



DLI.II.6621.113.2015.DB.11
NK: 55388/16

DECYZJA

Na podstawie 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 23), zwanej 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 2013 r., poz. 687, z późn. zm.), zwanej dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołań Pana [redacted]

[redacted] od decyzji Wojewody Dolnośląskiego Nr 15/15 z dnia 5 czerwca 2015 r., znak: IF-AB.7820.7.2015.MN1, zezwalającej na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie i przebudowie drogi krajowej nr 35, ul. Wrocławskiej w miejscowości Wałbrzych, w ramach zamierzenia budowlanego „Rozbudowa drogi krajowej Nr 35 (ul. Wrocławska) na odcinku od ul. Pogodnej do ul. Stacyjnej wraz ze skrzyżowaniami i zagospodarowaniem pl. Lelewela. Etap II – odcinek od budynku przy ul. Wrocławskiej nr 137 do nr 115 w Wałbrzychu”,

I. Uchylam:

- mapę określającą linie rozgraniczające teren przedmiotowej inwestycji, stanowiącą załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na str. 2 w wierszach 17-19 licząc od góry strony, zapis:

„Linie rozgraniczające teren inwestycji oznaczono na mapie sytuacyjnej w skali 1:1000 stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji, linia przerywaną w kolorze czerwonym, opisując ją w legendzie jako „linia rozgraniczająca teren”.

Działki zajmowane czasowo w wymienionym wyżej załączniku oznaczono linią przerywaną koloru fioletowego, objaśniając w legendzie jako „linie zajęcia czasowego do dokonania przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu i dróg innych kategorii”

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji tabelę nr 2 zajęcia stałe, znajdującą się w pkt III. Określenie linii rozgraniczających teren inwestycji, w zakresie pozycji 2 (strona 3) – dotyczącej działki nr 99/9,

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- zatwierdzenie nowej mapy określającej linie rozgraniczające teren przedmiotowej inwestycji, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
- ustalenie w rozstrzygnięciu decyzji, w miejsce uchylenia na str. 2, nowego zapisu:

„Linie rozgraniczające teren inwestycji – linia przerywana koloru czerwonego – określające powierzchnię terenu niezbędnego dla realizacji planowanej inwestycji zostały uwidocznione na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu w skali 1:1000, stanowiącej integralną część decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej

Działki zajmowane pod przebudowę sieci uzbrojenia terenu i dróg innych kategorii oznaczono linią przerywaną koloru fioletowego.

Działki, na których roboty budowlane będą prowadzone w oparciu o przedstawione przez inwestora oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane oznaczono linią przerywaną koloru granatowego”.

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 23 lutego 2015 r. Prezydent Miasta Wałbrzycha, reprezentowany przez Pana Pawła Hawrysza, zwany dalej „*inwestorem*”, wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn.: „Rozbudowa drogi krajowej Nr 35 (ul. Wrocławskiej) na odcinku od ul. Pogodnej do ul. Stacyjnej wraz ze skrzyżowaniami i zagospodarowaniem pl. Lelewela. Etap II – odcinek od budynku przy ul. Wrocławskiej nr 137 do nr 115 w Wałbrzychu”.

Przy piśmie z dnia 23 kwietnia 2015 r., znak: 744/W/P201411/PH/PH/2015, *inwestor* przesłał skorygowany wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11c, art. 11f ust. 1, art. 11i, art. 12 ust. 1-4 i art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* oraz art. 104 i art. 107 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.), wydał w dniu 5 czerwca 2015 r. decyzję znak: IF-AB.7820.7.2015.MN1, zezwalającą na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie i przebudowie drogi krajowej nr 35, ul. Wrocławskiej w miejscowości Wałbrzych, w ramach zamierzenia budowlanego „Rozbudowa drogi krajowej Nr 35 (ul. Wrocławskiej) na odcinku od ul. Pogodnej do ul. Stacyjnej wraz ze skrzyżowaniami i zagospodarowaniem pl. Lelewela. Etap II – odcinek od budynku przy ul. Wrocławskiej nr 137 do nr 115 w Wałbrzychu”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Dolnośląskiego*”.

Od *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* odwołanie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju za pośrednictwem organu pierwszej instancji wnieśli: Pan [REDAKTOWANE] (data oddania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego – 25 czerwca 2015 r.), Pan [REDAKTOWANE] (data oddania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego – 26 czerwca 2015 r.), Pan [REDAKTOWANE] (data oddania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego – 25 czerwca 2015 r.), Pan [REDAKTOWANE] (data oddania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego – 25 czerwca 2015 r.), Pani [REDAKTOWANE] (data oddania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego – 26 czerwca 2015 r.) i Pan [REDAKTOWANE] (data oddania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego – 26 czerwca 2015 r.).

Z uwagi na brak udowodnienia interesu prawnego w niniejszym postępowaniu przez Panią [REDAKTOWANE] Minister Infrastruktury i Budownictwa, odrębną decyzją umorzył postępowanie odwoławcze wobec tych osób.

W jednobrzmiących odwołaniach Pan [REDAKTOWANE] wnieśli o uchylenie *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Zaskarżonej decyzji skarżący zarzucili naruszenie art. 7-11 *Kpa*, art. 75 § 1 *Kpa* 77 § 1 *Kpa* i art. 80 *Kpa* poprzez ich błędną wykładnię oraz brak zastosowania norm ujętych w tych przepisach w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy.

Skarżący podnieśli, iż w ramach przedmiotowej inwestycji wyburzony zostanie budynek posadowiony na działce, do której prawa mają skarżący. Wskazali przy tym jednocześnie, iż proponowali inne

rozwiązania projektowe, w tym budowę alternatywnej drogi, co doprowadziłoby do braku konieczności wyburzenia budynku, którego są współwłaścicielami.

Ponadto skarżący podnieśli naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r., Nr 43, poz. 430 z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Transportu”. Wskazali oni bowiem, iż skrzyżowania ul. Pogodnej i Lelewela z ul. Wrocławską znajdują się obecnie w odległości ok. 200 m a po realizacji inwestycji w postaci nowego skrzyżowania z ul. Lelewela ta odległość zmniejszy się jeszcze bardziej.

Skarżący podnieśli, iż lakoniczne wyjaśnienia organu pierwszej instancji z powołaniem się głównie na przepisy prawa nie powodują, iż postępowanie prowadzone było w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej a tym samym naruszony został art. 8 *Kpa*.

Następnie, przytaczając treść art. 9 i 11 *Kpa*, skarżący wskazali, iż normy wskazane w powołanych przepisach nie zostały spełnione. Dodatkowo podniesiono, iż organ nie udzielił merytorycznej odpowiedzi na jedno z pism skarżących, co w ich opinii może świadczyć o naruszeniu art. 7 *Kpa* i 10 *Kpa*.

Dodatkowo skarżący wnieśli o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego celem ustalenia, czy projekt, w oparciu o który ma zostać przeprowadzona inwestycja, istotnie jest optymalnym rozwiązaniem. Jednocześnie skarżący zarzucili brak przeprowadzenia stosownej ekspertyzy przez biegłego na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Brak takiej opinii zdaniem skarżących świadczy o naruszeniu art. 75 § 1 *Kpa*, który stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Mając na uwadze, iż na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego wnioskowano o przeprowadzenie ekspertyzy biegłego, skarżący podnieśli, iż naruszony został art. 78 § 1 *Kpa* stanowiący, iż żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

W opinii skarżących oparcie *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* jedynie na dokumentacji przedstawionej przez *inwestora* świadczy o naruszeniu art. 77 § 1 *Kpa*.

Mając na uwadze powyższe skarżący stwierdzili, iż organ pierwszej instancji wydał zaskarżoną decyzję na podstawie niepełnego materiału dowodowego, co doprowadziło do naruszenia art. 80 *Kpa*.

Skarżący uzupełnili swoje odwołania jednobrzmiącymi pismami z dnia 30 września 2015 r. w których wskazali na nieścisłości w wyjaśnieniach *inwestora* dotyczących postulowanego przez skarżących rozwiązania. Wskazali oni m.in., iż projektant w jednym z pism stwierdził, że długość drogi alternatywnej będzie wynosić ok. 55 m, natomiast w innym piśmie stwierdził, iż ta długość będzie wynosić ok. 75 m. Skarżący zwrócili również uwagę na różnice w wysokościach podanych przez projektanta.

Pan ██████████ uzupełnili swoje odwołania jednobrzmiącymi pismami z dnia 17 grudnia 2015 r. W przedmiotowych pismach skarżący podjęli polemikę ze stanowiskiem *inwestora* w zakresie zaproponowanego przez nich rozwiązania, wskazując, iż jest ono możliwe do zrealizowania. Ponadto skarżący wskazali, że projekt realizacji omawianej inwestycji nie został poprzedzony żadnymi szeroko pojętymi konsultacjami społecznymi oraz nie miał miejsca żaden dialog ze społecznością lokalną.

W przedmiotowym piśmie skarżący zaproponowali również inne alternatywne rozwiązania dla przedmiotowej inwestycji.

Skarżący wskazali ponadto, iż w ostatnim czasie został wyremontowany szereg mieszkań oraz przeprowadzone zostały liczne remonty budynku na znaczną kwotę.

Dodatkowo, dokonując szacunkowych obliczeń dotyczących kosztów wyburzenia budynku i kwoty wypłaty odszkodowań, skarżący wskazali na niegospodarność i brak zasadności wydawania pieniędzy publicznych na rzeczoną inwestycję w przedmiotowym kształcie.

Jednobrzmiącymi pismami z dnia 21 i 22 grudnia 2015 r., swoje odwołania uzupełnili Pan [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]. Przedmiotowe pisma były spójne w swojej treści z tymi z dnia 17 grudnia 2015 r. Dodano w nich jedynie zapis, stanowiący pobieżną relację ze spotkania z Prezydentem Miasta Wałbrzycha w zakresie odpowiedzi na pytanie dotyczące zainwestowanych środków w remont mieszkania.

Opisane powyżej odwołania wniesiono w terminie.

Uwzględniając fakt, iż obecnie właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U z 2015 r., poz. 1907, ze zm.) - jest Minister Infrastruktury i Budownictwa, stwierdzono, co następuje.

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. 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.

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego organ odwoławczy rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Dolnośląskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*.

Na wstępie należy wyjaśnić, iż w dniu 27 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1590), zwana dalej „*ustawą zmieniającą*”, której art. 1 wprowadził zmiany m.in. w przepisach rozdziału 2a *specustawy drogowej* regulującego postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 *ustawy zmieniającej*, do postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

W myśl zaś art. 5 ust. 2 *ustawy zmieniającej* do postępowań, o których mowa w ust. 1, na wniosek właściwego zarządcy drogi, stosuje się przepisy art. 11f ust. 1 pkt 8 lub art. 12 ust. 7 i 8 *specustawy drogowej* w brzmieniu nadanym *ustawą zmieniającą*.

Wobec nie złożenia przez *inwestora* wniosku, o którym mowa w art. 5 ust. 2 *ustawy zmieniającej*, w przedmiotowym postępowaniu stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego Prezydent Miasta Wałbrzycha, reprezentowany przez Pana Pawła Hawrysa.

Przed złożeniem wniosku *inwestor*, zgodnie z art. 11b ust. 1 *specustawy drogowej*, uzyskał następujące opinie:

- Zarządu Województwa Dolnośląskiego znak: IRT/PR.4280-57/4304/14, stanowiącej załącznik do Uchwały Nr 6474/IV/14 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie opinii do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedmiotowego zadania,

- Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 14 listopada 2014 r., znak: BUP.030.78.2014 oraz znak: BUP.030.79.2014.

Wskazać przy tym należy, iż brak opinii właściwego miejscowo zarządu powiatu wynika z faktu, iż planowana inwestycja zlokalizowana jest na terenie Miasta Wałbrzycha, które zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.), posiada status miasta na prawach powiatu, a funkcje zarządu powiatu wykonuje prezydent (art. 92 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy). W niniejszej zaś sprawie wniosek *inwestora* został przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha zaopiniowany.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:1000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto dołączono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleńiami 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego organ odwoławczy stwierdził, że jest on zgodny z art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane*, oraz z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, *inwestor* załączył do wniosku także opinie:

- Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 8 października 2014 r., znak: W/Arch.5183.346.2014.MK,
- Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego z dnia 23 września 2014 r., znak: WRO.5140.64.2014.AS.

Planowana inwestycja zlokalizowana jest poza pasem technicznym i ochronnym morskich portów i przystani, nie znajduje się w obszarze miejscowości uzdrowiskowych, terenów linii kolejowej, gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych oraz nie obejmuje wykonania urządzeń wodnych oraz obiektów budowlanych lub robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią co powoduje, że w przedmiotowej sprawie nie są wymagane opinie dyrektora właściwego urzędu morskiego, dyrektora właściwego regionalnego zarządu gospodarki wodnej, ministra właściwego do spraw zdrowia, właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej oraz dyrektora właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

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

W ocenie organu drugiej instancji Wojewoda Dolnośląski prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, pouczył o prawie do składania wniosków, uwag i zastrzeżeń, 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.

Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 24 kwietnia 2015 r., znak: IF-AB.7820.7.2015.MN1, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń:

- w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu w dniach od 27 kwietnia do 12 maja 2015 r.,
- w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu w dniach od 28 kwietnia do 12 maja 2015 r., oraz na stronie internetowej tego urzędu w tym samym terminie,
- w prasie lokalnej, tj. wrocławskim wydaniu Gazety Wyborczej z dnia 30 kwietnia 2015 r.

W przedmiotowym obwieszczeniu organ pierwszej instancji poinformował o miejscu, gdzie strony lub ich pełnomocnicy mogą zapoznać się z dokumentacją dotyczącą inwestycji oraz o możliwości składania uwag i wniosków.

W toku postępowania przed Wojewodą Dolnośląskim swoje zastrzeżenia wnieśli Pani [REDAKTOWANE]
Pan [REDAKTOWANE] oraz Wspólnota Mieszkaniowa Budynku przy ul Wrocławskiej 131a.

Wojewoda Dolnośląski przekazał ww. pisma z uwagami i wnioskami *inwestorowi*, który ustosunkował się do nich w drodze odrębnych pism znajdujących się w aktach przedmiotowej sprawy.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 5 czerwca 2015 r. decyzję Nr 15/15, znak: IF-AB.7820.7.2015.MN1, o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Dolnośląski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim oraz w urzędzie gminy właściwym ze względu na przebieg drogi, na stronie internetowej tej gminy, a także w prasie lokalnej.

W aktach sprawy znajdują się dowody potwierdzające obwieszczenie o wydaniu przedmiotowej decyzji:

- w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu w dniach od 8 do 23 czerwca 2015 r.,
- w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu w dniach od 16 do 30 czerwca 2015 r., oraz na stronie internetowej tego urzędu w tym samym terminie,
- w prasie lokalnej, tj. wrocławskim wydaniu Gazety Wyborczej z dnia 15 czerwca 2015 r.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Dolnośląskiego* organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji również w drodze zawiadomień wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.

W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Analizując powyższą *decyzję Wojewody Dolnośląskiego* organ odwoławczy zważył, co następuje.

Kontrolowana decyzja czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie. Decyzja zawiera wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, określenie linii rozgraniczających teren inwestycji (mapa w skali 1:1000 przedstawiająca proponowany przebieg drogi oraz linie rozgraniczające teren, stanowiąca załącznik nr 1). Decyzja zawiera także zatwierdzenie podziału nieruchomości (mapy z projektami podziałów nieruchomości w skali 1:500 wraz z wykazami zmian gruntowych, stanowiące załącznik nr 2 do decyzji, będący jej integralną częścią).

Ponadto, na mocy przedmiotowej decyzji zatwierdzono projekt budowlany, stanowiący załącznik nr 3 do decyzji, będący jej integralną częścią. W decyzji określono także nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, jak również określono warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej, a także określono wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. W decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ pierwszej instancji ustalił również obowiązek dokonania przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu oraz dróg innych kategorii, określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji tych obowiązków, a także zezwolił na ich wykonanie.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* określa również termin wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Dolnośląskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – powyższego terminu na 121 dzień od dnia uzyskania przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej waloru ostateczności (jeden z najkrótszych dopuszczalnych terminów).

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ drugiej instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej.

Należy zauważyć, iż przepisy art. 138 § 1 pkt 2 *Kpa* umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Wskazać w tym miejscu należy, iż działka nr 135/5, z obrębu 0002 Szczawienko Nr 2, wskazana została w *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* jako nieruchomość, na której prace będą realizowane w oparciu o oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, podczas gdy na mapie przedstawiającej proponowany przebieg przedmiotowej drogi, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, nieruchomość ta objęta była przerywaną linią koloru fioletowego oznaczającą czasowe zajęcie w celu dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu i dróg innych kategorii.

Co zaś tyczy się działek nr 179 i 213, z obrębu 0002 Szczawienko Nr 2, wskazać należy, iż w treści *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* były one przewidziane zarówno do zajęcia czasowego w celu dokonania prac, o których mowa w art. 11f pkt 8 lit. e i f *specustawy drogowej* jak również do wykonania na nich prac realizowanych na podstawie oświadczeń o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, podczas gdy na mapie przedstawiającej proponowany przebieg przedmiotowej drogi, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, objęte były jedynie linią zajęcia czasowego do dokonania przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu i dróg innych kategorii.

Wskazane nieścisłości rodziły konieczność dokonania zmian na mapie przedstawiającej proponowany przebieg przedmiotowej drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, w ten sposób, aby jej treść była spójna z treścią *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*.

Mając powyższe na uwadze pismem z dnia 23 października 2015 r., znak: DOI.11.6621.113.2015.DB.6, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do przedłożenia 4 egzemplarzy mapy w skali co najmniej 1:5.000 przedstawiającej proponowany przebieg przedmiotowej drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, uwzględniającej zmiany o których mowa powyżej.

Odpowiadając ww. na wezwanie przy piśmie z dnia 6 listopada 2015 r., znak: 2403/W/P201411/PH/PH/2015, inwestor przesłał 4 egzemplarze mapy będącej przedmiotem wezwania organu odwoławczego.

Nadmienić również należy, iż w tabeli nr 2 zaskarżonej decyzji wskazane zostały nieruchomości stanowiące obecnie istniejący pas drogowy, na których prace budowlane miały być realizowane na podstawie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami o którym mowa w art. 33 ust. 2 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*. Dwie z trzech nieruchomości ujętych w tej tabeli (działki nr 170 i 107 z obrębu Szczawienko) są własnością Skarbu Państwa, czyli podmiotu

publicznoprawnego, który reprezentuje *inwestor*. Natomiast trzecia działka (nr 99/9, z obrębem Szczawienko) stanowi własność Gminy Wałbrzych i zgodnie z treścią *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* (punkt IX, tabela nr 6 zaskarżonej decyzji) stanie się własnością Skarbu Państwa. Co za tym idzie, prace na ww. działce *inwestor* może prowadzić jako podmiot, który takie prawo nabędzie na mocy ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Dlatego też, umieszczenie działki nr 99/9 w tabeli nr 2 *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* było nieprawidłowe.

Działając zatem na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *Kpa*, w punkcie I niniejszej decyzji organ odwoławczy uchylił mapę określającą linie rozgraniczające teren przedmiotowej inwestycji, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, orzekając w tym zakresie poprzez zatwierdzenie w to miejsce nowej mapy uwzględniającej zmiany o których mowa powyżej.

W konsekwencji powyższego – w pkt I niniejszej decyzji – Minister Infrastruktury i Budownictwa dokonał odpowiednich zmian dotyczących określenia linii rozgraniczających teren inwestycji, załącznika mapowego oraz korekt w tabeli nr 2 znajdującej się na str. 3 *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*.

Organ odwoławczy dokonując powyższych rozstrzygnięć uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *Kpa*, ponieważ zasadniczym rozstrzygnięciem *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* było ustalenie przebiegu linii rozgraniczających teren, zatwierdzenie podziału nieruchomości i projektu budowlanego, a te pozostają zgodne z wnioskiem *inwestora* oraz z decyzją organu pierwszej instancji.

Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w punkcie I niniejszej decyzji.

Odpowiadając na zarzuty skarżących wskazać należy, co następuje.

Mając na uwadze, zarzuty skarżących o charakterze lokalizacyjnym i zaproponowane przez nich alternatywne rozwiązania dotyczące umiejscowienia przedmiotowej inwestycji, uznać należy, iż są one bezzasadne.

Rozpatrując odwołania skarżących, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i Minister Infrastruktury i Budownictwa (wcześniej Minister Infrastruktury i Rozwoju) działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Ponadto, zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 1 *specustawy drogowej*, 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 wojewoda jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku 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 *specustawy drogowej*, bowiem stosownie do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 sądownoadministracyjnego w przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa1987/14, z dnia 23 stycznia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1001/14, 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2753/13, 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.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, "Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)?". Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu z 17 grudnia 2014 r. stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 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 całości społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wyłączonej; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wyłączone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wyłączonej. 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 wyłączonej nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w *specustawie drogowej* 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 (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Organ odwoławczy stoi na stanowisku, iż konieczna jest merytoryczna kontrola zasadności ingerencji w prawa jednostki przy realizacji inwestycji drogowej. Organ administracji publicznej ma obowiązek – wypełniony w niniejszym postępowaniu administracyjnym – badania zasadności zakresu wywłaszczenia określonych nieruchomości pod inwestycję. Podkreślić należy, iż za każdym razem, gdy pojawia się uzasadnione podejrzenie większego niż niezbędne zajęcia nieruchomości pod inwestycję, organ wyjaśnia taką kwestię, wzywając inwestora do szczegółowego uzasadnienia zajęcia danego terenu pod inwestycję drogową. W przypadku, gdy przedstawione przez inwestora wyjaśnienia nie dają podstaw do uznania wywłaszczenia za uzasadnione, organ wzywa inwestora do przedłożenia nowych dokumentów mapowych, na których teren nie będący niezbędnym dla realizacji przedsięwzięcia będzie znajdował się poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, tj. nie będzie podlegał przejęciu pod inwestycję.

Wobec powyższego, pismami z dnia 27 sierpnia 2015 r., znak: DOI.II.6621.113.2015.DB.4 i z dnia 23 października 2015 r., znak: DOI.II.6621.113.2015.DB.6, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych przez skarżących.

Pismami z dnia 8 września 2015 r., znak: 1992/W/P201411/PH/PH/2015 i z dnia 6 listopada 2015 r., znak: 2403/W/P201411/PH/PH/2015, *inwestor* odniósł się do uwag skarżących.

Powyższe stanowiska *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *Kpa*, przesłał skarżącym stronom przy pismach z dnia 18 września 2015 r., znak: DOI.II.6621.113.2015.DB.5 i z dnia 8 grudnia 2015 r., znak: DOI.II.6621.113.2015.DB.7.

W przedmiotowych pismach organ odwoławczy, działając na podstawie art. 10 *Kpa*, zawiadomił skarżących o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz po przeanalizowaniu stanowisk zawartych w odwołaniach skarżących oraz pismach je uzupełniających, organ odwoławczy stwierdza, iż nie ma możliwości zmiany parametrów inwestycji zgodnie z żądaniami skarżących a zaproponowane przez *inwestora* rozwiązanie jest uzasadnione zarówno pod względem prawnym jak również faktycznym.

Odnosząc się do postulowanego rozwiązania skarżących (zobrazowanego na przedłożonych przez nich rysunkach) co do zmiany lokalizacji przedmiotowej inwestycji poprzez budowę alternatywnego połączenia drogowego, wskazać należy, iż jest ono niezgodne z *rozporządzeniem Ministra Transportu*.

Postulowane przez skarżących rozwiązanie jest niezgodne z załącznikiem nr 2 pkt 4.1 i 4.2 do ww. rozporządzenia, gdyż nie będą zachowane odpowiednie normy dotyczące warunków widoczności na skrzyżowaniach i zjazdach. Ponadto, ze względu na duże różnice wysokości (wynoszące ok. 9,5 m) między ul. Wrocławską a proponowaną przez skarżących drogą, niemożliwe będzie zaprojektowanie niwelety postulowanej przez skarżących drogi. *Inwestor* wskazał przy tym konkretne dane na potwierdzenie swoich twierdzeń. Analizując propozycję skarżących, zachowując maksymalne pochylenie 3% na odcinku 20 m dojazdu do krawędzi skrzyżowania (zgodnie z § 62 *rozporządzenia Ministra Transportu*) na obu końcach proponowanego rozwiązania, środkowy odcinek niwelety posiadałby pochylenie około 55%, a zgodnie z § 24 *rozporządzenia Ministra Transportu*, maksymalne pochylenie dla tej klasy drogi wynosi 12%.

Na marginesie podkreślić należy, iż nieścisłości dotyczące długości osi drogi alternatywnej wynikały z dwóch różnych sugestii skarżących dotyczących zmiany lokalizacji inwestycji. Dlatego właśnie podstawowe parametry, takie jak długość oraz miejsce skrzyżowania ulic były odmienne. Niemniej jednak podkreślić należy, iż to do *inwestora* należy sporządzenie projektu lokalizacji inwestycji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zasadami wiedzy technicznej a zatem bezprzedmiotowe są zarzuty skarżących dotyczące nieścisłości *inwestora* w wyjaśnieniach odnośnie zaproponowanego przez nich rozwiązania.

Dodatkowo podkreślić należy, iż lokalizacja inwestycji w obecnym kształcie jest rozwiązaniem optymalnym, zachowującym normatywny kąt przecięcia osi dróg na skrzyżowaniu, zapewniającym odpowiednią widoczność na skrzyżowaniu oraz spełniającym warunki normatywne dotyczące pochyleń podłużnych jezdni. Zaprojektowane rozwiązanie spełniło wymagania analizy przejezdności dla normatywnego pojazdu ciężarowego z przyczepą, mając na uwadze podjęte decyzje o zwiększeniu rangi połączenia komunikacyjnego ul. Gagarina i Lelewela w celu przejęcia części ruchu ciężarowego dla obsługi przyległych terenów aktywności gospodarczej. Zaproponowane rozwiązanie umożliwi również uczynienie układu drogowego bardziej czytelnym, co będzie skutkowało zwiększeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego i wprowadzeniem ładu przestrzennego w ramach przedmiotowej inwestycji.

Bezzasadny jest zarzut skarżących dotyczący naruszenia przepisów zawartych w *rozporządzeniu Ministra Transportu*, w odniesieniu do przebudowy skrzyżowania ulic Pogodnej i Lelewela z ul. Wrocławską. Podkreślić bowiem należy, iż rozporządzenie to jest aktem wykonawczym do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”. Przedmiotowe rozporządzenie odnosi się do inwestycji nowoprojektowanych. W przedmiotowej sprawie nie może być mowy o naruszeniu § 9 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia Ministra Transportu*, gdyż w przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z budową nowych skrzyżowań. W analizowanym przypadku powołane przez skarżących skrzyżowania istnieją a istotą omawianej inwestycji jest rozbudowa drogi krajowej nr 35 wraz z przebudową istniejących już ulic Pogodnej i Lelewela, nie zaś budowa nowych skrzyżowań. W ramach przedmiotowej inwestycji, przecięcia ulic, o których piszą skarżący, będą jedynie przebudowywane jako drogi innych kategorii. Zgodnie natomiast z definicją przebudowy drogi ujętą w art. 4 pkt 18 *ustawy o drogach publicznych*, za przebudowę drogi należy uznać wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego. Co za tym idzie w ramach omawianej inwestycji na skrzyżowaniach będą prowadzone roboty w ramach istniejącego już pasa drogowego. Przyjęcie wykładni zastosowanej w odwołaniu wykluczałoby dopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji w drogi już istniejące, które nie spełniają obecnych norm jeżeli chodzi o odległości między nimi.

Na uwzględnienie, w ocenie organu odwoławczego nie zasługuje również zarzut skarżących, sprowadzający się do stwierdzenia, iż *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* narusza zarówno art. 7 i 77 § 1 *Kpa*, poprzez niedokonanie wnikliwej i wszechstronnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego w kontekście ustalenia okoliczności faktycznych oraz poprzez niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego i wszystkich okoliczności niezbędnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia, a także załatwienie sprawy bez uwzględnienia słusznego interesu strony i w sprzeczności z interesem społecznym.

W tym miejscu 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01, LEX 75516). 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.

Jak wynika z art. 80 *Kpa*, fakt udowodnienia danej okoliczności jest oceniany przez organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto, organ administracji publicznej powinien oprzeć ocenę materiału dowodowego na wszechstronnej analizie, co oznacza, że nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu. Ocena dowodów jest „czynnością myślową” i jak każda czynność tego rodzaju powinna opierać się na zasadach logicznego rozumowania. Organ może zatem wysnuć z zebranego materiału dowodowego tylko wnioski logicznie uzasadnione, oceniając wyniki postępowania dowodowego na podstawie wiedzy i doświadczenia życiowego (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2267/11, LEX nr 1299454 oraz z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 678/10, LEX nr 1083352).

W ocenie organu odwoławczego, *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* spełnia ww. wymagania. Rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji ma swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu, a uzasadnienie w zebranych materiałach dowodowych. Organ orzekający wziął pod uwagę nie tylko stanowisko *inwestora*, w którym ustosunkował się on do zgłaszanych przez część skarżących zarzutów, ale również wniesione zastrzeżenia i uwagi skarżących. Analizy materiału dowodowego organ pierwszej instancji dokonał zgodnie z art. 80 *Kpa* i wynik tej analizy, łącznie z oceną zebranych dowodów, przedstawił w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie administracyjne.

Powyższe świadczy zatem również o tym, iż niezasadny jest zarzut skarżących dotyczący naruszenia art. 80 *Kpa*.

Bezzasadny jest zatem również zarzut naruszenia art. 11 *Kpa*, wyrażającego zasadę przekonywania. Zaznaczyć w tym miejscu bowiem należy, iż zasada przekonywania sprowadza się do wyjaśnienia osobie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym wydanie innej decyzji było niemożliwe. Organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać osobę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji. Zasada ta nakłada na organ obowiązek dolożenia należytej staranności w wyjaśnieniu osobie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy faktycznego przekonania osoby do prawidłowości podjętej decyzji (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 631/13 opubl. LEX nr 1387627). Podkreślić należy, iż Wojewoda Dolnośląski uzasadnił zaskarżoną decyzję, podając jej podstawę prawną oraz argumenty przemawiające za słusznością podjętego rozstrzygnięcia.

W ocenie organu odwoławczego, Wojewoda Dolnośląski wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, stosownie do treści art. 7, art. 77 § 1 *Kpa* i art. 80 *Kpa* w związku z art. 107 § 3 *Kpa*, ocenił całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym również rozważył argumenty przedstawione przez część skarżących.

Jak szeroko podkreśla się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08, LEX nr 549458).

Zauważyć przy tym należy, że 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 *specustawy drogowej*, *ustawy Prawo budowlane* oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast

protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego.

Odnosząc się do naruszenia art. 8 *Kpa*, wskazać należy, iż jest on bezzasadny.

Z zasady wyrażonej w art. 8 *Kpa* wynika wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i rozstrzygnięcia wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań (zob. A. Wróbel, Komentarz do art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX 2013). W omawianej sprawie natomiast organ uczynił zadość zarówno przepisom prawa materialnego, jak również procesowego, co jest jednoznaczne z tym, iż *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* została wydana z poszanowaniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Chybiony jest także zarzut naruszenia art. 9 *Kpa*, wyrażającego zasadę informowania stron. Podkreślić bowiem w tym miejscu należy, iż organ prawidłowo przeprowadził postępowanie zakończone wydaniem *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, pouczając strony tego postępowania o przysługujących im prawach, w tym możliwości wniesienia odwołania. Zaznaczyć również należy, że w uzasadnieniu *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, organ jasno przedstawił swój tok rozumowania oraz przesłanki, które przesądziły o wydaniu rozstrzygnięcia w takim a nie innym kształcie, pouczając jednocześnie strony o przysługujących im prawach. W związku z tym nie może być mowy o naruszeniu art. 9 *Kpa*.

Za niezasadny należy również uznać zarzut naruszenia art. 10 *Kpa*.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowno-administracyjnym zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 *Kpa* przez nie zawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego oraz możliwości wypowiedzenia się co do tego i składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. Na stronie stawiającej zarzut spoczywa więc ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem sprawy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 575/10, opubl. Lex nr 1070853).

W sytuacji przedstawienia organom administracji publicznej zarzutu dotyczącego braku zawiadomienia strony przed wydaniem *decyzji* o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych, koniecznym jest ustalenie, jakiej konkretnie czynności procesowej nie mogła strona dokonać, jakiego dowodu w sprawie nie mogła przedstawić i jaki wpływ na wynik sprawy mogło mieć tak stwierdzone uchybienie. Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym poprzez nie powiadomienie jej o zgromadzeniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z tym materiałem oraz o możliwości składania wniosków dowodowych, uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 10 *Kpa* (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1320/08, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Skarżący natomiast powołali się na naruszenie art. 10 *Kpa* nie wskazując jakich czynności procesowych nie mogli dokonać i na czym *de facto* polegało naruszenie tego właśnie przepisu.

Odnosząc się do zarzutu braku przeprowadzenia dodatkowej ekspertyzy przez biegłego w materii alternatywnych lokalizacji przedmiotowej inwestycji a tym samym do naruszenia art. 75 § 1 *Kpa* i art. 78 § 1 *Kpa*, wskazać należy, iż jest on bezzasadny.

Dyspozycja art. 75 § 1 *Kpa* wskazuje a contrario, iż organ orzekający w sprawie nie jest zobligowany do przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego lub dokonania oględzin, jeśli nie jest to konieczne dla wyjaśnienia sprawy. Przepis pozostawia więc ocenie organu potrzebę przeprowadzenia ww. dowodów.

Jeśli organ stwierdzi, iż opinia biegłego lub oględziny przyczynią się do ustalenia okoliczności faktycznej, mającej znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, wówczas stosuje ww. środek dowodowy. W omawianej sprawie powyższe nie zaistniało, jako że wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy orzekające ustalone w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy.

Zaznaczyć należy, iż ani organ pierwszej instancji ani organ odwoławczy nie mają obowiązku przeprowadzania dowodu z opinii biegłego w sytuacji, gdy istnieje zgromadzona dokumentacja względem inwestycji, która posiada wszelkie wymagane prawem opinie, zgody i została przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi procedurami.

Co zaś tyczy się kwestii naruszenia art. 78 § 1 *Kpa* podkreślić należy, iż co prawda zgodnie z powołanym przepisem strona posiada uprawnienie do zgłoszenia żądania przeprowadzenia dowodu, jednakże uprawnienie to podlega ograniczeniom, które pod względem celowości i konieczności zapewnienia szybkości postępowania, organ powinien każdorazowo rozważyć, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma dostatecznych argumentów przemawiających za zakwestionowaniem dotychczasowych ustaleń (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2191/12). W przedmiotowej sprawie na skutek zgromadzenia całej dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie było konieczności przeprowadzenia dodatkowego dowodu, który z pewnością przedłużyłby znacznie czas trwania postępowania.

Odpowiadając na zarzuty części skarżących dotyczące braku przeprowadzonych konsultacji społecznych, wskazać należy, iż żadne przepisy nie nakładają na inwestora obowiązku przeprowadzenia takich konsultacji, a co za tym idzie ich przeprowadzenie leży jedynie w gestii inwestora. Nie można zatem skutecznie podnosić zarzutów dotyczących procesu przeprowadzenia konsultacji, gdyż proces ten nie jest w żaden sposób uregulowany prawnie. Zaznaczyć bowiem należy, iż strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej przeprowadzenia konsultacji jak i zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z powodu braku ich przeprowadzenia (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

Mając na uwadze zarzuty wskazujące, że realizacja inwestycji w obecnym kształcie będzie skutkowałą niegospodarnością i nieekonomicznym wydatkowaniem środków publicznych, wskazać należy, iż rzeczona materia nie jest przedmiotem badania przez organ odwoławczy. Analizie podlega jedynie zgodność decyzji wydanej na podstawie *specustawy drogowej*. Kwestie związane z finansowaniem inwestycji w żadnym razie nie powinny być przedmiotem badania organów orzekających w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, bowiem nie wynika to ani z przepisów prawa procesowego ani materialnego, zaś ocena wniosku inwestora pod kątem źródeł finansowania byłaby działaniem pozaprawnym, które niechybnie spotkałoby się z negatywną oceną sądu administracyjnego. Podobnie sprawa przedstawia się z kosztami poniesionymi przez skarżących lub współwłaścicieli budynku zamieszkanego przez skarżących. Nie jest to bowiem materia, której badaniem zajmuje się organ odwoławczy rozpatrujący odwołanie od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Wskazać bowiem należy, iż ta sfera nie ma żadnego znaczenia w kontekście prawidłowości lub wadliwości takiej decyzji.

Zaznaczenia wymaga, iż zgodnie z art. 12 ust. 4a *specustawy drogowej*, właścicielom przejmowanych nieruchomości będzie przysługiwało odszkodowanie, stanowiące konstytucyjnie określony równoważnik majątkowy odebranego prawa własności, które zostanie ustalone decyzją Wojewody Dolnośląskiego w odrębnym postępowaniu. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za ww. nieruchomości, stosownie do treści art. 12 ust. 4a i 4b *specustawy drogowej*, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji – w omawianym przypadku organem tym jest Wojewoda Dolnośląski. Wpłata stosownego odszkodowania dowodzi, iż pomimo pozbawienia własności nieruchomości, dochodzi do wyrównania strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem. Zatem przy wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000). W przypadku niezadowolenia z kwoty przyznanego odszkodowania, które nie będzie w opinii skarżących rekompensowało wartości nieruchomości i poniesionych na nią środków, będzie

przysługiwało odwołanie. Skarżący będą mogli dochodzić również swoich praw w odrębnym postępowaniu o charakterze cywilnoprawnym.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji.

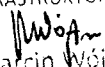
Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.), przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Infrastruktury i Budownictwa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Załącznik:


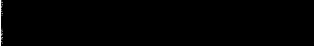
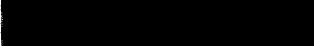


Nr 1 – mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu.

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Marcin Wójtowicz
Zastępca Dyrektora
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Otrzymują (wraz z załącznikiem):

1. Wojewoda Dolnośląski
2. Pan Paweł Hawrysz,
pełnomocnik Prezydenta Miasta Wałbrzycha
(3 egz. decyzji, w tym 2 egz. z załącznikiem; w celu wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych)
3. A/a

Otrzymują (bez załączników):

1. Pan 
2. Pan 
3. Pan 
4. Pan 
5. Pan 

Do wiadomości:

1. Prezydent Miasta Wałbrzycha
– wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej
2. Sąd Rejonowy w Wałbrzychu
VII Wydział Ksiąg Wieczystych
3. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
4. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
Wydział Infrastruktury
5. Urząd Miejski w Wałbrzychu
6. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
Departament Orzecznictwa

