

Białystok, 29 sierpnia 2017 r.

AB-II.7821.21.2017.UŁ

OBWIESZCZENIE WOJEWODY PODLASKIEGO

Na podstawie art. 11f ust. 3 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496) oraz art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) **zawiadamiam, że Wojewoda Podlaski po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego 29 sierpnia 2017 r. wydał decyzję znak: AB-II.7821.21.2017.UŁ** uchylającą w całości i przekazującą do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji decyzję Starosty Grajewskiego z 11 lipca 2017 r., znak: WA.6740.68.3.2017 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa nawierzchni i brakującej infrastruktury technicznej w ulicy Spokojnej, Legionistów, Perlitza, rtm. Konopki, Ułańskiej oraz budowie kanału sanitarnego w obrębie ul. Kościelnej w Grajewie”, na działkach o nr ewid.: 4608/3, 4613/1, 2021/11, 2021/13, 2021/15, 2023/1, 2021/8, 2024/6, 2026/1, 2023/2, 4604, 2020, 2021/3, 2022/1, 2021/2, 4598/8 (obręb 1 – miasto Grajewo) wraz z zatwierdzeniem projektu podziału nieruchomości oraz zatwierdzeniem projektu budowlanego.

Z treścią decyzji można zapoznać się w:

- Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, ul. Mickiewicza 3, pok. 127,
- Starostwie Powiatowym w Grajewie, ul. Strażacka 6B, pok. 23 i 24.

Niniejsza decyzja Wojewody Podlaskiego jest decyzją ostateczną. Pouczenie o przysługujących środkach zaskarżenia zawarte jest w decyzji. Zgodnie z art. 49 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego* doręczenie decyzji przez obwieszczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO


Ewa Welc
Dyrektor

Wydziału Architektury i Budownictwa

AB-II.7821.21.2017.UŁ

D E C Y Z J A

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*¹, zwanej dalej *k.p.a.*, oraz art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*², zwanej dalej *specustawą drogową*, po rozpatrzeniu odwołania Pani Wioletty Milczarek od decyzji Starosty Grajewskiego z 11 lipca 2017 r., znak: WA.6740.68.3.2017, udzielającej Burmistrzowi Miasta Grajewo zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa nawierzchni i brakującej infrastruktury technicznej w ulicy Spokojnej, Legionistów, Perlitza, rtm. Konopki, Ułańskiej oraz budowie kanału sanitarnego w obrębie ul. Kościelnej w Grajewie”, na działkach o nr ewid.: 4608/3, 4613/1, 2021/11, 2021/13, 2021/15, 2023/1, 2021/8, 2024/6, 2026/1, 2023/2, 4604, 2020, 2021/3, 2022/1, 2021/2, 4598/8 (obręb 1 – miasto Grajewo) wraz z zatwierdzeniem projektu podziału nieruchomości oraz zatwierdzeniem projektu budowlanego,

u c h y l a m zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

U Z A S A D N I E N I E

Po rozpatrzeniu wniosku z 13 kwietnia 2017 r. Burmistrza Miasta Grajewo Starosta Grajewski wydał decyzję 11 lipca 2017 r., znak: WA.6740.68.3.2017, o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.

Odwołanie od wskazanego rozstrzygnięcia wniosła w terminie Pani Wioletta Milczarek – współwłaścicielka działki nr 2020, ulegającej podziałowi i przeznaczonej w części pod planowaną inwestycję. Odwołująca zarzuca, że organ I instancji pominął umowny podział działki nr 2020 do korzystania przez jej współwłaścicieli. Strona informuje, że na terenie działki widoczny jest jej podział i jest to istotny element, który powinien zostać rozpatrzony. W obecnej sytuacji,

¹ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

² ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. – Dz. U. z 2017 r. poz. 1496.

zdaniem Skarżącej, ewentualne przyznane odszkodowanie za wywłaszczenie będzie dzielone na pół, kiedy na części działki korzystającej przez Odwołującą stoi dom i ta część ma większą wartość niż część należąca do Miasta Grajewo. Strona wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W wyniku przeprowadzonego postępowania organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Na wstępie należy wyjaśnić, że niniejsze postępowanie prowadzone jest zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935). W myśl tego przepisu do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

Przedmiotem postępowania odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie materiału dowodowego i orzeczenie w sprawie administracyjnej rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją. Organ odwoławczy jest obowiązany ocenić prawidłowość decyzji pierwszoinstancyjnej nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych w odwołaniu, lecz także pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, które mają zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej tą decyzją.

W myśl art. 138 § 2 *k.p.a.* organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Wojewoda Podlaski rozpatrując niniejszą sprawę dopatrył się naruszenia przepisów procesowych i materialnych co powoduje, że brak jest możliwości utrzymania w mocy skarżonej decyzji Starosty Grajewskiego. Konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma bowiem istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Dodać także należy, że niemożliwe jest usunięcie stwierdzonych naruszeń na etapie postępowania odwoławczego ze względu na konieczność zachowania zasady dwuinstancyjności (art. 15 *k.p.a.*) polegającej na dwukrotnym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu tej samej sprawy. Postępowanie odwoławcze nie może zastępować postępowania przed organem I instancji.

Kontroli organu odwoławczego podlegała decyzja wydana na podstawie tzw. *specustawy drogowej*, która jako akt prawny ma charakter szczególny. Upraszcza i usprawnia procedury administracyjne dotyczące lokalizowania i budowy dróg, ogranicza w pewnym zakresie prawa procesowe stron postępowania innych niż inwestor. Jeżeli przesłanki ustawowe są spełnione powołana ustawa

służy jako podstawa do szybkiego, uproszczonego przejmowania nieruchomości pod budowę dróg publicznych.

W rozpatrywanej sprawie zaskarżona decyzja z 11 lipca 2017 r. została wydana bez zapewnienia stronom postępowania wypowiedzenia się w sprawie. Zgodnie z art. 10 § 1 *k.p.a.* organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Uzyskanie przez stronę informacji o wszczęciu postępowania administracyjnego w określonej sprawie umożliwia bowiem tej stronie podjęcie stosownych działań w danej sprawie i pozwala na zadbanie o należyłą ochronę własnych interesów prawnych.

W zawiadomieniu z 23 czerwca 2017 r., znak: WA.6740.68.3.2017, o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej Starosta Grajewski wskazał, że strony mogą zapoznać się z dokumentacją sprawy oraz zgłosić uwagi i wnioski w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Powyższe zawiadomienie zostało doręczone 4 właścicielom działek objętych inwestycją 27 czerwca 2017 r. (Pani Wioletta Milczarek), 29 czerwca 2017 r. (Pani Zofia Kaniuka i Pan Stefan Kaniuka) oraz 30 czerwca 2017 r. (Pani Małgorzata Stepanowska). Czternastodniowy termin wyznaczony przez organ I instancji na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań upływał odpowiednio 11, 13 i 14 lipca 2017 r. Zaskarżona decyzja Starosty Grajewskiego została wydana 11 lipca 2017 r., zatem bez umożliwienia niektórym właścicielom działek objętych inwestycją wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Należy także wskazać, iż decyzja organu I instancji została wydana bez umożliwienia zapoznania się z aktami sprawy stronom postępowania zawiadomianym poprzez obwieszczenie w trybie art. 49 *k.p.a.* Stosownie do treści tego przepisu strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia. Obwieszczenie Starosty Grajewskiego z 23 czerwca 2017 r., wydane na podstawie art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, o wszczęciu postępowania oraz możliwości zapoznania się z aktami sprawy i zgłoszenia uwag zostało wywieszane na tablicy ogłoszeń właściwych urzędów (Starostwo Powiatowe w Grajewie i Urząd Miasta Grajewo), na stronach BIP tych urzędów, oraz w prasie lokalnej (e-Grajewo.pl) 23 czerwca lub 26 czerwca 2017 r. Doręczenie w trybie art. 49 *k.p.a.* obwieszczenia o wszczęciu postępowania nastąpiło z końcem 10 lipca 2017 r. – licząc od obwieszczenia, które ukazało się najpóźniej (na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Grajewo). Należy zauważyć, iż organ I instancji w obwieszczeniu wyznaczył stronom termin 14 dni od publicznego ogłoszenia na zapoznanie się z ak-

tami sprawy. Zatem w istocie organ I instancji wyznaczył stronom zawiadamianym poprzez obwieszczenie tylko jeden dzień (dzień doręczenia obwieszczenia) na zapoznanie się z tymi materiałami. Czas ten należy uznać za niewystarczający na zapoznanie się z aktami przedmiotowej sprawy.

Takie postępowanie narusza w sposób istotny przepisy art. 10 § 1 *k.p.a.* w związku z art. 11d ust. 6 pkt 2 *specustawy drogowej*. Stosownie do treści art. 11d ust. 6 pkt 2 *specustawy drogowej* zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma zawierać informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Wyznaczenie jednego dnia na zapoznanie się z aktami sprawy stronom zawiadamianym poprzez obwieszczenie narusza zasadę zaufania uczestników do władzy publicznej, określoną w art. 8 *k.p.a.* Podkreślić trzeba, że brak zapewnienia stronom udziału w postępowaniu może prowadzić do istotnej wady postępowania uzasadniającej jego wznowienie na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 *k.p.a.*, w sytuacji, gdy strony tego postępowania bez własnej winy nie brały w nim udziału. Ustalenie przez organ odwoławczy, iż nastąpiło naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, obliguje organ II instancji do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Zwrócić ponadto należy uwagę, iż organ I instancji nie zawiadomił wszystkich właścicieli nieruchomości objętych inwestycją, co wynika z niedokładnego rozpatrzenia materiałów przedłożonych przez Inwestora (wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej oraz projektu budowlanego). Mapa dołączona do wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie zawiera zaznaczenia terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, wymaganego art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*. Przykładowo, zgodnie z rysunkiem „zagospodarowanie terenu” opracowanym w zakresie specjalności elektrycznej (k. 170 projektu budowlanego), w ramach niniejszej inwestycji zaplanowano demontaż istniejących przyłączy elektroenergetycznych napowietrznych do budynków położonych przy ul. Spokojnej 6 i 8 (działki o nr odpowiednio 2029/1 i 2027) oraz montaż nowych przyłączy napowietrznych do tych budynków. Na mapie załączonej do wniosku Inwestora o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie zaznaczono terenu niezbędnego do wykonania powyższych robót budowlanych. Także w treści wniosku zarządca drogi nie wskazał tych nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone, do czego zobowiązuje treść art. 11d ust. 1 pkt 3b *specustawy drogowej*. Jak wynika z akt sprawy organu I instancji Starosta Grajewski nie zawiadomił właścicieli ww. działek o wszczęciu postępowania (w drodze indywidualnych zawiadomień). Działki, na których zaplanowano powyższe roboty budowlane, nie znajdują się również w wykazie stron zawiadamianych w trybie obwieszczeń. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że organ I instancji niedostatecznie rozpatrzył materiały przedstawione przez inwestora

(materiały niekompletne) i w związku z tym nie ustalił pełnego kręgu stron postępowania i nie zapewnił im udziału w postępowaniu administracyjnym.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że Wojewoda Podlaski nie może jednoznacznie stwierdzić czy jeszcze inne osoby zostały pominięte w postępowaniu, z uwagi na brak przedstawienia w projekcie budowlanym zbiorczego rysunku koordynacyjnego uzbrojenia terenu. Trudno zatem obecnie stwierdzić, czy inna infrastruktura techniczna wychodzi poza linie rozgraniczające teren inwestycji. W projekcie budowlanym przedstawione zostały trzy rysunkowe części projektu zagospodarowania terenu, opracowane oddzielnie dla branży drogowej, branży sanitarnej i branży elektrycznej. Powyższe stanowi naruszenie § 8 ust. 3 pkt 8 i § 9 rozporządzenia *w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*³. Zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 8 ww. rozporządzenia część rysunkowa projektu zagospodarowania terenu powinna określać układ sieci i instalacji uzbrojenia terenu oraz urządzeń budowlanych. Jednocześnie § 9 rozporządzenia dopuszcza – w razie konieczności – przedstawienie układu sieci i instalacji zewnętrznych na oddzielnych rysunkach, jednak należy wtedy do projektu załączyć zbiorczy rysunek koordynacyjny uzbrojenia terenu.

We wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, wbrew regulacji art. 11d ust. 1 pkt 3a *specustawy drogowej* nie określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. We wniosku w pkt 4 wskazano działki do podziału pod drogi gminne, jednak nie określono wyraźnie, które działki planowane są do przejęcia na rzecz Miasta Grajewo. We wniosku nie określono, o czym wcześniej wspomniano, nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone. Powyższy wymóg wynika z art. 11d ust. 1 pkt 3b *specustawy drogowej*. Zdaniem organu odwoławczego wniosek jest także niekompletny w zakresie określenia zmian w infrastrukturze technicznej. We wniosku zarządcy drogi w zakresie określenia zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu (wymaganej art. 11d ust. 1 pkt 4) jako infrastrukturę techniczną wskazano jedynie wykonanie kanalizacji deszczowej. Brak jest natomiast informacji o projektowanej kanalizacji sanitarnej, przyłączach wodociągowych, linii elektroenergetycznej i oświetleniowej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej* ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*, zwanych dalej "drogami", a także organy właściwe w tych sprawach. Odesłanie to nie przewiduje żadnych wyjątków, co oznacza, że jedynie inwestycja dotycząca drogi stanowiącej drogę publiczną, w rozumieniu ustawy *o drogach publicznych*, może być prowadzona na zasadach i warunkach przewidzianych w *specustawie drogowej*.

³ rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. – Dz. U. poz. 462, ze zm.

Pojęcie "drogi publicznej" definiuje art. 1 ustawy o *drogach publicznych*⁴ i zgodnie z tym przepisem drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Ustawa o *drogach publicznych* dzieli drogi te na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe oraz drogi gminne - art. 2 ust. 1 ustawy. W zależności od rodzaju drogi, zaliczenie jej do odpowiedniej kategorii następuje w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 ustawy o *drogach publicznych*) lub w formie uchwały organu samorządu terytorialnego odpowiedniego szczebla (art. 6 ust. 2, art. 6a ust. 2, art. 7 ust. 2 ustawy o *drogach publicznych*). Drogi niezaliczone do żadnej z wyżej wymienionych kategorii dróg publicznych posiadają status "dróg wewnętrznych" (art. 8 ust. 1). Uwzględniając powyższe przepisy *specustawy drogowej* nie znajdują zastosowania do realizacji dróg wewnętrznych. Podkreślić należy, że wyprowadzony z literalnego brzmienia art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej* wniosek, iż na jej podstawie nie mogą być realizowane inwestycje w zakresie dróg wewnętrznych jest ugruntowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Burmistrz Grajewa we wniosku nie wskazał, aby wymienione w nim ulice stanowiły drogi publiczne, a niektóre projektowane drogi określono wprost jako ulice wewnętrzne. Dotyczy to np. ul. Spokojnej – odcinka od ul. Legionistów do torów kolejowych, gdzie zaplanowane są podziały trzech działek o nr 2021/2, 2022/1, 2021/3. Niedopuszczalne jest przejmowanie części nieruchomości pod budowę dróg wewnętrznych na podstawie *specustawy drogowej*.

Zauważenia również wymaga, że organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędności przejęcia części działki nr 2020 pod budowę ul. Spokojnej. Zgodnie z projektem podziału działka o nr 2020 jest dzielona na działkę o nr 2020/4 i dwie działki przeznaczone pod inwestycję drogową – 2020/5 i 2020/6. Działka o nr 2020/5 przeznaczona jest pod budowę drogi (zmiana lokalizacji wlotu ul. Spokojnej do drogi krajowej – ul. Wojska Polskiego). Natomiast na działce o nr 2020/6 (o pow. 0,0776 ha) planowane jest wykonanie placu manewrowego oraz pasa zieleni. Mimo, że w niniejszej sprawie może zachodzić potrzeba sprawnego realizowania inwestycji drogowej to nie można zakładać, że organ administracji właściwy w zakresie orzekania o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest ściśle związany wnioskiem inwestora w taki sposób, że nie może dokonywać kontroli poszczególnych elementów planowanej inwestycji pod kątem ustalenia, czy nie dojdzie do nieuzasadnionej nadmiernej ingerencji w prawo własności obywateli. Zgodnie z unormowaną w art. 7 *k.p.a.* zasadą prawdy obiektywnej organy administracji publicznej podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu fak-

⁴ ustawa z dnia 21 marca 1985 r. – Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

tycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ prowadzący postępowanie, w myśl art. 77 § 1 i 80 *k.p.a.* ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością. W szczególności jest obowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy *k.p.a.* W rozpatrywanej sprawie nie dokonano takiej oceny, naruszając tym samym ww. przepisy postępowania.

W myśl art. 11b ust. 1 *specustawy drogowej* właściwy zarządca drogi składa wnioski o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zgodnie z ust. 2 niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez właściwego zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Należy wskazać, iż w aktach sprawy brak jest opinii zarządu powiatu w zakresie planowanej inwestycji, jak również dokumentów potwierdzających wystąpienie do tego organu o wyrażenie opinii wraz z oświadczeniem zarządcy drogi o jej niewydaniu. Należy wyjaśnić, iż znajdująca się w aktach sprawy kopia wystąpienia Miasta Grajewa do Starosty Grajewskiego z 17 lutego 2017 r. nie stanowi dowodu wystąpienia o opinię do Zarządu Powiatu Grajewskiego, są to bowiem inne podmioty. Brak właściwych dokumentów stanowi naruszenie art. 11b ust. 1 *specustawy drogowej*.

W aktach sprawy brak jest także odstępstwa Wojewody Podlaskiego (organu właściwego) na wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie obszaru kolejowego (działka nr 3111), wydanego na podstawie art. 57 ustawy o *transporcie kolejowym*⁵. Znajdujące się w projekcie budowlanym pismo Starosty Grajewskiego z 20 stycznia 2017 r. (k. 28 projektu budowlanego) nie może stanowić odstępstwa na wykonywanie robót ziemnych w pobliżu obszaru kolejowego, bowiem zostało wydane przez niewłaściwy organ. Ponadto nie wynika, aby odstępstwo to było poprzedzone opinią zarządcy infrastruktury kolejowej, jak tego wymaga art. 57 ust. 2 ww. ustawy.

Organ I instancji nie sprawdził także czy nazwa zamierzenia budowlanego określona we wniosku i na stronie tytułowej projektu budowlanego odpowiada zawartości dokumentacji projektowej. W nazwie zamierzenia inwestycyjnego wskazano budowę kanału sanitarnego w obrębie ul. Kościelnej, jednak w projekcie budowlanym (w części rysunkowej i opisowej) brak jest informacji na ten temat. Należy podkreślić, że nazwa zamierzenia inwestycyjnego musi odpowiadać zawartości projektu budowlanego. W tym zakresie zauważyć trzeba, że zapis „brakująca infrastruktura techniczna” powinien być rozwinięty poprzez wymienienie sieci, które są projektowane. Należy także zwrócić uwagę, że w przypadku

⁵ ustawa z dnia 28 marca 2003 r. – Dz. U. z 2016 r. poz. 1727, ze zm.

przedstawienia na projekcie zagospodarowania terenu infrastruktury, która nie jest projektowana danym opracowaniem to winna być ona wyraźnie zaznaczona jako wg. odrębnego opracowania. Dotyczy to wskazanej na projekcie zagospodarowania terenu w zakresie specjalności sanitarnej (k. 154 projektu budowlanego) sieci ciepłowniczej i przyłączy, zaznaczonych kolorem różowym i fioletowym.

Zgodnie z art. 28b ust. 1 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁶ sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast koordynuje się na naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę. W projekcie budowlanym brak jest dokumentów (np. adnotacji na projekcie zagospodarowania terenu), że dokumentacja projektowa była przedmiotem narady koordynacyjnej, jak wymaga tego przepis art. 28c ww. ustawy. Powyższy brak stanowi naruszenie powyższego przepisu.

Stosownie do treści części opisowej projektu zagospodarowania terenu przewiduje się wyburzenie budynku gospodarczego na działce o nr 2020 (nr przed podziałem), jednak na części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu brak jest oznaczenia tego budynku do rozbiórki. W projekcie budowlanym brak jest projektu rozbiórki lub opisu zakresu i sposobu prowadzenia robót rozbiórkowych. Stosownie do treści art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c) *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby określenie obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, ani zezwolenia na wykonanie tego obowiązku (lit. j) i określenia ograniczenia w korzystaniu z działki nr 2020/4 (nr po podziale) dla realizacji tego obowiązku (lit. i). Zaskarżona decyzja Starosty Grajewskiego tych składników nie zawiera.

Wojewoda Podlaski stwierdził także, że w decyzji Burmistrza Miasta Grajewa o środowiskowych uwarunkowaniach z 24 stycznia 2017 r., znak: GK.6220.7.2016, nie wymieniono dwóch działek inwestycyjnych o nr 2021/3 i 2022/1. Decyzja środowiskowa winna obejmować zakres inwestycji określonej we wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Organ odwoławczy, sprawdzając zgodność projektu zagospodarowania terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, także stwierdził uchybienia w tym zakresie. W zatwierdzonym projekcie budowlanym brak jest uzasadnienia przyjęcia mniejszej szerokości projektowanych ulic w liniach rozgraniczających. Przepis § 7 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*⁷ określa szerokość ulicy w liniach rozgraniczających w zależności od klasy drogi (D – 10 m, L – 12 m). Przykładowo ul. Legionistów na odcinku około 100 m (od początku projektowanej trasy) ma szerokość 7 m w liniach rozgraniczających, kiedy przepisy dla dro-

⁶ ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.

⁷ rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. – Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

gi tej klasy (L – lokalnej) wymagają 12 m szerokości. Zaznaczyć należy, że ustawodawca dopuszcza przyjęcie mniejszych szerokości ulic w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem (§ 7 ust. 2 w/w rozporządzenia). Przyjęcie mniejszej szerokości ulicy w liniach rozgraniczających wymaga jednak przeprowadzenia analizy obejmującej m.in.: wzajemne rozmieszczenie jej elementów oraz urządzeń infrastruktury technicznej, sposób wysokościowego rozwiązania ulicy, podstawowe uwarunkowania ochrony środowiska, a w szczególności sposoby ochrony przed nadmiernym hałasem, wibracjami, zanieczyszczeniami powietrza. W zatwierdzonym projekcie budowlanym brak jest informacji świadczących o przeprowadzeniu takiej analizy, ani nie wskazano jaka wyjątkowa sytuacja w niniejszej sprawie dopuszcza przyjęcie mniejszej szerokości ulicy.

Na projekcie zagospodarowania terenu nie zaznaczono wymiarów miejsc postojowych co uniemożliwia organom administracji architektoniczno-budowlanej sprawdzenie zgodności tego projektu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Wyjaśnić trzeba, że powyższy obowiązek wynika z art. 35 ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego*⁸ w związku z art. 11 i ust. 1 *specustawy drogowej*.

Całość wskazanych wyżej uchybień we wniosku oraz w projekcie budowlanym stanowi o naruszeniu przepisów postępowania – art. 7, 77 § 1 i 80 *k.p.a.* – mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Podkreślić trzeba, że fundamentalną zasadą postępowania administracyjnego jest spoczywający na organie obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy (art. 7 *k.p.a.*), zaś właściwe ustalenie stanu faktycznego – niezbędne dla prawidłowości podejmowanych decyzji – wymaga z kolei wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całości materiału dowodowego (art. 77 *k.p.a.*). W myśl art. 80 *k.p.a.* organ winien ocenić na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, a przeprowadzone rozumowanie i jego wynik organ winien szczegółowo przedstawić w uzasadnieniu decyzji, sporządzonym zgodnie z wymogami art. 107 § 3 *k.p.a.* Brak zebrania dostatecznego materiału dowodowego w sprawie i brak wyjaśnienia spełnienia wymogów przepisów prawa uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Do istotnych naruszeń prawa należy w rozpatrywanej sprawie wymienić także brak rozpatrzenia wniosku Inwestora z 13 kwietnia 2017 r. o nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygorem natychmiastowej wykonalności. Organ I instancji w zaskarżonej decyzji nie odniósł się w żaden sposób do powyższego wniosku, co stanowi naruszenie art. 107 § 3 *k.p.a.* oraz przepisów Działu I rozdziału 7 *k.p.a.* – „Załatwianie spraw”.

⁸ ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Dz. U. z 2017 r. poz. 1332.

Wojewoda Podlaski, rozpoznając sprawę stwierdził także inne uchybienia w sprawie, które wymagają wymienienia z uwagi na przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Kopia mapy do celów projektowych, na której opracowano część rysunkową projektu zagospodarowania terenu nie została poświadczona za zgodność z oryginałem przez projektanta, jak wymaga tego przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*⁹. Zatwierdzony projekt budowlany uchybia także wymaganiom § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia. Na stronie tytułowej projektu budowlanego nie zamieszczono kategorii obiektu budowlanego, wskazano błędnie Inwestora (Miasto Grajewo nie jest w niniejszej sprawie Inwestorem, tylko Burmistrz Miasta Grajewa).

W zaskarżonej decyzji Starosty Grajewskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej występują także błędy w zakresie określenia terminu wydania nieruchomości oraz zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości.

Zgodnie z art.16 *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Z analizy zapisu¹⁰, zawartego na stronie 6 skarżonej decyzji, wynika, że organ I instancji nie wskazał konkretnego dnia terminu wydania tych nieruchomości, a wskazał jedynie okres w jakim nieruchomości mają być wydane. Określenie takie należy uznać za błędne i naruszające zasadę ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. W ponownie prowadzonym postępowaniu Starosta Grajewski ustalił zgodny z prawem termin wydania nieruchomości.

W skarżonej decyzji w części zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości błędnie wskazano numer księgi wieczystej dla działki nr 2021/2. W wiadomościach oraz obwieszczeniach wydawanych w sprawie omyłka zawarta jest także przy powierzchni działki 2022/4 (powstałej z podziału działki nr 2022/1).

W zaskarżonej decyzji znajduje się nieprawidłowy zapis na stronie 2 pkt 1, stanowiący, że linia rozgraniczająca teren inwestycji wyznacza jednocześnie granicę pasa drogowego oraz linie podziałów nieruchomości zajmowanych pod inwestycję. Linia koloru czerwonego uwidoczniona na mapie dołączonej do wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, będąca linią rozgraniczającą teren inwestycji, nie wyznacza w każdym przypadku linii podziału działki. Przy-

⁹ rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. – Dz. U. poz. 462, ze zm.

¹⁰ Treść kwestionowanego zapisu z zaskarżonej decyzji Starosty Grajewskiego brzmi: „Określam termin wydania tych działek i opróżnienia lokali i innych pomieszczeń położonych w liniach rozgraniczających teren planowanej inwestycji nie wcześniej niż 120 dni od daty, kiedy niniejsza decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna”.

kładem jest działka o nr 4608/3, w stosunku do której nie przedłożono projektu podziału nieruchomości.

Określone także w decyzji Starosty Grajewskiego z 11 lipca 2017 r. parametry techniczne projektowanych dróg są niepełne, bowiem oprócz dróg klasy D (dojazdowych) projektowane są także drogi klasy L (lokalne). Inwestor jako drogi lokalne wymienił we wniosku ul. Legionistów oraz ul. rtm. Konopki.

Należy zwrócić także uwagę na rozbieżne informacje na temat prawa odwołania się od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W zaskarżonej decyzji prawidłowo wskazano, że odwołanie przysługuje w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji, przy czym doręczenie decyzji pozostałym stronom (niż wnioskodawca) uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia, tj. ukazania się obwieszczenia o wydaniu decyzji. W zawiadomieniu o wydanej decyzji, wysyłanym dotychczasowym właścicielom, organ I instancji informuje natomiast, że od decyzji przysługuje odwołanie do Wojewody Podlaskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. W świetle uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 lutego 2017 r. o sygn. akt II OPS 2/16 doręczenie dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na adres wskazany w katastrze nieruchomości nie wyłącza w stosunku do tych osób skutków zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 *k.p.a.* W zakresie pouczenia o prawie odwołania należy zwrócić również uwagę na błędną informację, że „Doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia doręczenia decyzji wnioskodawcy”. Doręczenie decyzji wnioskodawcy, następuje w dniu jej doręczenia, bowiem *specustawa drogowa* wyraźnie stanowi, że decyzję doręcza się wnioskodawcy, a tylko pozostałe strony zawiadamiane są o wydaniu decyzji w drodze obwieszczeń.

Podkreślenia wymaga, że dokumenty dołączone do wniosku powinny być oryginalne bądź potwierdzone za zgodność z oryginałem. W niniejszej sprawie do wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej dołączone zostały m.in. kserokopie opinii Zarządu Województwa Podlaskiego, zarządcy infrastruktury kolejowej, bez ich poświadczenia za zgodność z oryginałem, jak wymaga tego art. 76a *k.p.a.*

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ I instancji winien wyeliminować naruszenia dostrzeżone w postępowaniu odwoławczym i przeprowadzić na nowo całe postępowanie zgodnie z przepisami prawa, poczynając od wezwania Inwestora do uzupełnienia wniosku w zakresie określenia nazwy zamierzenia budowlanego, odpowiadającego zawartości projektu budowlanego oraz wskazania wszystkich działek inwestycyjnych. Starosta Grajewski będzie zobowiązany zgodnie z zasadami określonymi w art. 7, 77 § 1, 80 *k.p.a.* do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, wnikliwego przeanalizowania całego mate-

riału dowodowego oraz ustalenia stanu faktycznego. Przede wszystkim należy ocenić czy inwestycja mieści się w pojęciu „inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Dokonane ustalenia organ zawrze w decyzji kończącej postępowanie w sprawie stosownie do art. 107 § 3 k.p.a.

Odnosząc się do zarzutów Pani Wioletty Milczarek należy wskazać, iż podniesiony w odwołaniu umowny podział korzystania z działki nr 2020 może być ewentualnie brany pod uwagę w postępowaniu w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania za przejęte nieruchomości pod budowę drogi. Jest to oddzielne postępowanie prowadzone po wydaniu ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Kwestia korzystania z części nieruchomości przez pozostałych współwłaścicieli w żaden sposób nie wpływa na wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Mając na uwadze dostrzeżone naruszenia przepisów prawa procesowego oraz materialnego, a także fakt, iż konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, Wojewoda Podlaski, na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., uchylił w całości zaskarżoną decyzję Starosty Grajewskiego z 11 lipca 2017 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na niniejszą decyzję przysługuje stronom prawo wniesienia skargi pod zarzutem naruszenia prawa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Ewa Welc
Dyrektor
Wydziału Architektury i Budownictwa

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Grajewa (2 egz. decyzji)
- 2) Wioletta Milczarek
- 3) Pozostałe strony postępowania w drodze obwieszczeń
- 4) Właściciele działek objętych inwestycją w drodze zawiadomienia
- 5) a/a

Do wiadomości:

- 1) Starosta Grajewski + akta sprawy
- 2) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Grajewie

Odstąpiono od pobrania opłaty skarbowej na podstawie części I ust. 53 pkt 1 wykazu przedmiotów opłaty skarbowej, stawek tej opłaty oraz zwolnień, stanowiącego załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1827, ze zm.).