



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

DLI.II.6621.131.2015.DB.10

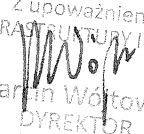
OBWIESZCZENIE

Na podstawie art. 11f ust. 3 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2031) oraz na podstawie art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 23),

Minister Infrastruktury i Budownictwa

zawiadamia, że wydał decyzję z dnia 7 czerwca 2016 r., znak: DLI.II.6621.131.2015.DB.9 uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Łódzkiego nr 265/15 z dnia 13 lipca 2015 r., znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 713 – przejście przez Tomaszów Mazowiecki na odcinku od km 46+654 do km 49+922 z wyłączeniem odcinków: od km 47+114 do km 47+150, od km 48+180 do km 48+397, od km 48+836 do km 48+993.

Strony w sprawie mogą zapoznać się z treścią decyzji oraz aktami sprawy - w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w Warszawie, ul. Chałubińskiego 4/6, pok. 306, III piętro, w dni robocze, w godzinach od 9.00 do 15.30, jak również z treścią decyzji (bez załącznika) - w urzędzie gminy właściwym ze względu na przebieg drogi, tj. Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim.

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Martin Wójtowicz
DYREKTOR
Departamentu Lokalizacji Inwestycji



DLI.II.6621.131.2015.DB.9
NK: 83176/16

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 (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2031), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Spółki Joka Sp. z o.o. od decyzji Wojewody Łódzkiego nr 265/15 z dnia 13 lipca 2015 r., znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 713 – przejście przez Tomaszów Mazowiecki na odcinku od km 46+654 do km 49+922 z wyłączeniem odcinków: od km 47+114 do km 47+150, od km 48+180 do km 48+397, od km 48+836 do km 48+993,

- I. **Uchylam** w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 4, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt 4B dotyczącego określenia nieruchomości znajdujących się pod wodami płynącymi w części w liniach rozgraniczających teren inwestycji, dla których nie zatwierdza się podziałów nieruchomości

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, nowego zapisu:

„B. Realizacja przedmiotowej inwestycji wymaga przejścia przez tereny wód płynących (oznaczonych poniżej zgodnie z katastrzem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek) położonych w województwie łódzkim, powiecie tomaszowskim, mieście Tomaszów Mazowiecki, dla których nie zatwierdza się podziałów nieruchomości:

Obręb 3: 222
Obręb 9: 243
Obręb 12: 1/2

Zgodnie z art. 20a 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.), w przypadku gdy inwestycja drogowa wymaga przejścia przez tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej, właściwy zarządca drogi jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia tego terenu na czas realizacji tej inwestycji. Właściwy zarządca drogi nie później niż w terminie 30 dni przed planowanym zajęciem terenu, o którym mowa w ust. 1, uzgadnia w drodze pisemnego porozumienia z zarządcą infrastruktury kolejowej lub z odpowiednimi organami, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne, zakres, warunki i termin zajęcia tego terenu.

W przypadku, gdy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, porozumienie, o którym mowa w ust. 2, zawiera się niezwłocznie. Za szkody powstałe w wyniku działań, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie ustalane na zasadach wynikających z Kodeksu cywilnego. Do zapłaty odszkodowania, o którym mowa w ust. 4, jest obowiązany właściwy zarządca drogi.”

- II. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 11 kwietnia 2014 r. Zarząd Województwa Łódzkiego, reprezentowany przez Pana Mirosława Szychowskiego, Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi, zwany dalej „*inwestorem*”, wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 713 – przejście przez Tomaszów Mazowiecki.

Pismem z dnia 6 maja 2014 r., znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR, Wojewoda Łódzki wezwał *inwestora* do usunięcia braków formalnych wniosku.

Odpowiadając na powyższe wezwanie *inwestor* przesłał uzupełniony wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej z dnia 16 maja 2014 r., znak: ID.611.473.2014.RC.713.

Postanowieniem Nr 220/14 z dnia 2 lipca 2014 r., znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR, Wojewoda Łódzki nałożył na inwestora obowiązek zmiany projektu budowlanego w zakresie wskazanym w postanowieniu. Następnie postanowieniami Nr 353/14 z dnia 27 października 2014 r., znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR i Nr 1/15 z dnia 2 stycznia 2015 r., znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR oraz Nr 84/15 z dnia 30 marca 2015 r. Wojewoda Łódzki zmienił rzeczony postanowienie Nr 220/14 w części dotyczącej terminu uzupełnienia braków w projekcie budowlanym.

Przy piśmie z dnia 22 maja 2015 r., znak: ID.611.502.2015.RC.713, *inwestor* przesłał projekt budowlany uzupełniony zgodnie z treścią ww. postanowienia Nr 220/14 z dnia 2 lipca 2014 r.

Pismem z dnia 10 lipca 2015 r., znak: ID.611.646.2015.RC.713 *inwestor*, działając na podstawie art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* wniósł o nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając to zarówno interesem społecznym jak również gospodarczym. W przedmiotowym piśmie *inwestor* wskazał, iż na chwilę obecną droga wojewódzka nr 713 jest w znacznym stopniu zdegradowana i nieprzystosowana do natężenia ruchu i charakteru, jaki się na niej odbywa. Na skutek realizacji omawianej inwestycji poprawi się zarówno stan techniczny drogi jak również jej parametry zostaną dostosowane do pojazdów, jakie się nią poruszają, tj. np. autobusy czy pojazdy ciężarowe. Realizacja rzeczonygo przedsięwzięcia będzie miała również pozytywny wpływ na mieszkańców nieruchomości sąsiadujących z drogą wojewódzką nr 713, gdyż ograniczone zostaną takie zjawiska jak hałas, wibracje czy też ryzyko zalania w trakcie nawałnych opadów, a co za tym idzie zmniejszone zostanie ryzyko strat gospodarczych z tym związanych. Ponadto droga o zamierzonych parametrach ułatwi w znacznym stopniu działalność wielu firm zlokalizowanych w sąsiedztwie przedmiotowej inwestycji. Bez wątplenia planowana inwestycja będzie miała również pozytywny wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, zarówno kierowców, jak również pieszych.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Łódzki, działając na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1, art. 11i ust. 1, ust. 4c, ust. 4d, art. 17 ust. 1 i 3 i art. 23 *specustawy drogowej* oraz art. 104 i art. 105 § 1 *Kpa*, wydał w dniu 13 lipca 2015 r. decyzję znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR, zezwalającą na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 713 – przejście przez Tomaszów Mazowiecki na odcinku od km 46+654 do km 49+922 z wyłączeniem odcinków: od km 47+114 do km 47+150, od km 48+180 do km 48+397, od km 48+836 do km 48+993, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Łódzkiego*”, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Łódzkiego* odwołanie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju za pośrednictwem organu pierwszej instancji wniosła Spółka Joka Sp. z o. o. (data oddania pisma w placówce pocztowej operatora wyznaczonego – 12 sierpnia 2015 r.).

W odwołaniu skarżąca spółka podniosła:

1. naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, których uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 28 *Kpa* poprzez pozbawienie skarżącej spółki praw strony w postępowaniu, wyrażające się w braku zawiadomienia jej o wszczęciu postępowania administracyjnego zgodnie z przepisami, co w rezultacie doprowadziło do braku możliwości udziału w sprawie i obrony swoich praw,
- art. 7 i 77 § 1 w zw. z art. 80 *Kpa* poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania dowodowego w sposób wyczerpujący i braku przestrzegania zasady oficjalności jak również załatwienie sprawy bez uwzględnienia słusznego interesu odwołującego,
- art. 8 *Kpa* poprzez naruszenie zasady zaufania organów do władzy publicznej,
- art. 9 i 10 *Kpa* poprzez nienależyte informowanie strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które miały wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron oraz niezapewnienie stronie czynnego udziału w toczącym się postępowaniu,

2. naruszenie przepisów *specustawy drogowej*, tj.

- art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej* poprzez niezawiadomienie strony o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej,
- art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* poprzez pominięcie w zaskarżonej decyzji ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich pomimo wniosku skarżącej spółki o rozszerzenie zakresu postępowania dowodowego mającego na celu zbadanie uwarunkowań planowanej inwestycji i możliwości realizacji zadania publicznego w sposób mniej wkraczający w prawa skarżącej spółki.

Mając powyższe na uwadze skarżąca spółka wniosła o uchylenie *decyzji Wojewody Łódzkiego* i o wstrzymanie wykonania tejże decyzji.

W uzasadnieniu odwołania skarżąca spółka wskazała, iż nie zostało jej doręczone zawiadomienie o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie przez co spółka nie miała możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, co w konsekwencji doprowadziło do wydania decyzji, która zawiera ustalenia dotyczące tymczasowej organizacji ruchu oparte o wadliwe ustalenia.

Skarżąca spółka zaznaczyła ponadto, iż zignorowane zostały jej wnioski na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego w postaci uzyskania opinii biegłego na okoliczność rzeczywistego i aktualnego natężenia ruchu w obrębie inwestycji oraz modyfikacji projektu tymczasowej organizacji ruchu akceptowalnego przez skarżącą spółkę i nienaruszającego jej interesów.

Odwołując się do treści art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej* skarżąca spółka wskazała, iż nie została prawidłowo zawiadomiona o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Organ administracji jest zobowiązany do podejmowania wszelkich kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i powinien prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do państwa, co zdaniem skarżącej spółki nie miało miejsca.

Ponadto, powołując się na treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14, skarżąca spółka zaznaczyła, iż dopuszczalna jest weryfikacja przez organ administracji publicznej zasadności żądania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązania alternatywnego zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich, a także ocena przez organ niezbędności realizacji celu inwestycji jako przesłanki ingerencji w prawo własności nieruchomości.

Pismem z dnia 24 listopada 2015 r. skarżąca spółka podtrzymała zarzuty podniesione w odwołaniu od decyzji *Wojewody Łódzkiego*, rozwijając jednocześnie swoje zarzuty dotyczące projektu tymczasowej organizacji ruchu. W opinii skarżącej spółki tenże projekt oparty został na nieaktualnych badaniach natężenia ruchu drogowego (dokonanych 5 lat temu).

Powołując się na informacje o rozmowach w ww. materii w Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim, działając na podstawie art. 76 *Kpa*, skarżąca spółka wniosła o zobowiązanie Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim do przedłożenia kopii protokołów Komisji Rady Powiatu z dnia 21 września 2015 r. a także z dnia 28 października 2015 r. oraz wcześniejszych lub późniejszych dokumentów dotyczących projektu tymczasowej organizacji ruchu na odcinku od skrzyżowania ul. Warszawskiej z ul. Ujezdzką i ul. Tamka do skrzyżowania ul. Warszawskiej z ul. Dzieci Polskich jak

również o przeprowadzenie dowodu z przedmiotowych protokołów na okoliczność pominięcia strony i nieinformowania jej o istotnych okolicznościach postępowania. Zdaniem skarżącej spółki celem przeprowadzenia wnioskowanego dowodu jest uzasadnienie braku uwzględnienia interesu strony i wykazanie, że tymczasowa organizacja ruchu pozostała w pierwotnym brzmieniu.

Ponadto, z uwagi na rażące naruszenie interesu strony i jej praw, skarżąca spółka wskazała, iż brak jest podstaw do utrzymania rygoru natychmiastowej wykonalności dla zaskarżonej decyzji. W opinii skarżącej spółki niekompletne przeprowadzenie postępowania administracyjnego i niewystąpienie sytuacji niecierpiącej zwłoki oraz potrzeby szybkiej realizacji kluczowego rozstrzygnięcia świadczy o konieczności uchylecia rygoru natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 108 *Kpa*. Jak bowiem podkreśliła skarżąca spółka, bazując na treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 1997 r., sygn. akt V SA 1178/96, katalog przesłanek nadania decyzjom nieostatecznym rygoru natychmiastowej wykonalności jest zamknięty i z uwagi wyjątkowy charakter tych przesłanek organ nie może ich interpretować rozszerzająco.

Następnie pismem z dnia 21 marca 2016 r. skarżąca spółka podtrzymała zarzuty zawarte w odwołaniu wnosząc ponownie o przeprowadzenie dowodów i wniosków, o których stanowiło pismo spółki z dnia 24 listopada 2015 r.

Opisane powyżej odwołanie 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 Łódzkiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił do Wojewody Łódzkiego Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi reprezentowany przez Pana Mirosława Szychowskiego, Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi.

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

- Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 3 marca 2014 r., znak: BPPWŁ/PRP/451/11/14,
- Prezydenta Miasta Tomaszowa Mazowieckiego z dnia 4 marca 2014 r., znak: WIM.720.1.2014.

Zgodnie z treścią art. 11b ust. 2 *specustawy drogowej* brak opinii Zarządu Powiatu Tomaszowskiego w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez właściwego zarządcę drogi o jej wyrażenie, należy traktować jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, 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 opinię Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi Delegatura w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 20 marca 2014 r., znak: WUOZ-PT.5142.86.2014.AWS.RF.

Zgodnie z treścią art. 11d ust. 2 *specustawy drogowej* brak opinii PKP PLK S. A. i Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii należy traktować jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Planowana inwestycja zlokalizowana jest poza pasem technicznym i ochronnym morskich portów i przystani, nie znajduje się w obszarze miejscowości uzdrowiskowych, gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych co powoduje, że w przedmiotowej sprawie nie są wymagane opinie dyrektora właściwego urzędu morskiego, ministra właściwego do spraw zdrowia, oraz dyrektora właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 9 *specustawy drogowej*, do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębne akty administracyjne:

- decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 9/2010 z dnia 7 czerwca 2010 r., znak: RDOŚ-10-WOOS.II-6613/610/2010/mg, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko oraz decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 20 listopada 2013 r., znak: WOOS.4200.8.2013.MG, zmieniającą ww. decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 9/2010,
- decyzję Starosty Tomaszowskiego z dnia 17 stycznia 2011 r., znak: ZRO.6224-50/10, ZRO.6223-72/10, utrzymaną w mocy decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Nr 14/D/NN/12 z dnia 13 stycznia 2012 r., znak: NN-404/O/31-AN/11, dotyczącą pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie określonych w decyzji robót.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie *decyzji Wojewody Łódzkiego*, 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 Łódzkiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu drugiej instancji Wojewoda Łódzki 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 Łódzki, pismem z dnia 30 maja 2015 r., znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR, 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 Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi w dniach od 30 maja do 18 czerwca 2014 r.,
- w Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim w dniach od 6 do 19 czerwca 2014 r., oraz na stronie internetowej tego urzędu w tym samym terminie,
- w prasie lokalnej, tj. gazeta „Fakt Łódź” z dnia 4 czerwca 2014 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 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 Łódzkim swoje zastrzeżenia wnieśli: Pan Wiesław Salewski, Pan Jacenty Buczyński, Pan Przemysław Buczyński, Pan Bartłomiej Buczyński, Pan Łukasz Muszyński, JOKA Sp. z o. o., Pani Aneta Bednarek oraz szereg firm działających na terenie Tomaszowa Mazowieckiego ujętych w zbiorczym piśmie.

Wojewoda Łódzki 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 Łódzki wydał w dniu 13 lipca 2015 r. decyzję Nr 265/15, znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR, o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Łódzki 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 Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi w dniach od 23 lipca do 3 września 2015 r.,
- w Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim w dniach od 28 lipca do 5 sierpnia 2015 r., oraz na stronie internetowej tego urzędu w dniach od 13 do 27 stycznia 2016 r.,
- w prasie lokalnej, tj. gazeta „Fakt Łódź” z dnia 27 sierpnia 2015 r.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Łódzkiego* 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 Łódzkiego* 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 1:500 przedstawiająca proponowany przebieg drogi oraz linie rozgraniczające teren, stanowiąca załącznik nr 2). Decyzja zawiera także zatwierdzenie podziału nieruchomości (mapy z projektami podziałów nieruchomości w skali 1:500 i 1:2000 wraz z wykazami zmian gruntowych, stanowiące załącznik nr 3 do decyzji, będący jej integralną częścią).

Ponadto, na mocy przedmiotowej decyzji zatwierdzono projekt budowlany, stanowiący załącznik nr 1 do decyzji, będący jej integralną częścią. W decyzji określono także nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, tj. Województwa Łódzkiego, 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 Łódzkiego* określa również termin wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Łódzkiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – powyższego terminu na 120 dzień od dnia uzyskania przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej waloru ostateczności (najkrótszy z 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.

W punkcie 4B *decyzji Wojewody Łódzkiego* ujęte zostały nieruchomości stanowiące tereny wód płynących, w stosunku do których nie zatwierdza się podziału nieruchomości. W rzeczonym punkcie decyzji powołano się na § 9 ust. 3 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 542 z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem Ministra*”.

Znamienne jest to, iż na dzień wydania *decyzji Wojewody Łódzkiego*, tj. 13 lipca 2015 r., § 9 ust. 3 pkt 1 *rozporządzenia Ministra* nie odnosił się w żaden sposób do działek stanowiących wody płynące. Przepis ten dotyczył (i dotyczy obecnie) bowiem jedynie linii kolejowych. Podkreślenia wymaga, iż powołany przepis odnosił się do wód płynących w swojej poprzedniej wersji, która została uchylona i obowiązywała do dnia 31 grudnia 2013 r.

W odniesieniu do gruntów stanowiących wody płynące, ustawodawca przewidział natomiast uregulowanie określone w art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*. Zgodnie z tym przepisem właściwy zarządca drogi jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia na czas realizacji inwestycji terenu stanowiącego wody płynące, gdy inwestycja drogowa wymaga przejścia przez ten teren wód płynących. W związku z powyższym, w przypadku terenów będących wodami płynącymi nie ma możliwości objęcia tych terenów liniami rozgraniczającymi teren inwestycji i w konsekwencji dokonania ich podziału, jak również nie zachodzi potrzeba ograniczenia w korzystaniu ze względu na obowiązek przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, czy dróg innej kategorii.

Wobec stwierdzenia, iż w ww. punkcie decyzji organu pierwszej instancji powołany został niewłaściwy przepis, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *Kpa*, w punkcie I niniejszej decyzji Minister Infrastruktury i Budownictwa uchylił zaskarżoną *decyzję Wojewody Łódzkiego* w zakresie rzeczonoego zapisu, orzekając w tym zakresie o ustanowieniu nowego zapisu, w którym powołany został prawidłowy przepis odnoszący się do terenów stanowiących wody płynące.

Organ odwoławczy dokonując powyższego rozstrzygnięcia uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *Kpa*, ponieważ zasadniczym rozstrzygnięciem *decyzji Wojewody Łódzkiego* 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 sentencji niniejszej decyzji.

Odpowiadając na zarzuty skarżącej spółki wskazać należy, co następuje.

Chybione w ocenie organu odwoławczego są zarzuty o charakterze lokalizacyjnym podnoszone przez skarżącą spółkę.

Rozpatrując odwołanie, 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.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem 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 całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych 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 wyłączenia 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 wyłączenia 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 przejściu pod inwestycję.

Wobec powyższego, pismem z dnia 26 października 2015 r., znak: DOII.II.6621.131.2015.DB.4, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych przez skarżącą spółkę oraz do wskazania, czy istnieje możliwość zmiany lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej zgodnie z żądaniami skarżącej spółki, a jeśli nie, to do szczegółowego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych przez skarżącą spółkę żądań.

Pismem z dnia 2 listopada 2015 r., znak: ID.611.1090.2015.RC.713, *inwestor* odniósł się do uwag skarżącej spółki.

Powyższe stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *Kpa*, przesłał skarżącej spółce przy piśmie z dnia 10 listopada 2015 r., znak: DOII.II.6621.131.2015.DB.5.

W przedmiotowym piśmie organ odwoławczy, działając na podstawie art. 10 *Kpa*, zawiadomił skarżącą spółkę 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 odwołaniu skarżącej spółki oraz pismach je uzupełniających, organ odwoławczy stwierdza, iż nie ma możliwości zmiany parametrów inwestycji zgodnie z żądaniami skarżącej spółki a zaproponowane przez *inwestora* rozwiązanie jest uzasadnione zarówno pod względem prawnym jak również faktycznym.

Odnosząc się do postulowanego rozwiązania skarżącej spółki dotyczącego kwestii związanych ze zmianą planu projektu tymczasowej organizacji ruchu, wskazać jednoznacznie należy, iż nie jest ona przedmiotem postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Podkreślić bowiem należy, iż tymczasowa organizacja ruchu wykonywana jest na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., Nr 1137 z późn. zm.) podczas gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydana została na podstawie *specustawy drogowej*. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz decyzja zatwierdzająca organizację ruchu są odrębnymi rozstrzygnięciami, które nie są ze sobą związane w ten sposób, że jedna decyzja obliguje do wydania drugiej. Zarówno tymczasowa organizacja ruchu jak również poziom natężenia ruchu są irrelewantne w kontekście prawidłowości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Rzeczona materia nie jest bowiem przedmiotem oceny dokonywanej przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, bowiem żaden przepis *specustawy drogowej* nie obliguje organu do dokonania oceny prawidłowości wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez pryzmat ustaleń dotyczących tymczasowej organizacji ruchu czy też poziomu natężenia ruchu.

Skarżąca spółka, mimo iż powołała stosowne orzecznictwo sądownoadministracyjne dotyczące obszaru badania organu względem zakresu i kształtu inwestycji, nie skonkretyzowała alternatywnego rozwiązania dotyczącego zmiany lokalizacji przedmiotowej inwestycji. Działka skarżącej spółki jest niezbędna do realizacji przedmiotowej inwestycji, gdyż na tejże działce planowany jest kolektor kanalizacji deszczowej odprowadzający wody zebrane w system odwodnienia drogi wojewódzkiej do rzeki Czarnej – Bieliny. Rzeczony kolektor kanalizacji deszczowej musi być wyprowadzony poza obszar obiektu mostowego, a co za tym idzie poza obszar istniejącego pasa drogowego. W bezpośredniej bliskości rzeki, po zachodniej stronie znajduje się zabudowa wobec czego jedyną możliwością poprowadzenia kanalizacji było wytyczenie jej po wschodniej stronie pasa drogowego tj. po niezabudowanej części działki skarżącej spółki. Wobec powyższego, z uwagi na obiektywne przyczyny wynikające z zagospodarowania nieruchomości przyległych do drogi, brak jest możliwości zmiany rozwiązań projektowych przyjętych w projekcie przedmiotowej inwestycji.

Odnosząc się do wniosku skarżącej spółki o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność rzeczywistego i aktualnego natężenia ruchu w obrębie inwestycji oraz modyfikacji projektu tymczasowej organizacji ruchu jak również o wystosowanie wezwania dotyczącego zobowiązania Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim do przedłożenia kopii protokołów Komisji Rady Powiatu, wskazać należy, iż nie zasługiwał on na uwzględnienie.

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.

Zgodnie z treścią art. 78 § 1 *Kpa* 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.

Powyższe, tj. brak konieczności przeprowadzenia dowodów będących przedmiotem wniosku spółki, znamieny jest również z tego powodu, iż dowody te *de facto* nie dotyczyły i nie dotyczą postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Odnosiły się one bowiem do zagadnień dotyczących tymczasowej organizacji ruchu, która jak już była o tym mowa, nie jest przedmiotem postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Nie ma racji skarżąca spółka wskazując, iż w realiach niniejszej sprawy doszło do naruszenia art. 28 *Kpa*, poprzez pozbawienie skarżącej spółki praw strony w postępowaniu, wyrażające się w braku zawiadomienia jej o wszczęciu postępowania administracyjnego zgodnie z przepisami, co w rezultacie doprowadziło do braku możliwości udziału w sprawie i obrony swoich praw.

W przedmiotowym stanie faktycznoprawnym, kwestia posiadania przez skarżącą spółkę przymiotu strony nie była kwestionowana na żadnym etapie postępowania pierwszoinstancyjnego i nie jest kwestionowana na etapie postępowania odwoławczego, a domniemany brak zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie może oznaczać, iż spółkę pozbawiono praw strony.

Odnosząc się do kwestii zastrzeżeń związanych z błędnym zawiadomieniem skarżącej spółki o wszczęciu postępowania o wydanie *decyzji Wojewody Łódzkiego*, uznać należy, iż są one bezzasadne.

Zgodnie z pismem Wojewody Łódzkiego z dnia 12 października 2015 r., znak: IA-II.7820.4.2014.ŁR oraz wydrukiem z systemu komputerowego służącego do wysyłki korespondencji, załączonym do tego pisma, wszystkim stronom postępowania (w tym również skarżącej spółce) wysłane zostały zawiadomienia o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Z racji tego, iż przedmiotowe zawiadomienia wysłane zostały zwykłym listem poleconym bez zwrotnego potwierdzenia odbioru w aktach sprawy nie ma potwierdzeń doręczenia tych właśnie zawiadomień.

Nawet jednak, gdyby przyjąć, iż doszło do naruszenia art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej* poprzez niezawiadomienie skarżącej spółki o wszczęciu postępowania, to jednak wskazać należy, iż spółce zapewniono czynny udział w postępowaniu, czego potwierdzeniem jest okoliczność, iż w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego wniosła swoje zastrzeżenia co do omawianej inwestycji, na które otrzymała stosowną odpowiedź, a co za tym idzie brała ona czynny udział w tym postępowaniu. Ponadto po zgromadzeniu całego materiału dowodowego wszystkie strony (w tym również skarżąca spółka) otrzymały stosowne pismo zawiadamiające o zgromadzeniu całego materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z nim oraz zgłoszenia stosownych zastrzeżeń i żądań.

Mając powyższe na uwadze, brak jest podstaw do twierdzenia, iż naruszony został art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej* stanowiący m.in. o doręczeniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Chybione jest stanowisko skarżącej spółki dotyczące naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* poprzez pominięcie w zaskarżonej decyzji ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich pomimo wniosku skarżącej spółki o rozszerzenie zakresu postępowania dowodowego mającego na celu zbadanie uwarunkowań planowanej inwestycji i możliwości realizacji zadania publicznego w sposób mniej wkraczający w prawa skarżącej spółki.

Dla określenia wymagań dotyczących uzasadnionych interesów osób trzecich konieczne jest przede wszystkim zidentyfikowanie istnienia tych interesów. Określenie takich wymagań dotyczy oczywiście tylko uzasadnionych interesów osób trzecich. Za każdym więc razem organ orzekający zobowiązany jest do oceny, czy zidentyfikowany interes danej osoby jest na tyle uzasadniony, aby podlegać ochronie w sposób wymagający szczególnego określenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji

drogowej. Źródłem ochrony tego interesu musi być jednak obowiązujące prawo. Interes ten, jak i jego ochrona, nie może więc mieć charakteru subiektywnego, lecz obiektywny, dający się wyprowadzić z obowiązującego prawa.

Mając na uwadze powyższe, podkreślić należy, iż *decyzja Wojewody Łódzkiego* zawiera wymagania dotyczące uzasadnionych interesów osób trzecich. W tejże decyzji, organ pierwszej instancji położył szczególny nacisk na dostęp do drogi publicznej, możliwość korzystania z urządzeń istniejącej infrastruktury technicznej, ochronę przed ponadnormatywnymi uciążliwościami spowodowanymi hałasem oraz ochronę przed ponadnormatywnym zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby. Dodatkowo Wojewoda Łódzki ogólnie wskazał, iż przy realizacji omawianej inwestycji należy uwzględnić warunki wynikające z *ustawy Prawo budowlane*. Wniosek skarżącej spółki nie stanowił natomiast w rzeczywistości uzasadnionego interesu osób trzecich a jedynie subiektywne zdanie spółki urzeczywistniające jej interes indywidualny.

Mając rozważania ujęte w niniejszej decyzji podkreślić należy, iż postępowanie prowadzone przez organ pierwszej instancji prowadzone było zgodnie z przepisami prawa oraz poszanowaniem podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Co za tym idzie wszystkie zarzuty skarżącej spółki dotyczące naruszenia przedmiotowych zasad są bezzasadne.

I tak odnosząc się szczegółowo do naruszeń wskazanych przez skarżącą spółkę, wskazać należy, co następuje.

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 Łódzkiego* 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 skarżącej spółki. 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 nie tylko nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 7 i 77 *Kpa* ale również niezasadny jest zarzut skarżącej spółki dotyczący naruszenia art. 80 *Kpa*.

Bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 8 *Kpa*.

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 Łódzkiego została wydana z poszanowaniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Chybiony jest także zarzut naruszenia art. 9 *Kpa*, wyrażającego zasadę informowania stron. Organ prawidłowo przeprowadził postępowanie zakończone wydaniem decyzji Wojewody Łódzkiego, pouczając strony tego postępowania o przysługujących im prawach, w tym możliwości wniesienia odwołania. Zaznaczyć również należy, że w uzasadnieniu decyzji Wojewody Łódzkiego, 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 sądownoadministracyjnym zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 *Kpa* przez niezawiadomienie 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).

Skarżąca spółka powołała się na naruszenie art. 10 *Kpa*, nie wskazując, jakich czynności procesowych nie mogła dokonać i na czym *de facto* polegało naruszenie tego właśnie przepisu. Znamionym jest również, iż Wojewoda Łódzki, działając na podstawie art. 10 *Kpa* zawiadomił wszystkie strony o zebraniu całego materiału dowodowego umożliwiającego wydanie rozstrzygnięcia oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zatem skarżąca spółka miała nieskrępowaną możliwość złożenia wniosków oraz wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego, z którego to prawa zresztą skorzystała.

Mając na względzie zarzut skarżącej spółki dotyczący uchylenia rygoru natychmiastowej wykonalności, wskazać należy, co następuje.

Przepisy *specustawy drogowej* przewidują szczególną regulację w zakresie możliwości nadania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Natychmiastowa wykonalność decyzji administracyjnych powoduje, że decyzja staje się wykonalna i stanowi tytuł egzekucyjny, mimo że jest nieostateczna. *Kpa* dopuszcza nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony. Przepis art. 17 *specustawy drogowej*, stanowiąc w omawianym zakresie normę szczególną do *Kpa*, przewiduje wyłącznie jedną formę nadania rygoru natychmiastowej wykonalności - na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Literalna wykładnia przepisu art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko właściwy zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 *Kpa*, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10, LEX nr 753327).

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, że argumentacja przedstawiona przez *inwestora* we wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności względami społecznymi i gospodarczymi, stanowi w ocenie organu odwoławczego wystarczającą przesłankę do uwzględnienia tego wniosku przez organ orzekający w przedmiotowej sprawie. W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku wskazano, iż realizacja przedmiotowej inwestycji ma za zadanie zapewnić poprawę warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podkreślono również, iż na skutek poprawy stanu nawierzchni oraz budowy sprawnego systemu odwodnienia zmniejszy się uciążliwość wynikająca z emisji hałasu, wibracji i zanieczyszczeń. Dodatkowo zaznaczono, iż zmiana parametrów planowanej drogi wpłynie również korzystnie na warunki prowadzenia działalności wielu przedsiębiorstw zlokalizowanych w pobliżu omawianej inwestycji.

Z powyższego jasno wynika, iż nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności jest uzasadnione zarówno interesem gospodarczym, jak i społecznym, co tym samym czyni wniosek skarżących bezzasadnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14). Godne podkreślenia jest również to, iż skarżąca spółka wyprowadziła wszystkie swoje wnioski dotyczące rygoru natychmiastowej wykonalności z art. 108 *Kpa*, który jak już była o tym mowa, nie ma zastosowania w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Wniosek skarżącej spółki o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności *decyzji Łódzkiego* został rozpatrzony w odrębnym postanowieniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

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 Łódzkiego* 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

Otrzymują:

1. Wojewoda Łódzki
2. Pan Mirosław Szychowski,
Dyrektor Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi,
pełnomocnik Zarządu Województwa Łódzkiego
(3 egz. decyzji, w celu wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych)
3. Spółka Joka Sp. z o. o.
4. A/a


zażnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Marcin Wójtowicz
DYREKTOR
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

**cd. rozdzielnika do decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 czerwca 2016 r., znak:
DLI.II.6621.131.2015.DB.9**

Do wiadomości:

1. Starosta Tomaszowski
– wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej
2. Sąd Rejonowy w Tomaszowie Mazowieckim
V Wydział Ksiąg Wieczystych
3. Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
4. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
Wydział Gospodarki Nieruchomościami
5. Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim
6. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
Departament Orzecznictwa

Województwo Łódzkie
Urząd Marszałkowski
Urząd Wojewódzki
Departament Orzecznictwa
M. Wójtowicz
DYREKTOR
Departamentu Lokalizacji Inwestycji