



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 31 marca 2022 r.

IR-III.7821.17.2021.13

### 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 odwołań pana [REDAKTOWANO], reprezentowanego przez adw. [REDAKTOWANO], pani [REDAKTOWANO], pana [REDAKTOWANO] i pani [REDAKTOWANO], od decyzji Starosty Nowotomyskiego nr 2/2021 z 6 lipca 2021 r. (znak: BA.7012.1.2021.JG) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie dróg w rejonie ul. Grudniowej w Nowym Tomyślu i Glinnie, zwanej dalej: decyzją Starosty Nowotomyskiego:

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

### Uzasadnienie

Decyzją nr 2/2021 z 6 lipca 2021 r. (znak: BA.7012.1.2021.JG) Starosta Nowotomyski udzielił Burmistrzowi Nowego Tomyśla zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Od decyzji Starosty Nowotomyskiego odwołania o tożsamej treści wnieśli:

- 1) pan [REDAKTOWANO], reprezentowany przez adw. [REDAKTOWANO] - pismo z 3 sierpnia 2021 r. (złożone tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu);
- 2) pani [REDAKTOWANO] - pismo z 30 lipca 2021 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 3 sierpnia 2021 r., data wpływu do Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu: 4 sierpnia 2021 r.);
- 3) pan [REDAKTOWANO] i pani [REDAKTOWANO] - pismo z 30 lipca 2021 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 3 sierpnia 2021 r., data wpływu do Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu: 4 sierpnia 2021 r.);
- 4) pani [REDAKTOWANO] i pan [REDAKTOWANO] - pismo z 30 lipca 2021 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 3 sierpnia 2021 r., data wpływu do Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu: 4 sierpnia 2021 r.).

W związku z brakiem udzielenia przez panią [REDAKTOWANO] i pana [REDAKTOWANO] odpowiedzi na wezwania organu II instancji z 31 sierpnia 2021 r. (znak:

IR-III.7821.17.2021.13) do uzupełnienia braków formalnych odwołania z 30 lipca 2021 r., organ odwoławczy pismami z 10 marca 2022 r. (znak: IR-III.7821.17.2021.13) pozostawił przedmiotowe odwołanie bez rozpoznania.

Pan [REDAKTOWANE], reprezentowany przez adw. [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE], pan [REDAKTOWANE] i pani [REDAKTOWANE], zwani dalej wspólnie: Odwołującymi, w odwołaniach wniesionych w terminie, podnieśli zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania administracyjnego oraz prawa materialnego, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i wydanie decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W uzasadnieniach odwołań Odwołujący przedstawili argumentację przemawiającą – ich zdaniem - za wniesieniem odwołań oraz uzasadniającą podniesione zarzuty.

Dodatkowo Odwołujący wnieśli o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Nowotomyskiego.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Nowotomyski przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołania wraz z aktami sprawy (pismo z 10 sierpnia 2021 r., znak: BA.7012.1.2021.JG, data nadania: 11 sierpnia 2021 r., data wpływu: 12 sierpnia 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 Nowotomyskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie decyzji Starosty Nowotomyskiego, jak również odniósł się do zarzutów wniesionych w odwołaniach.

Po wstępnym przeanalizowaniu akt sprawy, pismem z 19 sierpnia 2021 r. (ePUAP-UPP67212107) organ II instancji wezwał Starostę Nowotomyskiego do uzupełnienia akt sprawy o:

- 1) załączniki nr 1÷3 do decyzji Starosty Nowotomyskiego opatrzone podpisem i pieczęcią osoby, której podpis widnieje pod ww. decyzją;
- 2) dowody, opatrzone stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie:
  - a) zamieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego na tablicach ogłoszeń oraz w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomysłu oraz Urzędu Miejskiego w Nowym Tomysłu (wraz z datami publikacji),
  - b) opublikowania obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego w prasie lokalnej (wraz z datą publikacji).

W ww. wezwaniu, powołując się na orzecznictwo sądownoadministracyjne, organ odwoławczy zauważył, że stosownie do treści art. 107 § 1 k.p.a., załącznik do decyzji (w szczególności załącznik graficzny), jako jej integralna część, powinien zawierać odpowiednią adnotację umożliwiającą jego jednoznaczną identyfikację, opatrzoną podpisem i pieczęcią osoby podpisanej pod decyzją (por. np. wyrok NSA z 21 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 1757/98). W przekazanych aktach sprawy, znajdowały się natomiast dokumenty opatrzone pieczęcią o treści: „Projekt zatwierdzony decyzją o pozwoleniu na budowę 2/21 z dnia: 06.07.21 (...)”. Wobec powyższego, przekazane dokumenty budziły wątpliwości z uwagi na brak stosownej adnotacji umożliwiającej ich jednoznaczną identyfikację oraz brak podpisu i pieczęci osoby podpisanej pod decyzją.

Pismem z 26 sierpnia 2021 r. (data wpływu: 30 sierpnia 2021 r., znak: BA.7012.1.2021.JG) organ I instancji:

- 1) przekazał dowód opublikowania w prasie lokalnej obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego;
- 2) wyjaśnił, że zastosowana pieczęć, świadcząca o rozstrzygnięciu w przedmiocie pozwolenia na budowę, była błędna, a jej użycie do ostemplowania projektu budowlanego, stanowiącego załącznik do decyzji Starosty Nowotomyskiego, stanowiło uchybienie w czynności materialno-technicznej;
- 3) zwrócił się z prośbą o zwrotne przekazanie „załączników do decyzji 2/2021 z dnia 6 lipca 2021 r.” oraz wymienionych w wezwaniu obwieszczeń;
- 4) zobowiązał się do korekty oznaczenia załączników do decyzji Starosty Nowotomyskiego poprzez ich ostemplowanie właściwą pieczęcią, a także do opatrzenia obwieszczeń stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w zakresie zamieszczenia obwieszczeń na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomysłu.

Wobec powyższego, pismem z 9 września 2021 r. (data doręczenia: 10 września 2021 r.) organ II instancji wezwał Starostę Nowotomyskiego do:

- 1) uzupełnienia akt sprawy o:

- a) załączniki nr 1÷3 do decyzji Starosty Nowotomyskiego opatrzone podpisem i pieczęcią osoby, której podpis widnieje pod ww. decyzją, oraz zawierające odpowiednią adnotację umożliwiającą ich jednoznaczną identyfikację (numer załącznika oraz oznaczenie decyzji),
  - b) dowody, opatrzone stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie:
    - opublikowania obwieszczeń o wszczęciu postępowania w sprawie oraz o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu (wraz z datami publikacji),
    - zamieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu (wraz z datami wywieszenia i zdjęcia obwieszczenia),
    - zamieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego na tablicy ogłoszeń oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznych - BIP Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu (wraz z datami publikacji),
  - c) dowody doręczenia zawiadomienia z 14 kwietnia 2021 r. o wszczęciu postępowania w sprawie następującym właścicielom nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji Starosty Nowotomyskiego: Gminie Nowy Tomyśl oraz pani [REDAKTOWANE],
  - d) dowód doręczenia Gminie Nowy Tomyśl zawiadomienia z 6 lipca 2021 r. o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego,
  - e) dowód potwierdzający ostateczność decyzji Burmistrza Nowego Tomyśla z 6 kwietnia 2020 r. (znak: KRiOŚ.6220.30.2019.III) o środowiskowych uwarunkowaniach, zwanej dalej: decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 2) złożenia wyjaśnień na okoliczność przestania pani [REDAKTOWANE] i panu [REDAKTOWANE] zawiadomień o wszczęciu postępowania w sprawie oraz o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego na inny adres niż wskazany w katastrze nieruchomości (wg Informacji z rejestru gruntów sporządzonej 1 kwietnia 2021 r. na podstawie ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez Starostę Nowotomyskiego).

Celem umożliwienia usunięcia uchybień, o których mowa w powyższym pkt. 1 lit. a oraz pkt. 1 lit. b tiret drugie, organ odwoławczy przekazał „załączniki do decyzji 2/2021 z dnia 6 lipca 2021 r.” oraz obwieszczenie z akt sprawy.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 10 listopada 2021 r.

Pismem z 7 października 2021 r. (data wpływu: 11 października 2021 r., znak: BA.7012.1.2021.JG) organ I instancji:

1) przekazał:

- a) załączniki nr 1÷3 do decyzji Starosty Nowotomyskiego opatrzone podpisem i pieczęcią osoby, której podpis widnieje pod ww. decyzją, oraz zawierające adnotację umożliwiającą ich identyfikację (jednak bez oznaczenia numerycznego poszczególnych załączników),

- b) dowód opublikowania obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu,
  - c) dowód zamieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu,
  - d) dowody zamieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego na tablicy ogłoszeń oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznych - BIP Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu,
  - e) wydruki z systemu informatycznego, prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyślu, zawierające fragmenty rejestru korespondencji w urzędzie,
  - f) wydruk ze strony internetowej pocztowego operatora wyznaczonego (<https://emonitoring.poczta-polska.pl/>), potwierdzający status przesyłki poleconej nr (00)559007734957264548,
  - g) dowód potwierdzający ostateczność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 2) wyjaśnił, że:
- a) zawiadomienia z 14 kwietnia 2021 r. o wszczęciu postępowania w sprawie oraz z 6 lipca 2021 r. o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego kierowane do Gminy Nowy Tomyśl doręczone zostały pełnomocnikowi - panu Michałowi Baumgartowi, reprezentującemu Burmistrza Nowego Tomyśla (w związku z tym, również Gminę Nowy Tomyśl),
  - b) „fakt odbioru decyzji przez pełnomocnika działającego w imieniu Burmistrza Nowego Tomyśla jest tożsamy ze skutecznym zawiadomieniem o jej wydaniu”,
  - c) przyczyną wysłania i doręczenia zawiadomień pod niewłaściwy adres był najprawdopodobniej błąd redakcyjny przy sporządzaniu rozdzielnika do sprawy.

Wobec powyższego, pismem z 3 listopada 2021 r. (ePUAP-UPP71033393) organ II instancji:

- 1) ponownie wezwał organ I instancji do uzupełnienia akt sprawy o dowód (opatrzone stosowną pieczęcią wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie) opublikowania obwieszczenia o wszczęciu postępowania w sprawie w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu (wraz z datami publikacji);
- 2) wezwał organ I instancji do złożenia wyjaśnień w zakresie uchybienia wymogowi art. 11f ust. 3 specustawy, w związku z art. 49 k.p.a., poprzez niedotrzymanie 14-dniowego terminu wymaganego na zamieszczenie publicznego obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu.

W ww. wezwaniu, organ odwoławczy zauważył, że w przekazanym przy piśmie z 7 października 2021 r. uzupełnieniu akt sprawy na odwrocie obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego zawarto oświadczenie podpisane przez panią [REDAKTOR], Podinspektora w Wydziale Administracyjno-Organizacyjnym i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu, że przedmiotowe obwieszczenie wywieszono na tablicy 12 lipca 2021 r., natomiast zdjęto 23 lipca 2021 r.

Pismem z 3 listopada 2021 r. (data doręczenia: 10 listopada 2021 r.) Wojewoda Wielkopolski wezwał pana Michała Baumgarta, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, do:

- 1) ustosunkowania się do uwag wniesionych przez Odwoływających 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;
- 2) złożenia wyjaśnień w zakresie możliwości samodzielnego funkcjonowania zamierzenia budowlanego objętego decyzją Starosty Nowotomyskiego bez nieruchomości o nr. ewid. 887/6, ark. 3, obręb 0006 Glinno.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 12 stycznia 2022 r.

W odpowiedzi na wezwanie, pismem z 5 listopada 2021 r. (data wpływu: 15 listopada 2021 r., znak: BA.7012.1.2021.JG) organ I instancji wyjaśnił, że:

- 1) nie uczynił zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 11d ust. 5 specustawy poprzez brak zawiadomienia pozostałych stron o wszczęciu postępowania w sprawie w drodze obwieszczenia w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomysłu;
- 2) „uzupełnione obwieszczenie o wydaniu decyzji z potwierdzeniem publikacji w BIP zawierało błąd w określeniu daty publikacji – w rzeczywistości obwieszczenie było przekazane do Wydziału Budownictwa i Architektury w dniu sporządzenia odpowiedzi na poprzednie wezwanie Wojewody Wielkopolskiego, tj. nie wcześniej niż przed 7 października 2021 r. Zatem obwieszczenie znajdowało się na tablicy Starostwa Powiatowego z zachowaniem min. 14 dniowego terminu”.

Pismem z 8 listopada 2021 r. (data wpływu: 15 listopada 2021 r., znak: GK.6642.2.17.2021) Starosta Nowotomyski poinformował, że dla działki o nr. ewid. 602 (ark. 3, obręb 0006 Glinno) przyjęto do zasobu drugą pracę geodezyjną dotyczącą podziału nieruchomości. W wyniku pierwszej pracy geodezyjnej, opracowana została mapa z projektem podziału ww. nieruchomości, która stanowiła załącznik nr 2 do decyzji Starosty Nowotomyskiego.

W odpowiedzi na wezwanie, Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 12 listopada 2021 r. (data wpływu: 17 listopada 2021 r., znak: PPUD/MB/01/12/11/2021):

- 1) ustosunkował się do uwag wniesionych przez Odwoływających;
- 2) wyjaśnił, że:
  - a) na działce o nr. ewid. 887/6, ark. 3, obręb 0006 Glinno, w rejonie skrzyżowania z ul. Komunalną zlokalizowano fragment jezdni, chodnika oraz oświetlenie uliczne (jako doświetlenie przejścia dla pieszych), ponadto zakłada się rozbiórkę ogrodzenia miejsca składowania odpadów w celu odsunięcia obiektu od jezdni i poprawy widoczności parkowanych pojazdów, a powyższe roboty ingerują w przedmiotową nieruchomość,
  - b) w celu rezygnacji z zajęcia działki o nr. ewid. 887/6, należałoby skorygować włączenie do ul. Komunalnej, zrezygnować z projektowanego oświetlenia oraz rozbiórki ogrodzenia miejsca składowania odpadów, które pozostaje w skrajni drogowej.

W tym miejscu należy zauważyć, że pismo Pełnomocnika zarządcy drogi z 12 listopada

2021 r. nie zostało opatrzone oryginalnym (własnoręcznym) podpisem, lecz zastąpiono go podpisem mechanicznym, tj. faksymilą bądź odbitką własnoręcznego podpisu. Tym samym pismo nie spełniało wymogów określonych w art. 63 § 3 k.p.a. W orzecznictwie sądowym jest powszechnie przyjęty pogląd, że podpisanie pisma innym podpisem niż własnoręczny osoby uprawnionej traktuje się jako pismo nie podpisane (por. np. wyrok WSA w Łodzi z 23 października 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 164/08; postanowienie WSA w Poznaniu z 18 listopada 2020 r., sygn. akt IV SAB/Po 103/20).

Pismo Pełnomocnika zarządcy drogi z 12 listopada 2021 r., pod którym złożono własnoręczny podpis, wpłynęło do organu odwoławczego 21 lutego 2022 r.

Pismem z 29 grudnia 2021 r. (data wpływu: 3 stycznia 2022 r., znak: GK.6642.2.17.2021) Starosta Nowotomyski poinformował, że w ewidencji gruntów i budynków wprowadzone zostały zmiany wynikające z ostatecznej decyzji Burmistrza Nowego Tomyśla z 7 grudnia 2021 r. (znak: UiGN.6831.92.2021.II) zatwierdzającej podział nieruchomości o nr. ewid. 602 (ark. 3, obręb 0006 Glinno). W rezultacie podziału powstały działki o nr. ewid.: 602/3 i 602/4.

Po ponownym zbadaniu akt sprawy oraz przeanalizowaniu załączonego do wniosku projektu budowlanego, Wojewoda Wielkopolski pismem z 12 stycznia 2022 r. (data doręczenia: 25 stycznia 2022 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi:

1) do złożenia wyjaśnień na okoliczność:

a) stwierdzonych rozbieżności w treści map, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 3 specustawy, w zakresie:

- oznaczenia rodzaju użytku gruntowego o pow. 0,7540 ha w odniesieniu do działki o nr. ewid. 530/54, ark. 3, obręb 0006 Glinno [symbol w wykazie zmian ewidencyjnych - PsV; symbol w ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez Starostę Nowotomyskiego (wg Informacji z rejestru gruntów sporządzonej 7 września 2021 r.) - PsVI],
- oznaczenia numeru księgi wieczystej w odniesieniu do działki o nr. ewid. 534/3, ark. 3, obręb 0006 Glinno (numer w wykazie zmian ewidencyjnych - PO1N/00032230/5, numer w ewidencji gruntów i budynków - PO1N/00039230/5),
- oznaczenia numeru księgi wieczystej w odniesieniu do działki o nr. ewid. 601/10, ark. 3, obręb 0006 Glinno (numer w wykazie zmian ewidencyjnych - PO1N/00047103/6, numer w ewidencji gruntów i budynków - PO1N/00047106/6),

b) możliwości samodzielnego funkcjonowania zamierzenia budowlanego objętego decyzją Starosty Nowotomyskiego bez nieruchomości o nr. ewid. 887/6, ark. 3, obręb 0006 Glinno;

2) do uzupełnienia materiałów w sprawie o:

a) zaktualizowany wykaz nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (w tym określenie nieruchomości lub ich części, planowanych do przejścia na rzecz Gminy Nowy Tomyśl, 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. 602/4

i projekt budowlany, w związku z wprowadzonymi zmianami w danych ewidencyjnych - podział nieruchomości o nr. ewid. 602 (na działki o nr. ewid. 602/3 i 602/4), ark. 3, obręb 0006 Glinno,

b) oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane dla działek o nr. ewid.:

- 532, 533/31, 535/7, 582, 584/26, 601/1, 601/3 i 887/8 (ark. 3, obręb 0006 Glinno), objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu,
- 754 (ark. 4, obręb 0006 Glinno), objętej obowiązkiem przebudowy innej drogi publicznej,
- 530/64 i 601/18 (ark. 3, obręb 0006 Glinno), objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy zjazdów,

lub wniosek o ograniczenie w korzystaniu z ww. nieruchomości ze względu na konieczność realizacji powyższych obowiązków, wraz z oświadczeniami właścicieli bądź użytkowników wieczystych ww. działek o wyrażeniu zgody na ustalenie takich ograniczeń w postępowaniu odwoławczym prowadzonym przez Wojewodę Wielkopolskiego;

3) w odniesieniu do projektu budowlanego, do:

- a) jednoznacznego wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu [por. § 13a 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 ws. Pb],
- b) wskazania, w jaki sposób spełniono wymagania wynikające z warunków technicznych z 27 września 2019 r., wydanych przez Orange Polska S.A. (znak: TTISILU/ACH.215-46168/19) w zakresie umieszczenia w dokumentacji projektowej informacji o możliwości występowania na przedmiotowym obszarze elementów infrastruktury z napięciami niebezpiecznymi i konieczności zachowania szczególnych środków ostrożności podczas pracy w zblizeniu z nim,
- c) wyjaśnienia przedłożenia nieważnych warunków likwidacji kolizji z 25 października 2019 r., wydanych przez Enea Operator S.A. (znak: OD5/RD5/ZM/NW/WEO19E269641),
- d) wskazania odcinków inwestycji położonych w terenie zabudowy oraz poza terenem zabudowy (por. § 8 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia ws. Pb), gdyż dane te są niezbędne do weryfikacji przyjętych rozwiązań projektowych w odniesieniu do § 79 pkt 3 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,
- e) wyjaśnienia, czy projektowana ścieżka rowerowa jest jednokierunkowa, dwukierunkowa czy jednokierunkowa, z której mogą korzystać piesi, w odniesieniu do § 47 ust. 1 rozporządzenia,
- f) określenia, czy zjazdy objęte inwestycją stanowią zjazdy indywidualne czy zjazdy publiczne zgodnie z nomenklaturą rozporządzenia, gdyż dane te są niezbędne



- do weryfikacji przyjętych rozwiązań projektowych w odniesieniu do § 78 ust. 2 pkt 1 i § 79 rozporządzenia,
- g) wyjaśnienia naruszenia § 79 pkt 1 rozporządzenia poprzez zaprojektowanie zjazdów indywidualnych o szerokości mniejszej niż 4,50 m,
  - h) wyjaśnienia, czy zjazd publiczny zlokalizowany w km 1+463,03 inwestycji spełnia wymagania § 78 ust. 1 rozporządzenia, tj. został usytuowany poza obszarem oddziaływania skrzyżowania,
  - i) wyjaśnienia naruszenia § 103 ust. 9 i § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia poprzez wliczenie ścieku przykrawężnikowego do szerokości pasa ruchu,
  - j) wyjaśnienia naruszenia § 47 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia poprzez wliczenie krawężników do szerokości ścieżki rowerowej,
  - k) wyjaśnienia braku wskazania na rysunkach PZT przejść dla pieszych, o których mowa w opisie PZT (por. str. 119, pkt 4.2.6 i str. 120, pkt 4.4), a także w piśmie z 12 listopada 2021 r., stanowiącym odpowiedź na wezwanie Wojewody Wielkopolskiego z 3 listopada 2021 r.,
  - l) uzupełnienia rysunków PZT o brakujące promienie łuków kołowych zjazdów w km: 0+328, 0+338, 1+233, 1+300 (por. § 8 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia ws. Pb), gdyż dane te są niezbędne do weryfikacji przyjętych rozwiązań projektowych w odniesieniu do § 78 ust. 2 rozporządzenia,
  - m) określenia klasy technicznej ulic: Tadeusza Kościuszki (droga powiatowa nr 2738P) i Komunalnej, zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia, gdyż informacja ta jest niezbędna do weryfikacji zgodności rozwiązań projektowych z § 71 rozporządzenia,
  - n) przedłożenia uzgodnienia PZT z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej w odniesieniu do projektowanych hydrantów [por. art. 6b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 869 ze zm.), zwanej dalej: ustawą o ochronie przeciwpożarowej],
  - o) wyjaśnienia sposobu korzystania oraz przedłożenia analizy przejezdności ze zjazdu indywidualnego z projektowanej drogi gminnej na działkę o nr. ewid. 560/1 w km 1+330 inwestycji, mając na uwadze, że przedmiotowa działka nie przylega do istniejącego pasa drogowego, a przedstawione rozwiązanie projektowe zakłada konieczność przejazdu przez działkę o nr. ewid. 559, natomiast wniosek o wydanie decyzji Starosty Nowotomyskiego nie zawierał wniosku o ustanowienie służebności przechodu i przejazdu przez działkę o nr. ewid. 559 na rzecz działki o nr. ewid. 560/1,
  - p) wyjaśnienia charakteru zjazdu z projektowanej drogi gminnej zlokalizowanego w km 0+200 inwestycji;
- 4) w odniesieniu do decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Gorzowie Wielkopolskim Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 28 stycznia 2021 r. (znak: PO.ZUZ.4210.429m.2020.KH) o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, zwanej dalej: decyzją DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP, sprostowanej postanowieniem Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Gorzowie Wielkopolskim Państwowego

Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 10 maja 2021 r. (znak: PO.ZUZ.1.4210.429m.2020.KH), zwanym dalej: postanowieniem DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP, do:

- a) wyjaśnienia uzyskania decyzji DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP na rzecz Gminy Nowy Tomyśl, a nie właściwego zarządcy drogi gminnej, tj. Burmistrza Nowego Tomyśla,
  - b) przedłożenia dowodu potwierdzającego ostateczność postanowienia DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP,
  - c) wyjaśnienia niezgodności pomiędzy projektem budowlanym a decyzją DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP w zakresie długości rowów oraz szerokości zbiornika infiltrującego ZB1;
- 5) w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, do:
- a) wyjaśnienia, czy ilość nasadzeń kompensacyjnych wyliczono zgodnie z wytycznymi wskazanymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
  - b) wyjaśnienia oznaczenia na rysunkach PZT drzew przeznaczonych do wycinki na działkach o nr. ewid. 887/11 i 564, mimo, że działki te nie zostały wskazane w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako działki, na których będą prowadzone prace przygotowawcze polegające na wycince drzew i krzewów,
  - c) wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy opisem technicznym PZT a opisem charakterystyki przedsięwzięcia stanowiącej załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie określenia projektowanego elementu (ścieżka rowerowa/ciąg pieszo-rowerowy) oraz rodzaju nawierzchni (z kostki betonowej bezfazowej/nawierzchnia asfaltowa);
- 6) do wyjaśnienia, w jaki sposób zapewniony będzie dostęp do drogi publicznej dla nieruchomości o nr ewid.: 601/26 (nr przed podziałem: 601/1), 601/20 (nr przed podziałem: 601/10) i 560/10 (nr przed podziałem: 560/3).

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 12 marca 2022 r.

Pismem z 10 lutego 2022 r. (data wpływu: 11 lutego 2022 r., znak: PPUD/MB/03/10/02/2022) Pełnomocnik zarządcy drogi poinformował, że inwestycja nie może samodzielnie funkcjonować bez działki o nr. ewid. 887/6, ark. 3, obręb 0006 Glinno, wobec powyższego odstępuje się od odpowiedzi na pozostałe punkty ww. wezwania.

W tym miejscu należy zauważyć, że pismo Pełnomocnika zarządcy drogi z 10 lutego 2022 r. nie zostało opatrzone oryginalnym (własnoręcznym) podpisem, lecz zastąpiono go podpisem mechanicznym, tj. faksymilą bądź odbitką własnoręcznego podpisu. Tym samym pismo nie spełniało wymogów określonych w art. 63 § 3 k.p.a.

Pismo Pełnomocnika zarządcy drogi z 10 lutego 2022 r., pod którym złożono własnoręczny podpis, wpłynęło do organu odwoławczego 25 lutego 2022 r.

Pismem z 10 marca 2022 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 31 marca 2022 r.

W dniu 11 marca 2022 r. Wojewoda Wielkopolski wydał postanowienie o wstrzymaniu natychmiastowego wykonania decyzji Starosty Nowotomyskiego.

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

W dniu 2 marca 2021 r. do organu I instancji wpłynął wniosek z 19 lutego 2021 r., podpisany przez Pełnomocnika zarządcy drogi, występującego w imieniu Burmistrza Nowego Tomysła jako zarządcy drogi w oparciu o załączone pełnomocnictwo (pismo z 29 kwietnia 2019 r., znak: SE.077.41.2019), w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie dróg w rejonie ul. Grudniowej w Nowym Tomysłu i Glinnie. Pełnomocnik zarządcy drogi wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Na podstawie złożonego wniosku, Starosta Nowotomyski wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę, reprezentowanego przez Pełnomocnika zarządcy drogi (pismo z 14 kwietnia 2021 r.).

Należy jednak zauważyć, że w sytuacji, gdy w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcą jest Burmistrz Nowego Tomysła jako zarządca drogi gminnej, a jedną z pozostałych stron postępowania jest Gmina Nowy Tomysł jako właściciel nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji w przedmiotowej sprawie, o wszczęciu postępowania powinna zostać odrębnie zawiadomiona, we właściwym trybie, każda z tych stron. Dotyczy to także stron reprezentowanych przez pełnomocnika. Nie można zatem przyjąć, co próbował wywieść organ I instancji, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania przesłane indywidualnie do Burmistrza Nowego Tomysła jako do wnioskodawcy, reprezentowanego przez Pełnomocnika zarządcy drogi, jest skuteczne także w stosunku do Gminy Nowy Tomysł będącej stroną postępowania.

Podkreślić trzeba, że zarządca drogi nie jest jej właścicielem, a jedynie w imieniu właściciela sprawuje zarząd drogą. Zwrócić w tym miejscu przyjdzie uwagę także, że zarządca drogi gminnej jest jednocześnie organem wykonawczym gminy, który ją reprezentuje. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Burmistrz Nowego Tomysła pełni inną rolę jako zarządca drogi (inwestor) niż jako podmiot reprezentujący gminę, będącą właścicielem nieruchomości.

Oznacza to, że w sytuacji, w której nieruchomości objęte wnioskiem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej stanowią własność gminy, gminie przysługuje status strony postępowania w tej sprawie. Gminę zaś reprezentuje w tym postępowaniu burmistrz. W takim wypadku burmistrz jest inwestorem, a niezależnie od powyższego gmina (reprezentowana przez burmistrza) jest jedną ze stron postępowania.

Stosownie do art. 32 k.p.a., każda ze stron postępowania administracyjnego może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Dotyczy to zarówno inwestora, jak i pozostałych stron postępowania, w tym stron, niebędących

osobami fizycznymi i reprezentowanymi, zgodnie z art. 30 § 3 k.p.a., przez przedstawicieli ustawowych lub statutowych. Należy zaznaczyć, że przepisy k.p.a. nie zawierają zakazu korzystania przez więcej niż jedną stronę z pośrednictwa tego samego pełnomocnika. Można zatem teoretycznie założyć, że w niniejszym przypadku nie zachodziłby konflikt interesów pomiędzy inwestorem (burmistrzem) i gminą, a w takim wypadku każdą z tych stron mógłby - co do zasady - reprezentować ten sam pełnomocnik, jeżeli tak wynikałoby z zakresu podmiotowego pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo z 29 kwietnia 2019 r. (znak: SE.077.41.2019) nie zakłada jednak jakiejś sytuacji.

Nie mniej jednak, nawet w opisanej teoretycznie sytuacji, zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej powinno zostać doręczone odrębnie pełnomocnikowi reprezentującemu inwestora (burmistrza) oraz pełnomocnikowi reprezentującemu gminę, i to nawet wówczas, gdy pełnomocnikiem obu wyżej wymienionych stron byłaby ta sama osoba.

Wobec powyższego, należy zauważyć, że Starosta Nowotomyski nie doręczył Gminie Nowy Tomyśl zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie, czym naruszył art. 11d ust. 5 specustawy, który nakłada na organ I instancji obowiązek zawiadomienia o wszczęciu postępowania wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych inwestycją. Przedstawione przez organ I instancji wyjaśnienia, w świetle powyższego stanowiska, nie zasługują na uwzględnienie.

W toku postępowania odwoławczego ustalono także, że organ I instancji nie dopełnił wymogu określonego w art. 11d ust. 5 specustawy, poprzez nieskierowanie zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie do pani ██████████ ██████████ i pana ██████████ ██████████ (współwłaścicieli działki o nr. ewid. 887/6, ark. 3, obręb 0006 Glinno) na adres wskazany w katastrze nieruchomości (wg Informacji z rejestru gruntów sporządzonej 1 kwietnia 2021 r. na podstawie ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez Starostę Nowotomyskiego).

Wskazać należy, że przepisy specustawy stanowią, że doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne (art. 11d ust. 5 specustawy). Powyższy przepis oznacza, że organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany dokonać zawiadomień i doręczeń na adres wskazany w katastrze nieruchomości, którego funkcję pełni ewidencja gruntów i budynków - i to nawet w sytuacji gdy znane mu są inne adresy stron (por. np. wyrok WSA w Gliwicach z 4 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/GL 1336/12; wyrok WSA w Lublinie z 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 247/20).

Organ I instancji wysłał ww. stronom zawiadomienie na błędny adres, tym samym doręczenie uznać trzeba za nieskuteczne.

Ponadto, w toku postępowania odwoławczego, celem udokumentowania skutecznego doręczenia pani ██████████ ██████████ (ówczesnej współwłaścicielce działki o nr. ewid. 887/6, ark. 3, obręb 0006 Glinno) zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie, organ I instancji uzupełnił akta sprawy o wydruki z systemu informatycznego, prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyślu, zawierające fragmenty rejestru korespondencji w urzędzie, a także o wydruk ze strony internetowej pocztowego operatora wyznaczonego

(<https://emonitoring.poczta-polska.pl/>), potwierdzający status przesyłki poleconej nr (00)559007734957264548.

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 (por. np. postanowienie NSA z 17 czerwca 2021 r., sygn. akt I OZ 193/21).

Organ I instancji celem udokumentowania czynności doręczenia 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. Nie będzie w tej sytuacji wystarczającym uzyskanie informacji na stronie internetowej operatora pocztowego, o odebraniu przesyłki. Informacje wyświetlane w ramach opcji elektronicznego śledzenia przesyłek nadawanych za pośrednictwem operatora wyznaczonego mają charakter jedynie poglądowy. Wydruk z tego typu strony nie ma waloru dokumentu urzędowego. W przypadku braku doręczenia zwrotnego potwierdzenia odbioru, organ I instancji powinien wszcząć procedurę reklamacyjną.

Tym samym należy uznać, że doręczenie pani [REDAKTED] [REDAKTED] zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie, nie zostało w należyty sposób udokumentowane w aktach sprawy.

Pozostali właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych wnioskiem prawidłowo otrzymali zawiadomienia (pismo z 14 kwietnia 2021 r.), co jest udokumentowane zrotnymi potwierdzeniami odbioru znajdującymi się w aktach sprawy.

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 14 kwietnia 2021 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń UM w Nowym Tomyślu (w terminie od 28 kwietnia 2021 r. do 13 maja 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu (w terminie od 21 kwietnia 2021 r. do 5 maja 2021 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP UM w Nowym Tomyślu w terminie od 28 kwietnia 2021 r. do 13 maja 2021 r.;
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej (tygodnik „Dzień Nowotomysko-Grodziski”) w wydaniu z 20 kwietnia 2021 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności.

Organ I instancji nie uczynił jednak zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 11d ust. 5 specustawy poprzez brak zawiadomienia pozostałych stron o wszczęciu postępowania w sprawie w drodze obwieszczenia w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania:

- 1) spełniało tylko częściowo wymóg określony w art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy, gdyż oznaczenie nieruchomości lub ich części, zawierało działkę o nr. ewid. 601/7, obręb 0006 Glinno, która nie była objęta wnioskiem o wydanie decyzji;
- 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 została również błędnie wskazana w obwieszeniu o wszczęciu postępowania.

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.

W związku z powyższym zawiadomieniem, wnioski, uwagi i zastrzeżenia wnieśli:

- 1) Pani [REDACTED] [REDACTED] i pan [REDACTED] [REDACTED] - pismo z 27 kwietnia 2021 r. (data wpływu: 28 kwietnia 2021 r.) zawierające wniosek o nienaruszanie działki o nr. ewid. [REDACTED] (ark. 3, obręb 0006 Glinno) na potrzeby realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej i wykorzystanie do tego celu terenu po przeciwległej stronie drogi;
- 2) Pan [REDACTED] [REDACTED] - niedatowane pismo [data wpływu: 30 kwietnia 2021 r. (za pomocą środków komunikacji elektronicznej poprzez pocztę elektroniczną) i 5 maja 2021 r.] zawierające wniosek o takie zaplanowanie przebiegu drogi, aby nie było potrzeby przedstawiania ogrodzenia na działce o nr. ewid. [REDACTED] (ark. 3, obręb 0006 Glinno), a także o takie rozmieszczenie słupów oświetleniowych, aby nie rzucały cienia na instalację fotowoltaiczną znajdującą się na ww. nieruchomości;
- 3) Pan [REDACTED] [REDACTED] - pismo z 6 maja 2021 r. (data wpływu: 7 maja 2021 r.) zawierające wniosek o nienaruszanie działki o nr. ewid. [REDACTED] (ark. 3, obręb 0006 Glinno) na potrzeby realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej;
- 4) Pan [REDACTED] [REDACTED] - pismo z 7 maja 2021 r. (data wpływu: 7 maja 2021 r.) dotyczące działki o nr. ewid. [REDACTED], ark. 3, obręb 0006 Glinno, oraz zawierające kopię umowy o zarządzanie nieruchomością na rzecz Wspólnoty Mieszkaniowej nieruchomości położonej w Glinnie 84D.

Ponadto, pismem z 13 maja 2021 r. (data wpływu: 13 maja 2021 r.) pani [REDACTED] [REDACTED] poinformowała, że zmianie uległy jej dane osobowe w zakresie nazwiska i adresu do korespondencji.

W zakresie wniesionych wniosków, uwag i zastrzeżeń, na podstawie art. 50 k.p.a., pismem z 20 maja 2021 r. (data doręczenia: 28 maja 2021 r.) organ I instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ich rozważenia i przedstawienia stanowiska. Na podstawie treści pisma, nie sposób określić liczby załączników (kopii pism z wnioskami, uwagami i zastrzeżeniami).

Odpowiedź na ww. wezwanie wpłynęła do organu I instancji 15 czerwca 2021 r. (pismo z 11 czerwca 2021 r., znak: PPUD/MB/01/11/06/2021). Pełnomocnik zarządcy drogi ustosunkował się tylko do wniosków, uwag i zastrzeżeń, wniesionych przez panią [REDACTED] [REDACTED] i pana [REDACTED] [REDACTED] (ww. pkt 1) oraz pana [REDACTED] [REDACTED] (ww. pkt 4).

Postanowieniem z 14 kwietnia 2021 r. (data doręczenia: 27 kwietnia 2021 r.) Starosta Nowotomyski zobowiązał inwestora do usunięcia części nieprawidłowości w projekcie budowlanym.

Skorygowany projekt budowlany oraz wyjaśnienia i uzupełnienia zostały przekazane organowi I instancji przy piśmie z 13 maja 2021 r. (data wpływu: 31 maja 2021 r., znak: PPUD/MB/01/13/05/2021), uzupełnionym pismem z 14 czerwca 2021 r. (data wpływu: 16 czerwca 2021 r., znak: PPUD/MB/01/14/06/2021).

Pismem z 5 maja 2021 r. (data doręczenia: 13 maja 2021 r.) organ I instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do wyjaśnienia stanu prawnego i faktycznego nieruchomości o nr. ewid.: 532 i 560/6, w związku z brakiem w katastrze nieruchomości danych adresowych właścicieli.

Należy zauważyć, że powyższe wezwanie było niezasadne, gdyż zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem judykatury specustawa nie nakłada na organy orzekające w postępowaniu udzielającym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej obowiązku ustalania adresów właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji, jeżeli nie zostały one ujawnione w katastrze (por. wyroki WSA w Warszawie z: 9 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 882/12; 10 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1145/12).

Odpowiedź na ww. wezwanie wpłynęła do organu I instancji 20 maja 2021 r. (pismo z 19 maja 2021 r., znak: PPUD/MB/01/19/05/2021).

W tym miejscu należy zauważyć, że ww. pisma Pełnomocnika zarządcy drogi z 19 maja 2021 r., 11 czerwca 2021 r. i 14 czerwca 2021 r. nie spełniały wymogów określonych w art. 63 § 3 k.p.a., gdyż nie zostały opatrzone oryginalnym (własnoręcznym) podpisem, lecz zastąpiono go podpisem mechanicznym, tj. faksymilą bądź odbitką własnoręcznego podpisu. Organ I instancji nie podjął działań zmierzających do usunięcia przez Pełnomocnika zarządcy drogi braków formalnych powyższych pism.

Pismem z 5 maja 2021 r. organ I instancji poinformował pana [REDAKTURA] [REDAKTURA] o utracie przymiotu strony w prowadzonym postępowaniu administracyjnym.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Starosta Nowotomyski decyzją nr 2/2021 z 6 lipca 2021 r. (znak: BA.7012.1.2021.JG) udzielił zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie dróg w rejonie ul. Grudniowej w Nowym Tomysłu i Glinnie. Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, organ I instancji podzielił argumenty przedstawione przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

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

W aktach sprawy stwierdzono braki w zakresie dowodów (opatrzonych stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w imieniu organu) zawiadomienia pozostałych stron o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego w drodze obwieszczenia, zamieszczonego na tablicach ogłoszeń oraz w BIP UM w Nowym Tomysłu oraz Starostwa Powiatowego w Nowym Tomysłu, a także w prasie

lokalnej. Powyższe dowody zostały uzupełnione w toku postępowania odwoławczego, lecz ich treść nie była precyzyjna i wyczerpująca.

Organ II instancji ustalił, że pozostałe strony zostały zawiadomione o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego w drodze niedatowanego obwieszczenia:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń UM w Nowym Tomyślu (w terminie od 9 lipca 2021 r. do 26 lipca 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu (brak możliwości precyzyjnego ustalenia rzeczywistych dat wywieszenia i zdjęcia obwieszczenia);
- 2) zamieszczonego w BIP UM w Nowym Tomyślu (w terminie od 9 lipca 2021 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu (w terminie od 23 sierpnia 2021 r. na okres 14 dni);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej (tygodnik „Dzień Nowotomysko-Grodziski”) w wydaniu z 13 lipca 2021 r.

Należy także zauważyć, że zamieszczenie ww. obwieszczenia w BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu nastąpiło po znacznym upływie czasu od wydania decyzji Starosty Nowotomyskiego i to dopiero po wezwaniu organu odwoławczego do uzupełnienia akt sprawy o stosowny dowód publikacji.

Ponadto, w przekazanym przy piśmie z 7 października 2021 r. uzupełnieniu akt sprawy, na odwołaniu obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego zawarto oświadczenie, że przedmiotowe obwieszczenie wywieszono 12 lipca 2021 r., natomiast zdjęto 23 lipca 2021 r. Z kolei, w piśmie z 5 listopada 2021 r. wyjaśniono, że zachowano 14 dniowy termin publicznego obwieszczenia na tablicy Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu, jednak nie sprecyzowano konkretnie dat wywieszenia i zdjęcia obwieszczenia.

W tym kontekście, trzeba stwierdzić, że organ I instancji nie dołożył należytej staranności w realizacji obowiązku nałożonego w art. 11f ust. 3 specustawy, a także uchybił art. 11f ust. 7a specustawy.

W toku postępowania odwoławczego ustalono także, że organ I instancji nie dopełnił wymogu określonego w art. 11f ust. 3 specustawy, poprzez nieskierowanie na adres wskazany w katastrze nieruchomości indywidualnego zawiadomienia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego do:

- 1) pani [REDAKTED] [REDAKTED] i pana [REDAKTED] [REDAKTED] (zamiast tego organ I instancji wysłał ww. stronom zawiadomienie na błędny adres, tym samym doręczenie uznać trzeba za nieskuteczne);
- 2) Gminy Nowy Tomyśl (zamiast tego organ I instancji błędnie uznał, że fakt doręczenia decyzji Pełnomocnikowi zarządcy drogi jest tożsamy ze skutecznym zawiadomieniem Gminy Nowy Tomyśl o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego).

Pozostali właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych decyzją otrzymali zawiadomienia o wydaniu decyzji Starosty Nowotomyskiego (pismo z 6 lipca 2021 r.), co udokumentowane jest zwrotnymi potwierdzeniami 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 19 lutego 2021 r. został złożony przez właściwego zarządcę drogi, tj. Burmistrza Nowego Tomysła, 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 opinie:

- 1) Zarządu Województwa Wielkopolskiego - postanowienie nr 7/20 z 16 stycznia 2020 r. (znak: DI-IV.8012.7.2020) - opinia pozytywna;
- 2) Zarządu Powiatu Nowotomyskiego - postanowienie z 13 stycznia 2020 r. (znak: DR.7130.3.2.2020) - opinia pozytywna;
- 3) Burmistrza Nowego Tomysła - pismo z 16 stycznia 2020 r. (znak: ID.7012.2.2.2020) - opinia bez uwag.

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zauważyć, że w przypadku budowy przedmiotowych dróg gminnych zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię (zarządcy drogi) oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskanie opinii Burmistrza Nowego Tomysła nie było niezbędne.

Zgodnie z wymogami art. 11d specustawy, wniosek winien zawierać 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 1:1000 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 wprowadzone zostały zmiany polegające na podziale nieruchomości o nr. ewid. 602 (na działki o nr. ewid.: 602/3 i 602/4) z obrębu 0006 Glinno. Wobec powyższego, mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi wymaga aktualizacji w zakresie wskazanym w wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego z 12 stycznia 2022 r.

- 2) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 2 specustawy, do wniosku załączono analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.
- 3) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3 specustawy, do wniosku załączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami.

Zauważyć jednak należy, że podział działki o nr. ewid. 602 (ark. 3, obręb 0006 Glinno) - 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 zawierająca projekt podziału działki o nr. ewid. 602/4, co w konsekwencji wymagać będzie zgłoszenia i realizacji nowej pracy geodezyjnej.

- 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. zestawienie nieruchomości wymaga korekty i aktualizacji w zakresie wskazanym w cytowanym powyżej wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego z 12 stycznia 2022 r.

- 5) Wniosek nie zawiera jednoznacznego określenia nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone (por. art. 11d ust. 1 pkt 3b specustawy).

Należy zauważyć, że w pkt. 2 szczegółowego zestawienia nieruchomości objętych wnioskiem, zawarto „oznaczenie nieruchomości, dla których ustala się obowiązek dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, obowiązek dokonania

przebudowy drogi innej kategorii (...). Podkreślenia wymaga jednak, że oznaczenie nieruchomości, dla których ustala się ww. obowiązki (wzbogacone o informację o powierzchni i terminie zajęcia nieruchomości) nie jest tożsame z określeniem nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone. To obowiązkiem wnioskodawcy jest wskazanie we wniosku nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone. Realizacja ww. obowiązków, odbywać się bowiem może również w oparciu o przedłożone przez inwestora oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Kwestia dotycząca określenia nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, została szerzej omówiona w niniejszej decyzji w części poświęconej badaniu zaskarżonej decyzji.

- 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. c specustawy, do wniosku załączono opinię Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu z 10 lutego 2020 r. (znak: POZ.5120.13.2020.KP) w odniesieniu do terenu górniczego „Paproć I”.
- 10) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f specustawy, do wniosku załączono opinię Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, WUOZ w Poznaniu, z 27 stycznia 2020 r. (znak: Po-.WA.5183.228.1.2020), zwaną dalej: opinią WWKZ.
- 11) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 8 lit h specustawy, do wniosku załączono pismo nr 535/20 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 29 stycznia 2020 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.6.2020).
- 12) W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z art. 11d ust. 1 pkt. 8 lit. a, b, d, e, g oraz ga specustawy.
- 13) Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 9 specustawy, do wniosku załączono wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne:
  - a) ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach;
  - b) ostateczną decyzję DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP, sprostowaną postanowieniem DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP.

Należy jednak zauważyć, że dołączona do wniosku decyzja DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP wydana została na rzecz Gminy Nowy Tomyśl, a nie właściwego zarządcy dróg gminnych, tj. Burmistrza Nowego Tomyśla. Ponadto, wyjaśnienia wymaga niezgodność pomiędzy projektem budowlanym a decyzją DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP w zakresie długości rowów oraz szerokości zbiornika infiltrującego ZB1.

Wniosek nie zawiera także dowodu potwierdzającego ostateczność postanowienia DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP.

Z kolei, w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wyjaśnienia wymagają kwestie wskazane w cytowanym powyżej wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego z 12 stycznia 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 nieuzupełnienia 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. Organ I instancji nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braku formalnego, tak więc należy uznać, że postępowanie zostało wszczęte na podstawie niekompletnego 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 niezbędny w niniejszej sprawie element, wskazany powyżej w punkcie 5, a w przypadku uzupełnienia braku formalnego, podjąć działania w celu wyjaśnienia wątpliwości wskazanych w pozostałych punktach.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

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

Decyzja Starosty Nowotomyskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Burmistrza Nowego Tomyśla.

Starosta Nowotomyski poprawnie określił przedmiot inwestycji. Należy jednak zauważyć, że na str. 1 decyzji Starosty Nowotomyskiego 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 Nowotomyskiego zakres terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych błędnie wskazał działkę o nr. ewid. 601/7, obręb 0006 Glinno, która nie była objęta wnioskiem o wydanie decyzji.

Ponadto, niezasadne jest wskazywanie numerów wszystkich działek po podziale znajdujących się poza liniami rozgraniczającymi teren, stanowiących własność dotychczasowych właścicieli jako nieruchomości, na których zlokalizowana jest inwestycja (por. str. 1 decyzji Starosty Nowotomyskiego).

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 zielonego zobrazowano ww. teren.

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 Nowotomyskiego, stwierdzono, co następuje:

1. Decyzja Starosty Nowotomyskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy, w punkcie I. ustalając wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.

2. Decyzja Starosty Nowotomyskiego częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. określając linie rozgraniczające teren.  
Należy jednak zauważyć, że zapis określający linie rozgraniczających teren jest mało precyzyjny, gdyż wskazuje jedynie na jedną linię przerywaną koloru czerwonego, podczas gdy na załączniku graficznym nr 1 wymienia się dwa rodzaje linii: linię przerywaną koloru czerwonego - stanowiącą granicę istniejącego pasa drogowego, oraz linię ciągłą z kropkami koloru czerwonego - stanowiącą granicę projektowanego pasa drogowego.  
Organ I instancji, ponownie wydając rozstrzygnięcie, winien jednoznacznie określić linie rozgraniczające teren, zawarte w części graficznej. Zalecane byłoby także wskazanie numerów ewidencyjnych nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren.  
Ponadto, wszystkie arkusze załącznika graficznego nr 1 winny posiadać jednoznaczne oznaczenie.
3. Decyzja Starosty Nowotomyskiego częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy, w punkcie III. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.  
Należy jednak zauważyć, że w pkt. III.1.1. decyzji Starosty Nowotomyskiego organ I instancji zawarł zapis, że „przedsięwzięcie w zakresie objętym niniejszą decyzją, nie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”. Zapis ten jest błędny, gdyż inwestycja bez wątpliwości kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, co potwierdza decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.  
Organ I instancji w decyzji winien zatem nałożyć obowiązek zachowania warunków i wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i w decyzji DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP, sprostowanej postanowieniem DZZWP w Gorzowie Wlkp. PGW WP.  
Ponadto, w pkt. III.2. decyzji Starosty Nowotomyskiego organ I instancji zawarł streszczenie opinii WWKZ (popołniając jednocześnie oczywistą omyłkę pisarską w jej znaku), jednak nie podjął decyzji, czy ustala warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej, czy wobec braku takiej potrzeby - odstępuje od nich 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.
4. Decyzja Starosty Nowotomyskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w punkcie IV. ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z ustawy Prawo budowlane.  
Należy jednak zauważyć, że w pkt. IV.1.3. decyzji Starosty Nowotomyskiego organ I instancji zawarł zapis zaczerpnięty z art. 12 ust. 4b specustawy, podczas gdy w przypadku decyzji z nadanym rygiorem natychmiastowej wykonalności adekwatny byłby zapis bazujący na treści przepisu art. 12 ust. 4g specustawy. Nie jest to jednak

naruszenie mające wpływ na prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia. Cytowanie przepisów ma bowiem wyłącznie walor informacyjny, a cytowane przepisy nie stanowią rozstrzygnięcia organu.

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

Zauważyć jednak należy, że podział działki o nr. ewid. 602 (ark. 3, obręb 0006 Glinno), 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. 602/4.

Ponadto, wszystkie arkusze załącznika graficznego nr 2 winny posiadać jednoznaczne oznaczenie.

6. Decyzja Starosty Nowotomyskiego spełnia częściowo wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy. Organ I instancji w punkcie VI. oznaczył nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Nowy Tomyśl.

Należy jednak zauważyć, że w pkt. VI. decyzji Starosty Nowotomyskiego organ I instancji zawarł tabelę (bez numeru) z oznaczeniem nieruchomości, która w całości staje się z mocy prawa własnością Gminy Nowy Tomyśl z dniem, w którym decyzja stanie ostateczna. Samodzielna tabela, bez równoczesnego zapisu ustaleń, nie stanowi jednak elementu orzeczenia, bowiem nie nakłada na strony postępowania żadnych praw i obowiązków. Należy przypomnieć, że aby podmiot, który jest adresatem decyzji, nabył prawo lub został obciążony obowiązkiem, bądź też określono wobec niego warunki wykonywania nadanych uprawnień, ustalenia dotyczące ww. kwestii muszą być sformułowane w osnowie decyzji w sposób jasny i precyzyjny, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji.

Ponadto, wątpliwa jest celowość zamieszczenia w pkt. VI. decyzji Starosty Nowotomyskiego zapisu (oznaczonego podkreśleniem) dotyczącego nieruchomości stanowiących dotychczas własność Gminy Nowy Tomyśl. Na marginesie należy zauważyć, że wśród wymienionych nieruchomości znalazła się działka o nr. ewid. 530/54, która nie stanowi własności Gminy Nowy Tomyśl, lecz osób fizycznych.

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

Organ I instancji w punkcie VIII. (drugim z kolei o tym samym numerze) zatwierdził projekt budowlany, wskazując że stanowi on załącznik nr 3 do decyzji Starosty Nowotomyskiego. W rzeczywistości, przywołany numer nie został uwidoczniiony na tych załącznikach.

Ponadto, Starosta Nowotomyski nieprecyzyjnie określił zawartość zatwierdzonego projektu budowlanego, wymieniając jedynie branże projektu architektoniczno-budowlanego. Pominięta została natomiast informacja, że zatwierdzeniu podlegały dwie części projektu budowlanego odrębnie opracowane, obejmujące projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany oraz informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Zauważyć należy także, że organ I instancji wymieniając autorów projektu budowlanego, błędnie wskazał: okręgową izbę inżynierów budownictwa, której członkiem jest mgr inż. Piotr Piskorek (jest - Wielkopolska OIIB, winno być - Zachodniopomorska OIIB), a także numer decyzji nadającej uprawnienia budowlane mgr inż. Przemysławowi Iwańskiemu (jest - DTT\_TU/0224/02/U, winno być - DTT-TU/02234/02/U).

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 ws. 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 ws. 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 jednak szereg nieprawidłowości i nieścisłości w projekcie budowlanym, które zostały wymienione w cytowanym wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego z 12 stycznia 2022 r.

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

W projekcie budowlanym powinna znajdować się informacja o obszarze oddziaływania obiektu wraz ze wskazaniem podstawy prawnej, w oparciu o którą dokonano jego określenia (por. § 13a rozporządzenia ws. Pb). W przedmiotowym opracowaniu, w części opisowej Projektu Zagospodarowania Terenu, przywołano co prawda ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), zwaną dalej: ustawą o drogach publicznych, jednak bez wskazania konkretnych przepisów prawa, w oparciu o które ustalono obszar oddziaływania obiektu.

Projekt budowlany winien zawierać ponadto inne konieczne dane wynikające ze specyfiki, charakteru i stopnia skomplikowania obiektu budowlanego lub robót budowlanych (por. § 8 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia ws. Pb), zatem powinny się w nim znaleźć informacje dotyczące klas technicznych poszczególnych dróg, określenie charakteru projektowanych zjazdów oraz wskazanie odcinków inwestycji położonych w terenie zabudowy oraz poza terenem zabudowy. Informacje te winny posłużyć organowi I instancji do weryfikacji zgodności przyjętych rozwiązań projektowych m.in. z § 71, § 78 i § 79 rozporządzenia.

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 zawarto informację o stosowaniu przepisów rozporządzenia w brzmieniu dotychczasowym, a zatem w wersji sprzed wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego wt.

Organ I instancji winien sprawdzić zatem zgodność projektu budowlanego z rozporządzeniem, jednak obowiązkowi temu nie sprostał.

Po analizie rozwiązań projektowych, organ II instancji stwierdził naruszenie:

- § 79 pkt 1 rozporządzenia poprzez zaprojektowanie zjazdów indywidualnych o szerokości mniejszej niż 4,50 m;
- § 103 ust. 9 i § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia poprzez wliczenie ścieku przykrawężnikowego do szerokości pasa ruchu;
- § 47 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia poprzez wliczenie krawężników do szerokości ścieżki rowerowej.

Ponadto, organ odwoławczy stwierdził, że wyjaśnienia wymaga:

- czy projektowana ścieżka rowerowa jest jednokierunkowa, dwukierunkowa czy jednokierunkowa, z której mogą korzystać piesi (w odniesieniu do § 47 ust. 1 rozporządzenia);
- czy zjazdy objęte inwestycją stanowią zjazdy indywidualne czy zjazdy publiczne zgodnie z nomenklaturą rozporządzenia (w odniesieniu do § 78 ust. 2 pkt 1 i § 79 rozporządzenia);
- czy zjazd publiczny zlokalizowany w km 1+463,03 inwestycji spełnia wymagania § 78 ust. 1 rozporządzenia, tj. został usytuowany poza obszarem oddziaływania skrzyżowania;
- brak wskazania na rysunkach PZT przejść dla pieszych, o których mowa w opisie PZT (w odniesieniu do § 109 ust. 1 pkt 12 i § 127 ust. 8 rozporządzenia);
- brak zawarcia na rysunkach PZT promieni łuków kołowych zjazdów w km: 0+328, 0+338, 1+233 i 1+300 inwestycji (w odniesieniu do § 78 ust. 2 rozporządzenia).

Należy także wskazać, że użyte w projekcie budowlanym pojęcie „ciąg pieszo-rowerowy” jest niezgodne z nomenklaturą rozporządzenia.

Na marginesie należy również zauważyć, że w projekcie budowlanym zawarto nieważne warunki likwidacji kolizji z 25 października 2019 r. wydane przez Enea Operator S.A. (znak: OD5/RD5/ZM/NW/WEO19E269641). Ponadto, wyjaśnienia wymaga, w jaki sposób spełniono wymagania wynikające z warunków technicznych z 27 września 2019 r. wydanych przez Orange Polska S.A. (znak: TTISILU/ACH.215-46168/19) w zakresie umieszczenia w dokumentacji projektowej informacji o możliwości występowania na przedmiotowym obszarze elementów infrastruktury z napięciami niebezpiecznymi i konieczności zachowania szczególnych środków ostrożności podczas pracy w zbliżeniu z nimi.

Wojewoda Wielkopolski stwierdził również brak przedłożenia uzgodnienia PZT z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej w odniesieniu do projektowanych hydrantów (por. art. 6b ustawy o ochronie przeciwpożarowej).

Zdaniem organu odwoławczego zasadne byłoby także wyjaśnienie sposobu korzystania oraz przedłożenie analizy przejezdności ze zjazdu indywidualnego z projektowanej drogi gminnej na działkę o nr. ewid. 560/1 w km 1+330 inwestycji. Wskazać należy, że nieruchomość ta nie przylega do istniejącego pasa drogowego, a przedstawione rozwiązanie projektowe zakłada konieczność przejazdu przez sąsiednią działkę o nr. ewid. 559, natomiast wniosek o wydanie decyzji Starosty Nowotomyskiego nie zawierał wniosku o ustanowienie służebności przechodu i przejazdu przez działkę o nr. ewid. 559 na rzecz działki o nr. ewid. 560/1.

W ocenie organu II instancji wyjaśnienia wymaga również charakter zjazdu z projektowanej drogi gminnej, zlokalizowanego w km 0+200 inwestycji. Budowę zjazdu oznaczono na rysunku PZT nr 01\_1 „linią czasowego zajęcia terenu (budowa, przebudowa sieci i zjazdów)”. Jednocześnie w części opisowej PZT określono przedmiotowy zjazd jako odc. nr I - zjazd indywidualny (por. PZT, str. 117). Zauważyć należy, że w ramach tego zjazdu zakłada się utwardzenie całej działki o nr. ewid. 530/64 (oznaczonej w rejestrze gruntów jako klasoużytek RVI i łVI), która stanowi dojazd do działek o nr. ewid.: 530/63, 530/65, 530/66 i 530/67.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zakres stosowania specustawy uregulowany w art. 1 ust. 1 stanowi, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Z powyższego przepisu oraz ukształtowanego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje się dla inwestycji polegającej na budowie (rozbudowie) drogi, zdefiniowanej w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, jako budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Specustawa ma zatem zastosowanie wyłącznie do realizacji inwestycji drogowej jako budowli, a nie wszystkiego, co planowane jest w pasie drogowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2216/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 196/11). Ponadto podkreślenia wymaga, że zgodnie z § 3 pkt 12 rozporządzenia zjazd to część drogi na połączeniu z drogą nie będącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi z dojazdem do nieruchomości przy drodze. Nie ma zatem możliwości zaprojektowania zjazdów ze zjazdu.

Proponowane rozwiązanie projektowe może zatem stanowić obejście przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności wynikających z rozporządzenia.

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 nieuzupełnienie wymienionych przez organ braków będzie skutkować wydaniem decyzji odmownej. Organ I instancji z możliwości tej nie skorzystał w dostatecznym stopniu.

Reasumując, po analizie projektu budowlanego należy stwierdzić, że został on sporządzony niezgodnie z ustawą Prawo budowlane, obowiązującymi przepisami dotyczącymi projektowania dróg - w tym rozporządzeniem i rozporządzeniem ws. Pb, a także pozostaje w sprzeczności z zakazem rozszerzającej wykładni zakresu przedmiotowego specustawy.

Należy podkreślić, że skuteczne wniesienie odwołań 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 przedłożył rozwiązań projektowych spełniających przepisy prawa, lecz odstąpił od odpowiedzi na wezwanie w powyższym zakresie, argumentując to brakiem możliwości samodzielnego funkcjonowania inwestycji bez działki o nr. ewid. 887/6.

Wobec powyższego, w związku ze wskazanym wcześniej brakiem formalnym wniosku, błędami proceduralnymi na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, a także mając na uwadze brak kompleksowej odpowiedzi Pełnomocnika zarządcy drogi na wezwanie organu II instancji z 12 stycznia 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 - podział nieruchomości o nr. ewid. 602 (na działki o nr. ewid. 602/3 i 602/4), ark. 3, obręb 0006 Glinno.

8. Decyzja Starosty Nowotomyskiego tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy:
  - w punkcie IX. 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 X. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz pominął ustalenia dotyczące okresu użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy).

W tym miejscu, należy zwrócić uwagę, że pojęcie tymczasowych obiektów budowlanych obejmuje rozmaite obiekty stanowiące zwykły element placu budowy. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację drogową nie może więc z góry zakładać, że obiekty takie nie pojawią się na placu budowy i że określenie okresu ich użytkowania jest niepotrzebne, nawet jeżeli inwestor nie zwrócił się z wnioskiem o określenie obowiązku budowy tych obiektów. W związku z powyższym, organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie zawrze w decyzji stosowne zapisy w ww. zakresie;

- w punkcie XI. organ I instancji określił obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych oraz określił terminy wykonania ww. obowiązków odpowiednio przed rozpoczęciem robót objętych decyzją oraz w terminie do 30 dni od daty zawiadomienia o zakończeniu budowy (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy).

W tym miejscu należy wskazać, że wprawdzie ustawa Prawo budowlane nie zawiera definicji „zakończenia budowy”, jednak w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że o zakończeniu budowy w sensie techniczno-budowlanym można mówić wówczas, gdy obiekt budowlany odpowiada wymogom, jakie przewiduje ustawa Prawo budowlane przy zawiadomieniu organu o zakończeniu budowy. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2b ustawy Prawo budowlane do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego inwestor jest obowiązany dołączyć m.in. oświadczenie kierownika budowy o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także - w razie korzystania - drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu. Zezwolenie na użytkowanie tymczasowych obiektów budowlanych po zawiadomieniu o zakończeniu budowy należy więc uznać za nieuzasadnione.

Błędne jest również określenie w decyzji terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania na okres przed rozpoczęciem robót budowlanych. Rozbiórki nie mogą być bowiem traktowane jako prace przygotowawcze na terenie budowy.

W związku z powyższym, organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie określi termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych na nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. Ponadto, organ I instancji, poza określeniem ww. obowiązków i terminów, zawrze w decyzji zapis o zezwoleniu na wykonanie rozbiórek w powyższym zakresie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j specustawy);

- w punkcie XII. organ I instancji nieprawidłowo określił szczegółowe wymagania

dotyczące nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy).

Należy zauważyć, że przedmiotowa inwestycja drogowa nie obejmuje realizacji obiektów budowlanych, podlegających ocenie oddziaływania na środowisko, określonych w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym oraz o ochronie i kształtowaniu środowiska [por. § 2. ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554)]. Organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, winien zbadać i wskazać, czy zachodzi konieczność określenia powyższych wymagań;

- w punkcie VIII. (pierwszym z kolei o tym samym numerze) organ I instancji ustalił obowiązek przebudowy sieci uzbrojenia terenu, lecz nie zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, j specustawy);

Należy jednak zauważyć, że ww. ustalenie obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu ograniczyło się wyłącznie do zamieszczenia tabeli (bez numeru) z oznaczeniem nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, rodzaju zajęcia i kolorystyki linii, zawartej na załączniku graficznym nr 1. Na marginesie należy wskazać, że w tabeli wskazano dwa kolory linii, określającej teren objęty obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (niebieski i fioletowy), podczas gdy na załączniku graficznym nr 1 występuje tylko linia koloru fioletowego. Ponadto, samodzielna tabela, bez równoczesnego zapisu wymagań, nie stanowi elementu orzeczenia, bowiem nie nakłada na strony postępowania żadnych praw i obowiązków. Należy przypomnieć, że aby podmiot, który jest adresatem decyzji, nabył jakieś prawo lub został obciążony obowiązkiem, bądź też określono wobec niego warunki wykonywania nadanych uprawnień, ustalenia dotyczące ww. kwestii muszą być sformułowane w osnowie decyzji w sposób jasny i precyzyjny, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. W tym kontekście, organ I instancji winien również doprecyzować, czy w decyzji ustala jedynie obowiązek przebudowy sieci uzbrojenia terenu, czy również budowy;

- w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. f specustawy;
- w punkcie VII. organ I instancji ustalił obowiązek przebudowy innej drogi publicznej, lecz nie zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j specustawy).

Należy jednak zauważyć, że ww. ustalenie obowiązku przebudowy innej drogi publicznej ograniczyło się wyłącznie do zamieszczenia tabeli (bez numeru) z oznaczeniem nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, numeru i kategorii drogi oraz numeru księgi wieczystej. W odniesieniu do zawarcia samodzielnej tabeli, zastosowanie znajdują przywołane już powyżej uwagi.

Zalecane byłoby także zawarcie w decyzji odesłania do załącznika graficznego nr 1, tj. mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, w zakresie linii ciągłej z kropkami koloru niebieskiego, przedstawiającej teren niezbędny dla przebudowy innej drogi publicznej.

Należy także wskazać, że organ I instancji w punkcie VII. zaskarżonej decyzji zastosował pojęcie „przebudowy drogi innej kategorii”, co jest niezgodne z nomenklaturą specustawy;

- w punkcie VIII. (pierwszym z kolei o tym samym numerze) organ I instancji ustalił obowiązek budowy zjazdów, lecz nie zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, j specustawy).

Należy jednak zauważyć, że ww. ustalenie obowiązku budowy zjazdów ograniczyło się wyłącznie do zamieszczenia tabeli (bez numeru) z oznaczeniem nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, rodzaju zajęcia i kolorystyki linii, zawartej na załączniku graficznym nr 1. W odniesieniu do zawarcia samodzielnej tabeli, zastosowanie znajdują przywołane już powyżej uwagi;

- organ I instancji nie określił ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. e, g oraz h (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i specustawy), mimo że w sentencji zaskarżonej decyzji powołał się na art. 11f ust. 2 specustawy.

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

Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i specustawy, stanowi zatem niejako prawo inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (inaczej mówiąc – uprawnia do „wejścia” na daną nieruchomość).

W decyzji Starosty Nowotomyskiego określono obowiązki, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, g oraz h specustawy, jednakże, nie określono ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji ww. obowiązków. Podkreślenia wymaga natomiast, że samo określenie ww. obowiązków bez jednoczesnego określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, nie uprawnia inwestora do zajęcia nieruchomości w celu zrealizowania planowanych prac w oparciu o wydaną decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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

Inwestor nie złożył wniosku o ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości ze względu na konieczność realizacji powyższych obowiązków, 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.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 k.p.a., postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

W doktrynie przyjmuje się również, że sprawa rozpatrywana w postępowaniu odwoławczym powinna być tożsama ze sprawą rozpatrzoną przez organ I instancji, pod względem podmiotowym oraz przedmiotowym, z zastrzeżeniem, że organ odwoławczy uwzględni zmiany stanu prawnego i faktycznego.

Wobec powyższego należy wyjaśnić, że ze względu na ww. zasadę dwuinstancyjności postępowania, określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dopiero na etapie postępowania prowadzonego przez organ II instancji, jest możliwe tylko przy jednoczesnym wyrażeniu na to zgody przez zainteresowane strony postępowania. Kwestia zasadności i prawidłowości określenia omawianych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości została by bowiem zweryfikowana jedynie przez organ odwoławczy, a po drugie - właściciele działek, które miałyby zostać objęte ograniczeniami w korzystaniu, zostaliby pozbawieni możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia w administracyjnym toku instancji.

Wobec powyższego, co zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do uzupełnienia materiałów w sprawie o oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane dla działek o nr. ewid.:

- 532, 533/31, 535/7, 582, 584/26, 601/1, 601/3 i 887/8 (ark. 3, obręb 0006 Glinno), objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu,
- 754 (ark. 4, obręb 0006 Glinno), objętej obowiązkiem przebudowy innej drogi publicznej,
- 530/64 i 601/18 (ark. 3, obręb 0006 Glinno), objętych obowiązkiem budowy zjazdów,

lub wniosek o ograniczenie w korzystaniu z ww. nieruchomości ze względu na konieczność realizacji powyższych obowiązków, wraz z oświadczeniami właścicieli bądź użytkowników wieczystych ww. działek o wyrażeniu zgody na ustalenie takich ograniczeń w postępowaniu odwoławczym prowadzonym przez Wojewodę Wielkopolskiego.

Pełnomocnik zarządcy drogi nie uzupełnił żadnych z ww. materiałów w sprawie.

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, g oraz h, zgodnie ze skorygowanym i uzupełnionym wnioskiem Pełnomocnika zarządcy drogi.

W odniesieniu natomiast do kwestii związanych z oświadczeniem o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, należy zauważyć, że tematyka ta nie jest uregulowana w specustawie. 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 posiadanym prawie 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. 20a specustawy, stąd nieuzasadnione jest powoływanie się w sentencji zaskarżonej decyzji (str. 1) na art. 20a specustawy, jako podstawę prawną, w oparciu o którą udzielono zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.
10. Decyzja Starosty Nowotomyskiego spełnia wymogi przepisu art. 16 ust. 2 specustawy, w punkcie XIII. prawidłowo określając termin wydania nieruchomości.
11. Decyzja Starosty Nowotomyskiego czyni zadość wymaganiom art. 17 ust. 1 specustawy, bowiem organ I instancji w punkcie XIV. prawidłowo nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności. Należy wskazać, że cytując zapisy art. 17 ust. 3 specustawy organ I instancji pominął punkt 5. Nie jest to jednak naruszenie mające wpływ na prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia. Cytowanie przepisów ma bowiem wyłącznie walor informacyjny, a cytowane przepisy nie stanowią rozstrzygnięcia organu.

Dokonując analizy decyzji Starosty Nowotomyskiego organ II instancji stwierdził także, że narusza ona wymóg art. 107 § 1 k.p.a. poprzez nieprawidłowe oznaczenie stron.

Należy tu wyjaśnić, że specustawa nie zawiera definicji strony postępowania. W związku z tym w sprawach, których przedmiotem jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zastosowanie ma art. 28 k.p.a., gdyż zgodnie z art. 11c specustawy, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem przepisów specustawy.

Bez wątplenia stronami postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej są, poza inwestorem, właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem, natomiast „pozostałymi stronami”, o których mowa w art. 11d ust. 5 specustawy, są podmioty mające inne prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren projektowanej drogi publicznej oraz publiczne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające nieruchomości publiczne w trwałym zarządzie. Ponadto, co wynika z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy, stronami omawianego postępowania są także właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi, ale w stosunku do których ustala się w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązek budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych

do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także obowiązek dokonania budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych lub zjazdów, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e-h specustawy. Reasumując, krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu ustala się w oparciu o przepisy art. 11d ust. 5, 6, 7 i 8 specustawy oraz art. 28 k.p.a. co oznacza, że stronami postępowania są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 167/12).

Powyższa informacja winna się znaleźć w uzasadnieniu decyzji.

Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata – Burmistrza Nowego Tomyśla, jednak nie umieścił w niej informacji wynikającej z wyżej wskazanych przepisów.

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

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

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

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

Reasumując, nieprawidłowe oznaczenie stron w decyzji Starosty Nowotomyskiego narusza art. 107 § 1 k.p.a. i w analizowanym przypadku stanowi postawę do uchylenia decyzji Starosty Nowotomyskiego.

Organ II instancji stwierdził ponadto, że decyzja Starosty Nowotomyskiego zawiera też nieprawidłowe 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 Nowym Tomysłu oraz prasie lokalnej. Tymczasem zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami specustawy i k.p.a., ww. pouczenie winno brzmieć: „zawiadomienie stron postępowania uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia poprzez obwieszczenie w Starostwie Powiatowym w Nowym Tomysłu oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej”.

Uzasadnienie decyzji Starosty Nowotomyskiego zawiera opis złożonego wniosku, a także przebiegu sprawy (miejscami niezgody ze stanem faktycznym, np. w zakresie zamieszczenia obwieszczenia o wszczęciu postępowania w sprawie w BIP).

Organ I instancji nie zawarł w uzasadnieniu decyzji informacji o treści uwag wniesionych przez strony w toku postępowania oraz odniósł się jedynie do uwag złożonych przez pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], pomijając uwagi wniesione przez panią [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] i pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] oraz pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], co stanowi niedopełnienie obowiązku wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie. Ponadto, organ I instancji odnosząc się do uwag złożonych przez pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], ograniczył się do przytoczenia stanowiska przedstawionego przez Pełnomocnika zarządcy drogi, jednak nie odniósł się do niego krytycznie i nie poczynił żadnych własnych ustaleń w tym zakresie.

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 zając 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.

Organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, winien więc samodzielnie przeprowadzić analizę zgromadzonego materiału dowodowego i dać jej wyraz w uzasadnieniu decyzji.

Organ I instancji odniósł się do wymogów 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 2021 r. poz. 2373 ze zm.), a także zawarł uzasadnienie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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 Nowotomyski nie dołożył należytej staranności w prowadzonym postępowaniu.

Organ II instancji stwierdził, że decyzja Starosty Nowotomyskiego została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Z uwagi na zakres zagadnień wymagających wyjaśnienia i uzupełnienia oraz brak kompleksowej odpowiedzi Pełnomocnika zarządcy drogi na wezwanie 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 Nowotomyskiego.

Odnośnie zarzutów wniesionych w odwołaniach należy wyjaśnić, co następuje:

#### I.

Na wstępie należy przypomnieć, że istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej instancji w pełnym - co do zasady - zakresie. Oznacza to, że organ odwoławczy winien rozpatrzyć sprawę na nowo w jej całokształcie. Kontrola instancyjna organu rozpatrującego odwołanie obejmuje zarówno legalność dokonanego przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcia sprawy, jak również ocenę stanu faktycznego. Niezbędnym wymogiem merytorycznego orzekania przez organ odwoławczy jest dostateczne i wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, co wynika z wyroku 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 Odwoływających 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 inwestycje drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem. Obowiązek uwzględnienia uzasadnionych interesów osób trzecich należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione.

W tym miejscu wypada również przytoczyć stanowisko wyrażone przez Naczelny 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 przez Odwołujących, organ II instancji przedstawia następujące stanowisko.

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

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

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 odwołaniach.

W piśmie z 12 listopada 2021 r., które zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, Pełnomocnik zarządcy drogi przedstawił swoje stanowisko.

W pierwszej kolejności Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił, że istniejąca granica działki o nr. ewid. 887/6 przebiega po projektowanym krawężniku. W przypadku nieprzejmowania działki w całości konieczny byłby podział tak, aby zapewnić skrajnię drogową wynoszącą 0,5 m. Powstały fragment działki nie byłby funkcjonalny, stąd przewidziano przejście działki w całości.

Następnie, Pełnomocnik zarządcy drogi zauważył, że projekt budowlany zakłada nawiązanie jezdni do istniejących miejsc postojowych i pozostawienie ich w niezmienionej formie. W rejonie skrzyżowania z ul. Komunalną na działce o nr. ewid. 887/6 zlokalizowano fragment jezdni, chodnika oraz oświetlenie uliczne jako doświetlenie przejścia dla pieszych. Ponadto, zakłada się rozbiórkę ogrodzenia miejsca składowania odpadów w celu odsunięcia obiektu od jezdni i poprawy widoczności parkowanych pojazdów. Projekt nie zakłada wykonania pobocza gruntowego, a wymiar naniesiony na planie sytuacyjnym wskazuje odległość jezdni od granicy działki.

W dalszej kolejności, Pełnomocnik zarządcy drogi nadmienił, że przejście działki w całości nie wiąże się z utratą miejsc parkingowych oraz utratą dostępu do posesji, co miałyby miejsce w przypadku projektowania pobocza.

Pełnomocnik zarządcy drogi podkreślił także, że przejście działki pod pas drogowy nie wiąże się ze zmianą użytkowania miejsc postojowych w myśl przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

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

Za uzasadnione należy uznać zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania, tj.:

- art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a., poprzez niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego i niepodjęcie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, w tym niewyjaśnienie, czy przejęcie działki o nr. ewid. 887/6 na własność Gminy Nowy Tomyśl w granicach wskazanych na mapie, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, jest rzeczywiście niezbędne do realizacji inwestycji, i poprzestanie w tym zakresie wyłącznie na wyjaśnieniach Pełnomocnika zarządcy drogi oraz niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i sporządzenie uzasadnienia niezgodnie z wymogami wynikającymi z art. 107 § 3 k.p.a.,
- art. 8 i art. 107 § 3 k.p.a., poprzez nienależyte uzasadnienie zaskarżonej decyzji z uwagi na zawarcie w nim zbyt ogólnych stwierdzeń, co uniemożliwia realizację zasady pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa oraz uniemożliwia dokonanie kontroli zaskarżonej decyzji, w szczególności niewyjaśnienie, czy wobec treści stanowiska Pełnomocnika zarządcy drogi, z którego wyraźnie wynika, że możliwe byłoby przejęcie działki o nr. ewid. 887/6 na własność przez Gminę Nowy Tomyśl w granicach węższych niż wynika to z mapy, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, możliwe byłoby przejęcie działki o nr. ewid. 887/6 w części, powodującej konieczność zapewnienia skrajni, a powstały fragment nie byłby funkcjonalny.

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

Niewątpliwie jednak, przy opracowaniu koncepcji lokalizacji inwestycji drogowej na danym terenie, inwestor musi uwzględnić wszystkie ograniczenia prawne, wynikające z ustaw szczególnych, jak również ograniczenia faktyczne, natomiast organ właściwy do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej winien wykazać, że wywłaszczenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. W przypadku wątpliwości odnośnie celowości wywłaszczenia organ winien więc rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii (por. wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2009 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1128/09).

Organ odwoławczy stwierdził, że organ I instancji przekazał wprawdzie uwagi pana [REDAKTURA] [REDAKTURA] (jednego z późniejszych Odwołujących) Pełnomocnikowi zarządcy drogi pismem z 20 maja 2021 r. celem ustosunkowania się i uzyskał jego odpowiedź (pismo z 11 czerwca 2021 r.), jednak w uzasadnieniu decyzji Starosty Nowotomyskiego brak jest samodzielnego stanowiska organu I instancji. Starosta Nowotomyski ograniczył się bowiem do zacytowania fragmentu odpowiedzi udzielonej przez Pełnomocnika zarządcy drogi. Należy



przypomnieć, że w uzasadnieniu, poza składnikami *expressis verbis* wskazanymi w art. 107 § 3 k.p.a., organ wydający decyzję winien wyjaśnić przesłanki, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy i szczegółowo odnieść się do argumentów podnoszonych przez strony, pamiętając przy tym, 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.

Biorąc pod uwagę ustalenia dokonane przez organ II instancji odnośnie zastrzeżeń Odwołujących, niedostateczne uzasadnienie decyzji Starosty Nowotomyskiego należy w tym przypadku uznać za naruszenie art. 107 § 3 k.p.a., które miało wpływ na wynik sprawy.

Z kolei, z zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a., wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01). Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 23 listopada 1994 r. (sygn. akt III ARN 55/94): „Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”.

W ocenie organu odwoławczego, w zakresie interesu prawnego Odwołujących, Starosta Nowotomyski nie przeprowadził kontrolowanego postępowania w sposób rzetelny, wystarczający do wydania rozstrzygnięcia, a ponadto w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie ustosunkował się do wszystkich uwag i zastrzeżeń wniesionych w toku postępowania. Organ I instancji, w szczególności nie wyjaśnił i nie sprawdził, czy przejęcie na własność przez Gminę Nowy Tomyśl całej działki o nr. ewid. 887/6 w granicach wskazanych na mapie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, jest rzeczywiście niezbędne do realizacji inwestycji.

W tym kontekście podkreślić należy, że przedsięwzięcie, jakim jest inwestycja w zakresie dróg publicznych, może być realizowane wyłącznie ze wskazaniem terenu niezbędnego. Na gruncie specustawy linie rozgraniczające teren inwestycji powinny obejmować teren, który przeznaczony jest pod projektowaną inwestycję w zakresie dróg publicznych. Zakres zajęcia tego terenu wynika z kolei z projektu budowlanego, który jest niezbędnym elementem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a następnie stanowi integralną część tej decyzji, jako jeden z załączników.

Inwestor nie może zatem pozyskiwać więcej terenu pod realizację inwestycji niż ten, który jest niezbędny. Zajęcie każdej z działek czy to częściowe, czy w całości, musi być uzasadnione i wynikać z konieczności zapewnienia prawidłowych i bezpiecznych rozwiązań technicznych inwestycji drogowej.

Mając na uwadze powyższe, organ II instancji stwierdził, że we wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wskazane zostały nieruchomości lub ich części niezbędne - zdaniem Pełnomocnika zarządcy drogi - dla realizacji inwestycji. Jest wśród nich działka o nr. ewid. 887/6. Rodzaj i zakres prac budowlanych został szczegółowo określony w projekcie budowlanym, stanowiącym załącznik do wniosku. Nie ulega wątpliwości, że na znajdującej się w liniach rozgraniczających teren nieruchomości stanowiącej współwłasność Odwołujących, w rejonie skrzyżowania z ul. Komunalną (zachodni kraniec działki o nr. ewid. 887/6) zaprojektowane zostały elementy układu komunikacyjnego (tj. fragment jezdni i chodnika) oraz oświetlenie uliczne (w tym, m.in. latarnia stalowa i kabel oświetleniowy), natomiast na przeciwnym, wschodnim krańcu działki - zaprojektowano element układu komunikacyjnego (tj. fragment chodnika) i przewidziano rozbiórkę ogrodzenia miejsca składowania odpadów w celu odsunięcia obiektu od jezdni i poprawy widoczności parkowanych pojazdów.

Z kolei, w środkowej części spornej nieruchomości, na blisko ok. 100 m, poza projektowanym krawężnikiem biegnącym po południowej granicy działki, nie znajdują się żadne obiekty bądź urządzenia budowlane niezbędne dla realizacji inwestycji. Projekt nie zakłada bowiem wykonania pobocza gruntowego.

A zatem nie ma potrzeby obejmowania należącej do Odwołujących ww. działki o nr. ewid. 887/6 w całości linią rozgraniczającą teren inwestycji, gdyż jest ona niezbędna jedynie w części dla budowy inwestycji.

Wobec powyższego, przyznać należy rację Odwołującym, że organ I instancji nie przeprowadził analizy niezbędności terenu i powołał się jedynie na odpowiedź udzieloną przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

Z odpowiedzi tej wynikało jednak, że możliwe byłoby przejęcie działki o nr. ewid. 887/6 na własność przez Gminę Nowy Tomyśl w granicach węższych niż zaprezentowano na mapie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy. Przejęcie spornej nieruchomości w części, wiązałoby się z podziałem działki tak, aby zapewnić skrajnię drogową wynoszącą 0,5 m.

W ocenie organu odwoławczego, ingerencja we własność działki o nr. ewid. 887/6 związana z realizacją przedmiotowej inwestycji nie odpowiada jej koniecznemu zakresowi. Teren będący współwłasnością Odwołujących został zajęty w wymiarze większym niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Należy bowiem zauważyć, że przejęcie spornej działki w całości winno nastąpić wyłącznie, gdyby była ona niezbędna dla realizacji inwestycji. W analizowanym przypadku natomiast przejęto działkę w całości, gdyż zdaniem Pełnomocnika zarządcy drogi, jeżeli przejęta byłaby tylko część nieruchomości, to pozostały fragment nie byłby funkcjonalny.

Uzasadnienie wywłaszczenia całości działki, brakiem funkcjonalności pozostałego fragmentu w przypadku dokonania podziału, uznać należy za niesłuszne.

W związku z wniesionymi przez Odwoływających zarzutami naruszenia prawa materialnego art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji RP, poprzez wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, określenie linii rozgraniczających teren i zatwierdzenie podziału nieruchomości prowadzące do przejęcia na własność przez Gminę Nowy Tomyśl działki o nr. ewid. 887/6 w granicach większych niż jest to niezbędne i konieczne dla realizacji inwestycji, tj. w istocie dokonanie wywłaszczenia, które jest nieproporcjonalne dla realizacji inwestycji, należy wyjaśnić co następuje.

Jak wskazuje WSA w Poznaniu w wyroku z 11 października 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 38/17), dokonując wykładni przepisów specustawy należy, z jednej strony, pamiętać, że prawo własności nie jest prawem absolutnym - może ono doznawać określonych ograniczeń (w praktyce: nawet licznych), a niekiedy nawet podlegać przymusowemu odebraniu - co wprost przewiduje konstytucyjny system gwarancji ochrony własności. Z drugiej strony, dla dopuszczalności ustanawiania takich ograniczeń bądź dokonywania ekspropriacji muszą być spełnione określone, dość rygorystyczne, wymagania. W szczególności własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy, i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), a zarazem jest usprawiedliwiona określonymi wartościami cenionymi w demokratycznym państwie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP); zaś wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Wywłaszczenie winno więc dotyczyć wyłącznie tej części nieruchomości, która jest niezbędna do realizacji celu danego wywłaszczenia. W konsekwencji objęcie wywłaszczeniem całej nieruchomości, w sytuacji gdy nie jest ona w całości niezbędna do realizacji celu wywłaszczenia, traktować należy jako istotne naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności.

Wniosek Odwoływających o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Nowotomyskiego został rozpatrzony w odrębnym postanowieniu.

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 Nowotomyski (ePUAP).
- 2) Pan Michał Baumgart - pełnomocnik zarządcy drogi.
- 3) Adw. [REDACTED] [REDACTED] - pełnomocnik pana [REDACTED] [REDACTED].
- 4) Pani [REDACTED] [REDACTED].
- 5) Pan [REDACTED] [REDACTED].
- 6) Pani [REDACTED] [REDACTED].
- 7) Aa.

Do wiadomości:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowym Tomyślu (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 „wyczerzono” 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