



### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572) 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 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: specustawą, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem pana XXX XXX, reprezentowanego przez adw. Annę Makowską, od decyzji Starosty Wągrowieckiego Nr 1/2024 z 30.04.2024 r. (znak: GN.6740.3.2024.GN1) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na budowie drogi gminnej w Wągrowcu, realizowanej pod nazwą: „Budowa łącznika pomiędzy ulicą Kolejową a Rynkiem w Wągrowcu”:

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

### Uzasadnienie

W dniu 16.02.2024 r. do organu I instancji wpłynął wniosek pana Janusza Kamińskiego z 16.02.2024 r., złożony w imieniu Gminy Miejskiej Wągrowiec, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie łącznika pomiędzy ulicą Kolejową a Rynkiem w Wągrowcu.

W tym miejscu należy stwierdzić, że we wniosku jako nazwę inwestora wskazano: Gminę Miejską Wągrowiec, a załączone do wniosku pełnomocnictwo z 3.07.2023 r. (znak: OR.0052.39.2023) upoważnia pana Janusza Kamińskiego, zwanego dalej: Wnioskodawcą, do występowania w imieniu Gminy Miejskiej Wągrowiec, a więc podmiotu nie będącego zarządcą drogi.

Należy zwrócić uwagę, że na mocy art. 11a specustawy decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zwanej dalej: decyzją ZRID, 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 2024 r. poz. 320) - 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 Miejska Wągrowiec nie jest więc zarządcą drogi w rozumieniu art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p.

W związku z powyższym celem procedowania wniosku konieczne było prawidłowe wskazanie wnioskodawcy (właściwego zarządcy drogi pełniącego funkcję inwestora) oraz dostarczenie prawidłowego pełnomocnictwa, jednoznacznie umocowującego Wnioskodawcę do reprezentowania zarządcy drogi w sprawie uzyskania decyzji ZRID. Organ I instancji nie wezwał Wnioskodawcy do uzupełnienia ww. braku, w związku z czym należy uznać, że procedował wniosek złożony przez podmiot nieuprawniony.

Starosta Wągrowiecki wszczął postępowanie administracyjne na podstawie złożonego wniosku, pomimo istniejących w nim braków i nieścisłości. Szczegółowa analiza wniosku zostanie przeprowadzona w dalszej części niniejszej decyzji.

O wszczęciu postępowania, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, organ I instancji winien zawiadomić wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości.

Starosta Wągrowiecki zawiadomił pisemnie Wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 15.03.2024 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 12.03.2024 r.), jednak w rozdzielniku umieszczono małżeństwa (a więc odrębne osoby fizyczne, będące współwłaścicielami nieruchomości) jako jednego wspólnego adresata. W aktach sprawy brak jest zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Zarówno w aktach sprawy, jak i w późniejszej odpowiedzi na wezwanie organu odwoławczego z 27.06.2024 r., znajdują się jedynie kopie książki nadawczej oraz wydruki z internetowego e-monitoringu Poczty Polskiej. Dowody te wskazują, że część przesyłek skierowano - zgodnie z rozdzielnikiem - do małżeństw.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że małżeństwo nie jest stroną postępowania administracyjnego. W postępowaniu administracyjnym stronami są poszczególni małżonkowie jako osoby fizyczne, a nie małżeństwo jako instytucja. Doręczenie pisma w jednej kopercie do obojga małżonków stanowi naruszenie przepisu art. 40 § 1 i 3 k.p.a., z którego wynika nakaz doręczenia pisma odrębnie każdej stronie, chyba że strony wskazały jedną z nich jako upoważnioną do odbioru pism (por. np. wyroki NSA z: 17.5.2012 r., sygn. akt I OSK 764/11; 19.10.2011 r., sygn. akt I OSK 131/11; 20.5.2021 r., sygn. akt II OSK 2379/18).

W związku z powyższym stwierdzić należy, że organ I instancji nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 11d ust. 5 specustawy.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 15.03.2024 r., umieszczonego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Wągrowcu od 15.03.2024 r. do 30.04.2024 r. i w BIP Starostwa 15.03.2024 r. (co organ I instancji potwierdził w toku postępowania odwoławczego pismem z 2.07.2024 r., przekazując stosowny wydruk) oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP Urzędu Miejskiego w Wągrowcu od 15.03.2024 r. do 2.04.2024 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej 15.03.2024 r. (co organ I instancji potwierdził pismem z 2.07.2024 r., przekazując wydruk internetowego wydania „Tygodnika Wągrowieckiego”).

Przekaz za pośrednictwem internetu, jeżeli spełnia wymogi określone w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914), jest prasą, przy czym periodyczność oznacza w takim przypadku ciągłość i cykliczność informowania. Internetowe wydanie „Tygodnika Wągrowieckiego” spełnia ww. przesłanki, gdyż publikowane w nim materiały mają charakter ciągły i cykliczny, ponadto materiały opatrzone są datą.

Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy zawiadomienie i obwieszczenie o wszczęciu postępowania zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem według katastru nieruchomości. Zauważyć przy tym jednak należy, że Starosta Wągrowiecki, mimo istniejących braków i nieściśłości we wniosku, nie wezwał zarządcy drogi do złożenia niezbędnych wyjaśnień odnośnie planowanego przeznaczenia poszczególnych działek i skorygowania wniosku w zakresie wymaganym na podstawie art. 11 d ust. 1 pkt. 3a i 3b specustawy, ale samodzielnie ustalił nieruchomości lub ich części planowane do przejęcia na rzecz Gminy Miejskiej Wągrowiec oraz nieruchomości „przeznaczone do przebudowy”, które wskazał w zawiadomieniu i obwieszczeniu. Ponadto organ I instancji nieprawidłowo pouczył strony odnośnie terminu, w którym mogą się zapoznać z aktami sprawy, określając go na: „14 dni od daty publicznego ogłoszenia”, co pokrywa się ze wskazanym w art. 49 § 1 k.p.a. czternastodniowym terminem, po upływie którego zawiadomienie w drodze obwieszczenia uważa się za dokonane. Tak sformułowane wskazanie terminu oznacza, że z chwilą skutecznego zawiadomienia strony nie miałyby już możliwości uzyskania niezbędnych informacji oraz składania wniosków, uwag lub zastrzeżeń. Ponadto w treści obwieszczenia nie wskazano dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, co jest wymagane zgodnie z art. 49 § 2 k.p.a. Wskazać należy, że brak wskazania dnia, w którym nastąpiło obwieszczenie, uniemożliwia stronom ustalenie terminu, w którym mogą się zapoznać z aktami sprawy.

W toku postępowania strony nie skorzystały z możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz nie złożyły żadnych wniosków, uwag lub zastrzeżeń.

W dniu 30.04.2024 r. Starosta Wągrowiecki wydał decyzję Nr 1/2024 z (znak: GN.6740.3.2024.GN1), zwaną dalej: decyzją Starosty Wągrowieckiego, którą udzielił Burmistrzowi Miasta Wągrowca zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej w Wągrowcu, realizowanej pod nazwą: „Budowa łącznika pomiędzy ulicą Kolejową a Rynkiem w Wągrowcu”. Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji doręczył decyzję Wnioskodawcy oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia, umieszczonego na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Wągrowcu od 2.05.2024 r. do 31.05.2024 r., w BIP Starostwa 3.05.2024 r. (co organ I instancji potwierdził pismem z 2.07.2024 r., przekazując stosowny wydruk) oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UM w Wągrowcu od 7.05.2024 r. do 22.05.2024 r. Obwieszczenie o wydaniu decyzji zostało także opublikowane w prasie lokalnej 2.05.2024 r. (co organ I instancji potwierdził pismem z 2.07.2024 r., przekazując wydruk internetowego wydania „Tygodnika Wągrowieckiego”).

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 2.05.2024 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pism, jednak wskazać należy, że podobnie jak w przypadku zawiadomienia o wszczęciu postępowania, część przesyłek skierowano nieprawidłowo do małżeństw.

Zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy, obwieszczenie i zawiadomienie zawierały informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji oraz prawidłowe pouczenie o możliwości wniesienia odwołania.

Pismem z 27.05.2024 r. (data wpływu do Starostwa Powiatowego w Wągrowcu: 28.05.2024 r.) odwołanie od decyzji Starosty Wągrowieckiego wniosła adw. Anna Makowska, zwana dalej: Pełnomocniczką odwołującego, reprezentująca pana XXX XXX, właściciela działki XXX ark. XX obr. 0001, Wągrowiec i współwłaściciela działki XXX ark. XX obr. 0001, Wągrowiec, zwanego dalej: Odwołującym. Pełnomocniczka odwołującego podniosła, że Odwołujący nie ma pewności, czy przedmiot inwestycji i zakres terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych zostały określone w sposób prawidłowy, czy decyzja zawiera wszystkie niezbędne elementy. Ponadto poinformowała, że Odwołujący wskazuje na konieczność przeanalizowania ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych decyzją oraz zrekompensowania wartości nieruchomości po cenie, za jaką ją nabył, co ma być warunkiem koniecznym, by Odwołujący zgodził się na planowaną inwestycję.

Odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski, w związku z czym Starosta Wągrowiecki przekazał odwołanie wraz z aktami sprawy pismem z 3.06.2024 r. (wpływ: 4.06.2024 r.).

Biorąc pod uwagę przepis art. 11g ust. 1a specustawy, zgodnie z którym odwołanie strony od decyzji ZRID zawiera zarzuty odnoszące się do tej decyzji, określa istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazuje dowody uzasadniające to żądanie, Wojewoda Wielkopolski pismem z 11.06.2024 r. wezwał Pełnomocniczkę odwołującego do usunięcia braku formalnego podania poprzez uzupełnienie odwołania z 27.05.2024 r. o elementy wskazane w art. 11g ust. 1a specustawy.

Pełnomocniczka odwołującego udzieliła odpowiedzi pismem z 21.06.2024 r. (wpływ: 25.06.2024 r.), zaskarżając decyzję Starosty Wągrowieckiego w całości i zarzucając naruszenie następujących przepisów:

- art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy poprzez uniemożliwienie Odwołującemu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
- art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy poprzez niezawiadomienie Odwołującego o terminie czynności geodezyjnych na terenie działek nr XXX i XXX,
- art. 8 § 1 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy, art. 64 ust. 1-3 i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP poprzez rażące naruszenie zasady proporcjonalności, polegające na zaakceptowaniu

nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji inwestora w prawo własności Odwołującego w sytuacji, gdy nie jest to konieczne do realizacji celu publicznego,

- art. 11f ust. 1 pkt. 5-6 specustawy poprzez nieokreślenie w decyzji, jaka jest całkowita powierzchnia działek zajętych pod realizację inwestycji,
- art. 11a ust. 4 specustawy poprzez niedostrzeżenie, że zakres przedmiotowy decyzji środowiskowej jest inny niż zaskarżonej decyzji,
- art. 17 ust. 1 specustawy poprzez błędne zastosowanie tego przepisu przejawiające się utożsamianiem interesu gminy z interesem społecznym oraz niedostrzeżeniem, że Odwołujący na swojej nieruchomości projektuje wybudowanie budynku mieszkaniowo-usługowego (usługi XXX), a wyłączenie części działki uniemożliwia realizację tego celu, co jest sprzeczne z interesem społecznym (dostęp do XXX).

Dodatkowo Pełnomocniczka odwołującego wniosła o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Po przeanalizowaniu treści ww. pisma organ II instancji uznał za konieczne uzyskanie dalszych wyjaśnień odnośnie jego treści w celu precyzyjnego i nie budzącego wątpliwości ustalenia zakresu odwołania. W związku z tym pismem z 27.06.2024 r. wezwał Pełnomocniczkę odwołującego do złożenia wyjaśnień w zakresie:

- 1) Punktu 2. pisma z 21.06.2024 r., dotyczącego niezawiadomienia skarżącego o terminie czynności geodezyjnych na terenie działek o nr. XXX i XXX poprzez wskazanie, jakich czynności geodezyjnych dotyczy wniesiony zarzut, bowiem w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji ZRID nie dokonuje się czynności geodezyjnych.
- 2) Punktu 4. pisma z 21.06.2024 r., dotyczącego nieokreślenia w decyzji powierzchni należących do Skarżącego działek zajętych pod realizację inwestycji, bowiem zarówno z treści decyzji Starosty Wągrowieckiego, jak i z akt sprawy wynika, że działki o nr. XXX i XXX nie podlegały podziałowi i zostały wskazane w decyzji Starosty Wągrowieckiego jako nieruchomości objęte liniami rozgraniczającymi teren (Tabela 1 w pkt. II.2. decyzji) oraz nieruchomości, które z mocy prawa stają się własnością Gminy Miejskiej Wągrowiec (Tabela 3 w pkt. VII. decyzji), a ich powierzchnia została wskazana w obu ww. tabelach. Ponadto linie rozgraniczające teren są uwidocznione na załączniku nr 1 do decyzji Starosty Wągrowieckiego.
- 3) Punktu 5. pisma z 21.06.2024 r., dotyczącego niezgodności zakresu decyzji środowiskowej z zakresem decyzji Starosty Wągrowieckiego poprzez wskazanie decyzji środowiskowej, do której odnosi się wniesiony zarzut, bowiem zarówno z uzasadnienia decyzji Starosty Wągrowieckiego, jak i z akt sprawy, wynika, że dla inwestycji objętej decyzją Starosty Wągrowieckiego nie było konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismem z 27.06.2024 r. wezwał organ I instancji do ich uzupełnienia o następujące dokumenty:

- 1) Dowody zamieszczenia obwieszczenia z 15.03.2024 r. o wszczęciu postępowania oraz obwieszczenia z 2.05.2024 r. o wydaniu decyzji w BIP Starostwa Powiatowego w Wągrowcu (wraz z datami publikacji).
- 2) Dowody zamieszczenia obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz obwieszczenia o wydaniu decyzji w prasie lokalnej.
- 3) Zwrotne potwierdzenia odbioru zawiadomienia z 15.03.2024 r. o wszczęciu postępowania przez właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji.
- 4) Projekt Zagospodarowania Terenu, stanowiący część załącznika Nr 3 do decyzji.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 36 k.p.a., organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie ustawowym i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 5.09.2024 r.

Starosta Wągrowiecki udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z 2.07.2024 r. (wpływ: 5.07.2024 r.), częściowo uzupełniając brakujące akta sprawy. Stwierdzone braki zostaną omówione w dalszej części niniejszej decyzji.

Wobec braku odpowiedzi na skierowane do Pełnomocniczki odwołującego wezwanie z 27.06.2024 r. (data doręczenia: 15.07.2024 r.), organ II instancji pismem z 2.09.2024 r. ponownie wezwał Pełnomocniczkę odwołującego do złożenia wyjaśnień, zawiadamiając jednocześnie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 27.06.2024 r. i wskazując nowy termin załatwienia sprawy do 5.11.2024 r.

Wezwanie zostało doręczone 4.09.2024 r., jednak Pełnomocniczka odwołującego do dnia wydania niniejszej decyzji nie udzieliła na nie odpowiedzi.

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

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w aktach znajdują się pojedyncze, niepołączone ze sobą dokumenty: opinie, oświadczenia, protokół z narady koordynacyjnej, wypisy z rejestru gruntów z 2023 r., które prawdopodobnie stanowiły część zeszytu opatrzonego stroną tytułową: „Załączniki do wniosku zrid”, która została opieczetowana jako załącznik nr 3 do decyzji Starosty Wągrowieckiego (co nie znajduje uzasadnienia w przepisach specustawy). Z uwagi na bardzo ogólnikowy spis zawartości, zawarty na ww. stronie tytułowej, nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie, które dokumenty faktycznie stanowiły załączniki do wniosku. Na podstawie całości akt sprawy można jednak stwierdzić, że - zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy - wniosek został złożony po uzyskaniu opinii:

- Zarządu Województwa Wielkopolskiego - postanowienie nr 172/23 z 13.07.2023 r. (znak: DI-IV.8012.172.2023),
- Zarządu Powiatu Wągrowieckiego (uchwała nr 1109/2023 z dnia 6.07.2023 r.),
- Burmistrza Miasta Wągrowca z 30.07.2023 r. (znak: IMK.272.13.2023).

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta) należy zauważyć, że w analizowanym przypadku – gdyby wniosek został złożony przez właściwego zarządcę drogi - zachodziłaby tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskanie opinii Burmistrza Miasta Wągrowca nie byłoby 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, trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu, zwanego dalej: PZT, oraz projektu architektoniczno-budowlanego, zwanego dalej: PAB, wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.), zwanej dalej: Pr. bud., aktualne na dzień opracowania projektu.

Wniosek oraz załączone do niego materiały zawierały następujące braki, nieścisłości i niejasności:

1. We wniosku nie wskazano w sposób jednoznaczny terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, określając go jako „niezwłocznie”, co nie znajduje uzasadnienia w przepisach specustawy.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że art. 16 ust. 2 specustawy określa termin minimalny („nie krótszy niż 120 dni”), wnioskodawca natomiast ma możliwość określenia we wniosku terminu dłuższego, a organ orzekający zobligowany jest do wskazania (w oparciu o wniosek) konkretnego terminu poprzez wskazanie liczby oznaczającej dzień wydania nieruchomości, większej lub równej 120 (np. 120-ty dzień).

Sprecyzowanie terminu należy do wnioskodawcy, bowiem o ile dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty przejmowanej nieruchomości traci swoje prawa do niej z chwilą, gdy decyzja ZRID 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.

2. Wniosek nie zawiera określenia nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3a specustawy wniosek o wydanie decyzji o ZRID zawiera określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, natomiast zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy decyzja ZRID zawiera w szczególności oznaczenie nieruchomości

lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Ustalenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia, następuje więc na podstawie wniosku złożonego przez zarządcę drogi i nie może być dokonywane samodzielnie przez organ administracji publicznej, bowiem zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie o przebiegu drogi decyduje wyłącznie jej zarządca i to wyłącznie on jest uprawniony do wskazania nieruchomości lub ich części, które mają podlegać wywłaszczeniu .

3. Wniosek nie zawiera określenia nieruchomości lub ich części, z których korzystanie ma być ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3b specustawy wniosek o wydanie decyzji ZRID zawiera określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, a zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy, decyzja zawiera, w razie potrzeby, ustalenia dotyczące m.in.:

„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”.

O konieczności dokonania ww. ustaleń decyduje zarządca drogi, a nie organ wydający decyzję ZRID.

Zauważyć należy, że we wniosku nie wskazano nieruchomości lub ich części poza liniami rozgraniczającymi teren (granicą projektowanego pasa drogowego), dla których konieczne jest dokonanie tych ustaleń, mimo wskazania na mapie ukazującej przebieg drogi oznaczenia opisanego w legendzie jako „inna droga”, dotyczącego prawdopodobnie przebudowy innej drogi publicznej.

Na marginesie dodać należy, że w przypadku przebudowy drogi publicznej będącej w zarządzie podmiotu składającego wniosek o wydanie decyzji ZRID ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości nie jest niezbędne. W takim przypadku zarządca drogi winien załączyć do wniosku oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

4. Załączona do wniosku mapa ukazująca przebieg drogi nie pozwala na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości zidentyfikowanie nieruchomości objętych wnioskiem, bowiem numery działek są nieczytelne.
5. W odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego - zwanych dalej: PZT i PAB, organ II instancji stwierdził konieczność:



5.1. Wyjaśnienia, czy w analizowanej sprawie zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518), zwanego dalej: rozporządzeniem PTB obowiązujące od 21.09.2022 r., czy przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie WT, obowiązujące do 20.09.2022 r.

W dniu 21.09.2019 r. weszło bowiem w życie rozporządzenie PTB. Zgodnie z § 115 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia PTB do budowy lub przebudowy drogi publicznej, jeżeli przed dniem wejścia w życie rozporządzenia PTB zostało wszczęte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie projektu lub na opracowanie projektu i wykonanie robót budowlanych - stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed dniem wejścia w życie rozporządzenia PTB, tj. przepisy rozporządzenia w sprawie WT.

W tym miejscu wskazuję, że organ II instancji dokonał weryfikacji przedłożonego projektu w oparciu o rozporządzenie w sprawie WT (wskazane na str. 22 PZT w punkcie 8. zawierającym informację o obszarze oddziaływania obiektu).

5.2. W odniesieniu do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie PB, do wyjaśnienia:

- a) braku załączników do projektu budowlanego (por. § 5 ust. 1 pkt 4) – przy czym należy wskazać, że „Załączniki do wniosku zriid” wskazane w wykazie załączników do decyzji jako element załącznika Nr 3 oraz opieczętowne przez Starostę Wągrowickiego jako załącznik Nr 3 nie stanowią załączników do projektu budowlanego;
- b) braku numeracji stron ewentualnych załączników, co uniemożliwia weryfikację zawartości załączników (por. § 6 ust. 1);
- c) braku wskazania na stronach tytułowych PZT i PAB IV kategorii obiektów budowlanych, która dotyczy elementów dróg publicznych i kolejowych dróg szynowych, jak: skrzyżowania i węzły, wjazdy, zjazdy, przejazdy, perony, rampy (por. § 7 ust. 2 pkt 2 lit. b) oraz braku wskazania IV kategorii w części opisowej (por. § 20 ust. 1 pkt 1);
- d) braku podania projektantów sprawdzających projekty branżowe (por. § 7 ust. 3) lub uzasadnienia, dlaczego projekt nie podlegał sprawdzeniu w tym zakresie;
- e) braku podania imion i nazwisk, nr uprawnień oraz podpisów projektantów branżowych w metryce rysunków w PZT oraz w PAB (ze względu na przedstawienie projektów branżowych na ogólnym rysunku PAB); wskazano tylko dane projektanta głównego i projektanta sprawdzającego branżę drogową wraz z podpisami (por. § 10 ust. 1 pkt. 3 i 5);

- f) braku oznaczenia na rysunku projektu zagospodarowania terenu orientacji położenia terenu w stosunku do sąsiednich terenów i stron świata (por. § 15 ust. 2 pkt 1);
- g) braku wskazania miejsca przyłączenia sieci kanalizacyjnej i elektroenergetycznej do sieci zewnętrznych, bowiem na str. 18 PAB wprowadzono zapisy, które informują o przyłączeniu projektowanych sieci do sieci istniejących, jednak brakuje jednoznacznego oznaczenia miejsc tych przyłączy na rysunkach (por. § 15 ust. 2 pkt. 11 i 12);
- h) braku szczegółowego opisu i rysunków dotyczących rozbiórki istniejących budynków, murów i murków oporowych oraz „nawierzchni tj. części chodnika i zjazdu” (por. art. 30b ust. 3 pkt. 2÷6 Pr. bud.). Na rys. nr 2, zarówno PZT, jak i PAB, zastosowano tylko oznaczenie „rozbiórka budynków i murów”, a w części opisowej PZT na str. 16. wskazano jedynie, że „rozbudowa łącznika między ulicą Kolejową, a Rynkiem w Wągrowcu obejmuje rozbiórkę: a) nawierzchni tj. części chodnika i zjazdu w ulicy Kolejowej, fragmentu chodnika w ulicy Wojska Polskiego oraz placu z kostki betonowej na dziedzińcu posesji Rynek nr 12; b) części budynków położonych na posesji nr 1830/1 tj. część budynku magazynowego oraz części budynku garażowego przedstawionych na poniższych fotografiach; c) murów oraz murków oporowych zaznaczonych na rys. nr 2 Plan zagospodarowania terenu”;
- i) braku wskazania parametrów technicznych obiektu budowlanego charakteryzujących wpływ obiektu budowlanego na środowisko i jego wykorzystywanie oraz na zdrowie ludzi i obiekty sąsiednie pod względem:
- zapotrzebowania i jakości wody oraz ilości, jakości i sposobu odprowadzania ścieków oraz wód opadowych,
  - emisji zanieczyszczeń gazowych, w tym zapachów, pyłowych i płynnych, z podaniem ich rodzaju, ilości i zasięgu rozprzestrzeniania się,
  - rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów,
  - właściwości akustycznych oraz emisji drgań, a także promieniowania, w szczególności jonizującego, pola elektromagnetycznego i innych zakłóceń, z podaniem odpowiednich parametrów tych czynników i zasięgu ich rozprzestrzeniania się,
  - wpływu obiektu budowlanego na istniejący drzewostan, powierzchnię ziemi, w tym glebę, wody powierzchniowe i podziemne,
- uwzględniając, że przyjęte w projekcie budowlanym rozwiązania przestrzenne, funkcjonalne i techniczne powinny wykazywać ograniczenie lub eliminację wpływu obiektu budowlanego na środowisko przyrodnicze, zdrowie ludzi i inne obiekty budowlane, zgodnie z odrębnymi przepisami.
- W części opisowej PAB wskazano, że ww. parametry nie dotyczą przedmiotowego założenia (por. § 20 ust. 1 pkt 9);
- j) braku wskazania informacji o zasadniczych elementach wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie

z przeznaczeniem, bowiem w części opisowej PAB wskazano, że ww. parametry nie dotyczą przedmiotowego założenia (por. § 20 ust. 2 pkt 12).

5.3. W odniesieniu do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz.U.2003.120.1126) – wyjaśnienia braku strony tytułowej informacji BIOZ (por. § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia).

5.4. W odniesieniu do rozporządzenia w sprawie WT:

- a) wyjaśnienia charakteru połączenia z ul. Kolejową, które jest nazywane w projekcie zarówno skrzyżowaniem, jak i zjazdem. Wskazuję, że skrzyżowanie to przecięcie lub połączenie dróg na jednym poziomie, zjazd natomiast to część drogi na połączeniu z drogą niebędącą drogą publiczną, tak więc zjazd nie jest skrzyżowaniem (por. § 3 ust. 9 i 12);
- b) wykazania czy spełniono warunki określone w § 12 ust. 1, ponieważ nie wskazano żadnej prędkości projektowej w projekcie;
- c) wykazania czy spełniono warunki określone w § 16 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w odniesieniu do szerokości pasów ruchu na łuku kołowym w planie, bowiem rysunek projektu zagospodarowania terenu nie zawiera niezbędnego wymiarowania, aby to zweryfikować (por. § 15 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PB i § 16 rozporządzenia w sprawie WT);
- d) wyjaśnienia zaprojektowania pobocza utwardzonego nieprzylegającego do krawędzi jezdni drogi. Zgodnie z § 37 ust. 1 na drodze klasy D pobocze gruntowe powinno mieć szerokość nie mniejszą niż 0,75 m, pobocze utwardzone przewidywane jest przy drogach klasy GP, G i Z (por. § 38 ust. 1);
- e) wykazania czy zachowano warunki dotyczące szerokości chodników, określone w § 44 ust. 2, bowiem ze względu na brak wymiarowania na rysunkach i rozbieżności w wymiarach podanych w częściach opisowych PZT i PAB nie jest możliwe zweryfikowanie poprawności zaprojektowanego rozwiązania (por. § 15 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PB);
- f) wykazania czy spełniono określone w § 45 ust. 3, 4 i 6 warunki projektowania schodów na chodnikach, bowiem brak wymiarowania na rysunku oraz podania wymiarów w części opisowej uniemożliwiają zweryfikowanie poprawności projektu (por. § 15 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PB);
- g) wykazania czy zaprojektowany chodnik spełnia podane w § 45 ust. 1 i 5 warunki dotyczące pochylenia podłużnego;
- h) wykazania czy spełniono warunki dotyczące odległości pni drzew od jezdni (por. § 53 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WT i § 15 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PB); ponadto rysunek PZT nie zawiera jednoznacznego oznaczenia istniejących drzew przeznaczonych do zachowania (§ 15 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie PB);
- i) wyjaśnienia, w jaki sposób zostały spełnione warunki dotyczące zjazdów określone w § 78 i § 79, bowiem brak opisu i wymiarowania parametrów zjazdów

- na rysunkach uniemożliwia zweryfikowanie poprawności zaprojektowanych rozwiązań;
- j) wykazania czy stanowiska postojowe spełniają warunki określone w przepisach, bowiem brak pełnego wymiarowania i opisów oraz oznaczenia stanowiska dla osób niepełnosprawnych na rysunkach uniemożliwiają weryfikację (por. § 116 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT i § 15 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PB);
  - k) wyjaśnienia niedopełnienia warunku określonego w § 125 ust. 1 w odniesieniu do nieprzelotowego zakończenia drogi w km ok. 0+106,48, poprzez brak zapewnienia placu do zawracania.
- 5.5. Wyjaśnienia charakteru (w myśl przepisów rozporządzenia w sprawie WT) projektowanego dojazdu (powierzchnia oznaczona na rysunkach jako nawierzchnia dojazdu).
- 5.6. Wyjaśnienia charakteru (w myśl przepisów rozporządzenia w sprawie WT) „projektowanego ciągu pieszo-jezdnego”.
- 5.7. Wyjaśnienia rozbieżności dat pomiędzy:
- a) projektem wykonanym w grudniu 2023 r., a rysunkami nr 1 w PZT i nr 1, 3 i 4 w PAB wykonanymi we wrześniu 2023 r.,
  - b) projektem wykonanym w grudniu 2023 r., a oświadczeniem projektantów w PAB, gdzie wskazano datę 17 października 2023 r.
6. Wyjaśnienia wymaga zasadność objęcia wnioskiem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nieruchomości lub ich części, na których nie przewidziano wykonania obiektów budowlanych, a także zaprojektowania elementów nie stanowiących części drogi w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie WT oraz zasadność zajęcia nieruchomości na cele niezwiązane z inwestycją drogową, w szczególności w zakresie:
- chodników i zieleni nie powiązanych z projektowaną drogą, zlokalizowanych na działkach o nr: 1827/7, 1830/1,
  - projektowanej rozbiórki budynków w celu zagospodarowania tej przestrzeni zielenią (trawą), nie stanowiącą pasa zieleni będącego elementem pasa drogowego, o którym mowa w § 53 rozporządzenia w sprawie WT,
  - budowy miejsc postojowych/parkingów (por. str. 15 PAB), podczas gdy rozporządzenie w sprawie WT przewiduje jedynie możliwość lokalizacji pasów postojowych (por. § 30 rozporządzenia w sprawie WT),
  - zaprojektowania elementów oznaczonych jako „utwardzenie poboczy” na fragmentach terenu nie przylegających do jezdni i nie będących poboczami,
  - zaprojektowania elementów oznaczonych jako „nawierzchnia dojazdu”.

W tym miejscu należy wskazać, 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 u.d.p. Z powyższego przepisu oraz ukształtowanego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że decyzję ZRID wydaje się dla inwestycji polegającej na budowie (rozbudowie) drogi, zdefiniowanej w art. 4 pkt 2 u.d.p. jako

budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowaną 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 NSA z 8.12.2011 r., sygn. akt II OSK 2216/11; wyrok WSA w Warszawie z 1.04.2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 196/11; wyrok WSA w Poznaniu z 11.10.2018 r., sygn. akt IV SA/Po 38/17).

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskiem, wnioski o wydanie decyzji ZRID 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.

Reasumując powyższe należy stwierdzić, że Starosta Wągrowiecki 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.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Decyzja Starosty Wągrowieckiego 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 Wągrowieckiego została skierowana do właściwego zarządcy drogi, tj. Burmistrza Miasta Wągrowca, przy czym należy podkreślić, że nie był on podmiotem składającym wniosek.

Z uwagi na konieczny do wyjaśnienia zakres wniosku nie jest możliwa pełna weryfikacja prawidłowości określenia przedmiotu decyzji, należy jednak zwrócić uwagę, że działka 1535/2 ark. 15 została wskazana jednocześnie jako działka objęta liniami rozgraniczającymi teren (punkt A) oraz działka, z której korzystanie będzie ograniczone (punkt B), podczas gdy na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji została ona oznaczona linią opisaną w legendzie mapy jako „inna droga”, natomiast we wniosku nie wskazano jej planowanego przeznaczenia.

Dokonując kontroli decyzji Starosty Wągrowieckiego z punktu widzenia spełnienia wymogów art. 11f ust. 1 specustawy (treść decyzji) stwierdzono, co następuje:

- 1) Decyzja spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy, w punkcie I. prawidłowo ustalając wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii.
- 2) Decyzja ZRID nie spełnia wymogów art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. nieprawidłowo określając linie rozgraniczające teren.  
W punkcie II.1. wskazano nieprawidłową datę i numer identyfikatora ewidencyjnego mapy, niezgodny z danymi znajdującymi się na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji.  
W tabeli zawartej w punkcie II.2. jako nieruchomości objętą liniami rozgraniczającymi teren wskazano działkę 1535/2 ark. 15, która na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji objęta jest linią opisaną w legendzie mapy jako „inna droga”.  
Ponadto dla większej czytelności decyzji celowym byłoby odrębne wskazanie nieruchomości w całości objętych liniami rozgraniczającymi teren oraz nieruchomości powstałych w wyniku podziału (np. poprzez odniesienie do punktu dotyczącego zatwierdzenia podziału nieruchomości).  
Wers dotyczący działki 1827/7 ark. 21 stanowi powielenie ustaleń zawartych w tabelach zawartych w punktach VI.4. i VII. decyzji.
- 3) Decyzja ZRID tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy, w punkcie III. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, potrzeb obronności państwa oraz potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej.  
W punkcie III.1.1. zamieszczono informację o braku potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która nie stanowi ustalenia i winna się znaleźć w uzasadnieniu decyzji.  
W punkcie III.3. umieszczono cytaty z opinii Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu, nie będący ustaleniem organu. Należy przypomnieć, że to organ wydający decyzję ustala warunki zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy i, jakkolwiek czyni to w oparciu o opinie właściwych organów, nie powinien zastępować własnych ustaleń cytatami z tych opinii.
- 4) W punkcie IV. zamieszczono informację, że w ramach inwestycji nie przewiduje się wycinki drzew i krzewów. Informacja ta nie stanowi ustalenia decyzji.
- 5) Decyzja ZRID spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy. W punkcie V. organ I instancji prawidłowo ustalił wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich wynikające z Pr. bud.
- 6) Decyzja ZRID nie spełnia wymogów art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy, w punkcie VI. nieprawidłowo zatwierdzając podział nieruchomości.  
W punkcie VI.1. wskazano nieprawidłowy numer identyfikatora ewidencyjnego mapy, niezgodny z danymi znajdującymi się na mapie stanowiącej załącznik nr 2 do decyzji.  
Punkt VI.3. zawiera zapis pozostający bez związku z zatwierdzeniem projektu podziału, stanowiący powielenie ustaleń punktu VII. decyzji.

Punkt VI.4. stanowi powielenie ustaleń zawartych w tabelach zawartych w punktach II.2. i VII. decyzji, przy czym kolumny zawarte w wersji 4 nie odpowiadają kolumnom zawartym w wersjach 1. i 2. tabeli, co czyni ją nieczytelną i niejednoznaczną.

- 7) Decyzja ZRID nie spełnia wymogów przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy.  
W punkcie VII. wskazano nieruchomości lub ich części, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Miejskiej Wągrowiec, jednak wskazanie to nie znajduje uzasadnienia w złożonym wniosku, a więc zostało dokonane bezpodstawnie.  
Ponadto punkt zawiera dwukrotne powtórzenie tych samych ustaleń.
- 8) Decyzja ZRID tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy, w punkcie VIII. na stronie 4. zatwierdzając PZT oraz PAB.  
W toku postępowania odwoławczego organ II instancji stwierdził bowiem braki i nieściśłości w dokumentacji budowlanej, wskazane wyżej w niniejszej decyzji, które winny zostać wyjaśnione, uzupełnione oraz skorygowane przed zatwierdzeniem PZT i PAB.
- 9) Decyzja ZRID 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);
  - organ I instancji nie ustalił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz nie ustalił okresu użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy).  
Inwestor nie wnioskował o ustalenie obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych poza liniami rozgraniczającymi teren, tak więc organ I instancji nie miał podstaw do ustalenia takiego obowiązku.  
Należy jednak 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 punkcie X. organ I instancji prawidłowo określił termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, jednak nie ustalił obowiązku rozbiórki takich obiektów, a także nie zawarł w decyzji zezwolenia na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j specustawy).  
Biorąc pod uwagę, że zakres prac może objąć roboty rozbiórkowe związane z usuwaniem istniejących elementów zagospodarowania nieruchomości lub elementów infrastruktury, a także z usuwaniem tymczasowych obiektów budowlanych, organ nie może zakładać, że nie jest potrzebne określenie obowiązku ich rozbiórki i udzielenie zezwolenia na jego wykonanie. 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 czy termin ich realizacji, ustalenia dotyczące ww. kwestii muszą być zawarte w osnowie decyzji i sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy organ administracji odstępuje od rozstrzygnięcia, pozwalając adresatowi decyzji na samodzielne określenie prawa, obowiązku lub terminu jego wykonania.

- w punkcie XI. organ I instancji nieprawidłowo określił szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy) poprzez zapis niebędący ustaleniem: „Ustanowienie kierownika budowy posiadającego właściwe uprawnienia”.

Należy zwrócić uwagę, że decyzja winna zawierać rozstrzygnięcie odnośnie ewentualnej konieczności obowiązku zapewnienia nadzoru inwestorskiego w specjalności odpowiedniej dla obiektu budowlanego, o którym mowa w odpowiednim przepisie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554);

- organ I instancji nie ustalił obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, nie zezwolił na jego wykonanie oraz nie określił ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j specustawy).

Wprawdzie we wniosku o wydanie decyzji ZRID nie wskazano nieruchomości lub ich części, z których korzystanie ma zostać ograniczone, ani nieruchomości lub ich części, na których przewiduje się budowę lub przebudowę innych dróg publicznych, jednak na załączniku nr 1 do decyzji, poza liniami rozgraniczającymi teren, uwidocznione zostały linie opisane w legendzie jako „inna droga”, obejmujące fragment innej drogi publicznej – ul. Kolejowej, a na stronie 1. decyzji w punkcie B) wskazano nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone z uwagi na przebudowę innych dróg publicznych. Treść decyzji jest więc w tym zakresie wewnętrznie niespójna, a także niezgodna z załącznikiem nr 1.

10) Decyzja ZRID spełnia wymóg przepisu art. 16 ust. 2 specustawy, w punkcie XII. określając termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali, przy czym, jak wskazano wcześniej w niniejszej decyzji, termin ten nie został wskazany przez wnioskodawcę, w związku z czym zawarte w decyzji ustalenie jest sprzeczne z wnioskiem.

11) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, art. 17 ust. 1 oraz art. 20a specustawy.

Dokonując analizy decyzji ZRID organ II instancji stwierdził także, że tylko częściowo spełnia ona wymogi art. 107 § 1 k.p.a. Organ I instancji prawidłowo wskazał strony postępowania. Uzasadnienie decyzji zawiera opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, jednak należy



zauważyć, że jako załączniki do wniosku nieprawidłowo wskazano uzgodnienia będące częścią dokumentacji budowlanej. Organ I instancji nie odniósł się także do wymogów art. 82 ust. 1 pkt 4, art. 88 ust. 1 i art. 96 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 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 2024 r. poz. 1112), co stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 3 k.p.a.

Organ II instancji stwierdził ponadto, że decyzja ZRID zawiera niepełne pouczenie co do terminu wniesienia odwołania, pomijając informację, że w przypadku wnioskodawcy termin ten liczony jest od dnia otrzymania decyzji.

Ponadto w wykazie załączników do decyzji nieprawidłowo wskazano Tom 3 Załączniki do wniosku ZRID jako część załącznika nr 3 do decyzji.

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

Mając na względzie przepis art. 11g ust. 3 ustawy, organ II instancji przeanalizował także możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji w części dotyczącej odcinka drogi, nieruchomości lub działki i stwierdził, że z uwagi na zaistniałe uchybienia oraz zagadnień wymagających wyjaśnienia i uzupełnienia nie jest możliwe wydzielenie funkcjonalnej części inwestycji, możliwej do zrealizowania na podstawie decyzji uchylonej w części, jak również 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.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien zwrócić szczególną uwagę na następujące jego aspekty:

- 1) Organ winien upewnić się, że wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej został złożony przez właściwego zarządcę drogi lub prawidłowo umocowanego pełnomocnika. W analizowanym przypadku konieczne jest wezwanie Wnioskodawcy do skorygowania wniosku w zakresie prawidłowego wskazania właściwego zarządcy drogi pełniącego funkcję inwestora oraz do dostarczenia prawidłowego pełnomocnictwa, jednoznacznie umocowującego Wnioskodawcę do reprezentowania zarządcy drogi w sprawie uzyskania decyzji ZRID.
- 2) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o określenie terminu odpowiednio wydania nieruchomości

lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy.

- 3) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w zakresie określenia nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego.
- 4) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w zakresie nieruchomości podlegających ograniczeniu i/lub jednoznacznego wskazania zakresu inwestycji przewidzianego do realizacji na nieruchomościach lub ich częściach poza liniami rozgraniczającymi teren (granicą projektowanego pasa drogowego) oraz, w razie potrzeby, do dostarczenia stosownego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 3b specustawy wnioskodawca określa nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone. Zarządca drogi może jednak zrezygnować z ich wskazania, jeśli nie jest to niezbędne (np. w stosunku do działek objętych przebudową innych dróg publicznych, pozostających w jego zarządzie), przedkładając przy tym oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Kwestie związane z przedmiotowym oświadczeniem nie są uregulowane 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 Pr. bud., z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Przepisy Pr. bud. 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.

- 5) Organ I instancji winien się upewnić, że na załączonej do wniosku mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi znajdują się spójne z treścią wniosku oznaczenia, pozwalające zidentyfikować wszystkie nieruchomości lub ich części objęte linią rozgraniczającą teren (granicą projektowanego pasa drogowego) oraz, w razie potrzeby, nieruchomości lub ich części, na których przewiduje się np.: budowę lub przebudowę istniejącej sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych, zjazdów.
- 6) Braki formalne wniosku, wynikające z konkretnych przepisów prawa materialnego, winny być uzupełniane w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.
- 7) Organ I instancji winien ustalić, jakie przepisy techniczno-budowlane mają zastosowanie w analizowanej sprawie, a więc np. wezwać Wnioskodawcę do wskazania, czy umowa na projekt przedmiotowej inwestycji została podpisana przed wejściem w życie rozporządzenia PTB, czy po wejściu w życie rozporządzenia PTB.

- 8) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do wyjaśnienia i/lub usunięcia ww. braków lub nieścisłości w projekcie budowlanym.
- W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 11i specustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie 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.
- 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 sprawdzane i dostrzeżone na etapie analiz merytorycznych dokonywanych przez organ na podstawie art. 35 ust. 1 Pr. bud. po wszczęciu postępowania (por. wyrok NSA z 28.10.2010 r., sygn. akt II OSK 917/10). Wady te muszą być możliwe do wykazania wprost, jako brak konkretnego dokumentu lub jednoznaczna sprzeczność z obowiązującymi przepisami, dotycząca konkretnego przyjętego parametru czy rozwiązania projektowego.
- 9) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, już na etapie badania zakresu wniosku winien wezwać wnioskodawcę do wyjaśnienia zasadności objęcia wnioskiem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nieruchomości lub ich części, na których nie przewidziano wykonania obiektów budowlanych lub na których zaprojektowano elementy nie stanowiące części drogi oraz 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.
- 10) Starosta Wągrowiecki, ponownie prowadząc postępowanie, winien zawiadomić o jego wszczęciu wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych

wnioskiem, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości, uwzględniając fakt, że stronami postępowania nie są małżeństwa, ale małżonkowie jako osoby fizyczne.

- 11) Starosta Wągrowiecki, ponownie prowadząc postępowanie, winien dołożyć starań, by zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało prawidłowe informacje (w tym zakres wniosku wskazany przez zarządcę drogi, nie zaś ustalony przez organ) oraz umożliwiało stronom czynny udział w prowadzonym postępowaniu poprzez prawidłowe wskazanie możliwego do dotrzymania terminu na zapoznanie się z aktami sprawy i składanie uwag.
- 12) Organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, winien więc zawrzeć w decyzji wszystkie ustalenia wynikające z wniosku o wydanie decyzji ZRID oraz z przepisów specustawy, a także upewnić się, że treść decyzji jest zgodna z załącznikami stanowiącymi jej integralną część.

Odnosnie zarzutów wniesionych w odwołaniu należy wyjaśnić, co następuje:

#### I.

Na wstępie należy przypomnieć, że istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej instancji w pełnym - co do zasady - zakresie. Oznacza to, że organ odwoławczy winien rozpatrzyć sprawę na nowo w jej całokształcie. Kontrola instancyjna organu rozpatrującego odwołanie obejmuje zarówno legalność dokonanego przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcia sprawy, jak również ocenę stanu faktycznego. Niezbędnym wymogiem merytorycznego orzekania przez organ odwoławczy jest dostateczne i wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, co wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.10.1999 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 skarżącego w tym zakresie zarzuty.

Należy również wskazać, że decyzja ZRID 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).

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 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).

Podkreślić również należy, że niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego, i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (stanowisko wyrażone m.in. przez Naczelną 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, 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 Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 3.07.2019 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.

Za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy poprzez uniemożliwienie Odwołującemu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji.

Wyjaśnić należy, że 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 niniejszej ustawy. Ustawodawca przyznał zatem pierwszeństwo przepisom specustawy, jako *lex specialis* wobec przepisów k.p.a.

Zasady czynnego udziału stron w postępowaniu dotyczącym inwestycji drogowej zostały w specustawie uregulowane w sposób pełny, nie można więc przyjąć, że w tych kwestiach stosuje się wprost przepis art. 10 k.p.a. Pogląd ten wzmacnia norma art. 11d ust. 6 pkt 2 specustawy, w którym przyjęto, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Tym samym brak jest podstaw do uznania, że przed wydaniem decyzji organ winien dodatkowo umożliwić stronom wypowiedzenie się co do całego materiału sprawy (por. wyrok NSA z 11.09.2013 r., sygn. akt II OSK 1757/13).

W analizowanym postępowaniu Odwołujący został zawiadomiony o wszczęciu postępowania pismem z 15.03.2024 r., doręczonym 18.03.2024 r. (zgodnie z wydrukiem z systemu śledzenia przesyłek Poczty Polskiej). Zauważyć należy, że Pełnomocniczka odwołującego nie neguje faktu doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania zawarte było pouczenie o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz składania wniosków i uwag, co stanowi dopełnienie obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a. Odwołujący mógł więc to uczynić - nie tylko we wskazanym w zawiadomieniu terminie instrukcyjnym, ale również przez cały okres

trwania postępowania prowadzonego przez organ I instancji - jednak nie skorzystał z przysługujących mu praw.

Również w toku postępowania prowadzonego przez organ II instancji zarówno Pełnomocznik odwołującego, jak i sam Odwołujący, pozostali całkowicie bierni i nie skorzystali z przysługującego im prawa wglądu w akta sprawy, nie zgłaszali uwag ani nie podważali zgromadzonych dowodów.

Na marginesie jedynie należy wskazać, że zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 k.p.a. może odnieść skutek jedynie wówczas, gdy strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych (por. wyrok NSA z 18.05.2006 r., sygn. akt II OSK 831/05). Ewentualne naruszenie przepisów art. 10 k.p.a. należałoby oceniać z punktu widzenia uniemożliwienia stronie podjęcia konkretnie wskazanej czynności procesowej oraz wpływu tego uchybienia na wynik sprawy (por. wyrok NSA z 11.01.2013 r., sygn. akt II GSK 1142/11). Ustawowym warunkiem skutecznego zarzucenia organowi administracji publicznej naruszenia przepisów postępowania jest wykazanie potencjalnego chociażby wpływu podnoszonego uchybienia na wynik sprawy.

### III.

Za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy poprzez niezawiadomienie Odwołującego o terminie czynności geodezyjnych na terenie działek nr XXX i XXX. Czynności geodezyjne nie są częścią postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID.

Ponadto należy wskazać, że Pełnomocznik odwołującego, mimo dwukrotnego wezwania do złożenia wyjaśnień w tym zakresie, nie sprecyzowała, jakich czynności geodezyjnych dotyczy wniesiony zarzut.

### IV.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 8 § 1 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy, art. 64 ust. 1-3 i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP poprzez rażące naruszenie zasady proporcjonalności, polegające na zaakceptowaniu nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji inwestora w prawo własności Odwołującego w sytuacji, gdy nie jest to konieczne do realizacji celu publicznego należy stwierdzić że, jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, zasadność objęcia wnioskiem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nieruchomości lub ich części, na których nie przewidziano wykonania obiektów budowlanych lub na których zaprojektowano elementy nie stanowiące części drogi, wymaga dalszego wyjaśnienia w toku postępowania ponownie prowadzonego przez organ I instancji

### V.

Za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 11f ust. 1 pkt. 5-6 specustawy poprzez nieokreślenie w decyzji, jaka jest całkowita powierzchnia działek zajętych pod realizację inwestycji, bowiem że zarówno w treści decyzji Starosty Wągrowieckiego, jak i z akt sprawy wynika, że działki o nr. XXX i XXX, których Odwołujący jest właścicielem lub współwłaścicielem, zostały wskazane jako działki objęte w całości liniami

rozgraniczającym teren i nie podlegały podziałowi, tak więc decyzja Starosty Wągrowieckiego nie zawierała żadnych rozstrzygnięć mogących wpłynąć na powierzchnię nieruchomości stanowiących własność Odwołującego.

Ponadto przepisy specustawy nie nakładają na organ wydający decyzję ZRID obowiązku wskazywania powierzchni nieruchomości zajętych pod inwestycję.

Ponadto należy wskazać, że Pełnomocniczka odwołującego, mimo dwukrotnego wezwania, nie złożyła dodatkowych wyjaśnień odnośnie wniesionego zarzut.

#### **VI.**

Za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 11a ust. 4 specustawy poprzez niedostrzeżenie, że zakres przedmiotowy decyzji środowiskowej jest inny niż zaskarżonej decyzji, bowiem zarówno z uzasadnienia decyzji Starosty Wągrowieckiego, jak i z akt sprawy, wynika, że dla inwestycji objętej decyzją Starosty Wągrowieckiego nie było konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a więc taka decyzja nie została do wniosku załączona.

Ponadto należy wskazać, że Pełnomocniczka odwołującego, mimo dwukrotnego wezwania do złożenia wyjaśnień w tym zakresie, nie wskazała decyzji środowiskowej, do której miał się odnosić wniesiony zarzut.

#### **VII.**

Za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 specustawy poprzez błędne zastosowanie tego przepisu przejawiające się utożsamianiem interesu gminy z interesem społecznym oraz niedostrzeżeniem, że Odwołujący na swojej nieruchomości projektuje wybudowanie budynku mieszkaniowo-usługowego.

Przede wszystkim wskazać należy, że art. 17 ust. 1 dotyczy nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności. Rygoru takiego nie nadano decyzji Starosty Wągrowieckiego, tak więc powyższy zarzut jest całkowicie bezzasadny.

Na marginesie jedynie należy dodać że, jak wskazano w punkcie I. niniejszego uzasadnienia, drogi budowane są w interesie wszystkich członków społeczeństwa, nie zaś w interesie jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi. Co do zasady budowa dróg publicznych stanowi bowiem działanie ze względu na dobro wspólne, mające prymat nad interesem prawnym jednostki. Ponadto należy zauważyć, że powoływanie się na uniemożliwienie realizacji planowanej przez Odwołującego inwestycji, a więc na taką szkodę, która hipotetycznie może powstać na skutek realizacji decyzji, nie stanowi interesu prawnego, ale interes faktyczny, który nie uprawnia do żądania czynności od organu administracji publicznej.

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 2024 r. poz. 935), a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylecia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

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

*Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.*

#### Otrzymują

- 1) Starosta Wągrowiecki (ePUAP),
- 2) Janusz Kamiński, PHU „ERDBAU”, ul. Przemysłowa 20, 62-100 Wągrowiec (jako pełnomocnik wnioskodawcy),
- 3) Adw. Anna Makowska, Kancelaria Adwokacka, ul. Kościuszki 8/3, 62-100 Wągrowiec (jako pełnomocniczka Odwołującego),
- 4) Aa.

#### Do wiadomości:

- 1) Burmistrz Miasta Wągrowca (ePUAP),
- 2) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu wągrowieckiego (ePUAP).

#### Sprawę prowadzi:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61 854 12 91, e-mail: [eflorek@poznan.uw.gov.pl](mailto:eflorek@poznan.uw.gov.pl);  
spec. Adrianna Krańska, tel. 61 854 17 54, e-mail: [akranska@poznan.uw.gov.pl](mailto:akranska@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.