

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), zwanej dalej: k.p.a., oraz art. 11c i art. 11g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołania pani XXXX XXXX i pana XXXX XXXX, reprezentowanych przez adw. Przemysława Kwiatkowskiego, od decyzji Starosty Konińskiego z 10.02.2025 r. (znak: WA.6740.4.5.2024) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn. „Budowa drogi w m. Stara Ciświca”:

- I. **Uchylam** w całości punkt I.2. na stronie 1. zaskarżonej decyzji
i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylenia następującego zapisu:
2. Należy zapewnić powiązanie projektowanej drogi gminnej klasy D z:
- z drogą gminną nr 489044P klasy D poprzez skrzyżowanie zwykłe (wschodni wlot skrzyżowania),
 - z drogą powiatową nr 4320P klasy L poprzez skrzyżowanie zwykłe.
- II. **Uchylam** w całości punkt II.2. na stronie 1. zaskarżonej decyzji
i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylenia następującego zapisu:
2. Liniami rozgraniczającymi teren objęte są następujące nieruchomości:
- 2.1. Nieruchomość położona w części w granicach projektowanego pasa drogowego drogi gminnej, stanowiąca już własność Gminy Grodziec, dla której wnioskodawca przedłożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane:
- | Nr działki | Oznaczenie księgi wieczystej |
|---|------------------------------|
| Powiat koniński, Gmina Grodziec | |
| Jednostka ewidencyjna 301002_2 Grodziec | |
| Obręb: 0008 - Ciświca Stara | |
| 242 | XXXXXXXXXX |
- 2.2. Nieruchomości powstałe w wyniku podziału oznaczone pogrubioną czcionką w Tabeli 1 w pkt. V. decyzji.

- III. Uchylam** załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji – rysunek pn. „Mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi” (Nr rysunku: 1), ukazujący linie rozgraniczające teren
- i orzekam** poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, nowego rysunku pn. „Mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi” (Nr rysunku: 1), ukazującego linie rozgraniczające teren, który stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 1.
- IV. Orzekam** poprzez dodanie, w punkcie V.1. na stronie 2. zaskarżonej decyzji, po słowach: „geodetę uprawnionego Marka Dzierzgowskiego” przecinka i zapisu: „przyjętą do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez Starostę Konińskiego 13.11.2024 r., identyfikator ewidencyjny operatu technicznego: P.3010.2024.4320”.
- V. Uchylam** zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono następujące elementy dokumentacji budowlanej, stanowiącej załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji:
1. W projekcie zagospodarowania terenu: stronę tytułową, strony 7. i 10. oraz rysunek Projekt zagospodarowania terenu (Nr rysunku: 2);
 2. W projekcie architektoniczno-budowlanym: stronę tytułową oraz strony 4. i 5.,
 3. W załącznikach projektu budowlanego: stronę tytułową i stronę 2 (spis załączników
- i orzekam** poprzez zatwierdzenie nowych, odpowiadających im dokumentów:
1. Dla projektu zagospodarowania terenu: strony tytułowej, stron 7. i 10. oraz rysunku Projekt zagospodarowania terenu (Nr rysunku: 2) oraz dodatkowo: rysunku Projekt zagospodarowania terenu skrzyżowanie w km 0+164,95 (Nr rysunku: 1A), oświadczenia projektanta oraz zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.), aktualnych na dzień opracowania aktualizacji projektu;
 2. Dla projektu architektoniczno-budowlanego: strony tytułowej, stron 4. i 5. oraz dodatkowo oświadczenia projektanta, aktualnego na dzień opracowania aktualizacji projektu;
 3. Dla załączników projektu budowlanego: strony tytułowej, strony 2. (spis załączników) oraz dodatkowo: opinii Starosty Konińskiego z 11.08.2025 r. (znak: ZDP.NDM.4102.8.2025) w zakresie geometrii drogi,
- które stanowią integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 2.
- VI. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie, w punkcie XIII. na stronie 4. zaskarżonej decyzji słów: „sieci uzbrojenia terenu” słowami: „urządzeń wodnych lub rządzeń melioracji wodnych szczegółowych”.

VII. Uchylam w całości punkt XIV. na stronach 4.÷5. zaskarżonej decyzji
i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylenia następującego zapisu:

XIV. Określenie obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych

1. Ustalam obowiązek przebudowy innych dróg publicznych na nieruchomościach przedstawionych w poniższej Tabeli 2, w zakresie oznaczonym na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji linią opisaną w legendzie tej mapy jako „granica terenu niezbędnego do dokonania przebudowy innych dróg publicznych”, zgodnie z dokumentacją zatwierdzoną w punkcie VII. decyzji.

Tabela 2

Numer działki	Oznaczenie drogi publicznej	Oznaczenie księgi wieczystej
Powiat koniński, Gmina Grodziec Jednostka ewidencyjna 301002_2 Grodziec		
Obręb: 0008 - Ciświca Stara		
74	droga powiatowa nr 4320P	XXXXXXXX
254	droga gminna nr 489044P	XXXXXXXX

2. Ograniczam sposób korzystania z nieruchomości – działki nr ewid. 74 obr. 0008 Ciświca Stara - poprzez udzielenie zezwolenia na przebudowę innej drogi publicznej, o której mowa w punkcie XIV.1. decyzji, na czas realizacji budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, jednak nie dłużej niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie całości inwestycji.
3. Zezwalam na wykonanie obowiązku przebudowy innych dróg publicznych w zakresie określonym w punkcie XIV.1. decyzji.

VIII. Uchylam w całości punkt XV. na stronie 5. zaskarżonej decyzji.

IX. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

Wnioskiem z 24.05.2024 r. (wpływ wersji elektronicznej bez podpisu: 24.05.2024 r., wpływ podpisanej wersji papierowej: 28.05.2024) Wójt Gminy Grodziec wystąpił do Starosty Konińskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zwanej dalej: decyzją ZRID, polegającej na budowie drogi w miejscowości Stara Ciświca. Wniosek był niekompletny i nie zawierał załączników wymaganych na podstawie przepisów specustawy.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że skoro ww. wniosek nie czynił zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, organ I instancji powinien był wezwać Wójta Gminy Grodziec

do uzupełnienia braków podania w trybie określonym w art. 64 § 2 k.p.a., czego nie uczynił. Przypomnieć również należy, że zgodnie z ww. przepisem nieusunięcie braków we wskazanym terminie powoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Pismem z 28.05.2025 r. zarządca drogi złożył wniosek o zawieszenie postępowania ze względu na potrzebę zgromadzenia materiału dowodowego.

Postanowieniem z 29.05.2024 r. Starosta Koniński zawiesił postępowanie. Postanowienie to zostało skierowane wyłącznie do Wójta Gminy Grodziec.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 98 § 1 k.p.a. jednym z warunków zawieszenia postępowania jest brak sprzeciwu pozostałych stron postępowania, co w działaniach organu pierwszej instancji powinno przełożyć się na zawiadomienie pozostałych stron o wniosku inwestora o zawieszenie postępowania oraz poinformowaniu ich, że są uprawnione do wyrażenia sprzeciwu w stosunku do takiego wniosku.

W analizowanym przypadku przed wydaniem postanowienia o zawieszeniu postępowania Starosta Koniński nie zawiadomił stron ani o wszczęciu postępowania, ani o złożeniu wniosku o jego zawieszenie i możliwości wyrażenia sprzeciwu. Zauważyć przy tym należy, że nie było to możliwe, bowiem wniosek o wydanie decyzji ZRID nie zawierał wskazania nieruchomości lub ich części objętych planowaną inwestycją.

W tym stanie rzeczy wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania należy więc uznać za przedwczesne.

Pismem z 20.11.2024 r. (wpływ do Starostwa Powiatowego w Koninie: 21.11.2024 r.) pan Arkadiusz Zendlewicz, zwany dalej: pełnomocnikiem zarządcy drogi, wniósł o podjęcie zawieszonego postępowania oraz przekazał skorygowany i uzupełniony wniosek, w tym wnosząc o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Postanowieniem z 25.11.2024 r. Starosta Koniński podjął zawieszone postępowanie. Postanowienie to zostało skierowane wyłącznie do pełnomocnika zarządcy drogi.

Na podstawie złożonego wniosku Starosta Koniński wszczął postępowanie administracyjne - o czym, działając zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 16.12.2024 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 25.11.2024 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 16.12.2024 r. umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Koninie oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP Urzędu Gminy Grodziec od 17.12.2024 r. do 2.01.2024 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 18.12.2024 r. w prasie lokalnej („Przegląd Koniński: Wielkopolska Wschodnia”).

W dniu 23.12.2024 r. z aktami sprawy zapoznał się pan XXXX XXXX. Strona nie wniosła uwag.

Pismem z 11.01.2025 r. adw. Przemysław Kwiatkowski, występujący w imieniu pani XXXX XXXX i pana XXXX XXXX, wniósł o wstrzymanie wydania decyzji do czasu przesłuchania stron z uwagi na niewzięcie pod uwagę interesu społeczno-gospodarczego połączonych z brakiem ustaleń ze stronami w zakresie ewentualnego odszkodowania.

Pismem z 21.01.2025 r. Starosta Koniński zawiadomił adw. Przemysława Kwiatkowskiego o możliwości zapoznania się z aktami sprawy.

Adw. Przemysław Kwiatkowski zapoznał się z aktami sprawy 4.02.2025 r. i nie wniósł uwag.

Do dnia wydania decyzji przez organ I instancji pozostałe strony postępowania nie złożyły uwag i zastrzeżeń.

W dniu 10.02.2025 r. Starosta Koniński wydał decyzję, zwaną dalej: decyzją Starosty Konińskiego, którą udzielił zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn. „Budowa drogi w m. Stara Ciświca”. 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 z 10.02.2025 r., umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego w Koninie od 11.02.2025 r. do 25.02.2025 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UG Grodziec od 12.02.2025 r. do 27.02.2025 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 12.02.2025 r. w prasie lokalnej („Przegląd Koniński: Wielkopolska Wschodnia”).

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 10.02.2025 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy, zawiadomienie zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji.

Odwołanie od decyzji Starosty Konińskiego wniósł adw. Przemysław Kwiatkowski, zwany dalej: pełnomocnikiem odwołujących, występujący w imieniu pani XXXX XXXX i pana XXXX XXXX (właścicieli działek o nr. ewid. XXXX i XXXX obr. 0008 Ciświca Stara), pismem z 27.02.2025 r. (wpływ do Starostwa Powiatowego w Koninie: 5.03.2025 r.), wnosząc o zmianę decyzji organu I instancji poprzez odstąpienie od realizacji inwestycji drogowej, zasądzenie na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania wg norm przepisanych, wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu wydania prawomocnego wyroku w niniejszym postępowaniu, ewentualnie uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Pełnomocnik odwołujących zarzucił zaskarżonej decyzji:

1) naruszenie prawa materialnego:

A. naruszenie przepisów specustawy:

- art. 11d ust. 1 pkt 8 i 9 specustawy poprzez błędne uznanie, że zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o wszelkie niezbędne opinie, w tym decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji;
 - art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 418), zwanej dalej: Pr. bud., poprzez błędne przyjęcie, że nie doszło do naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym poprzez brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej;
 - art. 17 specustawy poprzez błędne przyjęcie, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności było uzasadnione słusznym interesem społecznym lub gospodarczym;
- B. naruszenie przepisów Pr. bud.:
- art. 5 ust. 1 pkt 1 Pr. bud. w zw. z art. 11i ust. 1 specustawy poprzez błędne przyjęcie, że inwestycja spełnia wymagania dotyczące poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej, w tym w szczególności brak zaprojektowania dojazdu do działki o nr. ewid. XXXX, co w opinii pełnomocnika odwołujących stanowi rażące naruszenie prawa, oraz brak uwzględnienia, że działka nr ewid. XXXX ma już dostęp do drogi publicznej, w związku z tym brak interesu dla nowej publicznej inwestycji;
 - art. 35 ust. 1 pkt 1, 2, 3 Pr. bud. poprzez błędne przyjęcie, że przed wydaniem decyzji właściwy organ sprawdził zgodność wniosku oraz inwestycji z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 2) naruszenie przepisów postępowania - art. 7, 8, 9, 10, 28, 77 §1 i 80 k.p.a. poprzez powierzchowne zbadanie stanu faktycznego sprawy, bez podjęcia niezbędnych kroków prawnych i faktycznych, mając na względzie słuszny interes społeczny i słuszny interes obywateli, a nie wyłącznie jednej strony;
- 3) niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności faktycznych, które mają wpływ na treść decyzji, w tym błędne uznanie, że inwestor przedłożył pełną dokumentację, a inwestycja spełnia wymogi przewidziane prawem, w tym:
- brak uwzględnienia okoliczności, że toczy się aktualnie postępowanie cywilne przed sądem powszechnym, dotyczące ustanowienia drogi koniecznej, służebności, co determinuje brak konieczności prowadzenia postępowania administracyjnego;
 - brak kierowania się przez organ interesem publicznym a nie jednostki, podczas gdy realizacja inwestycji przysporzy korzyści tylko jednej ze stron;
 - brak wykazania przez organ, że w sprawie dot. inwestycji publicznej wystąpiły konieczne i wymagane prawem przesłanki, albowiem dostęp dla mieszkańców do drogi publicznej już umożliwiony, zatem nie zachodzi interes gospodarczy i społeczny,
 - niedokonanie dostatecznej analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi oraz nieokreślenie dostatecznie zmian w dotychczasowej infrastrukturze

zagospodarowania terenu, ponadto projektowana droga jest drogą bez przelotu (ślepą) i nie ma możliwości jej rozbudowy dalej (kontynuacji).

Odwołanie zostało wniesione w terminie.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Starostę Konińskiego pismem z 7.03.2025 r. (wpływ: 11.03.2025 r.).

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Wielkopolski pismem z 18.03.2025 r. wezwał Wójta Gminy Grodziec (jako zarządcę drogi) do:

- 1) Wskazania osoby lub osób reprezentujących zarządcę drogi w postępowaniu prowadzonym przez organ II instancji i ewentualnego przedłożenia stosownego pełnomocnictwa, wyjaśnienia charakteru znajdującego się w aktach sprawy pełnomocnictwa z 27.05.2024 r.
- 2) Skorygowania wniosku w zakresie jednoznacznego wskazania przedmiotu inwestycji.
- 3) Uzupełnienia załączonej do wniosku analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi w zakresie wskazania kategorii, klasy i numerów dróg zlokalizowanych na działkach o nr. ewid. 242 i 254 obr. Ciświca Stara.
- 4) Udzielenia wyjaśnień w zakresie określenia terminu wydania nieruchomości zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy.
- 5) Wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla działek o nr. ewid. 242 i 254 obr. Ciświca Stara, częściowo objętych liniami rozgraniczającymi teren inwestycji.
- 6) Wyjaśnienia, w jaki sposób zostanie zapewniony dostęp do drogi publicznej dla działek powstałych po podziale, w przypadku których nie zaprojektowano zjazdów.
- 7) Ustosunkowania się do uwag wniesionych w odwołaniu oraz określenia, czy istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania stron postępowania.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 36 k.p.a., organ II instancji zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w ustawowym terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 10.06.2025 r.

Wójt Gminy Grodziec udzielił odpowiedzi pismem z 31.03.2025 r. wyjaśniając, co następuje:

- Ad. 1) Osobą uprawnioną do reprezentacji zarządcy drogi w postępowaniu prowadzonym przez organy I i II instancji był i jest pan Arkadiusz Zendlewicz. Załączono skorygowane pełnomocnictwo.
- Ad. 2) Działka ewidencyjna nr 242 obręb Ciświca Stara stanowi pas drogowy drogi wewnętrznej – własność Gminy Grodziec. Działka o nr. ewid. 254 obręb Ciświca Stara stanowi pas drogowy drogi gminnej nr G489044P. W km 0+164,95 zaprojektowano skrzyżowanie istniejącej drogi gminnej nr G489044P z projektowaną drogą gminną.

Inwestycja obejmuje budowę nowej drogi gminnej wraz z rozbudową istniejącej drogi gminnej nr G489044P. Załączono skorygowany wniosek.

- Ad. 3) Załączono skorygowaną analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.
- Ad. 4) Zarządca drogi wnioskuje o minimalny, czyli 120 dniowy termin wydania nieruchomości.
- Ad. 5) Załączono oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla działek o nr. ewid. 242 i 254 obręb Ciświca Stara.
- Ad. 6) Na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej: u.d.p., w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Projektowany przekrój drogowy składa się z jezdni oraz poboczy, w związku z czym nie zostaną wykonane fizyczne przeszkody uniemożliwiające zjazd z drogi publicznej na wszystkie z przylegających do pasa drogowego działek. Ponadto niweleta drogi została zaprojektowana na rzędnych zbliżonych do wartości rzędnych istniejącego terenu, przez co nie występują nasypy oraz wykopy uniemożliwiające zjazd z drogi publicznej. Nie ma zatem przeszkód technicznych lub topograficznych do wykonania zjazdu i będzie możliwość zapewnienia faktycznego wjazdu na drogę i zjazdu z niej. Zarządca drogi wykona niezbędne zjazdy do wszystkich posesji na podstawie odrębnych przepisów zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 11 Pr. bud.
- Ad. 7) Ustosunkowanie się do uwag wniesionych w odwołaniu:

Pkt. 1., litera A, tiret pierwsze:

Przedsięwzięcie „Budowa drogi w m. Stara Ciświca” nie zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie § 3 ust. 1 ppkt 62 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.) zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie przedsięwzięć. Inwestycja nie obejmuje budowy drogi o nawierzchni twardej powyżej 1km, w związku z czym nie stanowi przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i nie zachodzi przesłanka do złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla niniejszego przedsięwzięcia.

Pkt. 1., litera A, tiret drugie:

Planowana inwestycja zapewnia przyległym nieruchomościom dostęp do drogi publicznej. Przekrój drogowy składa się z jezdni oraz poboczy, w związku z czym nie zostaną wykonane fizyczne przeszkody uniemożliwiające zjazd z drogi publicznej na wszystkie z przylegających do pasa drogowego działek. Ponadto niweleta drogi została zaprojektowana na rzędnych zbliżonych do wartości rzędnych istniejącego terenu, przez co nie występują nasypy oraz wykopy uniemożliwiające zjazd z drogi publicznej.

Pkt. 1., litera A, tiret trzecie:

Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności uzasadnione jest słusznym interesem społecznym i gospodarczym. Przedsięwzięcie spowoduje poprawę skomunikowania nieruchomości dotychczas nie mających powiązania z drogami publicznymi, co ważne jest zarówno dla mieszkańców, jak i dla służb komunalnych czy ratunkowych.

Pkt. 1., litera B, tiret pierwsze:

Planowana inwestycja zapewni przyległym nieruchomościom dostęp do drogi publicznej w odniesieniu do:

- działki o nr. ewid. XXXX – zarządca drogi przytoczył wyjaśnienie zawarte w Ad. 6) oraz Ad. 7) pkt. 1., litera A, tiret drugie i stwierdził, że nie ma przeszkód technicznych lub topograficznych do wykonania zjazdu i będzie możliwość zapewnienia faktycznego wjazdu na drogę i zjazdu z niej;
- działki o nr. ewid. XXXX - zarządca drogi wyjaśnił, że działka ma obecnie dostęp do drogi publicznej (drogi powiatowej), a po wybudowaniu drogi gminnej posiadać będzie dostęp do dróg publicznych (powiatowej oraz publicznej gminnej); przepisy nie zabraniają, aby nieruchomość posiadała więcej niż jedno połączenie z drogami publicznymi, ponadto inwestycja zapewni dostęp do drogi publicznej nieruchomościom, które nie posiadały bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, tj. działkom o nr. ewid. XXXX, XXXX.

Pkt. 1., litera B, tiret drugie:

Analogicznie do wyjaśnień z Pkt. 1., litera A, tiret pierwsze, dla przedsięwzięcia nie zachodzi potrzeba wydania przez odpowiedni organ decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Pkt. 2.:

Inwestor – zarządca drogi gminnej realizuje budowę drogi gminnej, która służyć będzie mieszkańcom Gminy Grodziec, jak i służbom komunalnym czy ratunkowym.

Pkt. 3. tiret pierwsze:

Postępowania cywilne, które toczą się w odniesieniu do działek przyległych do projektowanego pasa drogowego, nie mają znaczenia przy realizacji inwestycji podlegającej specustawie.

Pkt. 3. tiret drugie:

Zarządca drogi realizuje swoje zadania, z których jednym jest budowa nowych dróg. Zarządca drogi decyduje, jak planowana sieć będzie wyglądać i nie kieruje się zarzucaną mu stronnością, a głównie zaspokojeniem potrzeb mieszkańców oraz służb, którym planowane drogi będą służyć.

Pkt. 3. tiret trzecie:

W stanie istniejącym służby komunalne i ratunkowe nie mają zapewnionego dostępu do nieruchomości objętych wnioskiem. Budowa drogi spełniającej wymogi przejazdu pojazdów służb komunalnych i ratunkowych jest jak najbardziej interesem społecznym.

Pkt. 3. tiret czwarte:

Zakończenie drogi publicznej placem do zawracania nie powoduje braku możliwości rozbudowy drogi w przyszłości.

Po przeanalizowaniu udzielonej odpowiedzi oraz załączonych do niej dokumentów, a także po dokonaniu szczegółowej analizy znajdującej się w aktach sprawy dokumentacji budowlanej, Wojewoda Wielkopolski pismem z 8.04.2025 r. wezwał pełnomocnika zarządcy drogi:

- I. W odniesieniu do treści i załączników wniosku, do:
 - 1) Dostarczenia oryginałów dokumentów, których skany zostały przekazane przy piśmie z 31.03.2025 r..
 - 2) Skorygowania i ujednolicenia wniosku wraz z załącznikami graficznymi w zakresie działek 242 i 254 obr. Ciświca Stara.
- II. W odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu – zwanego dalej: PZT, do:
 - 1) Wykazania spełnienia wymagań 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 w sprawie PTB (w zakresie szczegółowo wskazanym w wezwaniu).
 - 2) Wyjaśnienia czy projektowana droga stanowi ulicę czy drogę zamieszką, w myśl definicji zawartych w § 4 pkt 3 i 24 rozporządzenia w sprawie PTB.
 - 3) Wyjaśnienia czy projektowana nawierzchnia drogi stanowi nawierzchnię gruntową czy twardą, w myśl definicji zawartych w § 4 pkt 11 lit. a i b rozporządzenia w sprawie PTB.
 - 4) Wyjaśnienia zaprojektowania skrzyżowania projektowanej drogi gminnej z drogą wewnętrzną w km 0+164,95 (wylot południowy).
 - 5) Wyjaśnienia braku wskazania typów projektowanych skrzyżowań projektowanej drogi gminnej z: drogą gminną nr G489044P oraz drogą powiatową nr 4320P, o których mowa w § 58 ust. 1 rozporządzenia w sprawie PTB.
 - 6) Wyjaśnienia braku wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, zgodnie z wymaganiami § 18 pkt 1, w związku z § 14 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 z późn. zm.) – zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie PB.
 - 7) Wyjaśnienia braku prawidłowo określonego zasięgu obszaru oddziaływania obiektu przedstawionego w formie opisowej lub graficznej, zgodnie z wymaganiami § 18 pkt 2, w związku z § 14 pkt 8 rozporządzenia w sprawie PB oraz art. 43 ust. 1 u.d.p.
 - 8) Wyjaśnienia zapisu zawartego w pkt. 5.4. części opisowej PZT, dotyczącego nasadzeń rekompensacyjnych.
 - 9) Wyjaśnienia rozbieżności dotyczących symboli użytych do oznaczenia drzew przeznaczonych do wycinki, wskazanych w legendzie oraz części rysunkowej PZT, zgodnie z wymaganiami § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie PB.

- III. W odniesieniu do projektu architektoniczno-budowlanego – zwanego dalej: PAB, do wyjaśnienia zapisów zawartych w pkt 4. części opisowej PAB, zgodnie z którymi: zaprojektowano „ilość pasów ruchu: 1x1”, w stosunku do zapisu „zaprojektowano pasy ruchu o szerokości 2,25 na podstawie § 17 ust. 1 pkt 7” oraz zapisu, zgodnie z którym „szerokość jezdni wynosi 4,5 m” (por. str. 4-5), mając na uwadze wymagania § 15 rozporządzenia w sprawie PTB, a także do wyjaśnienia czy projektowana droga stanowi drogę jednokierunkową, czy dwukierunkową.
- IV. W odniesieniu do załączników projektu budowlanego, do wyjaśnienia braku załączenia opinii organu zarządzającego ruchem w sprawie geometrii drogi.
- V. Wyjaśnienia, w jaki sposób zostanie zapewniony dostęp do drogi publicznej dla działek powstałych po podziale, w przypadku których nie zaprojektowano zjazdów oraz wyjaśnienia, czy budowa przedmiotowej drogi wymusza konieczność budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących.

Pismem z 6.05.2025 r. pełnomocnik zarządcy drogi przedstawił następujące wyjaśnienia i uzupełnienia:

- Ad I. Dostarczył oryginały dokumentów przekazanych przy piśmie z 31.03.2025 r., skorygowany wniosek i mapę z proponowanym przebiegiem drogi oraz wyjaśnił, że działka nr 242 jest przeznaczona do włączenia do pasa drogowego budowanej nowej drogi publicznej, natomiast na działce nr 254 przewiduje się ograniczenie w zajęciu nieruchomości na cel przebudowy innej drogi publicznej - drogi gminnej nr 489044P.
- Ad II. Udzielił szczegółowych wyjaśnień odnośnie przyjętych rozwiązań projektowych i przekazał uzupełniony rysunek PZT.
- Ad III. Wyjaśnił, że projekt budowlany dotyczy budowy drogi zamieszkowej posiadającej jedną jezdnię, jeden pas ruchu i jest to droga dwukierunkowa określana w rozporządzeniu jako 1/1.
- Ad IV. Poinformował, że oczekuje na uzyskanie opinii zarządzającego ruchem.
- Ad V. Wyjaśnił, że ukształtowanie wysokościowe i projektowane elementy pasa drogowego nie będą stanowić technicznych i fizycznych barier uniemożliwiających dostęp do projektowanej drogi publicznej z nieruchomości przyległych do pasa drogowego, niemniej jednak uzupełniono projekt o budowę zjazdów do nieruchomości, w których zachodzi przesłanka do istnienia dojazdów do działek w miejscu przecięcia projektowanej drogi publicznej.

Po przeanalizowaniu udzielonych wyjaśnień Wojewoda Wielkopolski pismem z 6.06.2025 r. wezwał pełnomocnika zarządcy drogi do:

- I. W odniesieniu do treści wniosku i załączników - skorygowania i ujednolicenia wniosku wraz z załącznikami graficznymi w zakresie działek 242 i 254 obr. Ciświca Stara.
- II. W odniesieniu do treści mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi – wyjaśnienia przebiegu linii opisanej jako „zasięg obszaru oddziaływania obiektu”.
- III. W odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu, zwanego dalej: PZT, do:

- 1) Wykazania spełnienia wymagań rozporządzenia w sprawie PTB (w zakresie szczegółowo wskazanym w wezwaniu).
 - 2) Uzupełnienie części opisowej PZT o wskazanie typów projektowanych skrzyżowań.
 - 3) Uzupełnienie części opisowej PZT o projektowane zjazdy zwykłe, w tym opisanie ich projektowanych nawierzchni.
 - 4) Usunięcia rozbieżności pomiędzy częścią opisową PZT (str. 7), a częścią opisową PAB, (str. 4).
 - 5) Wskazania w części opisowej PZT przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu.
 - 6) Prawidłowego określenia zasięgu obszaru oddziaływania obiektu przedstawionego w formie opisowej lub graficznej.
 - 7) Uzupełnienie legendy części rysunkowej PZT, o projektowane zjazdy zwykłe.
 - 8) Wrysowanie w części rysunkowej PZT pochylenia poprzecznego drogi.
 - 9) Wyjaśnienia rozbieżności dot. dat wskazanych w metryce skorygowanej części rysunkowej PZT oraz stronie tytułowej projektu.
- IV.** W odniesieniu do PAB, do usunięcia rozbieżności występujących w pkt 4. części opisowej PAB, w stosunku do zapisu na str. 4-5, a także uzupełnienia opisu o wskazanie czy projektowana droga stanowi drogę jednokierunkową, czy dwukierunkową.
- V.** W odniesieniu do załączników projektu budowlanego, do załączenia opinii organu zarządzającego ruchem w sprawie geometrii drogi.
- VI.** Wyjaśnienia, w jaki sposób zostanie zapewniony dostęp do drogi publicznej dla działek powstałych po podziale, w przypadku których nie zaprojektowano zjazdów, tj. dla działek o nr ewid.: XXXX, XXXX, obręb Ciświca Stara.

Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 18.03.2025 r. i wskazał nowy termin jej załatwienia do 8.08.2025 r.

Pismem z 2.07.2025 r. pełnomocnik zarządcy drogi udzielił następującej odpowiedzi:

- Ad I. Załączył skorygowany wniosek, rysunek PZT i mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi.
- Ad II. Przekazał skorygowaną stronę opisu do PZT z określeniem zasięgu obszaru oddziaływania obiektu.
- Ad III. Przekazał skorygowane i uzupełnione elementy dokumentacji projektowej.
- Ad IV. Przekazał skorygowane strony 4. i 5. w zakresie ujednolicenia zapisów o projektowanej jezdni jednopasowej, dwukierunkowej.
- Ad V. Załączył opinię organu zarządzającego ruchem oraz wskazał, że uwaga Starosty Konińskiego została uwzględniona w załączonym do pisma rysunku PZT poprzez zwiększenie promieni łuków na skrzyżowaniu do R=6m.
- Ad VI. Uzupełnił rysunek PZT o zjazd na działkę nr po podziale XXXX i wyjaśnił, że działka nr XXXX (po podziale) posiada w stanie istniejącym zjazd bezpośrednio z drogi powiatowej nr 4320P.

Ponadto pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił, że w opisie do PZT(strona 7) doprecyzowano zapis o południowym wlocie projektowanego skrzyżowania w km 0+164,95 poprzez informację, że jest to połączenie projektowanej drogi z ogólnodostępną gminną drogą wewnętrzną, która stanowi kontynuację projektowanej drogi gminnej.

Po przeanalizowaniu udzielonych wyjaśnień i przekazanych materiałów Wojewoda Wielkopolski pismem z 18.07.2025 r. wezwał pełnomocnika zarządcy drogi do:

- I. W odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu, zwanego dalej: PZT, do:
 - 1) Przedłożenia dla projektowanego skrzyżowania w km 0+164,95 wycinka części rysunkowej PZT w większej skali.
 - 2) Określenia przekrojów drogowych, o których mowa w § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie PTB, dla południowego i wschodniego wylotu skrzyżowania w km 0+164,95, a także wskazania czy drogi, dla których zaprojektowano ww. wyloty są drogami jednokierunkowymi czy dwukierunkowymi.
 - 3) Wskazania projektowanej klasy drogi, zgodnie z § 11 rozporządzenia w sprawie PTB, dla południowego wylotu skrzyżowania w km 0+164,95.
 - 4) Wykazania spełnienia wymagań § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie PTB, w zakresie zapewnienia odpowiednich szerokości pasów ruchu na południowym i wschodnim wlocie skrzyżowania w km 0+164,95.
- II. W odniesieniu do załączników projektu budowlanego, do:
 - 1) Załączenia aktualnej opinii organu zarządzającego ruchem w sprawie geometrii drogi, z uwagi na zmianę geometrii skrzyżowania.
 - 2) Aktualizacji spisu załączników projektu budowlanego o ww. opinie organu zarządzającego ruchem.

Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 6.06.2025 r. i wskazał nowy termin jej załatwienia do 8.10.2025 r.

Pismem z 13.08.2025 r. pełnomocnik zarządcy drogi udzielił niezbędnych wyjaśnień oraz przekazał dokumenty wskazane w powyższym wezwaniu.

Pismem z 12.09.2025 r. Wojewoda Wielkopolski wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do:

- 1) Uzupełnienia pkt. 3.3. części opisowej PZT o informacje zawarte w ww. wyjaśnieniach.
- 2) Oświadczenia, czy wprowadzone zmiany w części rysunkowej i opisowej projektu budowlanego wymagają dalszych zmian w PAB oraz aktualizacji opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów dołączonych do projektu.
- 3) Dostarczenia dodatkowych egzemplarzy uzupełnionych dokumentów mających stanowić załączniki do decyzji organu II instancji.

Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 22.09.2025 r. przekazał uzupełnione i skorygowane elementy dokumentacji projektowej.

Biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienia i wprowadzane korekty, Wojewoda Wielkopolski ostatecznie uznał zgromadzoną dokumentację za kompletną.

Działając w oparciu o art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, organ II instancji pismem z 7.10.2025 r. zawiadomił zarządcę drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - wypisy z EGiB z 3.10.2025 r.) o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, wyznaczając termin zapoznania się z aktami i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji do 31.10.2025 r. Jednocześnie organ wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 21.11.2025 r.

Pozostałe strony organ zawiadomił w drodze obwieszczenia, które zostało umieszczone na tablicy ogłoszeń WUW w Poznaniu od 10.10.2025 r. do 28.10.2025 r. w BIP WUW w Poznaniu od 10.10.2025 r. do 24.10.2025 r. na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego w Koninie od 10.10.2025 r. do 24.10.2025 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UG Grodziec od 10.10.2025 r. do 24.10.2025 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 10.10.2025 r. w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”).

W tym miejscu wskazać należy, że stronami postępowania odwoławczego są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych zaskarżoną decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie.

Do dnia wydania niniejszej decyzji strony postępowania (w tym odwołujący oraz ich pełnomocnik) nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wniosły uwag. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

Po zbadaniu wniosku uzupełnionego i skorygowanego w toku postępowania odwoławczego organ II instancji stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek został złożony po uzyskaniu opinii: Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 2152/24 z 13.06.2024 r., znak: DI-IV.8012.152.2024), Zarządu Powiatu Konińskiego (Uchwała Nr 22/2024 z 13.06.2024 r.) i Wójta Gminy Grodziec (postanowienie z 26.08.2024 r., znak: GK.7226.44.2024).

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii wójta/burmistrza/prezydenta miasta należy wskazać, że w analizowanym przypadku zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskane opinii Wójta Gminy Grodziec nie było niezbędne.

Zgodnie z wymogami art. 11d specustawy, wniosek winien zawierać następujące elementy: mapę w skali co najmniej 1:5000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi,

z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania przedmiotowej drogi z innymi drogami publicznymi (zawierającą określenia kategorii dróg oraz sposób ich powiązania z projektowaną drogą), mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, 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 Pr. bud., aktualne na dzień opracowania projektu.

Wszystkie wymagane w niniejszej sprawie elementy wniosku (uzupełnione i skorygowane w toku postępowania odwoławczego) znajdują się w aktach sprawy.

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

- opinia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (WUOZ Delegatura w Koninie) z 4.06.2024 r. (znak: Ko.WA.5152.1525.2.2024),
- pismo Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu Nr 2103/24 z 18.06.2024 r. (znak: CWCR.OZ.Poz.-SLog.0732.235.2024).

W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z art. 11d ust. 1 pkt. 7a i 7b, pkt 8 lit. a, b, c, d, e, g, ga oraz art. 11d ust. 1 pkt 9 i art. 11d ust. 4 specustawy.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji organ II instancji stwierdził, co następuje:

Decyzja Starosty Konińskiego została wydana na podstawie ustawy mającej charakter wyjątkowy i epizodyczny, której celem jest uproszczenie i przyspieszenie procedur dotyczących wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy dróg publicznych, w tym przyspieszenie 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 Konińskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Wójta Gminy Grodziec. Organ I instancji prawidłowo określił przedmiot inwestycji.

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

- 1) Decyzja Starosty Konińskiego tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1

specustawy. Organ I instancji w punkcie I. na stronie 1. ustalił wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, jednak z uwagi na niedoprecyzowanie zapisów dotyczących projektowanego skrzyżowania z drogą gminną oraz dokonaną w toku postępowania korektę analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi organ II instancji uznał za konieczne skorygowanie zapisów punktu I.2. zaskarżonej decyzji.

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

Z uwagi na wskazanie w punkcie II.2. wszystkich nieruchomości objętych inwestycją, w tym nieruchomości lub ich części nieobjętych liniami rozgraniczającymi teren (granicą projektowanego pasa drogowego), jak również z uwagi na dokonaną w toku postępowania odwoławczego korektę wniosku i załącznika graficznego - mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi - organ II instancji uznał za konieczne stosowne skorygowanie zapisów punktu II.2. zaskarżonej decyzji oraz uchylenie i zastąpienie załącznika graficznego pn. „Mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi” ukazującego linie rozgraniczające teren (Nr rysunku: 1).

- 3) Decyzja Starosty Konińskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy.

W punkcie III. na stronach 1.÷2. decyzji organ prawidłowo ustalił warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska oraz nie ustalił – wobec braku takiej potrzeby – warunków wynikających z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.

- 4) Decyzja Starosty Konińskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w punkcie IV. na stronie 2. prawidłowo ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z Pr. bud.

- 5) Decyzja Starosty Konińskiego tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy. Organ I instancji w punkcie V. na stronach 3.÷4. prawidłowo zatwierdził podział nieruchomości, przedstawiony na załączonej do wniosku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, opatrzonej stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, jednak nie wskazał daty przyjęcia mapy do zasobu oraz identyfikatora ewidencyjnego operatu technicznego.

W związku z powyższym organ II instancji uznał za celowe uzupełnienie zapisów punktu V.1. decyzji w tym zakresie.

Na marginesie jedynie należy zauważyć, że wskazanie w punkcie V.3. powierzchni działek przed i po podziale jest zbędne i stanowi powielenie informacji znajdujących się na mapie z projektem podziału nieruchomości, będącej integralną częścią decyzji.

- 6) Decyzja Starosty Konińskiego spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy. Organ I instancji w punkcie VI. na stronie 3. prawidłowo wskazał części nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Grodziec.

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

W punkcie VII. na stronie 3. decyzji Starosta Koniński zatwierdził PZT i PAB, jednak z uwagi na dokonane w toku postępowania naprawczego korekty i uzupełnienia organ II instancji uznał za konieczne uchylenie i zastąpienie wybranych elementów dokumentacji budowlanej.

- 8) Decyzja Starosty Konińskiego 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 - wobec braku takiej potrzeby - nie ustalił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz prawidłowo ustalił okres użytkowania tych obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy);
 - w punkcie X. organ I instancji prawidłowo ustalił obowiązek i terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także zezwolił na wykonanie tych rozbiórek (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j ustawy);
 - w punkcie XI. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby – nie określił szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie;
 - w punkcie XII. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby – nie określił obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu;
 - w punkcie XIII. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby – nie określił obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub rządzeń melioracji wodnych szczegółowych, jednak w treści ww. punktu omyłkowo zawarł zapis dotyczący sieci uzbrojenia terenu, w związku z czym organ II instancji uznał za konieczne stosowne skorygowanie tego zapisu;
 - w punkcie XIV. organ I instancji określił obowiązek przebudowy innej drogi publicznej (drogi powiatowej), zezwolił na jego wykonanie i zgodnie z wnioskiem ograniczył sposób korzystania z nieruchomości (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j specustawy), jednak z uwagi na dokonaną w toku postępowania odwoławczego korektę wniosku i mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, a także wyjaśnienie, że na działce nr ewid. 254, dla której inwestor przedłożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przewiduje się przebudowę innej drogi publicznej (drogi gminnej nr 489044P), organ II instancji uznał za konieczne stosowne skorygowanie zapisów punktu XIV.;
 - w punkcie XV. organ I instancji w sposób niezgodny z wnioskiem określił obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów. Analizowana inwestycja nie obejmuje budowy lub przebudowy zjazdów poza liniami rozgraniczającymi teren, w związku z czym organ II instancji uznał za konieczne uchylenie punktu XV. zaskarżonej decyzji.
- 9) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 20a specustawy.

10) W punkcie XVII. organ I instancji prawidłowo określił termin wydania nieruchomości (por. art. 16 ust. 2 specustawy) oraz prawidłowo nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności (por. 17 ust. 2 specustawy).

Dokonując analizy decyzji Starosty Konińskiego organ II instancji stwierdził, że narusza ona przepis art. 107 § 1 k.p.a. poprzez brak oznaczenia stron postępowania.

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

Bez wątpienia stronami postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej są, poza inwestorem, właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem, natomiast „pozostałymi stronami”, o których mowa w art. 11d ust. 5 specustawy, są podmioty mające inne prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren projektowanej drogi publicznej oraz publiczne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające nieruchomości publiczne w trwałym zarządzie. Ponadto, co wynika z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy, stronami omawianego postępowania są także właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi, ale w stosunku do których ustala się w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązek budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także obowiązek dokonania budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych lub zjazdów, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e-h specustawy. Reasumując, krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu ustala się w oparciu o przepisy art. 11d ust. 5, 6, 7 i 8 specustawy oraz art. 28 k.p.a. co oznacza, że stronami postępowania są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26.06.2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 167/12). Powyższa informacja winna się znaleźć w uzasadnieniu decyzji.

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

Z uwagi na szerokie spektrum konsekwencji prawnych braku oznaczenia strony bądź błędnego jej oznaczenia w treści decyzji administracyjnej, ocena skutków tego uchybienia nie może być dokonana w oderwaniu od okoliczności sprawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 4.04.2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1232/11). W związku

z tym organ II instancji rozważył, co następuje:

Artykuł 11c specustawy stanowi, że do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a. z zastrzeżeniem przepisów specustawy, co oznacza, że przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie tylko w takim zakresie, który nie został uregulowany przepisami specustawy. Ustawodawca przyznał zatem pierwszeństwo w stosowaniu przepisom procesowym specustawy, jako *lex specialis* wobec przepisów k.p.a. Zasada ta znajduje zastosowanie m.in. w odniesieniu do kwestii ustalania kręgu stron oraz zawiadamiania ich o wszczęciu postępowania i o wydaniu decyzji.

Każda decyzja administracyjna winna zawierać oznaczenie strony lub stron (co wynika wprost z art. 107 § 1 pkt 3 k.p.a.), jednak ich wskazanie - zwłaszcza w przypadku decyzji wydawanych na podstawie tzw. specustaw - nie oznacza automatycznie ustalenia zamkniętego kręgu stron. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest bowiem możliwe imienne wskazanie wszystkich jego stron.

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

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

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

W analizowanym przypadku zarówno właściele lub użytkownicy rzeczy nieruchomości, jak i „pozostałe strony”, nie widniejące w katastrze nieruchomości, zostali prawidłowo zawiadomieni o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji Starosty Konińskiego. Ponadto w decyzji Starosty Konińskiego wskazano wszystkie nieruchomości objęte

inwestycją. Można więc uznać, że decyzja Starosty Konińskiego skierowana została do wszystkich stron postępowania. W toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, jak również w toku postępowania odwoławczego, nie doszło do ujawnienia nieznaney organowi strony lub stron.

Reasumując, brak oznaczenia stron w decyzji Starosty Konińskiego, mimo że stanowi naruszenie art. 107 § 1 k.p.a., w analizowanym przypadku nie miał wpływu ani na przebieg postępowania, ani na treść rozstrzygnięcia merytorycznego, tak więc nie wpływa w sposób istotny na wynik sprawy, a tym samym nie stanowi postawy do uchylecia decyzji Starosty Konińskiego.

Uzasadnienie decyzji zawiera opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, tj. opis złożonego wniosku i przebiegu postępowania, a także przytoczenie uwag wniesionych przez strony postępowania oraz stanowisko organu I instancji w tym zakresie.

Organ I instancji nie odniósł się jednak w żaden sposób do wymogów art. 96 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.), zwanej dalej: u.i.o.ś. Należy jednak zauważyć, że omawiana inwestycja drogowa, której łączna długość nie przekracza 1 km, nie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Odnośnie braku odniesienia do art. 96 ust. 1 i 2 u.i.o.ś. po rozważeniu, czy planowane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 oraz po zapoznaniu się z publicznie dostępnymi mapami obszarów chronionych (udostępnionych przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska) organ II instancji stwierdził, że inwestycja przebiega przez Pyzdrowski Obszar Chronionego Krajobrazu, jednak poza obszarami Natura 2000. Biorąc pod uwagę zakres i lokalizację planowanej inwestycji – zlokalizowanej w obrębie miejscowości, poza obszarem leśnym, na przekształconych antropogenicznie terenach rolnych, w sąsiedztwie istniejącej drogi powiatowej oraz po śladzie istniejącej drogi gminnej wewnętrznej – stwierdzono, że realizacja inwestycji nie spowoduje znaczącego zagrożenia dla środowiska (por. pkt 8. części opisowej PZT) oraz nie narusza zakazów zawartych w Uchwale Nr 53 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Koninie z 29.01.1986 r. w sprawie ustanowienia obszarów krajobrazu chronionego na terenie województwa konińskiego i zasad korzystania z tych terenów (Dz. Urz. WRN w Koninie Nr 1 poz. 2), zmienionej Rozporządzeniem Nr 14 Wojewody Konińskiego z 23.07.1998 r. (Dz. Urz. Woj. Konińskiego Nr 28 poz. 144).

W związku z powyższym brak odniesienia do wyżej wskazanych przepisów u.i.o.ś., aczkolwiek stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 3 k.p.a., pozostaje bez wpływu na ostateczną treść rozstrzygnięcia.

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

W odniesieniu do oświadczenia zarządcy drogi o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, dotyczących działek o nr. ewid. 254 i 242 obr. 0008 Ciświca Stara stwierdzono, że przedmiotowe działki stanowią własność Gminy Grodziec. Zarządca drogi nie wskazał tych działek jako nieruchomości lub ich części, które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub z których korzystanie będzie ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 3a i 3b specustawy wnioskodawca określa nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz z których korzystanie będzie ograniczone. Organ wydający decyzję ZRID związany wnioskiem złożonym przez zarządcę drogi i nie jest uprawniony do kwestionowania tego, że wobec części nieruchomości objętych inwestycją nie wnioskowano o ich przejście z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, a przedłożono 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.

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

W odniesieniu do działek, dla których przedłożono oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, decyzja ZRID nie wywołuje skutków w postaci wygaśnięcia trwałego zarządu, wypowiedzenia umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia oraz ustanowienia trwałego zarządu oraz skutków związanych z wydaniem nieruchomości, opróżnieniem lokali i innych pomieszczeń oraz objęciem nieruchomości w posiadanie (art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 3 pkt. 1 i 2, art. 19, art. 20 specustawy).

Ustalenia niniejszej decyzji w zakresie, w którym uchylono decyzję Starosty Konińskiego i orzeczono w sprawie, nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a., ponieważ zasadnicze rozstrzygnięcia decyzji pozostają zgodne z wnioskiem zarządcy drogi oraz decyzją organu I instancji. Zarówno przedmiot inwestycji jak i jej lokalizacja (z wyjątkiem uporządkowania oznaczeń i opisów, doprojektowania zjazdów w obrębie projektowanego pasa drogowego oraz korekty promieni łuków

na skrzyżowaniu z drogą gminną) pozostają takie same jak we wniosku rozpatrywanym w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji.

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.

Odnosnie zarzutów obraży przepisów art. 11d ust. 1 pkt 8 i 9 specustawy i art. 35 ust. 1 pkt 1, 2, 3 Pr. bud. należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że zarzut dotyczący niewydania decyzji „w oparciu o wszelkie niezbędne opinie, w tym decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji” jest sformułowany w sposób ogólny i nie zawiera wskazania konkretnych opinii lub innych dokumentów, które zdaniem pełnomocnika odwołujących winny być dostarczone czy uwzględnione. Pełnomocnik odwołujących nie precyzuje również, jakie wymagania ochrony środowiska nie zostały jego zdaniem wzięte pod uwagę w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji Starosty Konińskiego.

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację analizowanej inwestycji drogowej dołączono opinie wymagane na podstawie przepisów specustawy, przy czym w tym przypadku nie stwierdzono potrzeby dołączenia dokumentów wynikających z art. 11d ust. 1 pkt. 7a i 7b, pkt 8 lit. a, b, c, d, e, g, ga oraz art. 11d ust. 1 pkt 9 i art. 11d ust. 4 specustawy.

Organ II instancji w pełni aprobuje wyjaśnienia złożone w tej sprawie przez pełnomocnika zarządcy drogi i przychyła się do stanowiska, że inwestycja nie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zostały szczegółowo i jednoznacznie określone w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć, w którym wymienione są m.in. autostrady i drogi ekspresowe, inne drogi o nie mniej niż czterech pasach ruchu i długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku oraz zmiana przebiegu lub rozbudowa istniejącej drogi o dwóch pasach ruchu do co najmniej czterech pasów ruchu na długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku oraz pozostałe drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km.

Przedsięwzięcie pn. „Budowa drogi w m. Stara Ciświca” obejmuje drogę o długości ok. 282 m, tak więc nie jest zaliczana do przedsięwzięć określonych w ww. rozporządzeniu i w związku z tym obowiązujące przepisy prawa nie nakładają obowiązku przedłożenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do wniosku o wydanie decyzji ZRID dla przedmiotowej inwestycji drogowej.

III.

Odnosnie zarzutów naruszenia przepisów art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 7 Pr. bud. oraz naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 Pr. bud. w zw. z art. 11i ust. 1 specustawy, które pełnomocnik odwołujących wiąże z brakiem zaprojektowania dojazdu do działki XXXX, co w opinii pełnomocnika odwołujących oznacza brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej i stanowi rażące naruszenie prawa oraz naruszenie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy w pierwszej kolejności wskazać, że art. 5 ust. 1 pkt 7 Pr. bud. dotyczy zapewnienia ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską, natomiast art. 5 ust. 1 pkt 1 Pr. bud. dotyczy podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych. Z treści odwołania oraz z powiązania ww. zarzutów z art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy wynika, że pełnomocnik odwołujących miał w tym przypadku na myśli art. 5 ust. 1 pkt 9, dotyczący zapewnienia poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienia dostępu do drogi publicznej.

Odnosnie kwestii zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla działki o nr. ewid. XXXX należy przede wszystkim wskazać, że działka ta nie stanowi własności odwołujących.

Jak wskazano w wyrokach NSA z 4.10.2016 r. i 2.07.2019 r. (sygn. akt: II OSK 1412/16 i II OSK 1067/19), zakres prowadzonego postępowania weryfikacyjnego musi ściśle odpowiadać interesowi prawnemu podmiotu kwestionującego decyzję dotyczącą inwestycji liniowej. Inwestycje tego typu mają złożony charakter, a inwestor działa w interesie publicznym, tym samym odwołanie od decyzji wydawanych w postępowaniach dotyczących inwestycji liniowych należy rozpatrywać z uwzględnieniem prymatu interesu publicznego tylko w odniesieniu do konkretnego interesu prawnego odwołującego się.

Rozwinięcie tej myśli można znaleźć w wyroku WSA w Warszawie z 28.06.2019 r. (sygn. akt VII SA/Wa 941/19): „Podkreślić należy, że w przypadku inwestycji liniowych, w tym drogowych, zakres chronionego interesu prawnego stron jest zasadniczo determinowany tym, na ile przedmiotowa inwestycja oddziałuje na ich prawa rzeczowe wynikające zwłaszcza z własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 11i ust. 1 specustawy drogowej, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Powyższe powoduje, że o tym, czy dany podmiot jest stroną danego postępowania, czy nie i jakie w tym zakresie uzyskuje uprawnienia procesowe, decyduje przysługujący mu interes prawny. Jego realność i konkretność powoduje, że decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej wydana w postępowaniu prowadzonym w trybie specustawy drogowej może podlegać badaniu na żądanie strony tylko w tej części, w której odnosi się ona do jej interesu prawnego (por. wyrok NSA z 6.01.2006 r., sygn. akt II OSK 364/05; wyrok NSA z 29.11.2013 r., sygn. akt II OSK 1539/12)”. W tym miejscu wypada także zacytować wyrok WSA w Warszawie z 22.01.2020 r. (sygn. akt VII SA/Wa 2629/19): „Należy też przy tym uwzględnić, że przy tego rodzaju inwestycji, mającej charakter liniowy, podmiot zainteresowany może kwestionować wydane

rozstrzygnięcie jedynie w takim zakresie, który go dotyczy. Inaczej mówiąc, dany podmiot, wywodzący swój interes prawny np. z prawa własności nieruchomości X, nie może podnosić zarzutów i kwestionować decyzji ZRID w zakresie, w jakim ta odnosi się do nieruchomości Y należącej do innego podmiotu. Wykraczałoby to poza uprawnienia jakie przysługują podmiotowi władającemu działką X”.

Jedynie z ostrożności procesowej należy więc wyjaśnić, że działka o nr. ewid. XXXX nie była objęta wnioskiem o wydanie decyzji ZRID oraz nie podlegała podziałowi w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji Starosty Konińskiego. Sąsiaduje ona ze stanowiącymi własność odwołujących działkami o nr. ewid. XXXX i XXXX, na których realizowana ma być inwestycja drogowa. Co więcej, w stanie istniejącym działka o nr. ewid. XXXX nie sąsiaduje z żadną drogą publiczną, a więc bezpośredni dostęp do takiej drogi uzyska dopiero po zrealizowaniu analizowanej inwestycji drogowej.

W tym miejscu należy również wyjaśnić zasadniczą różnicę pomiędzy pojęciem „dostępu do drogi publicznej” a pojęciem „zjazdu z drogi publicznej”. Podkreślić też należy, że zapewnienie dostępu do drogi publicznej nie jest równoznaczne z wybudowaniem zjazdu. Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Ustawowa definicja dostępu do drogi publicznej jest zupełna (zawiera wszelkie warunki, które muszą być spełnione, aby stwierdzić, czy dany grunt ma dostęp do drogi publicznej).

Dostęp bezpośredni do drogi publicznej polega na tym, że położenie nieruchomości względem drogi zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej (zapewnienie dojazdu) bez konieczności korzystania z innych nieruchomości. Dostęp pośredni polega natomiast na zapewnieniu dojazdu do drogi publicznej poprzez teren innej działki (obciążonej odpowiednią służebnością) lub poprzez drogę wewnętrzną.

„Dostęp do drogi publicznej” jest więc pojęciem szerszym niż „zjazd z drogi publicznej”.

Zjazd jest pojęciem zdefiniowanym w art. 4 pkt 8 u.d.p., zgodnie z którym jest to część drogi publicznej łącząca jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiąca bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Budowa zjazdu pozwala więc właścicielowi nieruchomości na praktyczne skonsumowanie przysługującego mu prawa dostępu do drogi publicznej. Należy jednak odróżnić zjazd o charakterze faktycznym (istniejący bez uzyskania zezwolenia na jego lokalizację i budowę) od zjazdu o charakterze prawnym, tj. gdy właściciel działki uzyskał zgodę właściwego zarządcy drogi na jego lokalizację, a następnie zgodę na jego budowę. Obowiązek uzyskania zgody na lokalizację zjazdu z drogi publicznej, a następnie na jego budowę wynika z art. 29 ust. 3 u.d.p. (por. wyrok NSA z 28.03.2017 r., sygn. akt II OSK 1959/15). Sama faktyczna

możliwość zjeżdżania z drogi w jakimś miejscu nie powoduje powstania (nawet jako samowola budowlana) zjazdu rozumianego jako obiekt budowlany, tak samo jak przejeżdżanie przez nieruchomość nie powoduje, że powstaje droga.

Zgodnie z art. 29 u.d.p., utrzymanie, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właścicieli lub użytkowników posesji przyległych do drogi publicznej, które są obsługiwane przez ten zjazd. Wyjątek stanowi przebudowa zjazdu wymuszona przy rozbudowie lub przebudowie drogi. Wtedy obowiązek dostosowania istniejącego zjazdu do nowych parametrów drogi spoczywa na zarządcy drogi.

Skoro jednak w stanie istniejącym działka nr ewid. XXXX nie sąsiadowała z żadną drogą publiczną, to również nie posiadała legalnego zjazdu. Pełnomocnik odwołujących również nie wykazał istnienia takiego zjazdu.

W analizowanym przypadku na inwestorze ciążył więc jedynie obowiązek niepozbawiania nieruchomości powstałych w wyniku podziałów dostępu do drogi publicznej - czego nie uczynił. Jak wyjaśnił pełnomocnik zarządcy drogi, przyjęte rozwiązania projektowe nie uniemożliwiają właścicielom nieruchomości wykonania zjazdu na drogę publiczną - właściciel nieruchomości miałby więc możliwość wystąpienia do zarządcy drogi o decyzję lokalizacyjną na zjazd w trybie przewidzianym przepisami u.d.p. Co więcej, w toku postępowania odwoławczego pełnomocnik zarządcy drogi uzupełnił projekt drogi o zjazdy zwykłe na działki nr ewid. XXXX, XXXX (powstały z podziału działki nr ewid. XXXX) i XXXX (powstały z podziału działki nr ewid. XXXX).

Powiązany z wyżej przytoczonymi zarzutami zarzut braku uwzględnienia, że działka XXXX ma już dostęp do drogi publicznej, w związku z tym braku interesu dla nowej publicznej inwestycji, jest w tym kontekście całkowicie niezrozumiały.

IV.

Nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia art. 17 specustawy poprzez błędne przyjęcie, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności było uzasadnione słusznym interesem społecznym lub gospodarczym.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy właściwy organ nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA z 11.09.2013 r., sygn. akt II OSK 1757/13; czy wyrok WSA w Poznaniu z 26.11.2015 r., sygn. akt IV SA/Po 352/15), literalna wykładania powyższego przepisu wskazuje, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności jest obligatoryjne, jeżeli zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 specustawy od regulacji dotyczącej nadawania

decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 k.p.a., gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Podkreślić należy, że ocena, czy taki interes ma miejsce, została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym specustawa nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Istotne jest to, czy dana okoliczność może być uznana za okoliczność wskazującą na istnienie interesu społecznego lub gospodarczego. Co więcej, przesłanki interesu społecznego lub interesu gospodarczego nie muszą wystąpić łącznie, wystarczające jest bowiem wystąpienie tylko jednej z nich.

Jeżeli wnioskodawca wskaże na interes społeczny polegający np. na ochronie życia i zdrowia ludzkiego poprzez poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, lub na własny interes polegający na konieczności wybudowania drogi w określonym terminie ze względu na sposób finansowania inwestycji, a organ I instancji uzna, że wystąpiły przesłanki do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, to specustawa nie daje jasnych podstaw kontroli takiego rozstrzygnięcia. Z tego faktu nie można jednak czynić zarzutu organom, a tylko ustawodawcy (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 8.11.2012 r., sygn. akt II SA/Rz 740/11).

W analizowanej sprawie zarządca drogi powołał się na poprawę bezpieczeństwa mieszkańców oraz poprawę skomunikowania nieruchomości dotychczas nie mających powiązania z drogami publicznymi. Organ I instancji uznał te przesłanki za wystarczające do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. W ocenie organu II instancji brak jest podstaw prawnych do negowania takiego rozstrzygnięcia.

Ustosunkowując się do zarzutów wniesionych w odwołaniu, pełnomocnik zarządcy drogi wskazał, że poprawa skomunikowania nieruchomości dotychczas nie mających powiązania z drogami publicznymi jest ważna zarówno dla mieszkańców, jak i dla służb komunalnych czy ratunkowych. Organ II instancji przychylił się w tym zakresie do stanowiska pełnomocnika zarządcy drogi. Nie sposób zaprzeczyć, że zapewnienie możliwości dojazdu do poszczególnych nieruchomości przez służby komunalne i ratunkowe stanowi okoliczność wskazującą na istnienie interesu społecznego.

V.

Odnosząc się do dalszych zarzutów, dotyczących naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 7, 8, 9, 10, 28, 77 §1 i 80 k.p.a., jak również niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności faktycznych, które mają wpływ na treść decyzji, w tym błędne uznanie, że inwestor przedłożył pełną dokumentację, a inwestycja spełnia wymogi przewidziane prawem należy w pierwszej kolejności zauważyć, że zarzuty sformułowane w punktach 2. i 3. odwołania mają naturę ogólną i nie są powiązane ze wskazaniem konkretnych naruszeń prawa.

Pełnomocnik odwołujących uzasadnia powyższe zarzuty przekonaniem o braku konieczności prowadzenia postępowania administracyjnego oraz braku zasadności realizacji inwestycji.

Wyjaśnić więc przede wszystkim należy, że przedmiotem inwestycji objętej zaskarżoną decyzją jest budowa gminnej drogi publicznej, a więc drogi ogólnego użytku publicznego, z której może korzystać każdy, i której budowa ma nastąpić z inicjatywy właściwego zarządcy drogi, tj. Wójta Gminy Grodziec.

Zastosowanie mają tutaj zasady opisane w punkcie I. niniejszego uzasadnienia - o przebiegu drogi decyduje jej zarządca, a rolą organu administracji architektoniczno-budowlanej jest jedynie ocena kompletności wniosku oraz zgodności inwestycji z prawem. 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 wyznaczonych przepisami prawa.

Zarówno organ I instancji, jak i organ odwoławczy, mogły więc działać tylko w granicach tego wniosku, nie mając możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji zaproponowaną przez wnioskodawcę, jak również nie mając podstaw do badania wskazanych przez pełnomocnika odwołujących okoliczności dotyczących postępowania cywilnego w sprawie ustanowienia służebności drogi koniecznej (nota bene pełnomocnik odwołujących nie wskazał nieruchomości, których dotyczy to postępowanie), jak również korzyści, których zdaniem pełnomocnika odwołujących miałyby przysporzyć budowa drogi „tylko jednej ze stron”. Nie znajduje też podstaw zarzut braku wykazania przez organ wystąpienia „koniecznych i wymaganych prawem przesłanek”, które zdaniem pełnomocnika odwołujących miałyby polegać na wykazaniu, że w analizowanej sprawie zachodzi interes gospodarczy i społeczny. Argument, że projektowana droga jest zakończona bez przełotu i nie ma możliwości jej dalszej rozbudowy jest z kolei całkowicie niezrozumiały – żaden przepis prawa nie zabrania bowiem realizacji drogi nieprzełotowej, a na możliwość realizacji takiej drogi wskazuje np. § 22 rozporządzenia w sprawie PTB, który stanowi, że nieprzełotową drogę projektuje się w sposób umożliwiający zawrócenie pojazdu miarodajnego.

Ze względu na treść art. 11e specustawy nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od uzyskania wyjaśnień odnośnie przyczyn lokalizacji drogi w wybranym przez zarządcę drogi miejscu czy wykazania przez niego zasadności planowanej inwestycji.

W tym miejscu należy 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 całych 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 wyłączonego; 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 - wyłączonego. 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 wyłączonego nieruchomości może unicestwić całą inwestycję.

Reasumując, osobiste zapatrywania stron postępowania co do zasadności budowy drogi nie mogą stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego. Żaden przepis prawa nie uzależnia bowiem możliwości wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uzyskania akceptacji stron postępowania i przekonania ich, że budowa drogi jest zasadna. Wszelkie tego typu zarzuty czy oczekiwania nie mogą więc zostać uwzględnione w niniejszym postępowaniu.

W dalszej kolejności pełnomocnik odwołujących zarzuca niedokonanie dostatecznej analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi oraz nieokreślenie dostatecznie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, przy czym w żaden sposób nie precyzuje, na jakiej podstawie uznaje ww. elementy wniosku za niedostateczne.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że analiza powiązania drogi z innymi drogami publicznymi oraz określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu stanowią obowiązkowe elementy wniosku o wydanie decyzji ZRID (por. art. 11d ust 1 pkt 2 i 4 specustawy), przy czym specustawa nie precyzuje ani formy, ani zakresu tych elementów.

Na marginesie jedynie należy wskazać, że analiza powiązania drogi z innymi drogami publicznymi została uzupełniona w toku postępowania odwoławczego – co wskazano wyżej w niniejszej decyzji.

Z ostrożności procesowej organ II instancji dokonał oceny zasadności części nieruchomości stanowiących własność odwołujących i stwierdził, że na działce o nr. ewid. XXXX powstałej w wyniku podziału działki nr ewid. XXXX obr. 0008 Ciświca Stara zaprojektowano jezdnię, pobocze gruntowe i zjazdu, a na działce na działce o nr. ewid. XXXX powstałej w wyniku podziału działki nr ewid. XXXX obr. 0008 Ciświca Stara zaprojektowano jezdnię, pobocze gruntowe, zjazd i zieleń przydrożną. Zakres wyłączenia znajduje więc uzasadnienie w załączonej do wniosku dokumentacji budowlanej.

Elementy układu drogowego zaprojektowane na częściach nieruchomości stanowiących własność odwołujących nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od całości inwestycji drogowej, której są integralną częścią. Jezdnie, pobocza, zjazdy i zieleń przydrożna, zaprojektowane na terenie ww. nieruchomości, nie funkcjonują w próżni. Przeciwnie, stanowią nierozzerwalną całość układu drogowego i służą obsłudze wszystkich uczestników ruchu drogowego, zarówno poruszających się pojazdami jak i pieszych.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane okoliczności stwierdzić należy, że w analizowanym przypadku brak było podstaw do odmowy udzielenia zgody na realizację inwestycji drogowej lub do zmiany lokalizacji drogi (rezygnację z zajęcia części nieruchomości stanowiących własność odwołujących). Organ II instancji, nie będąc uprawnionym do oceny racjonalności rozwiązań przyjętych przez właściwego zarządcę drogi, nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że kształt inwestycji narusza normy prawne.

V.

Odnosnie żądania zasądzenie na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania wg norm przepisanych oraz wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu wydania prawomocnego wyroku należy wskazać, że ww. żądania, odnoszące się do postępowania sądowoadministracyjnego, nie znajdują zastosowania w postępowaniu odwoławczym.

VI.

Jak szeroko podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok WSA w Łodzi z 29.04.2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08, LEX nr 549458).

Zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy Pr. bud. oraz innych aktów prawnych. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania co do określonej polityki inwestycyjnej.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Na niniejszą decyzję służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł (w trybie wznowienia postępowania 200 zł) - rozporządzenie Rady Ministrów z 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.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935), a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności;
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

Łukasz Michalski

Kierownik Oddziału

Wydział Infrastruktury

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Załączniki:

- 1) Mapa ukazująca linie rozgraniczające teren - rysunek pn. „Mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi” (Nr. rys. 1),
- 2) Elementy projektu budowlanego – zgodnie z pkt. V. decyzji.

Otrzymują:

- 1) Starosta Koniński (1 egz. wraz z załącznikami),
- 2) Arkadiusz Zendlewicz (jako pełnomocnik zarządcy drogi – 1 egz. wraz z załącznikami),
- 3) adw. Przemysław Kwiatkowski (jako pełnomocnik odwołujących – bez załączników),
- 4) Aa.

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Koninie (1 egz. wraz z załącznikami),
- 2) Wydział Nieruchomości i Ochrony Gruntów Starostwa Powiatowego w Koninie
(doręczenie elektroniczne – bez załączników),
- 3) PODGiK w Koninie (doręczenie elektroniczne – bez załączników).

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.