawie z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Podkreślić również należy, że niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałyby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią



wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego, i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (stanowisko wyrażone m.in. przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, LEX nr 1367353).

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 inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem. 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 Naczelną Sąd Administracyjny 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.

Ustosunkowując się do zarzutów wniesionych w odwołaniu oraz pismach Odwoływającego i Wnioskodawcy, złożonych w toku postępowania odwoławczego, wyjaśnić należy,

że zastosowanie znajdują tu zasady ogólne opisane w punkcie I. uzasadnienia niniejszej decyzji.

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno Starosta Kępiński, 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, zakreślającego 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.

Mając jednak na względzie zasadę prawdy obiektywnej ustanowioną w art. 7 k.p.a., organ odwoławczy umożliwił Pełnomocnikowi zarządcy drogi - jako kreatorowi i wnioskodawcy inwestycji drogowej - odniesienie się do zarzutów podniesionych w odwołaniu oraz pismach Odwołującego i Wnioskodawcy, złożonych w toku postępowania odwoławczego.

W piśmie z 1 sierpnia 2021 r., które zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, Pełnomocnik zarządcy drogi przedstawił swoje stanowisko w sprawie odwołania.

W pierwszej kolejności Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił, że planowany przebieg drogi ze wszystkimi jej elementami, tj. jezdnią, chodnikiem, ścieżką rowerową, kanałem deszczowym i oświetleniem uwzględnia intensywny rozwój budownictwa mieszkalnego w tej części Bralina. Przedmiotowa inwestycja drogowa nie będzie stanowić „pseudo obwodnicy” a jedynie drogę dojazdową mającą zaspokoić potrzeby komunikacyjne jej mieszkańców przy jednoczesnym podniesieniu poziomu bezpieczeństwa poprzez wydzielenie ruchu pieszego i rowerowego.

Następnie, Pełnomocnik zarządcy drogi wskazał, że przyjęta szerokość jezdni ul. Południowej wynosić będzie 5,5 m, jednocześnie obszernie uzasadniając przyjęte założenia projektowe. Reasumując, Pełnomocnik zarządcy drogi zauważył, że realizacja przedmiotowej inwestycji w oparciu o specustawę może wywoływać konflikty społeczne i niezadowolenie części mieszkańców, jednakże samorząd lokalny (w tym zarządca drogi) musi podejmować działania zmierzające do rozwoju gminy (infrastruktury drogowej) oraz poprawy bezpieczeństwa mieszkańców i uczestników ruchu drogowego.

Z kolei, w piśmie z 29 marca 2022 r., które również zostało przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, Pełnomocnik zarządcy drogi przedstawił stanowisko w sprawie wniosków, uwag i zastrzeżeń wniesionych przez Wnioskodawcę.

W ocenie Pełnomocnika zarządcy drogi, zmiana parametrów przedmiotowej drogi na jezdnię bez wydzielonego chodnika i ścieżki rowerowej nie jest możliwa do zrealizowania. Wynika to z charakteru drogi i jej długości, wynoszącej ok. 1,7 km. Wprowadzenie na tak długim odcinku drogi strefy zamieszkania poprzez ustawienie znaku D-40 byłoby rozwiązaniem iluzorycznym, pogarszającym bardzo mocno bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego. Wzajemne odseparowanie ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów na ul. Południowej, mając na uwadze rozwój budownictwa mieszkaniowego, jest właściwym i najbezpieczniejszym rozwiązaniem.

Stanowisko Pełnomocnika zarządcy drogi organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 k.p.a., przestał odpowiednio Odwołującemu oraz Wnioskodawcy.

Po wystosowaniu ww. pism, Wnioskodawca nie złożył dalszych zastrzeżeń odnośnie inwestycji drogowej. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne. Natomiast Odwołujący, z powyższego uprawnienia skorzystał i złożył następne pismo w toku postępowania odwoławczego, podnosząc jednocześnie kolejne argumenty przeciwko przedmiotowej inwestycji drogowej.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska Pełnomocnika zarządcy drogi, jak również zarzutów podniesionych przez Odwołującego i uwag wniesionych przez Wnioskodawcę, 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 wyłączenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. W przypadku wątpliwości odnośnie celowości wyłączenia 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 - pisma Odwołującego i Wnioskodawcy wniesione w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, zostały przez ten organ przekazane do zarządcy drogi celem ustosunkowania się do wniesionych uwag, a zarządca 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. Odnośnie zaś uwag wniesionych w odwołaniu oraz pismach Odwołującego i Wnioskodawcy, organ II instancji – jak wskazano wyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji - wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do przedstawienia stanowiska i/lub określenia, czy istnieje możliwość zmiany rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający przedstawione żądania, a Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na dwa z trzech pism. Odwołującemu i Wnioskodawcy zapewniono możliwość zapoznania się ze stanowiskiem zarządcy drogi.

Należy zauważyć, że Odwołujący konsekwentnie wywodzi, że dla przedmiotowej inwestycji drogowej przyjęto rozwiązania nieracjonalne. Wyrażają się one w zaprojektowaniu z rozmachem drogi o zbyt dużej szerokości pasa drogowego i samej jezdni. W konsekwencji odległość budynków mieszkalnych od pasa drogowego znacznie się zmniejszy, gdyż na potrzeby inwestycji drogowej konieczne będzie przejęcie części prywatnych nieruchomości. Ponadto zdemontowane zostaną ogrodzenia i rozebrane podjazdy do garaży. Szerokość pasa drogowego projektowanej inwestycji stanowi również główną przyczynę protestu Wnioskodawcy. Ponadto, Wnioskodawca proponuje alternatywne rozwiązania projektowe dla ul. Południowej w Bralinie.

Mając na uwadze powyższe, organ II instancji stwierdził, że we wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wskazane zostały m.in. następujące nieruchomości lub ich części niezbędne dla realizacji inwestycji: działka o nr. ewid. [REDAKTOWANE] (własność Odwołującego) i działka o nr. ewid. [REDAKTOWANE] (własność Wnioskodawcy). Rodzaj i zakres prac budowlanych planowanych do realizacji na ww. nieruchomościach został określony w projekcie budowlanym, stanowiącym załącznik do wniosku. Nie ulega wątpliwości, że na znajdujących się w liniach rozgraniczających teren nieruchomościach stanowiących własność Odwołującego i Wnioskodawcy zaprojektowane zostały elementy układu komunikacyjnego, tj. odpowiednio chodnik i zjazd indywidualny (działka Odwołującego) oraz jezdnia i ścieżka rowerowa (działka Wnioskodawcy). 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 działek, stanowiących własność Odwołującego i Wnioskodawcy.

Organ II instancji nie ma kompetencji do nakazania inwestorowi zmiany przyjętych rozwiązań projektowych, zarówno tych lokalizacyjnych, jak i techniczno-wykonawczych (w zakresie szerokości jezdni), o co usilnie zabiegały strony. 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, przebieg linii podziału nieruchomości, a także rozwiązania budowlane.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14), wyrażono wprawdzie również pogląd, że należy dopuścić weryfikację zasadności żądania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązania alternatywnego zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich, jednakże pogląd ten może znaleźć swoje uzasadnienie w szczególnych sytuacjach, w których dochodzi do rażącego naruszenia zasady proporcjonalności w taki sposób, że interes publiczny nie może stanowić uzasadnienia dla rozmiaru ingerencji w prawo własności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności Odwołującego i Wnioskodawcy. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością ww. osób nie został zajęty w wymiarze większym niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Warto również podkreślić, że ze względu na treść art. 11e specustawy, nie można uzależnić zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od wypełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od zgody właścicieli nieruchomości na ich zajęcie, czy sugerowanego przez strony alternatywnego rozwiązania projektowego (np. realizacja ciągu pieszo-rowerowego zamiast budowy oddzielnego chodnika i ścieżki rowerowej).

Ponadto należy zauważyć, że z przepisów specustawy nie wynika, aby wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej miało następować po uprzednim obowiązkowym przeprowadzeniu konsultacji społecznych z mieszkańcami (np. w formie spotkania zarządcy drogi, projektanta i zainteresowanych stron). Wobec powyższego, odparcia wymagają zarzuty Odwołującego wskazujące na nieuwzględnienie przez zarządcę drogi sprzeciwu mieszkańców oraz na niesatysfakcjonującą i niepełną odpowiedź zarządcy drogi na pismo z uwagami i zastrzeżeniami dotyczącymi inwestycji.

Jednocześnie za słuszny należy uznać zarzut Odwołującego dotyczący kierowania korespondencji przez organ I instancji na błędny adres strony (inny niż podany przez Odwołującego) lub udzielania zbiorczej odpowiedzi na dwa różne pisma pochodzące od odrębnych stron postępowania.

Dostrzec trzeba, że zarówno Odwołujący, jak i Wnioskodawca, oczekują realizacji inwestycji drogowej o niższym standardzie (o węższym pasie drogowym i jezdni) tak, aby obszar, na którym położone są ich nieruchomości, nie utracił swojego osiedlowego charakteru, o niskiej intensywności ruchu drogowego, a przedmiotowa droga nie stała się „obwodnicą

Bralina” dla osób jadących z kierunku Kępna w stronę Opola i odwrotnie. W tym kontekście, sprzeciw wobec inwestycji drogowej wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach podmiejskich, 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 obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki inwestycyjnej. Nieuwzględnienie ich nie może stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg 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.

W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Należy także podkreślić, że dla oceny legalności decyzji Starosty Kępińskiego nie ma znaczenia okoliczność, jaki jest szacunkowy koszt objętej nią inwestycji albo okoliczność, czy strony wiedziały o planowanej inwestycji przed zakupem działek (por. wyrok WSA w Lublinie z 18 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 724/20).

Kwestie dotyczące finansowania inwestycji drogowej, jak również dotyczące nakładów finansowych poniesionych przez właścicieli nieruchomości, w związku ze zrealizowanymi na tych nieruchomościach pracami czy inwestycjami, nie stanowią przedmiotu kontroli organu orzekającego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Ocena przesłanek ekonomicznych i społecznych inwestycji, a także planów inwestycyjnych właścicieli nieruchomości objętych inwestycją drogową, wykracza poza zakres uprawnień organu przysługujących w tego rodzaju postępowaniu.

Godzi się również wyjaśnić, że zagadnienia związane z potencjalnym oddziaływaniem przedsięwzięcia na klimat akustyczny i powietrze atmosferyczne winny być elementem postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji (np. przywołane w odwołaniu zwiększenie zanieczyszczenia powietrza i emisji hałasu) strony winny zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego.

W tym miejscu zasadnym jest także przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.

Naczelnny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu cytowanego już powyżej wyroku z 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Trybunał Konstytucyjny trafnie zauważył, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu budownictwa, transportu, geologii, ochrony środowiska, należy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi.

Należy także podkreślić, 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 wyłączeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wyłączeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów specustawy stosuje się rzymską premię „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 propozycje i uwagi Odwołującego i Wnioskodawcy w celu zajęcia stanowiska. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że ustępstwa w zakresie zmiany przyjętych rozwiązań projektowych 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 odstąpienie od przyjętych rozwiązań projektowych w zakresie szerokości jezdni (i pasów ruchu), a i zarazem nie można też zarzucić inwestorowi naruszenia prawa w zakresie § 15 rozporządzenia w sprawie WT, regulującego przedmiotową kwestię.

Należy także zaznaczyć, że zgodnie z treścią przepisów ustawy - Prawo budowlane, za przyjęte rozwiązania projektowe uwzględnione w projekcie budowlanym, stanowiącym podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), jest odpowiedzialny projektant, czyli osoba uprawniona do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3138/17). Projektant jest zatem osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za kształt inwestycji i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. Stąd zasadnym jest odseparowanie ruchu pieszych, rowerzystów i pojazdów.

Zauważyć też trzeba, 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. Jeszcze raz pokreślić należy, że organ nie może uwzględniać sprzeciwów i protestów obywateli wyrażających ich osobiste zapatrywania, 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 i przyjętych rozwiązań projektowych - niemające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

### **Pouczenie**

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

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

Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329), a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

z up. Wojewody Wielkopolskiego  
**Marcin Karpiński**  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa

### Otrzymują:

- 1) Starosta Kępiński (ePUAP).
- 2) Pan Marcin Kasafka - pełnomocnik zarządcy drogi.
- 3) Pan [REDACTED].
- 4) Aa.

### Do wiadomości:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kępnie (ePUAP).

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 „wyczerniono” informacje, które zostały wyłączone z obowiązku publikacji na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (RODO).

Autor wyłączenia danych: Patryk Stojanowicz