



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.11.2022.4



Poznań, 2.12.2022 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), zwanej dalej: k.p.a., oraz art. 11c i art. 11g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176 ze zm.), zwanej dalej: specustawą, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem od decyzji Starosty Nowotomyskiego z 21.03.2022 r. (znak: BA.7012.3.2021.MK) odmawiającej udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na „budowie drogi gminnej (wewnętrznej obwodnicy miasta) łączącej ulice Kolejową, Targową, Celną, Szczaniecką, Agrestową, Poziomkową i Zbąszyńską wraz z infrastrukturą towarzyszącą”:

**uchylam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę
do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.**

Uzasadnienie

Na wstępie wskazać należy, że 13.09.2019 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 1 sierpnia 2019 r., zwane dalej: rozporządzeniem zmieniającym, zmieniające rozporządzenie 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.), zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie WT. Zgodnie z § 2 rozporządzenia zmieniającego do inwestycji drogowej, dla której przed dniem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego 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. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej (wewnętrznej obwodnicy miasta) łączącej ulice Kolejową, Targową, Celną, Szczaniecką, Agrestową, Poziomkową i Zbąszyńską, wpłynął do Starostwa Powiatowego w Nowym Tomysłu 17.09.2021 r. Na podstawie znajdujących się w aktach sprawy dokumentów (m.in. pełnomocnictwo z 2017 r., opinie stanowiące załącznik do wnioski wydane w 2018 r.) należy uznać, że umowa między Burmistrzem Nowego Tomysła a biurem projektowym CIVPRO mgr. inż. Maciej Potrzebowski została zawarta przed dniem wejścia w życie ww. rozporządzenia, a projekt sporządzono w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie WT w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Wskazać również należy, że 19.09.2020 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),

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań,
tel. 61 854 1708, fax 61 854 1539

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: ir@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

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 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie 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), zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie Pb. Jednakże, zgodnie z art. 26 ustawy nowelizującej w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie 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.

Wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej (wewnętrznej obwodnicy miasta) łączącej ulice Kolejową, Targową, Celną, Sczaniecką, Agrestową, Poziomkową i Zbąszyńską, wpłynął do organu I instancji w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, zwanej dalej: Pr. bud., w brzmieniu obowiązującym do 18.09.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333), a także w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie Pb.

Starosta Nowotomyski decyzją z 21.03.2022 r. (znak: BA.7012.3.2021.MK), zwaną dalej: decyzją Starosty Nowotomyskiego, odmówił zarządcy drogi - Burmistrzowi Nowego Tomyśla - zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i zatwierdzenia projektu budowlanego dla inwestycji polegającej na „budowie drogi gminnej (wewnętrznej obwodnicy miasta) łączącej ulice Kolejową, Targową, Celną, Sczaniecką, Agrestową, Poziomkową i Zbąszyńską wraz z infrastrukturą towarzyszącą”.

Pismem z dnia 30.03.2022 r. (data złożenia w Starostwie Powiatowym w Nowym Tomyślu: 1.04.2022 r.) odwołanie od decyzji Starosty Nowotomyskiego wniósł pan Maciej Potrzebowski, zwany dalej: Odwołującym, wnosząc o ponowne rozpatrzenie złożonego wniosku.

Odwołujący wskazał, że Starosta Nowotomyski w licznych wezwaniach do uzupełnień, usilnie narzucał konieczność przedstawiania oświadczeń o prawie do dysponowania działkami, na których korzystanie będzie ograniczone. W odpowiedzi informowano, że przedmiotowe zgody nie są wymagane przy realizacji inwestycji na podstawie specustawy. Zdaniem Odwołującego żądanie ww. oświadczeń jest nadinterpretacją przepisów specustawy.

Kolejnym punktem spornym jest wymaganie przez Starostę Nowotomyskiego przedstawienia projektu zatwierdzonej Stałej Organizacji Ruchu Drogowego. Odwołujący zwraca uwagę, że zapisy w art. 11d ust. 1 specustawy mówią wprost, co ma zawierać wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Art. 11d ust. 1 pkt 5 specustawy stanowi, że załącznik do wniosku stanowią trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem,

o którym mowa w art. 12 ust. 7 Pr. bud., aktualnym na dzień opracowania projektu. Nie ma tam wzmianki o konieczności przedstawienia projektu Stałej Organizacji Ruchu Drogowego.

Odwołanie wniesiono w terminie. Starosta Nowotomyski przekazał odwołanie wraz z aktami sprawy do Wojewody Wielkopolskiego pismem z 6.04.2022 r. (znak: BA.7012.3.2021.MK, daty wpływu kolejnych paczek: 8.04.2022 r., 11.04.2022 r. i 12.04.2022 r.), przedstawiając jednocześnie swoje stanowisko w sprawie.

Starosta Nowotomyski poinformował, że wraz z odwołaniem inwestor przekazał kopie pism z 4.03.2022 r. i 25.03.2022 r. dotyczących zgody właściciela obiektu na rozbiórkę oraz kopię pisma z 16.02.2022 r. (znak: ID.7013.1.9.2022) dotyczącego przekazania pełnomocnictwa wraz z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu.

Organ I instancji zaznaczył, że przedłożono organizację ruchu zatwierdzoną przez Starostę Nowotomyskiego (zgodnie z pkt. 2 postanowienia z 5.01.2022 r.), natomiast nadal brak jest zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu, do którego przedłożenia zobowiązano inwestora postanowieniem z 5.01.2022 r., zgodnie z pismem Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu z 17.12.2021 r.

Organ I instancji nie podziela stanowiska Odwołującego, że nie jest wymagane złożenia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane dla nieruchomości innych niż wyłączone. Przepis art. 11f ust. 2 specustawy stanowi, że do ograniczeń, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy o gospodarce nieruchomościami, które odnoszą się do decyzji starosty o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości w celu wykonania niezbędnych robót budowlanych, jeżeli władający nieruchomością nie wyraża zgody na wykonanie tych robót albo jeżeli stan prawny jest nieuregulowany. Inwestor nie wykazał, że stan prawny nieruchomości jest nieuregulowany, a także, że właściciele nieruchomości nie wyrażają zgody na wykonanie niezbędnych robót budowlanych.

Starosta Nowotomyski nie podziela także stanowiska Odwołującego, że projekt budowlany nie wymaga uzgodnienia w zakresie organizacji ruchu. Reżimowi Prawa budowlanego podlega zatwierdzony w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany (art. 11f ust. 1 pkt 7). Przepis art. 11i ust. 1 specustawy stanowi, że w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Prawa budowlanego.

Pismem z 6.05.2022 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie ustawowym i wskazał nowy termin jej załatwienia do 6.08.2022 r.

W związku ze znajdującym się w aktach sprawy postanowieniem Sądu Rejonowego w Nowym Tomyślu z 2.03.2022 r. (sygn. akt I Ns 215/20), na mocy którego Sąd postanowił m.in. zabezpieczyć roszczenie _____ poprzez wstrzymanie wydania przez Starostę Nowotomyskiego decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Budowa drogi gminnej (wewnętrznej obwodnicy miasta) łączącej ulice Kolejową, Targową, Celną, Szczaniecką, Agrestową, Poziomkową i Zbąszyńską wraz z infrastrukturą

towarzyszącą” do czasu prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie z wniosku _____ przy udziale Gminy Nowy Tomyśl o zasiedzenie nieruchomości gruntowej stanowiącej część działki ewid. _____ w obr. ewid. Nowy Tomyśl, toczącego się przed Sądem Rejonowym w Nowym Tomyślu, Wojewoda Wielkopolski pismem z 17.05.2022 r. zwrócił się do ww. Sądu o udzielenie informacji, czy wskazane w ww. postanowieniu postępowanie zostało zakończone.

Sąd Rejonowy w Nowym Tomyślu udzielił odpowiedzi pismem z 23.05.2022 r. (sygn. akt I Ns 215/20, data wpływu: 26.05.2022 r.) informując, że postępowanie w sprawie zakończyło się prawomocnym postanowieniem z 22.03.2022 r. Postanowieniem tym dokonano podziału działki o nr. ewid. _____ na działki _____ i _____ oraz stwierdzono, że _____ nabyła przez zasiedzenie z dniem 9.11.2021 r. prawo własności działki _____.

Z uwagi na konieczność przeprowadzenia dodatkowej analizy prawnej zgromadzonych materiałów dowodowych przed wydaniem rozstrzygnięcia, Wojewoda Wielkopolski kolejnymi pismami z 3.08.2022 r. i 30.09.2022 r. zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy i wskazał nowe terminy jej załatwienia - odpowiednio do 3.10.2022 r. i 2.12.2022 r.

Po przeanalizowaniu całości dokumentacji dotyczącej postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji Starosty Nowotomyskiego organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

I.

W dniu 17.09.2021 r. do organu I instancji wpłynął dokument elektroniczny - wniosek pana Macieja Potrzebowskiego (działającego na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Nowego Tomyśla) z 17.09.2021 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej: „budowa drogi gminnej (wewnętrznej obwodnicy miasta) łączącej ulice Kolejową, Targową, Celną, Szczaniecką, Agrestową, Poziomkową i Zbąszyńską”, zwany dalej: wnioskiem ZRID. Zarządca drogi nie wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z treścią wniosku ZRID, dokumentację wysłano kurierem. W aktach sprawy brak jest dokumentów potwierdzających wpływ ww. dokumentacji do Starostwa.

Działając w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a. Starosta Nowotomyski pismem z 24.09.2021 r. wezwał zarządcę drogi oraz pana Macieja Potrzebowskiego do uzupełnienia wniosku ZRID.

W tym miejscu należy zauważyć, że organ I instancji w ww. wezwaniu wskazał na konieczność uzupełnienia wniosku ZRID m.in. poprzez:

- 1) Wskazanie terminu wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń oraz jego rozszerzenia o nazwę inwestycji, tj. dopisania „wraz z infrastrukturą towarzyszącą”.
- 2) Dostarczenie oryginału pełnomocnictwa.
- 3) Wykazanie, że przejmowany teren jest niezbędny do realizacji inwestycji.
- 4) Uzupełnienie mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi o wskazanie granic terenów i pełną legendę.

- 5) Wyłączenie z opracowania parkingów, które nie znajdują się w pasie drogowym.
- 6) Przedłożenie projektu organizacji ruchu.
- 7) Wyłączenia części opracowania poza pasem drogowym dot. dz. 178/5, 167.
- 8) Złożenie wyjaśnień - w związku z brakiem danych adresowych właścicieli niektórych nieruchomości w zasobach posiadanych przez organ I instancji - odnośnie stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, z ewentualnym wskazaniem ww. danych adresowych.

W tym miejscu należy stwierdzić, że zagadnienia wymienione w pkt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 nie stanowią braków formalnych wniosku i powinny być badane w postępowaniu wyjaśniającym (w ramach już wszczętego postępowania).

W związku z żądaniami organu I instancji odnośnie rozszerzenia nazwy inwestycji, wykazania, że przejmowany teren jest niezbędny do realizacji inwestycji, wyłączenia z opracowania parkingów oraz wyłączenia części opracowania dotyczącego działek 178/5, 167, należy 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: 10.02.2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; 25.11.2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; 11.09.2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; 9.06.2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z 12.10.2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyrok WSA w Warszawie z 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

Organy orzekające w sprawach zezwoleń na realizację inwestycji drogowych są związane wnioskiem zarządcy drogi w zakresie wskazanej lokalizacji i nie są władne do korygowania trasy przebiegu planowanej inwestycji lub narzucania lokalizacji jej poszczególnych elementów w toku prowadzonego postępowania. W analizowanym przypadku Starosta Nowotomyski mógł więc - w przypadku wątpliwości - wzywać wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień odnośnie konkretnych przyjętych rozwiązań projektowych lub zasadności ujęcia we wniosku określonych działek gruntu, jednak zapisy takie jak „należy wyłączyć z opracowania” są przekroczeniem uprawnień jakie specustawa daje organowi wydającemu zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. W tym miejscu należy jednak kolejny raz

wskazać, że kwestie ww. wątpliwości, nie stanowiące braku formalnego wniosku, powinny być badane w postępowaniu wyjaśniającym, w oparciu o m.in. art. 50 k.p.a., nie zaś - jak to uczynił Starosta Nowotomyski - w oparciu o art. 64 k.p.a. W przypadku, gdy z uwagi na ekonomikę postępowania organ decyduje się zawrzeć w jednym piśmie wskazanie braków formalnych (wymaganych na podstawie art. 64 k.p.a.) oraz wskazanie wątpliwości niezbędnych do wyjaśnienia (na podstawie art. 50 k.p.a.), niezbędne jest czytelne i jednoznaczne rozdzielenie tych elementów. Pamiętać bowiem należy, że sankcja pozostawienia podania bez rozpoznania może być zastosowana jedynie w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych wniosku, nie zaś wszelkich dostrzeżonych przez organ braków czy nieścisłości.

Wskazać także należy, że zbadanie, czy wywłaszczenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego, leży po stronie organu właściwego do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej. W przypadku wątpliwości odnośnie celowości wywłaszczenia organ winien rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii, jednak dotyczyć to może wyłącznie sytuacji, gdy na nieruchomości lub jej części wskazanej do przejęcia nie zostały zaprojektowane żadne elementy układu drogowego lub nie przewidziano na nich żadnych robót budowlanych związanych z realizacją inwestycji drogowej. Żądanie wykazania, że cały przejmowany teren jest niezbędny do realizacji inwestycji - bez wskazania konkretnych nieruchomości lub ich części, których przeznaczenie budzi wątpliwości organu - należy więc uznać za nieuzasadnione. To, że teren, na którym przewidziano elementy drogi, jest niezbędny do realizacji inwestycji, wynika bowiem wprost z przyjętych rozwiązań projektowych. To organ, w oparciu o treść wniosku i dokumentację projektową, dokonuje weryfikacji w tym zakresie.

Odnośnie kwestii wyłączenia z opracowania miejsc parkingowych należy wskazać, że organ I instancji, zamiast narzucać określone rozwiązania projektowe, powinien na etapie badania zakresu wniosku wezwać wnioskodawcę do wyjaśnienia charakteru projektowanych miejsc postojowych w kontekście § 30 ust. 3 lub § 118 w związku z § 116 ust. 1 oraz § 110 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT.

Pamiętać przy tym należy, że zakres stosowania specustawy reguluje art. 1 ust. 1 stanowiący, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Z powyższego przepisu oraz ukształtowanego 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 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (stan na dzień wydania decyzji Starosty Nowotomyskiego: Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.) 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 8.12.2011 r., sygn. akt

II OSK 2216/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1.04.2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 196/11).

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskiem, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej podlega weryfikacji w zakresie niezbędności przejęcia wskazanych we wniosku nieruchomości do realizacji ogólnego celu przedsięwzięcia drogowego (por. np. wyrok NSA z 3.09.2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14; wyrok WSA w Poznaniu z 11.10.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 38/17), a organ właściwy do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej winien wykazać, iż wyłączenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego - budowy drogi.

Również wątpliwości organu dotyczące zawartości przekazanej mapy nie świadczą o istnieniu braku formalnego wniosku (bowiem mapa wymagana na podstawie przepisów specustawy została do niego załączona). Wątpliwości takie także powinny być badane w postępowaniu wyjaśniającym.

Należy również stwierdzić, że żądanie wskazania danych adresowych właścicieli nieruchomości nie znajduje żadnego uzasadnienia w przepisach specustawy. Zgodnie z przepisami specustawy zawiadomienia o wszczęciu postępowania wysyła się na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a ustalenie tych adresów w oparciu o kataster nieruchomości jest zadaniem organu, nie zaś wnioskodawcy czy strony postępowania. Organ administracji publicznej, prowadząc postępowanie, nie może przerzucać swoich ustawowych obowiązków na strony postępowania.

II.

Pan Maciej Potrzebowski pismem z 15.10.2021 r. (data wpływu do Starostwa Powiatowego w Nowym Tomysłu: 20.10.2021 r.) skorygował i uzupełnił wniosek, przy czym należy wskazać, że:

- 1) Termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń został nieprecyzyjnie określony na „minimum 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna”.
- 2) Przekazane pełnomocnictwo z 4.07.2017 r. umocowuje pana Macieja Potrzebowskiego do występowania w imieniu Gminy Nowy Tomyśl - a więc podmiotu nie będącego zarządcą drogi, a także nie precyzuje rodzaju decyzji, do uzyskania której miało służyć. Powstaje więc wątpliwość, czy ww. pełnomocnictwo dotyczyło występowania przed organami administracji publicznej w imieniu zarządcy drogi w sprawie uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że na mocy art. 11a specustawy decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla dróg powiatowych i gminnych wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi. Pojęcie to zdefiniowano w art. 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.), zwanej dalej: u.d.p. Zgodnie z jego treścią zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg.

Co więcej, art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p. wskazuje wprost, że dla dróg gminnych zarządcą drogi jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zarządcy drogi należy w szczególności pełnienie funkcji inwestora (art. 20 pkt 3 u.d.p.).

Gmina Nowy Tomyśl nie jest więc zarządcą drogi w rozumieniu art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p. W związku z powyższym organ I instancji, ponownie prowadząc sprawę, winien wezwać wnioskodawcę o dostarczenie prawidłowego pełnomocnictwa, jednoznacznie umocowującego go do reprezentowania zarządcy drogi w sprawie uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

- 3) Szczegółowe wyjaśnienia odnośnie zasadności zajęcia terenu ze wskazaniem podstaw prawnych przyjęcia szerokości pasa drogowego i pozostałych rozwiązań projektowych.

Jak wskazano wyżej, wyjaśnienia takie byłyby niezbędne tylko w przypadku uzasadnionych wątpliwości odnośnie przejęcia nieruchomości.

- 4) Jak wyjaśnił pan Maciej Potrzebowski, przekazana mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi została przygotowana zgodnie z artykułem 11d ust. 1 pkt 1 specustawy.

W tym miejscu należy zauważyć, że na mapie zaznaczono granice nowego pasa drogowego - projektowane linie rozgraniczające drogi gminnej - linią koloru czerwonego, oraz granice realizacji inwestycji - zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 i pkt 8 lit. e, f, g, h oraz art. 20a specustawy - linią koloru niebieskiego zgodnie z legendą. Wnioskodawca wyjaśnił, że zakres robót na nieruchomościach poza nowym pasem drogowym został szczegółowo określony we wniosku.

Ww. linie koloru niebieskiego obejmują wszystkie nieruchomości poza granicami nowego pasa drogowego, bez rozróżnienia granic poszczególnych terenów, dla których wymagane byłoby dokonanie ustaleń z art. 11f ust. 1 pkt 2 i pkt 8 lit. e, f, g, h oraz art. 20a specustawy. Zgodnie z wnioskiem inwestycja obejmuje m.in.: przebudowę innych dróg publicznych, budowę i przebudowę sieci uzbrojenia terenu, budowę urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz budowę i przebudowę zjazdów, a także wymaga przejścia przez teren wód płynących. Objęcie wszystkich ww. elementów jednym rodzajem linii nie pozwala na precyzyjne wskazanie granic terenu objętego zakresem konkretnego obowiązku i uniemożliwia prawidłowe określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji poszczególnych obowiązków, o których mowa a art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, e, f, g, h specustawy.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać Inwestora do doprowadzenia poszczególnych elementów wniosku (w tym treści wniosku, zawartych w nim wykazów nieruchomości oraz załączników graficznych) do zgodności z nomenklaturą ustawową.

Dokonując analizy uzupełnionego wniosku ZRID organ II instancji stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek został złożony po uzyskaniu opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 238/18 z 5.10.2018 r., znak: DI-IV.8012.238.2018) i Zarządu Powiatu Nowotomyskiego (postanowienie z 28.09.2018 r., znak: DR.7130.3.39.2018). We wniosku zawarto informację o braku odpowiedzi Burmistrza

Nowego Tomysła na wniosek o opinię oraz załączono dowód wystąpienia o opinię do Burmistrza Nowego Tomysła.

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta) należy zauważyć, że w analizowanym przypadku zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskane 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 Pr. bud., aktualne na dzień opracowania projektu.

Wszystkie wymagane w niniejszej sprawie elementy wniosku znajdują się w aktach sprawy. Należy jednak stwierdzić, że skorygowany wniosek oraz załączone do niego materiały zawierały następujące braki, nieścisłości i niejasności:

1) Złożony wniosek nie zawiera określenia terminu wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń - w skorygowanym wniosku wskazano termin niesprecyzowany („minimum 120 dni”).

W tym miejscu należy wyjaśnić, że art. 16 ust. 2 specustawy określa jedynie termin minimalny („nie krótszy niż 120 dni”), jednak wnioskodawca ma możliwość określenia we wniosku terminu dłuższego, tak więc to do wnioskodawcy należy jego sprecyzowanie poprzez podanie konkretnej liczby dni. Należy pamiętać, że o ile dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty przejmowanej nieruchomości traci swoje prawa do niej z chwilą, gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, o tyle faktyczne objęcie nieruchomości w posiadanie przez zarządcę drogi może zostać odroczone na określony czas, wynikający np. z zakładanych terminów realizacji inwestycji. Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do udzielenia wyjaśnień w tym zakresie.

2) Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, wykaz nieruchomości objętych inwestycją jest niespójny z mapą ukazującą przebieg drogi w zakresie nieruchomości poza granicami nowego pasa drogowego. Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do udzielenia wyjaśnień poprzez jednoznaczne wskazanie zakresu wniosku (w treści wniosku, jak również na załączniku graficznym).

- 3) Do wniosku nie przedłożono pozwolenia wodnoprawnego wymaganego na podstawie art. 389 pkt 9 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.) na prowadzenie przez wody powierzchniowe, tj. rzekę Szarkę, sieci elektroenergetycznej (oświetlenie) i kanału technologicznego.
- 4) W odniesieniu do projektu budowlanego, niezależnie od postanowień Starosty Nowotomyskiego, organ II instancji stwierdził konieczność wyjaśnienia:
 - 4.1) Braku na stronie tytułowej tomu I.1 projektu budowlanego IV i XXVIII kategorii obiektów budowlanych, które to dotyczą odpowiednio elementów dróg publicznych i kolejowych dróg szynowych, jak: skrzyżowania i węzły, wjazdy, zjazdy, przejazdy, perony, rampy, oraz drogowych i kolejowych obiektów mostowych, jak: mosty, estakady, kładki, przejścia podziemne, wiadukty, przepusty, tunele (por. § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie Pb).
 - 4.2) Braku wskazania w spisie dokumentacji tomu I.2 „Projekt Zagospodarowania Terenu - Warunki Techniczne i Uzgodnienia” oraz tomu II.6 „Projekt Architektoniczno-Budowlany - rozbiórki Garaży”.
 - 4.3) Wskazania art. 34 ust. 3d pkt 3 Pr. bud. w oświadczeniu dotyczącym sporządzenia projektu budowlanego zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej. W tym miejscu należy przypomnieć, że w myśl art. 26 ustawy nowelizującej projekty budowlane, które zostaną załączone do wniosku w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej mogą zostać opracowane na podstawie dotychczasowych przepisów Pr. bud. Projekt budowlany został opracowany na podstawie przepisów Pr. bud. sprzed nowelizacji, zatem niedopuszczalne jest wskazywanie podstaw prawnych, które nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.
 - 4.4) Braku uzgodnienia projektu budowlanego przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych w zakresie przebudowy sieci wodociągowej oraz usytuowaniu na niej hydrantów [por. § 3 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2117)].
 - 4.5) Braku opinii organu zarządzającego ruchem, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784) - zwanego dalej: rozporządzeniem Ministra Infrastruktury, odnośnie geometrii drogi.
- 5) Dokonania nasadzeń rekompensacyjnych w kontekście pkt. II.10 decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 15.07.2019 r. (znak: WOO-II.420.274.2018.BZ.21) - zwanej dalej: decyzją RDOŚ.
- 6) Naruszenia:

- 6.1) § 44 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WT poprzez przyjęcie szerokości chodnika o wartości 1,5 m bezpośrednio przy jezdni wzdłuż ul. Poziomkowej (str. prawa, na całym jej odcinku) oraz ul. Targowej od km. 0+040 do km 0+059 (str. lewa);
 - 6.2) § 9 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie WT poprzez przyjęcie mniejszych odległości między zaprojektowanymi skrzyżowaniami, tj. o wartości 130 m pomiędzy skrzyżowaniem odc. 1 i 2 Obwodnicy z ul. Targową odc. 2 a skrzyżowaniem odc. 2 Obwodnicy z ul. Targową odc. 1a, oraz o wartości 100 m pomiędzy skrzyżowaniem odc. 2 Obwodnicy z ul. Targową odc. 1b a skrzyżowaniem odc. 2 Obwodnicy z ul. Kolejową;
 - 6.3) § 71 pkt 2 rozporządzenia w sprawie WT poprzez przyjęcie promienia łuku o wartości 6 m na wewnętrznej krawędzi pasa ruchu dla pojazdów skręcających w prawo na wlocie z odc. 1 Obwodnicy w ul. Poziomkową, a także na wlocie z odc. 2 Obwodnicy w ul. Targową odc. 1a;
 - 6.4) § 130 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie WT poprzez niezastosowanie bariery skrajnej w obrębie projektowanych przepustów w km ok. 0+560 i 0+0+590 odc. 1 Obwodnicy;
 - 6.5) § 125 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT poprzez brak placu do zawracania na zakończeniu ul. Targowej odc. 2. W tym miejscu należy wskazać, że Starosta Nowotomyski w postanowieniu z 5.11.2021 r. wezwał wnioskodawcę do wyjaśnienia tego braku. W odpowiedzi na powyższe pan Maciej Potrzebowski w piśmie z 7.12.2021 r. wyjaśnił, że nie zachodzi potrzeba budowy placu do zawracania na zakończeniu drogi, gdyż w tym celu zostanie wykorzystana istniejąca zawrotka zagospodarowana przez PWiK w Nowym Tomysłu na działce o nr. ewid. 1649. Zdaniem organu II instancji wyjaśnienia te są nie do przyjęcia, gdyż w myśl definicji drogi zawartej w art. 4 pkt 2 u.d.p. elementy stanowiące całość techniczno-użytkową z drogą winny znajdować się w pasie drogowym, w związku z czym plac do zawracania winien być zaprojektowany i położonych liniach rozgraniczających pas drogowy ul. Targowej.
- 7) W jaki sposób został spełniony warunek określony w:
- 7.1) § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT, tj. zwiększenia szerokości pasa ruchu na łuku kołowym w planie w km 0+010 ul. Poziomkowej oraz w km 0+130 ul. Targowej w miejscu dowiązania się do stanu istniejącego;
 - 7.2) § 78 i § 79 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do lokalizacji w obszarze oddziaływania skrzyżowania i szerokości projektowanych zjazdów. Z uwagi na brak informacji na temat charakteru zjazdów (czy są publiczne, czy indywidualne) niemożliwa jest weryfikacja zgodności przyjętych rozwiązań projektowych z przepisami rozporządzenia w sprawie WT w zakresie zastosowanych szerokości, skosów/promieni łuków na przecięciu jezdni zjazdów z drogą. Ponadto wątpliwości organu II instancji wzbudza usytuowanie zjazdów w następujących lokalizacjach: w km ok. 0+027 ul. Targowej odc. 2 w obszarze oddziaływania projektowanego ronda, w km ok. 0+505 odc. 2 Obwodnicy w obszarze oddziaływania

- jej skrzyżowania z ul. Targową (dowiązanie do stanu istniejącego), w km ok. 0+010, 0+020, 0+080 i 0+110 ul. Kolejowej w obszarze oddziaływania jej skrzyżowania z odc. 2 Obwodnicy;
- 7.3) § 118 ust. 7 pkt 4 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do zastosowania promieni łuków na załomach krawędzi jezdni projektowanych zatok postojowych na odcinku od km ok. 0+010 do km ok. 0+070;
- 7.4) § 74 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do szerokości jezdni na projektowanych rondach.
- 8) Stosowania pojęcia „ciąg pieszo-rowerowy” niezgodnie z nomenklaturą rozporządzenia w sprawie WT. Należy mieć na uwadze, że w stanie prawnym obowiązującym w trakcie opracowywania projektu budowlanego ciąg pieszo-rowerowy mógł zostać wykonany jedynie poza pasem drogowym poza terenem zabudowy (por. § 43 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WT).
- 9) W jaki sposób zostanie zachowana ciągłość projektowanej ścieżki rowerowej na skrzyżowaniu ul. Celnej z odc. 1 Obwodnicy. W myśl art. 33 ust. 1 Pr. bud. pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Z rysunku projektu zagospodarowania terenu wynika, że ścieżka rowerowa w obrębie ww. skrzyżowania nie ma kontynuacji.

III.

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

- pismo Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 16.10.2018 r. (znak: PO.RPP.430.153.2018.MS);
- opinia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 7.11.2018 r. (znak: Po-WN.5183.9405.2.2018);
- ostateczna decyzja Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Gorzowie Wielkopolskim z 31.03.2020 r. (znak: PO.ZUZ.1.421.13.2020.KO) udzielająca pozwolenia wodnoprawnego - przy czym należy stwierdzić, że decyzja ta została wydana na rzecz Gminy Nowy Tomyśl, a więc na rzecz podmiotu nie będącego zarządcą drogi i nie będącego wnioskodawcą, o którym mowa w art. 11a specustawy;
- ostateczna decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z 15.07.2019 (znak: WOO-II.420.274.2018.BZ.21) o środowiskowych uwarunkowaniach - przy czym należy stwierdzić, że decyzja ta została wydana na rzecz „gminy miejsko-wiejskiej Nowy Tomyśl”, a więc na rzecz podmiotu nie będącego zarządcą drogi i nie będącego wnioskodawcą, o którym mowa w art. 11a specustawy.

Do wniosku nie załączono opinii Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu (lub obecnie: Szefa Wojskowego Centrum Rekrutacji w Poznaniu), wymaganej na podstawie art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. h specustawy.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w zakresie opinii właściwego szefa wojskowego centrum rekrutacji (wymaganej na podstawie art. 11d ust. 8 lit. h specustawy w powiązaniu z art. 4a ust. 2 u.d.p.) oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji udzielająca pozwolenia wodnoprawnego, wydanych na rzecz właściwego podmiotu - zarządcy drogi.

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

IV.

Pomimo wyżej wskazanych braków i nieściłości, Starosta Nowotomyski na podstawie złożonego wniosku wszczął postępowanie administracyjne.

O wszczęciu postępowania, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, organ I instancji zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 4.11.2021 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 29.10.2021 r. i 4.11.2021 r.).

Odnośnie posłkowania się danymi adresowymi wskazanymi przez wnioskodawcę należy wskazać, że przepis szczególny, jakim jest specustawa, określa sposób zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 11d ust. 5, 6, 7, 8) oraz o wydaniu decyzji (art. 11f ust. 3, 4, 5). Zgodnie z przepisami specustawy, zawiadomienia doręcza się właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony zawiadamia się w drodze obwieszczeń.

Specustawa wprost stanowi, że doręczenie zawiadomień o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem judykatury specustawa nie nakłada na organy orzekające w postępowaniu udzielającym zezwolenia na realizację inwestycji obowiązku ustalania adresów właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji, jeżeli nie zostały one ujawnione w katastrze. Co więcej, przepisy specustawy nie obligują organu administracji publicznej do kwestionowania zapisów istniejących w ewidencji gruntów i budynków w zakresie ich zgodności ze stanem faktycznym. Skoro bowiem ustawodawca wprowadza szczególny tryb odnośnie ustalania właścicieli, to postępowanie zgodnie z tym trybem należy uznać za legalne. Zatem, co do zasady, indywidualne zawiadomienie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych projektowaną inwestycją drogową wysyłane jest na adres znajdujący się w ewidencji gruntów i budynków, niezależnie od aktualności danych w nim zawartych, a także niezależnie od wiedzy organu odnośnie adresów osób fizycznych, nabytej z innych źródeł.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Nowym Tomysku od 4.11.2021 r. do 24.11.2021 r., w BIP Starostwa 5.11.2021 r., oraz na tablicy

ogłoszeń i w BIP UMiG Nowy Tomyśl od 9.11.2021 r. do 24.11.2021 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone 9.11.2021 r. w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski - Dzień Nowotomysko-Grodziski”).

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

Treść ww. zawiadomienia i obwieszczenia Starosty Nowotomyskiego o wszczęciu postępowania tylko częściowo wypełnia dyspozycję art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy, W wykazie nieruchomości objętych inwestycją wymieniono wprawdzie wszystkie nieruchomości objęte wnioskiem, jednak - jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji - organ I instancji nie dołożył należytych starań w celu prawidłowego wskazania przedmiotu i zakresu inwestycji. Co więcej, w toku postępowania zakres ten był kilkukrotnie korygowany. Należy przypomnieć, że niepełna informacja skierowana do stron, nawet bez względu na to, czy miała wpływ na wynik sprawy, jeśli strona ta wykaże, że w wyniku tej nieprawidłowej informacji nie brała udziału w postępowaniu, jest przesłanką wznowienia postępowania (zob. wyrok NSA z 26.01.1999 r., sygn. akt III SA 979/98), a nienależyte powiadomienie stron o przedmiocie toczącego się postępowania stanowi naruszenie art. 11d ust. 6 pkt 2 specustawy.

Na marginesie jedynie wypada zauważyć, że w zawiadomieniu i obwieszczeniu nie wyróżniono nieruchomości lub ich części poza projektowanym pasem drogowym, w przypadku których nie następuje zmiana właściciela, a które również miałyby zostać objęte zakresem robót (z których korzystanie będzie ograniczone). Podawanie takiej informacji, choć nie jest wprost wymagane przepisami specustawy, pozwala na przekazanie stronom pełniejszej informacji odnośnie przedmiotu i zasięgu inwestycji.

W tym miejscu należy podkreślić, że - biorąc pod uwagę zarówno wyżej wskazane braki, jak i treść postanowień, która zostaną jeszcze szczegółowo omówione w dalszej części niniejszej decyzji - organ I instancji wszczął postępowanie na podstawie niekompletnego wniosku i nie uzyskał wszystkich niezbędnych wyjaśnień odnośnie jego przedmiotu i zakresu. Okoliczność ta rodzi wątpliwość odnośnie prawidłowości zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania - tym bardziej, że przed wydaniem decyzji strony nie zostały zawiadomione o dokonanych w toku postępowania korektach wniosku.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien dokonać zawiadomienia o wszczęciu postępowania w taki sposób, aby skierowana do stron informacja o inwestycji objętej postępowaniem była kompletna i wyczerpująca.

Ponadto należy zauważyć, że biorąc pod uwagę datę najpóźniejszego ogłoszenia, tj. 9.11.2021 r., skuteczne zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania nastąpiło z dniem 24.11.2021 r., tak więc wskazany w obwieszczeniu termin na złożenie uwag - do 23.11.2021 r. - upływa przed terminem skutecznego zawiadomienia stron o wszczęciu,

co może rodzić wątpliwości odnośnie realnej możliwości dotrzymania przez strony wskazanego przez organ I instancji terminu na składanie wniosków, uwag lub zastrzeżeń.

V.

Postanowieniem z 5.11.2021 r. organ I instancji nałożył na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości w przedłożonym projekcie budowlanym. Pan Maciej Potrzebowski udzielił odpowiedzi pismem z 7.12.2021 r. (data wpływu: 16.12.2021 r., uzupełnienie: 28.12.2021 r.) udzielając szczegółowych wyjaśnień i dokonując uzupełnień i korekt.

Odnosnie ww. postanowienia, a także kolejnych postanowień wydanych przez Starostę Nowotomyskiego, należy w tym miejscu wskazać, że zgodnie z art. 11i specustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Pr. bud., z wyjątkiem art. 28 ust. 2.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 Pr. bud. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dołączenie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń. sprawdzeń, informacji, zaświadczeń i oświadczeń, a także posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 Pr. bud., w razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie określonym w ust. 1 organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia. Przepis ten ma na celu umożliwienie inwestorowi usunięcie ewentualnych nieprawidłowości. Z kolei ust. 4 tego przepisu stanowi, że w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast ust. 5 precyzuje, że wydanie decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę może nastąpić m.in. w przypadku niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia, o którym mowa w ust. 3.

Mając na względzie powyższe przepisy należy przy tym zauważyć, że art. 35 ust. 3 Pr. bud. odnosi się wyłącznie do wad materialnych przedłożonej przez inwestora dokumentacji, a więc takich, które mogą być sprawdzone i dostrzeżone na etapie analiz merytorycznych dokonywanych przez organ na podstawie art. 35 ust. 1 Pr. bud. po wszczęciu postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28.10.2010 r., sygn. akt II OSK 917/10).

Z kolei braki formalne wniosku powinny być uzupełniane w oparciu o treść art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, a kwestie wymagające dodatkowych wyjaśnień lub zmian w oparciu o art. 50 § 1 k.p.a.

Zauważyć przy tym należy, że ponowne wezwanie do usunięcia nieprawidłowości jest uzasadnione zawsze, gdy inwestor wywiązał się z obowiązku usunięcia nieprawidłowości

w złożonym projekcie, ale wskutek uzupełnienia braków konieczne jest uzyskanie od niego dodatkowych wyjaśnień, zachodzi konieczność usunięcia kolejnych uchybień, potrzeba ponownego zobowiązania inwestora do usunięcia braków w „nowej” dokumentacji.

W postanowieniu z 5.11.2021 r. wskazano niezgodności dokumentacji projektowej z rozporządzeniem w sprawie WT i rozporządzeniem w sprawie Pb, a także odniesiono się do kwestii, które nie powinny być ujęte w postanowieniu wydanym na podstawie art. 35 ust. 3 Pr. bud., tj. konieczność:

- 1) Przedłożenia załącznika graficznego określającego przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, o ile dołączenie tego załącznika było wymagane przez przepisy obowiązujące w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności mapę, o której mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 11 Pr. bud., w przypadku zamierzenia budowlanego, poprzedzonego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Wnioskodawca w odpowiedzi na powyższe co prawda przedłożył załączniki graficzne, jednakże nie miał takiego obowiązku. W pierwszej kolejności należy wskazać, że specustawa osobno reguluje obowiązek załączenia takiego załącznika graficznego, lecz do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (por. art. 11d ust. 7b specustawy), zatem powoływanie się na podstawę prawną z Pr. bud. jest niedopuszczalne. Ponadto taki załącznik należy przedłożyć jedynie w sytuacji, gdy w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko i został tym samym zapewniony udział społeczeństwa. W przedmiotowej sprawie w pkt. I. decyzji RDOŚ stwierdzono brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

- 2) Przedłożenia uzgodnienia z Wielkopolskim Zarządem Dróg Wojewódzkich w Poznaniu zgodnie z postanowieniem nr 238/18 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z 5.10.2018 r.
- 3) Przedłożenia zgody właściciela obiektu budowlanego, który ma ulec rozbiórce zgodnie z art. 30b ust. 3 pkt 1 Pr. bud. mając na uwadze treść przepisu 11i ust. 1 specustawy. Powyższa uwaga nie dotyczy projektu budowlanego, zatem nie powinna znaleźć się w postanowieniu. Ponadto należy zaznaczyć, że ww. przepis Pr. bud. nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. To wnioskodawca we wniosku określa nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone (por. art. 11d ust. 1 pkt 3b specustawy), a właściwy organ w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej - w niniejszym przypadku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania: ustala obowiązek wykonania rozbiórki, ogranicza korzystanie z nieruchomości dla realizacji obowiązków oraz zezwala na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, i,

j specustawy). Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości stanowi bowiem prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Nie jest więc prawdą twierdzenie Starosty Nowotomyskiego, że przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy o gospodarce nieruchomościami, które zgodnie z art. 11 f ust. 2 specustawy stosuje się odpowiednio do ograniczeń, „odnoszą się do decyzji starosty o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości w celu wykonania niezbędnych robót budowlanych, jeżeli władający nieruchomością nie wyraża zgody na wykonanie tych robót albo jeżeli stan prawny jest nieuregulowany”. Kwestia zgody władającego nieruchomością uregulowana jest w art. 124 ust. 3 u.g.n., a specustawa nie zawiera odesłania do tego przepisu.

Zgodnie z art. 11i ust. 1 specustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Pr. bud., z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Kwestie dotyczące rozbiórek obiektów budowlanych zostały uregulowane w specustawie, co udowodniono powyżej. Powoływanie się zatem na przepisy Pr. bud. w zakresie przedłożenia zgody właściciela są bezpodstawne. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej uprawnia inwestora do wejścia na teren nieruchomości i wykonania niezbędnych robót budowlanych - w tym np. rozbiórek (w zakresie wynikającym z wniosku i załączonego do niego projektu budowlanego).

- 4) Weryfikacji wniosku i ewentualnej jego korekty w zakresie przebudowy skrzyżowania z ul. Zbąszyńską, a także objęcia działki o nr. ewid. 1410/4 przedmiotowym wnioskiem.
- 5) Wykazania spełnienia warunku § 19 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie dot. usytuowania miejsc postojowych od okien pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi w budynku, a także wykazania ewentualnego podwyższenia rzędnej terenu w obszarze objętym projektem zagospodarowania terenu (por. § 29 ww. rozporządzenia).

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że przytaczane przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 1225) dotyczą budynków i związanych z nimi urządzeń, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowania działek przeznaczonych pod zabudowę (por. § 1 ww. rozporządzenia). Przepisy te stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych, nie zaś przy projektowaniu dróg (por. § 2 ww. rozporządzenia).

Wskazany w wezwaniu wymóg spełnienia warunku § 19 ww. rozporządzenia miałby więc zastosowanie do obiektów budowanych przy drodze, a nie drogi w stosunku do obiektów istniejących.

6) Doprowadzenia do zgodności projektu zagospodarowania działki z mapą z projektem podziału działki o nr. ewid. 1699/6 z uwagi na wydzielenie większej powierzchni ww. działki na mapie z projektem podziału.

Powyższe uwagi, zdaniem Wojewody Wielkopolskiego, nie powinny być zawarte w postanowieniu nakładającym obowiązek usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji projektowej, gdyż się tego nie tyczą, a ponadto nie mają oparcia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Mając na uwadze poruszone w postanowieniu z 5.11.2021 r. kwestie niezgodności z rozporządzeniem w sprawie WT należy wskazać, że Starosta Nowotomyski powoływał się na błędne podstawy prawne ww. aktu wykonawczego, gdyż, jak już omówiono powyżej, zastosowanie znajdują przepisy rozporządzenia w sprawie WT sprzed nowelizacji, czyli w brzmieniu obowiązującym do 12.09.2019 r. 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.

Zauważyć także należy, że w piśmie z 7.12.2021 r. pan Maciej Potrzebowski zawarł szereg wyjaśnień odnośnie przedmiotu wniosku, w tym np. informacje o wyłączeniu niektórych działek z zakresu opracowania. Na załączonej do ww. pisma kopii wniosku datowanego na 17.09.2021 r. poczyniono ołówkiem szereg notatek - w tym np. o rezygnacji z działki 1331, podczas gdy zgodnie z pismem z 7.12.2021 r. działka ta „ulega przejściu w całości pod nowy pas drogowy”. Mimo tego organ I instancji nie wezwał wnioskodawcy do dostarczenia skorygowanego wykazu nieruchomości objętych inwestycją, pozwalającego na jednoznaczne określenie przedmiotu i zakresu inwestycji.

Na marginesie jedynie należy zauważyć, że niecelowym było ponowne przekazywanie całego wniosku, wraz ze wszystkimi załączonymi do niego kopiami opinii i decyzji.

VI.

Pismem datowanym na 5.01.2021 r. (data wpływu: 5.01.2022 r.) Burmistrz Nowego Tomyśla poinformował o wycofaniu pełnomocnictwa dla pana Macieja Potrzebowskiego.

Postanowieniem z 5.01.2022 r. organ I instancji nałożył na zarządcę drogi obowiązek usunięcia nieprawidłowości w przedłożonym projekcie budowlanym.

Zarządca drogi udzielił odpowiedzi pismem datowanym na 7.02.2021 r. (data wpływu: 9.02.2022 r.) i pismem z 11.02.2022 r. (data wpływu: 14.02.2022 r.).

W ww. postanowieniu organ I instancji zobowiązał zarządcę drogi do usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji projektowej, ponownie poruszając kwestie, które nie powinny być elementem ww. postanowienia, tj.:

1) Konieczność przedłożenia zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu zgodnie z pismem Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu z 17.12.2021 r., a także zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu przez Starostę Nowotomyskiego z uwagi na utratę ważności psor z 8.10.2021 r. nr 57/2020.

Niezależnie od wyczerpującej odpowiedzi zarządcy drogi (pismo z 7.02.2022 r., znak: ID.7021.1.7.2022) oraz uzupełnienia pana Macieja Potrzebowskiego, Starosta Nowotomyski - jako właściwy organ do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej działający na podstawie specustawa - nie ma podstawy prawnej do żądania od zarządcy drogi uzupełnienia dokumentacji budowlanej o projekt stałej organizacji ruchu. Zgodnie z § 2 ust. 1a rozporządzenia Ministra Infrastruktury projekt ma zostać sporządzony przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o pozwoleniu na budowę albo przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych. Powyższy przepis nie wskazuje na konieczność zatwierdzenia psor bądź też jego dołączenia do wniosku ani do projektu budowlanego. W art. 11d specustawy ustawodawca również nie określił, że elementem wniosku ma być projekt stałej organizacji ruchu. Dokument ten również nie stanowi elementu projektu budowlanego. Biorąc pod uwagę treść art. 35 ust. 1 pkt 3 Pr. bud. organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń. Opinią, która powinna być dołączona do projektu budowlanego - mając na względzie zapisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury - jest opinia zarządzającego ruchem dotycząca geometrii drogi (por. § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury) i tylko i wyłącznie zarządca drogi ma obowiązek załączyć ją do projektu budowlanego, a organ ma obowiązek sprawdzić, czy taka opinia została uzyskana.

Na marginesie należy wyjaśnić, że organ ma jedynie prawo poprosić wnioskodawcę (dodatkowo, w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego) do przedłożenia psor, jeżeli ma wątpliwości np. interpretacyjne bądź jest mu to niezbędne do weryfikacji zastosowanych rozwiązań projektowych, jednakże należy wziąć pod uwagę, że psor nie musi być wcale zatwierdzony, lecz jedynie sporządzony (por. § 2 ust. 1a rozporządzenia Ministra Infrastruktury).

- 2) Konieczność przedłożenia projektu rozbiórki i przebudowy garaży, do którego przedłożenia zobowiązano postanowieniem z 5.11.2021 r. oraz zgody właściciela dz. nr 176/2, na dokonanie rozbiórki i projekt ewentualnej przebudowy istniejącego obiektu.

Omawiany punkt postanowienia Starosty Nowotomyskiego zawiera w sobie dwie kwestie. O ile część dotycząca projektu rozbiórki wpisuje się w celowość postanowienia wydanego na podstawie art. 35 ust. 3 Pr. bud., to znów żądanie dotyczące przedłożenia zgody właściciela nieruchomości jest nieuzasadnione i nie znajduje podstaw prawnych.

W dokumentacji przekazanej przez organ I instancji wraz z odwołaniem znajduje się projekt rozbiórki garaży sporządzony przez projektanta posiadającego właściwe uprawnienia budowlane.

Na marginesie należy wskazać, że punkt 3. postanowienia z 5.01.2022 r. stanowi ogólną uwagę dotyczącą rozwiązań projektowych oraz zakresu wniosku i nie można w żaden sposób odczytać go jako zobowiązania inwestora do usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym.

Kolejnym postanowieniem z 13.01.2022 r. organ I instancji nałożył na zarządcę drogi obowiązek usunięcia nieprawidłowości w przedłożonym projekcie budowlanym.

Zarządca drogi udzielił odpowiedzi wyżej wskazanym pismem z 11.02.2022 r. (data wpływu: 14.02.2022 r.), udzielając wyjaśnień i przekazując skorygowany wniosek - przy czym należy zauważyć, że jest on datowany na 17.09.2021 r. i zawiera kolejny komplet zbędnych kopii opinii i decyzji.

W ww. postanowieniu organ I instancji wezwał m.in. do złożenia:

- 1) Zgody właściciela obiektu przeznaczanego do rozbiórki oraz projektu rozbiórki.

Jak już dwukrotnie wskazano w powyższej części decyzji, Starosta Nowotomyski nie ma podstaw prawnych do żądania od zarządcy drogi zgody właściciela, i mając na uwadze fakt, że kwestia ta nie powinna zostać poruszona w postanowieniu wydanym na podstawie art. 35 ust. 3 Pr. bud. odpowiedź pana Macieja Potrzebowskiego, w tym zakresie, jest całkowicie poprawna i organ I instancji winien ją w całości zaakceptować.

- 2) Oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla działek objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, przebudowy innej drogi publicznej, budowy lub przebudowy zjazdów, budowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, rozbiórki budynku lub wniosku 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.

Podobnie jak w przypadku pkt. 1 postanowienia, żądanie to nie ma oparcia w przepisach specustawy. Kwestia dotycząca ustalania obowiązków została już omówiona w pkt. 3 dotyczącym postanowienia Starosty Nowotomyskiego z 5.11.2021 r. w odniesieniu do obowiązku rozbiórki obiektów budowlanych nieprzeznaczonych do dalszego użytkowania. Zasady te należy analogicznie stosować w przypadku realizacji pozostałych obowiązków określonych w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c-h specustawy. Odpowiedź pana Macieja Potrzebowskiego również w tym zakresie jest poprawna, który wskazał, że poszczególne działki wymieniono we wniosku ZRID na str. 3 jako nieruchomości lub ich części z których korzystanie będzie ograniczone.

Pismem datowanym na 16.02.2021 r. (data wpływu: 17.02.2022 r.) zarządca drogi przekazał pełnomocnictwo z 10.02.2022 r. wraz z zatwierdzonym projektem stałej organizacji ruchu. Zauważyć tutaj należy, że pełnomocnictwo z 10.02.2022 r., podobnie jak wyżej omawiane pełnomocnictwo z 4.07.2017 r., umocowuje pana Macieja Potrzebowskiego do występowania w imieniu Gminy Nowy Tomyśl - a więc podmiotu nie będącego zarządcą drogi, jednak jednoznacznie wskazuje, że dotyczy postępowań prowadzonych na podstawie specustawy.

W związku z ww. pismem organ I instancji nie podjął żadnych kroków (jak również nie odniósł się do niego w uzasadnieniu decyzji), ograniczając się do przekazania panu Maciejowi Potrzebowskiemu decyzji z 21.03.2022 r.

VII.

W dniu 21.03.2022 r. Starosta Nowotomyski wydał decyzję (znak: BA.7012.3.2021.MK), którą odmówił udzielenia zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej z uwagi na niespełnienie wymagań nałożonych wydanymi w toku postępowania postanowieniami.

W tym miejscu należy stwierdzić, że ww. rozstrzygnięcie należy uznać za przedwczesne. Biorąc pod uwagę całokształt przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania należy stwierdzić, że Starosta Nowotomyski nie uzyskał wszystkich niezbędnych wyjaśnień odnośnie przedmiotu i zakresu wniosku, a także procedował wniosek niekompletny. Organ nie dołożył więc należytej staranności przy ustalaniu stanu faktycznego przed podjęciem decyzji.

Przed wydaniem decyzji Starosta Nowotomyski nie dopełnił także obowiązku wynikającego z art. 79a § 1 k.p.a., zgodnie z którym przed wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony organ administracji publicznej, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, jest zobowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały spełnione lub wykazane. Zgodnie z art. 79a § 2 k.p.a., strona ma możliwość - w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań - przedłożenia dodatkowych dowodów celem wykazania spełnienia ww. wymogów.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że wydając decyzję organ powinien uwzględnić zasady ogólne postępowania, w szczególności zaś zasadę przewidzianą w art. 8 k.p.a. - wymóg ochrony strony postępowania działającej w zaufaniu do organu administracji publicznej.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji doręczył decyzję zarządcy drogi oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia z 22.03.2022 r. W aktach sprawy znajduje się potwierdzenie umieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji w BIP Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu od 24.03.2021 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone 29.03.2022 r. w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”).

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 22.03.2022 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją. Zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy, zawiadomienie zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji. Na marginesie jedynie należy zauważyć, że z uwagi na zasady ogólne wyrażone w art. 8, 9, 10 k.p.a., celowym byłoby umieszczenie w zawiadomieniu pouczenia odnośnie prawa do wniesienia odwołania oraz sposobu i terminu jego wniesienia.

W aktach sprawy brak jest dowodów umieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Nowym Tomyślu oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UMiG Nowy Tomyśl.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Odnośnie merytorycznego uzasadnienia decyzji Starosty Nowotomyskiego należy przede wszystkim przypomnieć, 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: 10.02.2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; 25.11.2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; 11.09.2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; 9.06.2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z 12.10.2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyrok WSA w Warszawie z 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

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 Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z 26.07.2013 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 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.

Zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 specustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy Pr. bud. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 Pr. bud., 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 27.01.2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy należy wskazać, że w ocenie organu II instancji odmowa zezwolenia na realizację inwestycji jest przedwczesna, bowiem - jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji - Starosta Nowotomyski wszczął postępowanie administracyjne na podstawie niekompletnego wniosku, a w toku prowadzonego postępowania nie dołożył należytych starań celem ustalenia jego przedmiotu i zakresu.

Uzasadnienie decyzji Starosty Nowotomyskiego zawiera szereg uwag odnośnie elementów wniosku oraz wyjaśnień składanych przez wnioskodawcę w toku postępowania, przy czym trudno je uznać za wskazanie podstawy odmowy udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji, zwłaszcza że organ I instancji posługuje się przy tym sformułowaniami niejednoznacznymi i prowadzi swoistą polemikę z argumentacją Inwestora oraz prezentuje własne przypuszczenia odnośnie przedmiotu wniosku.

Analiza treści uzasadnienia wskazuje, że ostatecznie organ I instancji uzasadnia odmowę zezwolenia na realizację inwestycji:

- 1) Niewywiązaniem się przez Inwestora z obowiązku nałożonego wydanymi w toku postępowania postanowieniami, przy czym organ nie wskazał, w jaki sposób przyjęte rozwiązania projektowe są sprzeczne z konkretnymi przepisami prawa, nie wskazał żadnych konkretnych parametrów i nie dokonał ich porównania z parametrami narzucanymi przez obowiązujące przepisy.
- 2) Nieprzedłożeniem „zatwierdzonego projektu stałej organizacji ruchu — zgodnie z pismem WZDW w Poznaniu z dnia 17.12.2021r. oraz aktualnego projektu organizacji ruchu zatwierdzonego przez Starostę Nowotomyskiego”.
- 3) Nieprzedłożeniem oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane dla działek objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, przebudowy innej drogi publicznej, budowy lub przebudowy zjazdów, budowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, rozbiórki budynku lub wniosku o ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości ze względu na konieczność realizacji powyższych obowiązków, wraz z oświadczeniem właścicieli bądź użytkowników wieczystych działek o wyrażeniu zgody na ustalenie takich ograniczeń.

Treść wydawanych przez organ I instancji postanowień została już szczegółowo omówiona w niniejszej decyzji.

Reasumując, powyższe wskazuje na przekroczenie zasad swobodnej oceny dowodów poprzez wybiórczą, arbitralną oraz niepełną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

W świetle wyżej wymienionych nieprawidłowości należy stwierdzić, że niemożliwe jest pozostawienie w obrocie prawnym decyzji Starosty Nowotomyskiego. 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 organ I instancji nie dołożył należytej staranności w prowadzonym postępowaniu.

Organ odwoławczy, dokonując analizy akt sprawy stwierdził, iż z uwagi na zakres zagadnień wymagających wyjaśnienia i uzupełnienia nie jest możliwe 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.

VIII.

Na marginesie zauważyć także należy, że w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, pismem z 13.12.2021 r. (data wpływu: 16.12.2021 r.), adw. Marek Syty, zwany dalej: Pełnomocnikiem Spółki, działając jako pełnomocnik _____, zwanego dalej: Spółką, złożył wniosek o dopuszczenie Spółki do udziału w postępowaniu w charakterze strony oraz zawieszenie postępowania do czasu uprawomocnienia się postanowienia stwierdzającego nabycie przez Spółkę przez zasiedzenie prawa własności nieruchomości nr ewid. _____ w Nowym Tomysłu.

Pismem z 20.12.2021 r. Starosta Nowotomyski wezwał Spółkę do uzupełnienia wniosku. Jednocześnie pismem z 20.12.2021 r. organ I instancji wezwał pana Macieja Potrzebowskiego do zajęcia stanowiska odnośnie wniosku Spółki.

Wniosek został uzupełniony przez Pełnomocnika Spółki pismami z 15.12.2021 r. (data wpływu: 20.12.2021 r.) i 4.01.2022 r. (data wpływu: 10.01.2022 r.).

Pismem z 22.12.2021 r. (znak: ID.7013.1.114.2021) Burmistrz Nowego Tomysła poinformował, że nie wyraża zgody na zawieszenie postępowania oraz na dopuszczenie Spółki do udziału w postępowaniu w charakterze strony.

Pismem z 12.01.2022 r. Starosta Nowotomyski poinformował Pełnomocnika Spółki, że Spółka nie została dopuszczona do udziału w postępowaniu na prawach strony z uwagi na brak aktualnego interesu prawnego, a także o braku przesłanek do zawieszenia postępowania.

Wskazać również należy, że 3.03.2022 r. do Starostwa Powiatowego w Nowym Tomysłu wpłynął e-mail zawierający skan pisma Pełnomocnika Spółki (oryginał pisma wpłynął 7.03.2022 r.) zawierającego informację o wydaniu przez Sąd Rejonowy w Nowym Tomysłu I Wydział Cywilny postanowienia z 2.03.2022 r. (sygn. akt I Ns 215/20), na mocy którego Sąd postanowił m.in. zabezpieczyć roszczenie _____ poprzez wstrzymanie wydania przez Starostę Nowotomyskiego decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Budowa drogi gminnej (wewnętrznej obwodnicy miasta) łączącej ulice Kolejową, Targową, Celną, Szczaniecką, Agrestową, Poziomkową i Zbąszyńską wraz z infrastrukturą towarzyszącą” do czasu prawomocnego zakończenia postępowania o zasiedzenie, toczącego się przed Sądem Rejonowym w Nowym Tomysłu.

Mając na uwadze powyższe Pełnomocnik Spółki wniósł o natychmiastowe wstrzymanie wydania przez Starostę Nowotomyskiego decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla ww. inwestycji do czasu prawomocnego zakończenia postępowania o zasiedzenie.

Pismem z 3.03.2022 r. Starosta Nowotomyski poinformował Pełnomocnika Spółki, że podstawą wykonania postanowienia Sądu Rejonowego w Nowym Tomyślu jest dokument zaopatrzoney we wzmiankę o wykonalności, podczas gdy na przesłanym postanowieniu takiej wzmianki nie ma. Organ poprosił jednocześnie o odwrotne dostarczenie postanowienia z klauzulą wykonalności.

Pismem z 7.03.2022 r. (data wpływu: 10.03.2022 r.) Pełnomocnik Spółki przekazał ww. postanowienie Sądu, opatrzone klauzulą wykonalności z dniem 2.03.2022 r.

Organ I instancji zignorował postanowienie Sądu Rejonowy w Nowym Tomyślu z 2.03.2022 r. (sygn. akt I Ns 215/20), ograniczając się do skierowania do ww. Sądu pisma z 25.03.2022 r.

Decyzja Starosty Nowotomyskiego została więc wydana pomimo istnienia w obrocie prawnym postanowienia Sądu Rejonowego w Nowym Tomyślu, Wydziału I Cywilnego z 2 marca 2022 r. zabezpieczającego na podstawie art 755 § 1 k.p.c. roszczenie wnioskodawcy _____ poprzez wstrzymanie wydania przez Starostę Nowotomyskiego decyzji zrid dla inwestycji (sygn. akt I Ns 215/20).

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 ze zm.), 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

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

- 1) Starosta Nowotomyski (ePUAP),
- 2) Burmistrz Nowego Tomysła (ePUAP),
- 3) Maciej Potrzebowski, ul. Potęgowska 6/30, 80-174 Gdańsk (jako pełnomocnik zarządcy drogi),
- 4) aa.

Do wiadomości:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowym Tomysłu (ePUAP)

Sprawę prowadzą:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61-854-12-91, e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl
z-ca Kierownika Oddziału Inwestycji i Zagospodarowania Przestrzennego Paulina Iracka,
tel. 61-854-17-55, e-mail: paulina.iracka@poznan.uw.gov.pl

Godziny obsługi klientów:

poniedziałek, środa, piątek od 8.30 do 15.00; wtorek, czwartek od 12.00 do 15.00.

W niniejszej decyzji wyłączono 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: Elżbieta Florek-Stefaniak.