



*Dyś. Murysowski*  
*[Signature]*

## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 marca 2021 r.

WI-I.7821.25.2.2020.HP

### DECYZJA NR 23/SPEC/2021

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.), dalej Kpa oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1363 ze zm.), dalej ustawą zrid, po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Starosty Grodziskiego Nr 1477/20 z dnia 21 września 2020 r., znak: WAB.6740.1121.2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi gminnej ul. Leśna w m. Sade Budy, Międzyborów, Stare Budy i ul. Żytnia w miejscowości Henryszew i Grądy gm. Jaktorów”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję  
Starosty Grodziskiego Nr 1477/20 z dnia 21 września 2020 r.,  
znak: WAB.6740.1121.2020.**

### UZASADNIENIE

Starosta Grodziski po przeprowadzeniu postępowania z wniosku inwestora działając na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11f i art. 12, art. 16 i art. 17 ust. 1 ustawy zrid oraz art. 104 ustawy Kpa, w dniu 21 września 2020 r. wydał decyzję Nr 1477/20 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi gminnej ul. Leśna w m. Sade Budy, Międzyborów, Stare Budy i ul. Żytnia w miejscowości Henryszew i Grądy gm. Jaktorów”. Decyzji na wniosek inwestora nadany został rygor natychmiastowej wykonalności.

Od decyzji Starosty Grodziskiego odwołanie do Wojewody Mazowieckiego, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniosła Pani [redacted] reprezentująca [redacted]. Odwołania wniesiono w ustawowym terminie.

Mając powyższe na uwadze, organ odwoławczy uznał że przedmiotowe odwołanie zasługuje na rozpatrzenie w postępowaniu odwoławczym.

Rozpatrując odwołanie od decyzji Starosty Grodziskiego Nr 1477/20 z dnia 21 września 2020 r., znak: WAB.6740.1121.2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi gminnej ul. Leśna w m. Sade Budy, Międzyborów, Stare Budy i ul. Żytnia w miejscowości Henryszew i Grądy gm. Jaktorów”, organ odwoławczy stwierdził, że niezbędne jest uzupełnienie odwołania.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 64 Kpa, tutejszy organ wojewódzki wezwał pełnomocnika odwołujących pismem z dnia 10 lutego 2021 r. do uzupełnienia odwołania o oryginał lub właściwie poświadczoną kopię pełnomocnictwa do występowania w imieniu odwołujących.

W dniu 24 lutego 2021 r. wpłynęła do tutejszego organu odpowiedź pełnomocnika odwołujących wraz z właściwie poświadczonym odpisem pełnomocnictwa do reprezentowania odwołujących.

Zaznaczyć należy, że obowiązkiem organu rozstrzygającego sprawę – w ramach motywowania podjętej decyzji – jest ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów podnoszonych przez stronę w trakcie toczącego się postępowania, odzwierciedlenie tego winno znaleźć

się w uzasadnieniu decyzji, brak odniesienia się przez organ rozstrzygający sprawę do podnoszonych przez stronę zarzutów stanowi naruszenie prawa procesowego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy (wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 czerwca 2011 r., II SA/Kr 456/11).

**W toku postępowania odwoławczego ustalono co następuje:**

Na wstępie należy zauważyć, iż przedmiotem postępowania odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie sprawy, przy czym postępowanie to opiera się na tych samych zasadach, co postępowanie wyjaśniające przed organem pierwszej instancji. Na organie odwoławczym spoczywa obowiązek skontrolowania, czy akt, którego dotyczy odwołanie, został wydany zgodnie z obowiązującą procedurą. Przepis art. 138 § 1 Kpa stanowi, że: „Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.”

Jednocześnie art. 11g ust. 3 ustawy zrid stanowi, że w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu pierwszej instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych.

Zauważyć należy, iż naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 Kpa. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok NSA z dnia 17 października 2001r., sygn. akt I SA 1110/01).

Z kolei przepis art. 77 § 1 Kpa nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Organ administracji jest zatem zobligowany do podejmowania w toku postępowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy. Dokładne ustalenie stanu faktycznego możliwe jest tylko na podstawie wszystkich istotnych dowodów i poprzez wyjaśnienie wszystkich nasuwających się w sprawie wątpliwości.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 1981 r., (sygn. akt SA 234/81), „zaniechanie przez organ podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego i wyjaśnienia wszystkich nasuwających się w sprawie wątpliwości, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji”.

Ponadto zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 Kpa. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję,

organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów Kpa, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Wobec powyższego, Wojewoda Mazowiecki w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego: przeanalizował terminowość wniesienia odwołania, rozpatrzył ponownie wniosek inwestora o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ pierwszej instancji, zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji postępowania oraz wydanej decyzji Starosty Grodziskiego, jak również rozpatrzył zarzuty zawarte w odwołaniu.

W myśl art. 11b ust. 2 ustawy zrid właściwy zarządca drogi składa wniosek, o którym mowa w art. 11a ust. 1, po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zgodnie z art. 11d ustawy zrid wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności:

„1) mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu;

2) analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi;

3) mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami;

3a) określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;

3b) określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone;

4) określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu;

5) cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, aktualnym na dzień opracowania projektu;

6) (uchylony)

7) (uchylony)

7a) w przypadku transeuropejskiej sieci drogowej:

a) wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,

b) uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

8) opinie:

a) ministra właściwego do spraw zdrowia - w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami,

b) dyrektora właściwego urzędu morskiego - w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani,

c) właściwego organu nadzoru górniczego - w odniesieniu do terenów górniczych,

d) dyrektora właściwego regionalnego zarządu gospodarki wodnej - w odniesieniu do inwestycji obejmujących wykonanie urządzeń wodnych oraz w odniesieniu do wykonywania obiektów budowlanych lub robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,

e) dyrektora właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych - w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych,

f) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków - w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów,

g) właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej - w odniesieniu do linii kolejowej,

h) innych organów wymaganych przepisami szczególnymi;

9) wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne.

2. Właściwy organ wydaje opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, na wniosek właściwego zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku”.



Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy zrid wniosek do Starosty Grodzkiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji wniósł zarządca drogi tj.: Wójt Gminy Jaktorów.

Przed złożeniem wniosku inwestor, zgodnie z art. 11 b ust. 1 ustawy zrid, uzyskał opinie: właściwych miejscowo: Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 12 lutego 2020 r., Zarządu Powiatu Grodzkiego uchwała Nr 266/2020 z dnia 12 lutego 2020 r. opinia Wójta Gminy Jaktorów z dnia 28 stycznia 2020 r.

W ramach opinii, wskazanych w art. 11d ust. 1 pkt 8 ustawy zrid inwestor dołączył opinię Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie z dnia 4 lutego 2020 r., Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora zabytków z dnia 12 lutego 2020 r., Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 10 lutego 2020 r., pismo skierowane do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych z dnia 21 stycznia 2020 r. (zwrotne poświadczenie odbioru pisma), bez odpowiedzi. Ponadto należy zauważyć, że inwestor nie miał obowiązku przedkładania wszystkich opinii wskazanych w art. 11d ust. 1 pkt 8 ustawy zrid, bowiem pozostałe opinie w zakresie przedmiotowej inwestycji nie były wymagane.

Zgodnie z art. 11 d ust. 1 ustawy zrid, inwestor do wniosku załączył mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, do wniosku załączono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu. W myśl art. 11d ust. 1 pkt 5 ustawy zrid do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej inwestor dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Inwestor dla zadania inwestycyjnego uzyskał decyzję Wójta Gminy Jaktorów Nr 1/2020 z dnia 9 czerwca 2020 r. o środowiskowych uwarunkowaniach w której organ orzekł o odstąpieniu od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla ww. inwestycji. Dla zadania inwestycyjnego inwestor uzyskał decyzję Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 6 lipca 2020 r. o pozwoleniu wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych w ramach wnioskowanego zadania.

Analizując złożony przez inwestora wniosek, Wojewoda Mazowiecki uznał, że wniosek zawiera elementy wskazane w art. 11d ust. 1 ustawy zrid.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Starostę Grodzkiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu drugiej instancji Starosta Grodzki prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, pouczył o prawie do składania wniosków i uwag, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Starosta Grodzki, zgodnie z art. 11d ust. 5 ustawy zrid zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji wnioskodawcę, właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem wysyłając zawiadomienie na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o jego wszczęciu w drodze obwieszczeń, odpowiednio w Starostwie Powiatowym w Grodzisku Mazowieckim, a także w urzędzie właściwym ze względu na przebieg drogi – tj. Urzędzie Gminy Jaktorów, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Jaktorów, oraz w Starostwie Powiatowym

w Grodzisku Mazowieckim i w prasie lokalnej tj.: „Przegląd Regionalny” w dniu 12 sierpnia 2020 r. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości organ uznał za skuteczne. W zawiadomieniach wskazano miejsce, w którym strony mogą zapoznać się z dokumentacją oraz składać ewentualne wnioski.

Biorąc powyższe pod uwagę tutejszy organ stwierdził, że strony były właściwie i skutecznie zawiadomione, miały możliwość zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się w trakcie trwania postępowania. Zatem należy uznać, że postępowanie było przeprowadzone w sposób właściwy.

#### **Analizując decyzję Starosty Grodziskiego organ odwoławczy zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 11f ust. 1 ustawy zrid, „Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności: 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi. Z określeniem ich kategorii; 2) określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów; 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa; 4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich; zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust.1; oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego; 7) zatwierdzenie projektu budowlanego; 8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące: a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, b) określenia obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, c) określenia obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie, e) obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, f) obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, g) obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, h) obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, i) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h, j) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kontrolowana decyzja czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 ustawy zrid, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie. Decyzja zawiera wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, określenie linii rozgraniczających teren inwestycji, oraz określenie szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane a także szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie. Decyzja zawiera także zatwierdzenie podziału nieruchomości (mapę z projektem podziału nieruchomości w skali 1:500, stanowiącą załącznik do decyzji).

Ponadto, na mocy decyzji Starosty Grodziskiego zatwierdzono projekt budowlany, stanowiący załącznik do decyzji. W decyzji wskazano, że ramach rozbudowy drogi przewidziano również przebudowę sieci energetycznej i telekomunikacyjnej, budowę oświetlenia, budowę kanału technologicznego, budowę kanału deszczowego, jak również przebudowę i rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. W decyzji określono także nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością jednostki samorządu terytorialnego, określono obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nie przewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, jak również określono warunki wynikające z potrzeb

ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności Państwa, a także określono wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 ustawy zrid Starosta Grodziski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w urzędzie powiatowym w Grodzisku Mazowieckim oraz w urzędzie gminy właściwym ze względu na przebieg drogi tj. w Urzędzie Gminy Jaktorów, na stronie internetowej tej gminy, a także w prasie lokalnej tj. „Przegląd Regionalny” w dniu 23 września 2020 r. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11 f ust. 4 ustawy zrid informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji. Wszystkie strony postępowania miały zatem zapewniony czynny udział w postępowaniu.

W ocenie organu drugiej instancji Starosta Grodziski, prawidłowo poinformował strony o wydaniu decyzji, podał jego podstawę prawną, pouczył o prawie do zapoznania się z treścią decyzji a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Badając zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, organ wojewódzki stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom ustawy zrid oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji. Organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę stwierdził, że projektowana inwestycja stanowi cel publiczny, a jej lokalizacja ustalona została na podstawie stosownego w tym względzie aktu prawnego rangi ustawy. Wyjaśnić należy, że ustawa zrid ma na celu stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest fakt, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wywołuje kilka ważnych skutków prawnych, a mianowicie: jest decyzją ustalającą lokalizację danego przedsięwzięcia, zatwierdza projekt podziału nieruchomości niezbędnych do jego realizacji, które na jej podstawie przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (w zależności od tego, kto jest inicjatorem budowy drogi), jak również stanowi faktyczne pozwolenie na budowę.

Po rozważeniu zarzutów podniesionych przez Skarżących w odwołaniu Wojewoda Mazowiecki uznał, iż nie zasługują one na uwzględnienie.

██████████ działający przez pełnomocnika ██████████ podnosili te same kwestie które zostały zgłoszone w postępowaniu przed wydaniem ww. decyzji m.in. wskazali: „Jak zaznaczyliśmy we wcześniejszych pismach złożonych w Starostwie i Gminie Jaktorów, obecny projekt budowy drogi jest dla nas bardzo krzywdzący i niemożliwy do zaakceptowania. Na podstawie obecnego projektu budowy drogi stracilibyśmy ogromną część naszej ziemi i przekreśliłoby to nasze cele co do jej zabudowy. Projekt zakłada budowę drogi m.in. na naszej działce nr 140. Działka ta jest działką wąską i tylko w części przeznaczoną pod zabudowę mieszkaniową. Uszczuplenie jej szerokości o ok. 5 m na odcinku według przedstawionego projektu sprawiłoby, że działka byłaby już nie do zabudowy co do celów, które pragniemy zrealizować według obecnie przedstawionego projektu łącznie stracilibyśmy ponad 500 m kw. z powierzchni działki.(...) Jesteśmy przekonani, że obecny właściciel działek leżących naprzeciw naszej działki nr 140 nie miałby nic przeciwko naniesieniu poprawki do projektu i poprowadzenie pasa drogi projektowanej tak, jak biegnie ona w tej chwili, tj. nie skręcając z projektowanym pasem w lewo jedynie na naszą działkę (omijając zupełnie działki naprzeciw naszej działki, tj. omijając działki 143/7, 143/6, 143/5), co byłoby zgodne z naturalnym, obecnym przebiegiem istniejącej drogi.”

Odnosząc się do kwestii poruszonych w odwołaniu, a poruszanych również w postępowaniu przed wydaniem decyzji inwestor udzielił odpowiedzi pismem z dnia 9 września 2020 r. w którym wyjaśnił: „W odpowiedzi na pismo ██████████, będących współwłaścicielami działek 149 i 140 położonych w obrębie Grądy wyjaśniam, że nie ma możliwości zmiany granic zaprojektowanej drogi proponowanej przez ██████████ z uwagi na



następujące fakty: W poprzednich latach właściciel dz. nr ew. 143 w m. Grądy przy podziale wydzielił działkę o nr ew. 143/1 o szerokości ok. 9,00 m pod pas drogi gminnej. Przy realizacji projektu rozbudowy drogi gminnej zachodziła potrzeba pozyskania terenu dla prawidłowej geometrii drogi jak również szerokości pasa drogowego dla potrzeb jej rozbudowy wraz z infrastrukturą techniczną. Wobec powyższego z dz. nr ew. 140 wydzielono dz. nr ew. 140/2 również pod pas drogowy poza obszarem jej zabudowy mieszkaniowej w max. szerokości ok. 4,50 w najszerszym miejscu”.

Odpowiadając na zarzuty zawarte w odwołaniu oraz wystąpieniach składanych w trakcie prowadzonego postępowania przed wydaniem decyzji należy wskazać, że celem ustawodawcy było stworzenie warunków do budowy i modernizacji dróg publicznych, a więc celu publicznego uzasadniającego wprowadzenie ograniczeń prawa własności. Realizacja celów publicznych zawsze pociąga za sobą pewne ograniczenia oraz uciążliwości dla właścicieli nieruchomości przeznaczonych pod taką inwestycję, jednakże przepisy specustawy drogowej przewidują stosowne odszkodowanie za przejęte nieruchomości lub ich części. Powyższe dowodzi, iż pomimo pozbawienia własności nieruchomości, dochodzi do wyrównania strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem. Zatem przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy specustawy drogowej są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000). Momentem, po którym właściwy organ wszczynając postępowanie w zakresie przyznania odszkodowania za wywłaszczenie jest nadanie decyzji z rygoru natychmiastowej wykonalności. Podstawą określenia wartości nieruchomości jest operat szacunkowy wykonany przez biegłego rzeczoznawcę. Na podkreślenie zasługuje fakt, że organ I instancji wnikliwie przeanalizował uwagi skarżących dot. realizacji ww. inwestycji jeszcze przed wydaniem skarżonej decyzji i przebieg prowadzonego postępowania zawarł w uzasadnieniu skarżonej decyzji. Z uzasadnienia skarżonej decyzji wynika, m.in., że nie ma innej możliwości zaprojektowania rozbudowy, drogi aby spełnić obowiązujące przepisy prawa. Należy ponadto wskazać, że wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich zostały zawarte w wydanej decyzji Starosty Grodziskiego. Ponadto uzasadnienie rygoru natychmiastowej wykonalności zawarte zostało w zaskarżonej decyzji Starosty Grodziskiego. Podstawowym powodem dla którego inwestor jako zarządca drogi zaplanował realizację inwestycji oraz zawnioskował o nadanie tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest istotny interes społeczny i gospodarczy, usprawnienie obsługi komunikacyjnej. Zatem okoliczności sprawy wskazują, że występuje uzasadnienie rygoru natychmiastowej wykonalności. Na podkreślenie zasługuje fakt, że poszerzenie pasa drogowego zostało zaprojektowane z poszanowaniem istniejącej zabudowy okolicy drogi. Powierzchnie działek pozyskane w celu poszerzenia pasa drogowego są minimalne. Realizacja inwestycji ma na celu poprawę warunków jazdy na ww. drodze (zwiększenie bezpieczeństwa ruchu samochodów i pieszych, zapewnienie możliwości dojazdu poprzez zjazdy publiczne i indywidualne dla działek usytuowanych przy drodze.

Ponadto, zgodnie z art. 11 d ust. 1 ustawy zrid, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno starosta jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach ustawy zrid, bowiem stosownie do przepisu art. 11e te same ustawy nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego,

zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Stosownie do orzecznictwa sądowoadministracyjnego w przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 707/10, oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 561/11, z dnia 14 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1722/09), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

Jednocześnie podkreślić należy, iż zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym m.in. wyroku NSA o sygn. akt II OSK 2617/15 z dnia 25 lutego 2016 r., 1. Kwestia budowy dróg publicznych niezależnie czy mamy do czynienia z istniejącą drogą, czy jej rozbudową, czy też będącą dopiero konsekwencją udzielonego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, stanowi cel publiczny. Wynika to z treści art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.), zgodnie z którym celami publicznymi w rozumieniu ustawy są wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego. Oznacza to, że budowa drogi gminnej jako drogi publicznej jest inwestycją celu publicznego z mocy prawa, niezależnie od tego, jaka część mieszkańców gminy będzie z tej drogi korzystać.

W trakcie postępowania o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ nie może oceniać racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany. Organ nie może dokonywać, jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. To bowiem inwestor dokonuje wyboru najkorzystniejszych w jego ocenie rozwiązań odnoszących się do planowanego przez niego przedsięwzięcia drogowego. Rolą orzekającego w sprawie organu jest natomiast sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo”.

W innym wyroku WSA w Poznaniu o sygn. akt II SA/Po 1041/08 z dnia 14 maja 2009 r. sąd podkreślił, że: „Przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721) należy rozumieć w ten sposób, iż ustawę stosuje się do każdego procesu inwestycyjnego dotyczącego obiektów docelowo mających uzyskać status (kwalifikację) dróg publicznych. Organ nie może modyfikować wniosku zarządcy drogi, ani też korygować przebiegu projektowanej drogi publicznej. Nie może również uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nie przewidzianych przepisami. O przebiegu planowanej drogi decyduje zarządca wniosku o jej lokalizację”.

Wskazać należy, że celem specustawy drogowej było stworzenie podstaw prawnych dla sprawniej realizacji inwestycji drogowych. Odmiennność uregulowań zawartych w tej ustawie polegała na skróceniu i uproszczeniu procedury planistycznej, podziałowej, jak i procedury nabywania nieruchomości lub ich części pod inwestycje drogowe.

Mając na uwadze charakter ustawy zrid oraz rodzaj przedmiotowej inwestycji, w ocenie organu wojewódzkiego postępowanie dowodowe w przedmiotowej sprawie zostało przeprowadzone



poprawnie i w wystarczającym zakresie. Organ I instancji zgromadził niezbędne dowody w celu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w zakresie wskazanym we wniosku zrid i dokonał ich prawidłowej oceny, a przedstawione działanie organu administracji publicznej I instancji należy ocenić jako dążenie do wyważenia słusznego interesu obywatela i ochrony interesów osób trzecich. Spostrzeżenie to przemawia w konsekwencji za wykonaniem obowiązku wynikającego z ww. art. 7, 77 i 80 Kpa. Na potwierdzenie, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że: „(...) ustawodawca wymaga przeprowadzenia tylko tych dowodów, które są istotne z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy. Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Użycie słowa „niezbędne” w przytoczonym przepisie wskazuje, że ustawodawca nie formułuje bezwzględnego obowiązku podjęcia wszystkich możliwych działań, które w jakimkolwiek stopniu i przy jakimkolwiek prawdopodobieństwie mogłyby wyjaśnić sprawę. Przeciwnie, organ administracji publicznej musi uwzględnić wytyczne zawarte w art. 7 k.p.a. i rozważyć, czy dany środek dowodowy jest niezbędny do wyjaśnienia sprawy, tj. czy skorzystanie z danego źródła informacji jest zasadne i wykonalne, jaka jest szansa pozyskania istotnych danych, jakie są koszty takiego przedsięwzięcia, jak poszukiwanie dalszych dowodów wpłynie na ekonomikę procesową itd.” (wyrok z dnia 13.02.2018 r. sygn. akt II OSK 3334/17).

Jednocześnie, w toku rozpatrywania inkryminowanej decyzji przez organ wyższej instancji na podkreślenie zasługuje także fakt, że organ administracji architektoniczno-budowlanej, zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji, nie posiada ustawowych kompetencji do wpływu na kształt inwestycji ani tym bardziej nie mogą one narzucić inwestorowi obowiązku zmiany założenia inwestycyjnego, ze względu na jakiekolwiek kwestie nieuwzględnione w ustawie zrid. Mogą one działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach ustawy zrid, bowiem stosownie do przepisu art. 11e tejże ustawy nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13). Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Należy przy tym również wyjaśnić, że zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 ustawy zrid w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych ww. ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Prawo budowlane. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, 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 (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1583/13). Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie dysponuje natomiast prawem kontrolowania zastosowanych przez projektanta rozwiązań technicznych, jedynie ich zgodność

z przepisami techniczno-budowlanymi, które zostały spełnione w zatwierdzonym zaskarżoną decyzją projekcie budowlanym.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji, jak i decyzja Starosty Grodzkiego nie naruszają prawa, a zarzuty zawarte w odwołaniu nie zasługują na uwzględnienie, w związku z czym orzeczono jak w sentencji.

**Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Wobec wyczerpania środków odwoławczych stronie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego, (Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa) w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.**

Zgodnie z § 2 ust 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 16 grudnia 2003 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2193 ze zm.) wpis od wniesionej skargi wynosi 500 zł.

Strona może ubiegać się o przyznanie prawa pomocy w trybie i na zasadach określonych w art. 243-262 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302). Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Aleksandra Krzoska  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury  
*/podpisano elektronicznie/*

**Otrzymują:**

1. Wójt Gminy Jaktorów -inwestor
2. Starosta Grodziski
3. [REDACTED]  
(adres do korespondencji w aktach sprawy),
4. pozostałe strony w drodze zawiadomienia i obwieszczenia
5. aa.

**Do wiadomości:**

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Mazowiecki. Przetwarzamy Państwa dane osobowe wyłącznie w celu wykonania zadań Administratora, które wynikają z przepisów prawa oraz zadań realizowanych w interesie publicznym. Mają Państwo prawo dostępu do treści swoich danych oraz prawo ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, przenoszenia i wniesienia sprzeciwu. Więcej informacji znajdują Państwo na stronie [www.mazowieckie.pl](http://www.mazowieckie.pl) w zakładce ochrona danych osobowych.