



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 odwołaniami: pana XXXX XXXX, pana XXXX XXXX oraz państwa XXXX i XXXX XXXX, od decyzji Starosty Złotowskiego Nr 3 z 25.07.2024 r. (znak: AB.6740.2.4.2024) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi powiatowej Nr 1010P w miejscowości Okonek, ul. Kolejowa w zakresie budowy drogi dla pieszych i rowerów, budowy skrzyżowań z drogami gminnymi i zjazdów indywidualnych, budowy odcinków chodnika:

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

Uzasadnienie

W dniu 9.04.2024 r. do organu I instancji wpłynął wniosek Gminy Okonek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi powiatowej Nr 1010P w miejscowości Okonek, ul. Kolejowa w zakresie budowy drogi dla pieszych i rowerów, budowy skrzyżowań z drogami gminnymi i zjazdów indywidualnych, budowy odcinków chodnika.

W pierwszej kolejności należy więc stwierdzić, że we wniosku dotyczącym rozbudowy drogi powiatowej jako inwestora wskazano Gminę Okonek, a więc podmiot nie będący zarządcą drogi.

Na mocy art. 11a specustawy decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zwaną dalej: decyzją ZRID, dla dróg powiatowych i gminnych wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi. Pojęcie zarządcy drogi zdefiniowano w art. 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.) - zwanej dalej: u.d.p., zgodnie z którym jest to 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 3 u.d.p. wskazuje wprost, że dla dróg powiatowych zarządcą drogi jest zarząd powiatu, natomiast zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p. 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.).

W rozumieniu art. 19 ust. 2 u.d.p. Gmina Okonek nie jest więc ani zarządcą drogi gminnej, ani tym bardziej zarządcą drogi powiatowej.

W związku z powyższym należy uznać, że Starosta Złotowski procedował wniosek złożony przez podmiot nieuprawniony.

Pismem z 29.04.2024 r. Starosta Złotowski wezwał Gminę Okonek do uzupełnienia wniosku w zakresie prawidłowego wskazania nieruchomości objętych inwestycją, przedłożenia map zawierających projekty podziału nieruchomości, mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi oraz opinii odnośnie geometrii dróg.

Pismem z 10.05.2024 r. Gmina Okonek wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie terminu uzupełnienia dokumentów, a organ I instancji przedłużył ww. termin pismem z 14.05.2024 r. Wniosek został uzupełniony i skorygowany pismem z 20.05.2024 r.

Starosta Złotowski wszczął postępowanie administracyjne na podstawie uzupełnionego i skorygowanego 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 zawiadomił wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 21.06.2024 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 6.06.2024 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 21.06.2024 r., umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Złotowie od 21.06.2024 r. do 5.07.2024 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP Urzędu Miejskiego w Okonku od 25.06.2024 r. do 8.07.2024 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej 26.06.2024 r. („Aktualności Lokalne”).

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 Złotowski, pouczając strony odnośnie terminu, w którym mogą się zapoznać z aktami sprawy, określił go jako: „do 05 lipca 2024 r.”, co biorąc pod uwagę daty publikacji obwieszczenia oraz wskazany w art. 49 § 1 k.p.a. czternastodniowy termin, po upływie którego zawiadomienie w drodze obwieszczenia uważa się za dokonane, należy stwierdzić, 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.

Pismem z 26.06.2024 r. wnioskodawca skorygował i uzupełnił wniosek.

W toku postępowania strony skorzystały z możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz złożyły wnioski, uwagi lub zastrzeżenia. Stanowiska stron były przez organ I instancji sukcesywnie przekazywane Gminie Okonek celem zajęcia stanowiska. Następnie Starosta Złotowski pismami z 17.07.2024 r. udzielił stronom stosownych informacji odnośnie podstaw prawnych prowadzonego postępowania oraz wyjaśnień uzyskanych od wnioskodawcy.

Na marginesie wskazać należy, że organ I instancji procedował m.in. pisma wniesione za pośrednictwem poczty elektronicznej lub ePUAP, przy czym w przypadku pisma wniesionego e-mailem organ nie wezwał o jego uzupełnienie o podpis, co wynika z art. 64 § 2 k.p.a., a odnośnie pisma wniesionego przez ePUAP w aktach sprawy brak jest dowodów na dokonanie weryfikacji podpisu elektronicznego. Przypomnieć więc należy, że zgodnie z art. 14 § 1d k.p.a. pisma kierowane do organów administracji publicznej mogą być sporządzane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, natomiast zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a. pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym, a pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

Pismem z 18.07.2024 r. organ I instancji zwrócił się o uzgodnienie projektu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedmiotowej inwestycji do Geodety Powiatowego Starostwa Powiatowego w Złotowie. Zauważyć należy, że działanie to nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej udzielił odpowiedzi pismem z 25.07.2024 r. informując, że mapy z projektem podziału nieruchomości spełniają przepisy geodezyjne i kartograficzne.

W dniu 25.07.2024 r. Starosta Złotowski wydał decyzję Nr 3 (znak: AB.6740.2.4.2024), zwaną dalej: decyzją Starosty Złotowskiego, którą udzielił Gminie Okonek zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi powiatowej Nr 1010P w miejscowości Okonek, ul. Kolejowa w zakresie budowy drogi dla pieszych i rowerów, budowy skrzyżowań z drogami gminnymi i zjazdów indywidualnych, budowy odcinków chodnika. Decyzji nadano rygor 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 i w BIP Starostwa Powiatowego w Złotowie od 26.07.2024 r. do 9.08.2024 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UM w Okonku od 29.07.2024 r. do 11.08.2024 r. Obwieszczenie o wydaniu decyzji zostało także opublikowane w prasie lokalnej 7.08.2024 r.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 25.07.2024 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pism.

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 26.07.2024 r. Starosta Złotowski przesłał do Gminy Okonek m.in. bliżej niesprecyzowane „dokumenty dołączone do wniosku”. Wskazać więc należy, że wszelkie dokumenty stanowiące wskazane przepisami specustawy załączniki do wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej stanowią akta sprawy zakończonej wydaniem decyzji i brak jest podstaw do ich przesyłania wnioskodawcy po zakończeniu postępowania.

Dwoma e-mailami z 20.08.2024 r. odwołanie od decyzji Starosty Złotowskiego złożyli pan XXXX XXXX i pan XXXX XXXX, wnosząc o jej uchylenie. Odwołujący wnieśli uwagi dotyczące odprowadzania wód opadowych z drogi oraz zalewania przyległych posesji.

Pismem z 19.08.2024 r. (wpływ do Starostwa Powiatowego w Złotowie: 29.08.2024 r.) odwołanie od decyzji Starosty Złotowskiego złożyli państwo XXXX i XXXX XXXX. Odwołujący opisali istniejące zagospodarowanie swojej nieruchomości i poinformowali o braku zgody na wywłaszczenie jej części, a także wyrazili wątpliwość odnośnie możliwości realizacji inwestycji na podstawie przepisów specustawy.

Odwołania wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w sprawie jest Wojewoda Wielkopolski, w związku z czym Starosta Złotowski przekazał organowi II instancji odwołania wraz z aktami sprawy pismami z 27.08.2024 r. (wpływ: 28.08.2024 r.) i 30.08.2024 r. (wpływ: 5.09.2024 r.).

Biorąc pod uwagę 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 pismami z 24.09.2024 r. wezwał:

- pana XXXX XXXX i pana XXXX XXXX do usunięcia braków formalnych podań poprzez ich podpisanie oraz uzupełnienie o elementy wskazane w art. 11g ust. 1a specustawy,
- panią XXXX XXXX i pana XXXX XXXX o uzupełnienie odwołania o elementy wskazane w art. 11g ust. 1a specustawy.

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismem z 24.09.2024 r. wezwał organ I instancji do ich uzupełnienia o następujące dokumenty:

- dowody zamieszczenia obwieszczenia z 21.06.2024 r. o wszczęciu postępowania oraz obwieszczenia z 25.07.2024 r. o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Starostwa Powiatowego w Złotowie,
- dowody zamieszczenia obwieszczenia z 25.07.2024 r. o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń oraz w BIP UM w Okonku,

- oryginał pisma jednej ze stron postępowania z 4.07.2024 r. wniesionego w toku postępowania za pośrednictwem platformy ePUAP lub wydruk zawierający potwierdzenie weryfikacji podpisu elektronicznego,
- oryginał decyzji Starosty Złotowskiego wydanej w formie elektronicznej wraz z załącznikami lub/i załączniki nr 1, 2 i 3 do tej decyzji opatrzone stosownymi pieczęciami, opisami pozwalającymi na ich powiązanie z decyzją oraz podpisem osoby uprawnionej.

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 27.10.2024 r.

Starosta Złotowski częściowo uzupełnił akta sprawy pismem z 3.10.2024 r., przekazując m.in. niepodpisane pismo jednej ze stron postępowania z 4.07.2024 r. wniesione w toku postępowania za pośrednictwem platformy ePUAP. Ponadto organ I instancji zwrócił się z prośbą o przesłanie przekazanych z aktami sprawy załączników do decyzji, celem ich uzupełnienia o pieczęcie, opisy i podpisy.

W dniu 9.10.2024 r. do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu wpłynęło podpisane odwołanie pana XXXX XXXX. Odwołanie nie zostało uzupełnione o elementy wskazane w art. 11g ust. 1a specustawy, a z jego treści wynika jedynie, że Odwołujący wnosi o uchylenie decyzji Starosty Złotowskiego jako wydanej z naruszeniem prawa, przy czym nie wskazuje konkretnego naruszenia, ograniczając się do wyrażenia wątpliwości co do przyjętych rozwiązań projektowych w zakresie odwodnienia drogi.

Pismem z 4.10.2024 r. (wpływ: 9.10.2024 r.) podpisane odwołanie wraz z dodatkowymi uwagami przekazał pan XXXX XXXX. Odwołujący wskazał, że droga powiatowa nr 1010P na odcinku ulicy kolejowej w Okonku nie posiada odwodnienia od ul. Chrobrego do nieruchomości Kolejowa 64, co jest niezgodne z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518), zwanego dalej: rozporządzeniem PTB, i wody opadowe wlewają się na prywatne nieruchomości, co jest niezgodne z art. 234 ustawy z 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.), zwanej dalej: Prawem wodnym.

Pismem z 10.10.2024 r. Wojewoda Wielkopolski przekazał Staroście Złotowskiemu tom zawierający materiały do wniosku, w tym mapy ukazujące przebieg drogi oraz tom zawierający projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany, celem uzupełnienia o brakujące pieczęcie i podpisy. Jednocześnie organ ponownie wezwał Starostę Złotowskiego do uzupełnienia akt sprawy, zawiadamiając jednocześnie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 24.09.2024 r. i wskazując nowy termin jej załatwienia do 27.12.2024 r.

Pismem z 7.10.2024 r. (wpływ: 15.10.2024 r.) państwo XXXX i XXXX XXXX uzupełnili odwołanie stwierdzając, że organ winien przeprowadzić ze stronami rokowania zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), zwanej dalej: u.g.n., a decyzja Starosty Złotowskiego

obarczona jest „różnymi wadami prawnymi”, z których jedną jest „istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu”. Z dalszej treści pisma wynika, że chodzi o umieszczenie elementów projektowanej drogi poza granicami istniejącego pasa drogowego drogi powiatowej, podczas gdy zdaniem Odwoływających winny one znaleźć się w tych granicach. Odwoływający nie wyrażają zgody na budowanie drogi dla pieszych i rowerów kosztem swojej własności.

Pismem z 21.10.2024 r. (wpływ: 24.10.2024 r.) Starosta Złotowski ostatecznie uzupełnił akta sprawy.

Dysponując kompletnymi aktami sprawy, Wojewoda Wielkopolski przystąpił do ich kompleksowej analizy i stwierdził, że istnieją uzasadnione przesłanki do uchylenia decyzji Starosty Złotowskiego z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa.

W związku z powyższym organ II instancji postanowieniem z 13.12.2024 r. wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji Starosty Złotowskiego.

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

W pierwszej kolejności należy wskazać, że jako przedmiot wniosku wskazano rozbudowę drogi powiatowej. Żadna z działek wymienionych we wniosku nie stanowi własności Powiatu Złotowskiego ani nie została określona jako przeznaczona do przejęcia na jego rzecz (por. art. 11d ust. 1 pkt 3a specustawy), a jednocześnie we wniosku wskazano m.in. nieruchomości w liniach rozgraniczających, planowane do przejęcia na rzecz Gminy Okonek, co stoi w sprzeczności ze wskazaniem, że przedmiotem inwestycji jest rozbudowa drogi powiatowej (por. art. 2a ust. 2 u.d.p., zgodnie z którym droga powiatowa winna stanowić własność powiatu, a droga gminna - własność gminy).

W związku z powyższym celem procedowania ww. wniosku konieczne było w pierwszej kolejności prawidłowe wskazanie:

- przedmiotu wniosku (docelowej kategorii drogi),
- wnioskodawcy (właściwego zarządcy drogi pełniącego funkcję inwestora),
- właściwej jednostki samorządu terytorialnego, której własnością mają się stać nieruchomości lub ich części objęte linią rozgraniczającą teren (granicą pasa drogowego).

Wskazać należy, że w przypadku, gdy przedmiotem inwestycji miałyby być rozbudowa drogi powiatowej, a rolę inwestora pełnić miałyby Burmistrz Okonka, konieczne byłoby przedstawienie stosownego pełnomocnictwa lub porozumienia zawartego na podstawie art. 19 ust. 4 u.d.p. pomiędzy Zarządem Powiatu Złotowskiego a Burmistrzem Okonka, jednoznacznie umocowującego wnioskodawcę do reprezentowania zarządcy drogi w sprawie uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Organ I instancji nie wezwał wnioskodawcy do złożenia stosownych wyjaśnień i uzupełnienia ww. braku, w związku z czym należy uznać, że procedował wniosek złożony przez podmiot nieuprawniony.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy - wniosek został złożony po uzyskaniu opinii:

- Zarządu Województwa Wielkopolskiego - postanowienie nr 23/23 z 2.03.2023 r. (znak: DI-IV.8012.23.2023),
- Zarządu Powiatu Złotowskiego - uchwała nr 232/1268/2023 z dnia 27.02.2023 r.,
- Burmistrza Okonka z 16.02.2023 r. (znak: ITRiŚ.6740.14.2023) – przy czym na marginesie należy zwrócić uwagę, że zawarty w tej opinii zapis: „Gmina Okonek reprezentowana przez Burmistrza Okonka” jest niezgodny z brzmieniem art. 11b ust. 1 specustawy, który mówi o opinii „wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”, a więc organu, a nie jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosnie wymaganych na podstawie ww. przepisu opinii należy też zauważyć, że w przypadku, gdy zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, uzyskanie opinii tego podmiotu nie jest niezbędne.

W tym miejscu należy jeszcze stwierdzić, że w aktach sprawy znajdują się jedynie kopie ww. opinii, które nie zostały potwierdzone za zgodność z oryginałem.

Zgodnie z przepisami specustawy, opinie oraz wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne winny stanowić załączniki do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a załączenie ich kopii do wniosku wymaga potwierdzenia za zgodność z oryginałem przez organ, który wydał te dokumenty lub osobę wskazaną w art. 76a § 2 k.p.a.

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. Zarówno wniosek, jak i załączona do niego mapa ukazująca przebieg drogi, nie pozwalają na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości zidentyfikowanie nieruchomości znajdujących się w docelowych granicach pasa drogowego.

Wniosek nie zawiera jednoznacznego wskazania nieruchomości zlokalizowanych w pasie drogowym projektowanej drogi, natomiast w legendzie mapy ukazującej przebieg drogi

wskazana została „Granica działki po podziale – linia rozgraniczająca pas drogowy drogi powiatowej”, która naniesiona została tylko w miejscach, w których dokonywany jest podział, co nie pozwala na jednoznaczne zidentyfikowanie innych nieruchomości znajdujących się w całości lub części w granicach pasa drogowego (prawdopodobnie są to m.in. działki nr ewid. 547, 648, 714).

Wniosek zawiera również wskazanie „nieruchomości Gminy wymagających zmiany sposobu użytkowania”, co nie znajduje oparcia w przepisach specustawy.

W analizowanym przypadku, w którym przedmiotem inwestycji jest rozbudowa drogi, celem byłoby wskazanie we wniosku nieruchomości lub ich części objętych liniami rozgraniczającymi teren (innymi słowy: położonych w granicach pasa drogowego) oraz ukazanie na mapie docelowego pasa drogowego, a więc zarówno jego istniejącej (nie zmienianej), jak i projektowanej granicy.

Ponadto wskazana w legendzie „linia określająca teren niezbędny dla dokonania przebudowy innych dróg publicznych” nie została naniesiona na ww. mapę.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane niejasności organ II instancji, odnosząc się do kwestii nieruchomości objętych inwestycją, w dalszej części niniejszej decyzji postąpić będzie sformułowaniem „prawdopodobnie”, bowiem w oparciu o przedstawiony wniosek nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy dana nieruchomość faktycznie ma być objęta liniami rozgraniczającymi teren.

Należy także wskazać, że dla wszystkich wymienionych we wniosku nieruchomości podano numer arkusza mapy: 4, co jest niezgodne z informacjami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków.

2. Załączona do wniosku analiza powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, zwana dalej: analizą, zawiera braki i nieścisłości wymagające dalszego wyjaśnienia.

W analizie wskazano zarówno skrzyżowania z drogami publicznymi, jak i skrzyżowania z drogami wewnętrznymi. Przypomnieć więc należy, że pojęcie skrzyżowania zostało zdefiniowane w art. 4 pkt. 9 u.d.p. jako „część drogi publicznej będącą połączeniem dróg publicznych albo jezdni jednej drogi publicznej w jednym poziomie”. Połączenie drogi publicznej z drogą wewnętrzną nie jest więc skrzyżowaniem, a zjazdem (por. art. 4 pkt 8 u.d.p.).

Ponadto wnioskodawca nie odniósł się w sposób jednoznaczny do dróg, które znajdują się poza zakresem linii terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, ale łączą się z rozbudowywanym odcinkiem drogi powiatowej. W analizie nie wymieniono ul. Stawowej (działka 823/1, km ok. 0+888), natomiast dla ul. Mieszka I (działki 886, 883/7, km ok. 0+966 oraz 769/2, km ok. 1+345, opisana na mapie jako droga gminna 100102P), wskazano w analizie jedno skrzyżowanie, podając nieprawidłowy kilometraż: km 1+398,00.

Wątpliwości budzi również wskazanie odcinka ul. Kolejowej na działce 753 jako drogi wewnętrznej.

3. Do wniosku nie załączono projektu podziału działki nr ewid. 547 ark. 6 obr. Okonek, która zgodnie z mapą ukazującą przebieg drogi znajduje się prawdopodobnie w granicach

istniejącego pasa drogowego i objęta jest inwestycją w części. Należy wskazać, że w przypadku odstąpienia od podziału nieruchomości stanowiącej istniejący pas drogowy, która zostaje częściowo objęta liniami rozgraniczającymi teren, zarządca drogi winien wykazać prawo do dysponowania tą nieruchomością na cele budowlane. Podobna sytuacja zachodzi prawdopodobnie w przypadku działki nr ewid. 757/2 ark. 9 obr. Okonek.

4. Wniosek nie zawiera jednoznacznego 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 zawiera w szczególności oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

W analizowanym przypadku wnioskodawca wskazał nieruchomości lub ich części, planowane do przejęcia na rzecz Gminy Okonek, przy czym część z tych nieruchomości stanowi już własność Gminy Okonek. Zauważyć jednak należy, że wskazanie to nie znajduje uzasadnienia, jeżeli przedmiotem inwestycji ma być rozbudowa drogi powiatowej, bowiem co do zasady grunty znajdujące się w liniach rozgraniczających drogi powiatowej winny stanowić własność powiatu.

Wyjątkiem może być sytuacja, gdy przyjęcie innego rozwiązania wynika wprost z porozumienia zawartego na podstawie art. 19 ust. 4 u.d.p. (co prawdopodobnie winno nastąpić w przypadku analizowanej inwestycji) lub sytuacja, o której mowa w art. 11f ust. 1 pkt 2 lub art. 11 f ust. 2a specustawy.

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3b specustawy wniosek o wydanie decyzji 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.

Zauważyć należy, że w analizowanym wniosku wskazano nieruchomości lub ich części poza liniami rozgraniczającymi teren (granicą projektowanego pasa drogowego), z których korzystanie będzie ograniczone w związku z obowiązkiem budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, jednak zawarte we wniosku informacje odnośnie rodzaju ograniczenia są niezrozumiałe i nie znajdując potwierdzenia na załącznikach mapowych. Porównanie treści wniosku z treścią mapy ukazującej przebieg drogi (na której nie naniesiono wskazanej w legendzie „linii określająca teren niezbędny dla dokonania przebudowy innych dróg publicznych”) oraz rysunku projektu zagospodarowania terenu budzi wątpliwości w następującym zakresie:

- dla działki nr ewid. 678 we wniosku wskazano „budowę nawierzchni zjazdu”, podczas gdy z załączników mapowych wynika, że jest to skrzyżowanie rozbudowywanej drogi powiatowej z drogą gminną nr 100125P.;
- dla działki nr ewid. 701 we wniosku wskazano „budowę nawierzchni drogi dla pieszych i rowerów”, podczas gdy z załączników mapowych wynika, że jest to skrzyżowanie rozbudowywanej drogi powiatowej z drogą gminną nr 100101P;
- dla działki nr ewid. 729 we wniosku wskazano „budowę nawierzchni zjazdu, budowę nawierzchni drogi dla pieszych i rowerów”, podczas gdy z załączników mapowych wynika, że jest to skrzyżowanie rozbudowywanej drogi powiatowej z drogą gminną nr 100122P;
- dla działki nr ewid. 753 we wniosku wskazano „Dr. wewnętrzna - Przebudowa skrzyżowania, budowa drogi dla pieszych i rowerów”, podczas gdy z załączników mapowych oraz z mapy dostępnej w Systemie Informacji Przestrzennej Urzędu Miejskiego w Okonku wynika, że droga znajdująca się na tej działce stanowi rozwidlenie ul. Kolejowej, a więc tej samej ulicy, której rozbudowa jest przedmiotem inwestycji.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 25 ust. 1 u.d.p. „budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowania lub węzła dróg różnej kategorii wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami drogi, znakami i sygnałami drogowymi oraz urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania lub węzła, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii”, tak więc w przypadku, gdy inwestycja obejmuje skrzyżowanie drogi powiatowej z drogą gminną, celowym byłoby objęcie tego skrzyżowania liniami rozgraniczającymi teren (granicami pasa drogowego) drogi wyższej kategorii.

W przypadku dróg wewnętrznych - jak wskazano wyżej - połączenie z drogą publiczną winno być zaprojektowane jako zjazd.

Na marginesie jedynie 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 wykazać się posiadaniem prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

6. W odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego - zwanych dalej: PZT i PAB, organ II instancji stwierdził konieczność:
- 6.1. Wyjaśnienia, czy dla przedmiotowej inwestycji zastosowanie mają przepisy rozporządzenia w sprawie 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 z późn. zm.), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie WT, obowiązujące do 20.09.2022 r.
- W dniu 21.09.2022 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie PTB. Zgodnie z § 115 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PTB do budowy lub przebudowy drogi publicznej, jeżeli przed dniem wejścia w życie rozporządzenia w sprawie 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 w sprawie PTB, tj. przepisy rozporządzenia w sprawie WT.
- Mając powyższe na uwadze, inwestor winien wskazać, czy postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie projektu lub na opracowanie projektu i wykonanie robót budowlanych zostało wszczęte przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie PTB, czy po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie PTB.
- W tym miejscu wskazuję, że organ II instancji dokonał weryfikacji przedłożonego projektu w oparciu o rozporządzenie w sprawie WT.
- 6.2. Wyjaśnienia wskazania na stronach tytułowych PZT i PAB nazwy inwestora: Gmina Okonek, podczas gdy w przypadku rozbudowy drogi powiatowej jako inwestor winien być wskazany właściwy zarząd powiatu lub ewentualnie zarząd dróg powiatowych.
- 6.3. Przedłożenia części projektu budowlanego, nazwanej zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4 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, „załącznikami projektu budowlanego”, w której należy zamieścić: opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty oraz informację dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.
- 6.4. Dostosowania nomenklatury odnoszącej się do projektowanej drogi dla pieszych i rowerów do zgodności z odpowiednim rozporządzeniem („ścieżka pieszo-rowerowa” w przypadku opracowania PZT i PAB na podstawie rozporządzenia w sprawie WT).
- 6.5. Skorygowania błędnej podstawy prawnej oświadczeń projektantów o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej zamieszczonych w PZT i PAB [jest: art. 20 pkt. 1 ust. 1, 1a, 2, 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), powinno być: art. 34 ust. 3d pkt 3, ust. 3e ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym w dniu podpisania oświadczenia)].
- 6.6. Oznaczenia w sposób czytelny w części rysunkowej PZT drzew planowanych do wycinki, o których mowa w części opisowej PAB (pkt. VI., str. 4), zgodnie

z wymaganiami § 15 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie PB (symbol umieszczony w legendzie jest niewidoczny na rysunku).

- 6.7. Oznaczenia na rysunku PZT pochylenia poprzecznego projektowanej ścieżki pieszo-rowerowej, umożliwiającego zweryfikowanie zgodności projektu z wymaganiami § 48 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WT.

Informacja dot. pochylenia projektowanej ścieżki pieszo-rowerowej została zawarta w piśmie inwestora z 15.07.2024 r. (znak: ITRiŚ.6740.35.1.2024.K), znajdującym się w aktach organu I instancji. Powyższe nie czyni zadość wymaganiom § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie PB.

- 6.8. Wyjaśnienia sposobu odwodnienia projektowanej ścieżki pieszo-rowerowej na odcinakach bez rowów, w szczególności w km ok.: 0+000,00 - 0+380,00; 1+241,00 - 1+560,00, a także wykazania, że przedmiotowa rozbudowa drogi nie spowoduje spadku wód opadowych i roztopowych z pasa drogowego na nieruchomości sąsiadujące z pasem drogowym.

- 6.9. Wyjaśnienia/doprecyzowania zapisu zawartego w części opisowej PAB (pkt. VI., str. 4), zgodnie z którym „wody opadowe będą odprowadzone powierzchniowo do istniejących rowów przydrożnych oraz do istniejących poprzecznych cieków wodnych” oraz dostosowania adekwatnie do powyższego zapisu części opisowej i rysunkowej PZT.

Zgodnie z art. 389 pkt 6, w związku z art. 16 pkt 65 lit. f Prawa wodnego, na wykonanie wylotu służącego do wprowadzania wody do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych wymagane jest uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Natomiast zgodnie z art. 388 ust. 5, w związku z art. 388 ust. 2 pkt 3 Prawa wodnego, pozwolenie wodnoprawne dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

- 6.10. Wykazania spełnienia wymagań art. 39 ust. 6 u.d.p., zgodnie z którym zarządca drogi jest obowiązany zlokalizować kanał technologiczny w pasie drogowym w trakcie budowy lub przebudowy dróg publicznych.

Inwestor pismem z 17.05.2024 r. (znak: ITRiŚ.6740.16.2024) złożył oświadczenie, w którym stwierdził, że „budowa kanału technologicznego jest niemożliwa z powodów technicznych”. Powyższy zapis nie czyni zadość wymaganiom art. 39 ust. 6ba u.d.p., gdzie enumeratywnie wyszczególniono przypadki, których nie dotyczy obowiązek budowy kanału technologicznego.

- 6.11. Wykazania spełnienia wymagań § 109 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia w sprawie WT, w zakresie zapewnienia oświetlenia w obrębie przejść dla pieszych w km: 0+755,00; 0+950,00; 1+410,00; 1+545,00; 0+00,00 (strona lewa).

- 6.12. Przedstawienia w PAB projektu branży elektrycznej, przygotowanego przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane, dotyczącego rozwiązania kolizji projektowanej inwestycji z istniejącym oświetleniem (por. PZT, rys. nr 1.3).

6.13. Wyjaśnienia zasadności zaprojektowania przejść dla pieszych w ciągu projektowanej ścieżki pieszko-rowerowej w km ok.: 1+593,00 (strona prawa) i 0+00,00 (strona lewa), zamiast przejść z przejazdem.

6.14. Wyjaśnienia, w jaki sposób zapewniony będzie dostęp do drogi publicznej, bez konieczności przejazdu po działce sąsiedniej, dla działek o nr. ewid. (po podziale): 641/3, 637/1, 679/1, 856/8, 8399/4.

6.15. W zakresie zjazdów - wyjaśnienia, uzupełnienia lub skorygowania:

- a) braku określenia na PZT rodzajów projektowanych zjazdów, zgodnie z § 76a rozporządzenia w sprawie WT,
- b) braku oznaczenia pochyleń podłużnych wszystkich projektowanych zjazdów, w celu umożliwienia weryfikacji zgodności PZT z § 78 ust. 2 pkt 3 lub/i § 79 pkt 3 rozporządzenia w sprawie WT,
- c) braku oznaczenia na PZT poboczy dla wszystkich projektowanych zjazdów, wymaganych zgodnie z § 78 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz § 79 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie WT,
- d) zaprojektowania zjazdów szerszych niż szerokość jezdni na drodze w km ok.: 0+017,00; 1+312,00; 1+590,00; 0+053,00 (strona lewa), co jest niezgodne z § 78 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz § 79 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie WT,
- e) zaprojektowania za wąskich zjazdów w km: 0+040,00; 0+090,00; 0+100,00; 0+180,00; 0+295,00; 0+414,00; 0+487,00; 0+558,00; 1+054,00; 1+173,00; 1+212,00; 1+334,00; 1+420,00; 1+487,00; 1+510,00; 1+540,00; 0+170,00 (strona lewa); 0+193,00 (strona lewa); 0+303,00 (strona lewa), co jest niezgodne z § 78 ust. 2 pkt 1 oraz § 79 pkt 1 rozporządzenia w sprawie WT,
- f) błędnego zwymiarowania zjazdów w km ok.: 0+825,00, 1+362,00 na rysunku PZT,
- g) czy projektowany zjazd w km: 1+540,00 posiada relację skrętną wyłącznie w jednym kierunku, z uwagi na zaprojektowanie jednego skosu, w związku z § 78 ust. 2 pkt 3 lub § 79 pkt 2 rozporządzenia w sprawie WT,
- h) zaprojektowania zjazdów (zgodnie z oznaczeniem w legendzie) na drogi gminne (wg opisu na PZT):
 - 100125P w km ok 0+969,00,
 - 100101P w km ok 1+248,00,
 - 100122P w km ok 1+399,00.

Ponownie wskazać należy, że połączenie dróg gminnych z przebudowywaną drogą powiatową to skrzyżowania, a nie zjazdy, zgodnie z § 3 pkt 9, 12 rozporządzenia w sprawie WT.

7. 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 niepotwierdzone za zgodność z oryginałem kopie następujących dokumentów:

- opinii Kierownika Delegatury w Pile Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Poznaniu z 7.03.2023 r. (znak: Pi-WA.5183.382.2.2023),

- pisma Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Bydgoszczy z 9.02.2023 r. (znak: BD.RPP.430.5.2023 SW),
- opinii Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów państwowych w Pile z 14.02.2023 r. (znak: ZS.224.4.5.2023.RD),
- pismo Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji, Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu Nr 3663/23 z 2.11.2023 r. (znak: CWCR.OZ.Poz.-SLog.0732.336.2023),
- opinii PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Zakład Linii Kolejowych w Szczecinie, z 28.02.2024 r. (znak: IZ18IN.2161.109.2024.4).

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

W aktach sprawy znajduje się również postanowienie Burmistrza Okonka z 25.06.2024 r. (znak: ITRIŚ.6220.2.2024) o odmowie wszczęcia postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia. Postanowienie to zostało skierowane do Gminy Okonek, a więc podmiotu nie będącego zarządcą drogi. W aktach sprawy brak jest potwierdzenia ostateczności ww. postanowienia.

Ponadto należy stwierdzić, że nieprzedłożenie decyzji środowiskowej wymaga wyjaśnienia w kontekście § 3 ust. 1 pkt. 88 lit. c i d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839 ze zm.) oraz opinii Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Pile z 14 lutego 2023 r. (znak: ZS.224.4.5.2023.RD), zgodnie z którą „powierzchnia do wydzielienia stanowi grunt leśny (Ls) o szacowanym wstępnie areale 0,1319 ha”.

Inwestycja jest zlokalizowana w granicach administracyjnych miasta Okonek, ponadto działki wymienione w ww. piśmie Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Pile są położone na obszarze chronionego krajobrazu: Pojezierze Wałeckie i Dolina Gwdy.

8. Z uwagi na wyżej wskazane niejasności dotyczące przedmiotu wniosku i podmiotu występującego w charakterze wnioskodawcy, organ II instancji nie ma możliwości jednoznacznego stwierdzenia, czy w analizowanej sprawie konieczne było wykazanie prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Należy jednak zwrócić uwagę, że taka konieczność może wynikać z treści wniosku, na przykład w przypadku częściowego objęcia liniami rozgraniczającymi nieruchomości stanowiącej już własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, dla której odstąpiono od sporządzenia projektu podziału nieruchomości, lub w przypadku przebudowy dróg publicznych pozostających w zarządzie podmiotu składającego wniosek, dla których wnioskodawca nie występuje o określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości.

Reasumując powyższe należy stwierdzić, że Starosta Złotowski 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 Złotowskiego 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 Złotowskiego nie została skierowana do właściwego zarządcy drogi wynikającego z kategorii drogi wskazanej w decyzji.

Z uwagi na konieczny do wyjaśnienia zakres wniosku nie jest możliwa weryfikacja prawidłowości określenia przedmiotu decyzji.

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

1) Decyzja nie spełnia wymogów art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy. Organ I instancji w punkcie I.3. lit. a, b, c zawarł zapisy dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii, dla dróg zlokalizowanych poza zakresem inwestycji, natomiast w punkcie I.3. lit. d zawarł ogólnikowy zapis dotyczący bliżej niesprecyzowanych dróg gminnych, bez wskazania konkretnych dróg (ich numerów i/lub nazw ulic) oraz rodzaju powiązania, co nie pozwala na ustalenie, jakie wymagania ma spełniać konkretne powiązanie.

2) Decyzja Starosty Złotowskiego nie spełnia wymogów art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. nieprawidłowo określając linie rozgraniczające teren.

Z uwagi na wskazany wyżej zakres wniosku wymagający wyjaśnienia, nie jest możliwa pełna weryfikacja prawidłowości zapisów punktu II. Należy jednak wskazać, że są one niezgodne z treścią wniosku i mapy stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji. Ponadto w Tabeli nr 1 w punkcie II.2.1. umieszczono m.in. numery działek, które zgodnie z treścią wniosku miałyby się znajdować poza liniami rozgraniczającymi teren. Za niezrozumiałe należy też uznać zawarty w pkt. II.2.4. odrębny zapis dotyczący „włączenia w pas drogowy”.

3) Decyzja Starosty Złotowskiego 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.

Jak jednak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, wyjaśnienia wymaga nieprzedłożenie przez wnioskodawcę decyzji środowiskowej.

4) Decyzja Starosty Złotowskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy. W punkcie IV. organ I instancji prawidłowo ustalił wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich wynikające z Pr. bud.

5) Decyzja Starosty Złotowskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy, w punkcie

V. prawidłowo zatwierdzając podział nieruchomości.

- 6) Decyzja Starosty Złotowskiego nie spełnia wymogów przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy.

W punkcie VI. wskazano nieruchomości lub ich części, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Okonek, jednak wskazanie to nie znajduje uzasadnienia w złożonym wniosku, a więc zostało dokonane bezpodstawnie.

Ustalenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia, następuje 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.

Ponadto punkt VI.3. zawiera zapisy dotyczące „włączenia w pas drogowy” nieruchomości, które stanowią już własność Gminy Okonek, co nie jest ustaleniem dotyczącym wskazania nieruchomości lub ich części, które stają się z mocy prawa własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Nieruchomości już stanowiące własność takiej jednostki, które w całości lub w części znajdują się w granicach pasa drogowego, winny być wskazane w punkcie dotyczącym określenia linii rozgraniczających teren.

- 7) Decyzja Starosty Złotowskiego tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy, w punkcie VII. 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.

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

- w punkcie VIII. organ I instancji prawidłowo określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a specustawy);
- w punkcie IX. organ I instancji prawidłowo (zgodnie z wnioskiem) nie ustalił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz prawidłowo ustalił okres użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy);
- w punkcie X. organ I instancji prawidłowo ustalił obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, określił termin rozbiórki takich obiektów i zezwolił na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j specustawy);
- w punkcie XI. organ I instancji, wobec braku takiej potrzeby, nie ustalił szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy);
- w punkcie XII. organ I instancji ustalił obowiązek budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji tego

obowiązku oraz zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j specustawy).

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, kwestia wskazania we wniosku nieruchomości objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy dróg publicznych wymaga dalszego wyjaśnienia. Wskazane we wniosku nieruchomości, z których korzystanie miałyby zostać ograniczone, tj. działki 678, 701, 729, 753, 769/2, zostały opisane w sposób niejasny. Spośród tych działek w punkcie XII. decyzji Starosty Złotowskiego wskazano jedynie działki 753 i 769/2, przy czym z akt sprawy wynika, że działka 753 stanowi drogę wewnętrzną. Jednocześnie w punkcie XII. nie wskazano działek, które zgodnie z aktami sprawy prawdopodobnie stanowią drogi publiczne: 678 (nr 100125P), 701 (nr 100101P), 729 (nr 100122P);

- w punkcie XIII. organ I instancji ustalił obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów, określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji tego obowiązku oraz zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, i, j specustawy).

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, kwestia wskazania we wniosku nieruchomości objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy zjazdów wymaga dalszego wyjaśnienia. Wskazane we wniosku nieruchomości, z których korzystanie miałyby zostać ograniczone, tj. działki 678, 701, 729, 753, 769/2, zostały opisane w sposób niejasny. Spośród tych działek w punkcie XIII. decyzji Starosty Złotowskiego wskazano jedynie działki 678 i 729, przy czym z akt sprawy wynika, że działka 729 stanowi drogę publiczną (nr 100122P). Jednocześnie w punkcie XII. nie wskazano działki 753, która zgodnie z aktami sprawy miałaby stanowić drogę wewnętrzną.

9) Decyzja Starosty Złotowskiego spełnia wymóg przepisu art. 16 ust. 2 specustawy, w punkcie XII. określając termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali.

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

Dokonując analizy decyzji Starosty Złotowskiego 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. Organ I instancji nie odniósł się jednak do wymogów 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 ze zm.), co stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 3 k.p.a.

Organ II instancji stwierdził ponadto, że decyzja Starosty Złotowskiego zawiera prawidłowe pouczenie co do terminu wniesienia odwołania.

W świetle wyżej wymienionych nieprawidłowości należy stwierdzić, że niemożliwe jest pozostawienie w obrocie prawnym decyzji Starosty Złotowskiego. 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 uchylecia 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 uzyskać wyjaśnienia co do przedmiotu wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej oraz upewnić się, że został on złożony przez właściwego zarządcę drogi lub prawidłowo umocowanego pełnomocnika. W analizowanym przypadku konieczne jest wezwanie wnioskodawcy do skorygowania wniosku w zakresie prawidłowego wskazania kategorii drogi i właściwego zarządcy drogi pełniącego funkcję inwestora oraz do dostarczenia dokumentów jednoznacznie umocowujących wnioskodawcę do reprezentowania zarządcy drogi w sprawie uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.
- 2) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o oryginały opinii oraz wymaganych przepisami odrębnymi decyzji administracyjnych, które winny stanowić załączniki do wniosku.
- 3) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do skorygowania i uzupełnienia wniosku w zakresie określenia nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Celowym byłoby również jednoznaczne (zgodne z nomenklaturą specustawową - por. art. 11f ust. 1 pkt 2) wskazanie nieruchomości lub ich części, które mają się znaleźć w granicach linii rozgraniczających teren (projektowanego pasa drogowego drogi będącej przedmiotem inwestycji) i ewentualnie pasów drogowych innych dróg publicznych, jeśli zachodzi konieczność ich określenia.
- 4) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do przedłożenia kompletnej analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, ze wskazaniem ich kategorii. Dla łatwiejszej orientacji celowym byłby również podanie nazw ulic.
- 5) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o mapy zawierające projekt podziału nieruchomości częściowo

objętych liniami rozgraniczającymi teren lub wykazanie prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane.

- 6) Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do jednoznacznego wskazania nieruchomości podlegających ograniczeniu i nie budzącego wątpliwości (zgodnego z nomenklaturą stosowaną w specustawie) wskazania zakresu inwestycji przewidzianego do realizacji na nieruchomościach lub ich częściach poza liniami rozgraniczającymi teren (granicą projektowanego pasa drogowego) oraz, w razie potrzeby, do stosownego wykazania prawa 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.

- 7) Organ I instancji winien zweryfikować, czy 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.
- 8) 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.
- 9) 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.
- 10) 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.

- 11) Starosta Złotowski, ponownie prowadząc postępowanie, winien dołożyć starań, by zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało prawidłowe informacje (w tym zakres wniosku wskazany przez zarządcę drogi) oraz umożliwiałoby 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 oraz z przepisów specustawy, a także zapewnić zgodność treści decyzji 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 całości. 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 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).

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 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, 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 Naczelnego 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 uzależnić 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.

Odnosnie uwag dotyczących odwodnienia drogi, wniesionych przez pana XXXX XXXX oraz pana XXXX XXXX, należy stwierdzić, że - z uwagi na zakres zagadnień wymagających wyjaśnienia - weryfikacja prawidłowości przyjętych rozwiązań w tym zakresie nie jest

możliwa w toku postępowania prowadzonego przez organ II instancji. Jak wskazano wyżej, kwestie odwodnienia drogi wymagają dalszego wyjaśnienia i uzupełnienia odnośnie: oznaczenia na rysunku PZT pochylenia poprzecznego projektowanej ścieżki pieszo-rowerowej, wyjaśnienia sposobu odwodnienia projektowanej ścieżki pieszo-rowerowej na odcinkach bez rowów, wykazania, że przedmiotowa rozbudowa drogi nie spowoduje spadku wód opadowych i roztopowych z pasa drogowego na nieruchomości sąsiadujące z pasem drogowym, a także odpowiedniego wyjaśnienia/doprecyzowania zapisów dotyczących odwodnienia drogi, zawartych w PAB i PZT.

W odniesieniu do pisma pana XXXX XXXX z 4.10.2024 r. należy jednak wskazać, że badanie stanu obecnego (brak odwodnienia na wskazanym odcinku drogi) nie jest przedmiotem postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID.

III.

Odnosnie uwag wniesionych przez państwa XXXX i XXXX XXXX należy przede wszystkim wyjaśnić, że wbrew twierdzeniom Odwołujących analizowana inwestycja nie dotyczy „odcinków dróg dla pieszych i rowerów” ani nie stanowi rozstrzygnięcia dotyczącego „istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu”, a zaprojektowane elementy nie „mieszczą się w istniejącym już pasie drogowym”.

Zgodnie ze złożonym wnioskiem - abstrahując od stwierdzonym w nim braków i niejasności - inwestycja objęta decyzją Starosty Złotowskiego polega na rozbudowie drogi powiatowej Nr 1010P, w ramach której następuje m.in. budowa drogi dla pieszych i rowerów, co wymaga zmiany (poszerzenia) granic istniejącego pasa drogowego tej drogi i wyczerpuje definicję budowy (rozbudowy) w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 pkt 6 Pr. bud.

Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 4 pkt. 1 i 2 u.d.p., droga to budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowana w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

Pas drogowy to z kolei wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga.

Ruch drogowy to nie tylko ruch pojazdów samochodowych po jezdni, ale również ruch rowerów po ścieżce rowerowej, jak i też ruch pieszych po chodniku. Elementem pasa drogowego jest więc wszystko to, co jest związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu. Reasumując, ścieżka pieszo-rowerowa zlokalizowana w pasie drogowym jest elementem drogi, a jej budowa i związana z tym konieczność poszerzenia dotychczasowego pasa drogowego stanowić będzie rozbudowę drogi publicznej, co z kolei oznacza, że taka inwestycja może być realizowana na podstawie przepisów specustawy.

Reasumując, w przypadku rozbudowy drogi wskazane zostają nowe granice pasa drogowego i to w tych granicach znajdą się wymienione we wniosku elementy drogi.

Wywłaszczenie nieruchomości lub ich części w ramach rozbudowy drogi, która następuje w oparciu o przepisy specustawy, następuje w trybie i na zasadach uregulowanych

przepisami tejże specustawy. Przejście własności nieruchomości z mocy prawa na jednostkę samorządu terytorialnego następuje w wyniku władczego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej (por. art. 12 ust. 4 specustawy), niezależnego od woli dotychczasowego właściciela nieruchomości.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących braku zgody dotychczasowych właścicieli na przejęcie gruntu, a także wydania decyzji bez przeprowadzenia z nimi rokowań, należy w pierwszej kolejności wskazać, że ze względu na treść art. 11e specustawy nie można uzależnić zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Żaden przepis prawa nie obliguje organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej do przeprowadzenia rokowań z dotychczasowymi właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości objętych wnioskiem ani uzyskania ich zgody, Wszelkie zarzuty, oparte jedynie na braku zgody na zajęcie nieruchomości, nie mogą więc zostać uwzględnione w niniejszym postępowaniu.

Zastosowanie znajdują zasady opisane w punkcie I. niniejszego uzasadnienia. Organy orzekające w sprawach zezwoleń na realizację inwestycji drogowych są związane wnioskiem zarządcy drogi w zakresie wskazanej lokalizacji. Powyższe oznacza, że działanie organu administracji nie opiera się na uznaniowości, ale polega na przyjęciu konkretnego wniosku i jego weryfikacji w jego granicach, bez możliwości ingerowania w takie aspekty inwestycji jak lokalizacja i w przebieg linii rozgraniczających.

Ewentualne ustępstwa w zakresie przebiegu czy rozwiązań drogowych wymagają akceptacji inwestora, gdyż on jest dysponentem wniosku (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5.08.2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20). Organy wydające decyzję w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie wyznaczają przebiegu drogi, nie ustalają parametrów jej poszczególnych elementów i nie mają możliwości przymuszenia inwestora do dokonania zmian, o które ubiegają się inne strony postępowania, o ile takie zmiany nie wynikają ściśle z litery prawa.

W tym miejscu należy również przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z 16.10.2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całej społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wyłączonej; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wyłączone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii,

ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i - w następstwie jej wydania - wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi - z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony - wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję.

Jak wskazał NSA w wyroku z 6.11.2019 r. (sygn. akt II OSK 2468/19): „Niewątpliwie prawo własności jest chronione przez Konstytucję RP w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to jednak nie jest prawem chronionym bezwzględnie, gdyż art. 64 ust. 1 Konstytucji RP dopuszcza możliwość ograniczenia tego prawa, gdy następuje ono w ustawie i w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności. Tzw. specustawa drogowa służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania (art. 12 ust. 4 w zw. z ust. 4a ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych). Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem. Przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy ustawy są rekompensowane stosownym odszkodowaniem”.

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, organ I instancji - biorąc pod uwagę możliwość dobrowolnego uwzględnienia stanowiska stron przez zarządcę drogi - zwracał się do wnioskodawcy o zajęcie stanowiska odnośnie wniesionych przez strony uwag. Stanowisko takie uzyskał oraz przekazał je stronom wraz z wyjaśnieniami dotyczącymi podstaw prawnych prowadzonego postępowania.

Zgodnie z rysunkiem PZT na przeznaczonych pod inwestycję drogową działkach nr XXX (nr po podziale:XXX/X) i XXX/X, będących własnością Odwołujących, zaprojektowano drogę dla pieszych i rowerów wraz z poboczem. Niewątpliwie są to elementy rozbudowywanej drogi powiatowej, mieszczące się w granicach projektowanego pasa drogowego. Zakres wywłaszczenia znajduje więc uzasadnienie w przedstawionej dokumentacji budowlanej.

Ww. elementy drogi, zaprojektowane na nieruchomościach będących własnością Odwołujących, nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od całości inwestycji drogowej, której są integralną częścią. Odcinki drogi dla pieszych i rowerów oraz poboczy, zaprojektowane na terenie spornych nieruchomości, nie funkcjonują w próżni. Przeciwnie,

stanowią nierozzerwalną całość z zaprojektowanym ciągiem komunikacyjnym i są niezbędne dla jego funkcjonowania.

W tym miejscu należy także wyjaśnić, że kwestia odszkodowania za wyłączone nieruchomości lub ich części nie podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, w którym udzielane jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Następuje to w zupełnie innym postępowaniu o charakterze odszkodowawczym, które jest postępowaniem całkowicie odrębnym i następuje po wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W przypadkach przewidzianych w specustawie właściwym będzie administracyjny tryb odszkodowawczy przewidziany na specjalnych zasadach określonych w tej ustawie. Są to przypadki, które dotyczą ograniczenia istoty prawa własności, to jest bądź czasowego zajęcia nieruchomości, bądź skutku wyłączeniowego, jaki nierozzerwalnie związany jest z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Reasumując, skutki związane z wyłączeniem gruntu wraz ze znajdującymi się na nim elementami są rekompensowane w formie odszkodowania, ustalanego odrębną decyzją (por. art. 12 ust. 4a i art. 18 specustawy).

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 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

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują

- 1) Starosta Złotowski (doręczenie elektroniczne),
- 2) Gmina Okonek (jako adresat decyzji ZRID - doręczenie elektroniczne),
- 3) Burmistrz Okonka (jako wnioskodawca - doręczenie elektroniczne),
- 4) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 5) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 6) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 7) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 8) aa.

Do wiadomości (doręczenie elektroniczne):

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Złotowie

Sprawę prowadzą:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61 8541291, e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl;
insp. woj. Karolina Komorska, tel. 61 851235, e-mail: kkomorska@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.