



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 02-11-2017

Znak: SPN.III.7821.1.5.2017

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U z 2017r., poz. 1257) w związku z art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. j. Dz. U. z 2017r., poz. 1496)

po rozpatrzeniu

wspólnego odwołania Pana Henryka Sikory, Pani Doroty Sikory i Pana Ryszarda Sikory z dnia 14.07.2017r. od decyzji Nr 7/2017 Starosty Kieleckiego z dnia 30.06.2017r., znak: B-II.672.8.2017 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na: „Budowie drogi gminnej od ul. Przemysłowej do osiedla Chrusty, gmina Zagnańsk wraz z budową chodnika oraz ścieżki rowerowej”,

orzekam:

I. Uchylam:

- pkt I.6. na str. 2 zaskarżonej decyzji,
- pkt I.8. na str. 2 i 3 zaskarżonej decyzji,
- pkt I.9. na str. 3 zaskarżonej decyzji,
- pkt III. na str. 3 zaskarżonej decyzji

i umarzam postępowanie organu I instancji w tej części.

II. Uchylam:

- załącznik Nr 1 „Rys. Nr 1 Proponowany przebieg drogi” do zaskarżonej decyzji, stanowiący mapę zasadniczą w skali 1:500,
- zapis stanowiący treść pkt. IV na str. 3 i 4 zaskarżonej decyzji,
- zapis zawarty w pkt. VIII. na str. 5 w wierszu 1 – 7 licząc od dołu strony zaskarżonej decyzji,
- zapis zawarty w pkt. X. na str. 6 w wierszu 3 i 4 licząc od dołu strony zaskarżonej decyzji

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

- załącznika Nr 1 do ostatecznej decyzji Wojewody Świętokrzyskiego, tj. zamiennej mapy w skali 1:500 „Rys. nr 2. Mapa z terenem inwestycji, przebiegiem drogi wraz z uzbr. terenu”, składającej się z 1 arkusza,

- w pkt. IV. na str. 3 nowego zapisu:

„Określam linie rozgraniczające teren.

Linie rozgraniczające teren określono linią przerywaną koloru czerwonego, opisaną jako „Linie rozgraniczające teren inwestycji”, na mapie w skali 1:500 – „Rys. nr 2. Mapa z terenem inwestycji, przebiegiem drogi wraz z uzbr. terenu”, stanowiącej załącznik Nr 1 do ostatecznej decyzji Wojewody Świętokrzyskiego. Linie rozgraniczające teren, wyznaczające pas drogowy budowanej drogi gminnej, obejmują nieruchomości oznaczone w ewidencji gruntów i budynków numerami działek:

Gmina Zagnańsk

obręb 0017 Zagnańsk, numery ewidencyjne działek: 878 (878/1, 878/2), 1129/1 (1129/3, 1129/4), 1129/2 (1129/5, 1129/6, 1129/7), cz. 1130.

Wyjaśniam, że w odniesieniu do nieruchomości, które podlegają podziałowi – przed nawiasem podano numer działki przed podziałem, w nawiasie numery działek po podziale. Ponadto numery działek objętych liniami rozgraniczającymi teren (przebieg drogi) zostały oznaczone pogrubioną czcionką. Symbolem „cz” poprzedzono numer działki, której część przeznaczona jest pod inwestycję.

Poza ww. liniami rozgraniczającymi teren, na załączniku Nr 1 do ww. decyzji Wojewody Świętokrzyskiego, został wyznaczony obszar określony linią ciągłą koloru jasnoniebieskiego, opisaną jako: „Czasowe zajęcie terenu”, będący terenem linii kolejowej, na którym prowadzone będą roboty budowlane niezbędne do realizacji inwestycji.

Obszar poza liniami rozgraniczającymi teren, na którym realizowane będą roboty na terenie linii kolejowej, obejmuje nieruchomość oznaczoną w ewidencji gruntów i budynków nr ewid. działki 591/20, obręb 0017 Zagnańsk.

Stwierdzam, że Wójt Gminy Zagnańsk, działający jako zarządca dróg gminnych na terenie gminy Zagnańsk, jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia terenu linii kolejowej położonej na działce o nr ewid. 591/20 obręb 0017 Zagnańsk na czas realizacji inwestycji, w związku z koniecznością wykonania robót budowlanych, w granicach określonych na załączniku Nr 1 do ostatecznej decyzji Wojewody Świętokrzyskiego, poza liniami rozgraniczającymi, oznaczonych linią ciągłą koloru jasnoniebieskiego, opisaną jako „Czasowe zajęcie terenu”. Wójt Gminy Zagnańsk, nie później niż w terminie 30 dni przed planowanym zajęciem ww. terenu, uzgadnia w drodze pisemnego porozumienia z zarządcą infrastruktury kolejowej, zakres, warunki i termin zajęcia tego terenu.”,

- w pkt. VIII. na str. 5 nowego zapisu:

„Stwierdzam, że nieruchomość wskazana w liniach rozgraniczających teren, określonych linią przerywaną koloru czerwonego na załączniku Nr 1 do ostatecznej decyzji Wojewody Świętokrzyskiego tj. działka o nr ewid. 878/1 obręb 0017 Zagnańsk, z mocy prawa staje się własnością Gminy Zagnańsk”,

- w pkt. X. na str. 6 nowego zapisu:

„Załącznik Nr 1 do ostatecznej decyzji Wojewody Świętokrzyskiego”.

III. W pozostałej części utrzymuję zaskarżoną decyzję w mocy.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Zagnańsk, jako zarządca dróg gminnych na terenie gminy Zagnańsk, działający przez pełnomocnika, złożył do Starosty Kieleckiego wniosek z dnia 28.03.2017r., pismo bez znaku, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej od ul. Przemysłowej do osiedla Chrusty wraz z budową chodnika i ścieżki rowerowej.

Na podstawie powyższego wniosku Starosta Kielecki wszczął postępowanie w ww. sprawie, które zakończyło się wydaniem decyzji Nr 7/2017 z dnia 30.06.2017r., znak: B-II.672.8.2017.

W dniu 18.07.2017r. do organu I instancji wpłynęło złożone w terminie, wspólne odwołanie Pana Henryka Sikory, Pani Doroty Sikory i Pana Ryszarda Sikory, przekazane do Wojewody Świętokrzyskiego wraz z aktami sprawy przy piśmie Starosty Kieleckiego z dnia 21.07.2017r., znak: B-II.672.8.2017

Odwołujący zarzucili decyzji Nr 7/2017 Starosty Kieleckiego naruszenie przepisów: art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U z 2017r., poz. 1257), art. 2 i art. 7 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych w związku z § 6 – 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz art. 11d, art. 11f i art. 11g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. j. Dz. U. z 2017r., poz. 1496), poprzez wydanie decyzji naruszającej te przepisy i prawo własności zagwarantowane i chronione art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP. W uzasadnieniu odwołania wnieśli zastrzeżenia do przyjętych rozwiązań projektowych z uwagi na znaczną ingerencję w działkę nr ewid. 878, będącą ich własnością. Zaznaczyli, iż w toku postępowania zgłaszali zarzuty do projektu inwestycji, w zakresie w jakim ingeruje w ich własność. Zdaniem odwołujących, projekt budowlany przewiduje nieuzasadnioną szerokość drogi, większą niż określona w przepisach ustawy o drogach publicznych i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Wydając zaskarżoną decyzję organ winien zweryfikować zasadność żądania wnioskodawcy w zakresie ewentualnego rozwiązania alternatywnego, umożliwiającego realizację tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich, a także ocenić niezbędność realizacji inwestycji jako przesłanki ingerencji w prawo własności nieruchomości. Starosta Kielecki winien uwzględnić okoliczność wskazującą na nieuzasadnioną, nadmierną szerokość drogi na wysokości ich działki, jak również projektowany przebieg rowu odwadniającego i ścieżki rowerowej.

Rozpatrując sprawę w trybie odwoławczym, tut. organ zwrócił się do pełnomocnika inwestora pismem z dnia 01.08.2017r. o wyjaśnienia i o wypowiedzenie się w sprawie zastrzeżeń podniesionych przez odwołujących.

Pismem z dnia 09.08.2017r. pełnomocnik inwestora poinformował, iż planowana inwestycja jest zgodna z gminnymi założeniami rozwiązań infrastruktury drogowej i niskoemisyjnego

transportu (ścieżka rowerowa). Projektowana ścieżka rowerowa stanowi element łączący istniejące i planowane ścieżki rowerowe na terenie gminy Zagnańsk. W trakcie realizacji jest ścieżka rowerowa od Kielc do Zagnańska uwzględniająca planowaną inwestycję jako łącznik do zaprojektowanej drogi do ośrodka w Polanicy. Ponadto projektowana jest ścieżka rowerowa wzdłuż drogi wojewódzkiej Nr 750 od Lekomina do Ćmińska, a nowe inwestycje drogowe realizowane przez Gminę Zagnańsk zakładają połączenie z ww. drogą ciągiem ścieżek rowerowych. Odnosząc się do zarzutu naruszenia § 6 – 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie zaznaczył, iż § 7 ww. rozporządzenia wskazuje minimalną szerokość pasa drogowego ulicy klasy D na 10m. Natomiast ustęp 3 tego przepisu nakazuje zwiększenie szerokości pasa drogowego jeżeli mają być w nim umieszczone dodatkowe elementy, np. ścieżki rowerowe i urządzenia odwodnienia powierzchniowego. Podkreślił, iż przyjęte rozwiązania projektowe uwzględniają minimalne zajęcie terenu. Projektowana szerokość pasa drogowego na wysokości działki 878 wynosi 16 – 17m i wynika z umieszczenia w przekroju ulicy, poza jezdnią i jednostronnym chodnikiem, ścieżki rowerowej i rowu otwartego. Wyjaśnił, iż odwodnienie drogi zaprojektowano poprzez rów otwarty jako dowiązanie do istniejącego rowu, który odwadnia istniejącą drogę, ale też działkę 878 i jednocześnie zabezpiecza przed napływem wody z działki 375/1. Ponadto, projekt rowu otwartego jest uzasadniony ekonomicznie na etapie realizacji jak i eksploatacji inwestycji. Zaznaczył, iż zastosowanie treści § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, na który wskazują odwołujący, jest możliwe w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem. Planowana inwestycja nie jest zlokalizowana na obszarze o trudnych warunkach terenowych, a istniejące zagospodarowanie stanowi istniejący rów i dziko rosnące drzewa. Nie zachodzą więc przesłanki do zmniejszenia szerokości pasa drogowego.

Organ odwoławczy zważył, co następuje.

W myśl art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t. j. Dz. U. z 2017r. poz. 1496) – zwanej dalej specustawą, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla dróg powiatowych i gminnych wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast art. 11g ust. 1 pkt 1 określa, że wojewoda jest organem do którego służy odwołanie od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydanej przez starostę (prezydenta miasta).

Zgodnie z art. 11c specustawy do postępowania w sprawach o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (zwaną dalej Kpa) z zastrzeżeniem przepisów specustawy. Stosownie natomiast do art. 15 Kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Zgodnie z tą zasadą przed organem odwoławczym następuje powtórne rozpoznanie i rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I 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 Wojewoda Świętokrzyski rozpatrzył ponownie wnioski pełnomocnika inwestora o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Starostę Kieleckiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie decyzji, jak również rozpatrzył zarzuty podniesione w odwołaniu.

Stosownie do art. 11a ust. 1 specustawy, z wnioskiem z dnia 28.03.2017r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił do Starosty Kieleckiego Wójt Gminy Zagnańsk, działający przez pełnomocnika.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy wnioskodawca dołączył opinię Zarządu Województwa Świętokrzyskiego – uchwała Nr 1835/16 z dnia 05.10.2016r. oraz opinię Wójta Gminy Zagnańsk z dnia 10.10.2016r., znak: G.7012.6.2016.GKS. Pełnomocnik inwestora zwrócił się pismem (bez znaku) z dnia 14.09.2016r. do Zarządu Powiatu w Kielcach o opinię w sprawie wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W ustawowym terminie organ nie przedstawił stanowiska, zgodnie więc z art. 11b ust. 2 specustawy, niewydanie opinii traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Do wniosku dołączono pismo potwierdzające wystąpienie do ww. organu oraz oświadczenie o niewydaniu opinii w ustawowym terminie.

Do wniosku załączono elementy wymagane art. 11d ust. 1 ww. ustawy tj.: mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, mapę z projektem podziału nieruchomości, sporządzoną zgodnie z odrębnymi przepisami wraz z wykazem zmian gruntowych (przyjętą do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez Starostę Kieleckiego), określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, projekt budowlany wraz z zaświadczeniami, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2016r., poz. 290 ze zm.), opinię Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z dnia 14.10.2016r., znak: ZU-460-6-37/16, opinię Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu z dnia 10.10.2016r., znak: ZS.224.4.46.2016, opinię Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Kielcach z dnia 17.10.2016r., znak: IA.5152.215.2016.C oraz opinię Dyrektora Zakładu Linii Kolejowych w Kielcach PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. z dnia 04.10.2016r., Nr IZORA-505-55/2016.

Z uwagi na fakt, iż planowana inwestycja znajduje się poza terenem: transeuropejskiej sieci drogowej, miejscowości uzdrowiskowych, obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani, nie znajduje się na terenach górniczych niewymagane zatem było uzyskanie

pozwoleń, postanowień i opinii, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 7a i 8 lit. a), b), c) i g) specustawy. Stosownie do art. 11d ust. 1 pkt 9 do wniosku dołączono decyzję Starosty Kieleckiego z dnia 20.01.2017r., znak: RO-II.6341.205.2016.JM udzielającą pozwolenia wodnoprawnego wraz z postanowieniem z dnia 13.02.2017r. o tym samym znaku oraz decyzję Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z dnia 16.03.2017r., znak: ZU-431-1-49/17 utrzymującą w mocy ww. decyzję Starosty Kieleckiego.

Ponadto wnioskodawca przedłożył postanowienie Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach z dnia 19.09.2016r., znak: KIE.5120.126.2016.AJ o braku terenów górniczych w obszarze planowanej inwestycji.

O wszczęciu postępowania oraz możliwości wypowiedzi i zastrzeżeń, co do zebranych dowodów w przedmiotowej sprawie strony postępowania zostały powiadomione, zgodnie z art. 11d ust. 5 i 6 specustawy tj. poprzez zawiadomienie z dnia 10.05.2017r., znak: B-II.672.8.2017 wysłane wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków, a także poprzez obwieszczenie z dnia 10.05.2017r., zamieszczone na tablicach ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej: Starostwa Powiatowego w Kielcach (w dniach 10.05.2017r – 25.05.2017r.), Urzędu Gminy w Zagnańsku (w dniach 17.05.2017r. – 31.05.2017r.) a także w prasie lokalnej, tj. w „Gazecie Wyborczej Kielce” (w dniu 11.05.2017r.). W przedmiotowym obwieszczeniu organ pierwszej instancji poinformował strony o miejscu, gdzie strony mogą zapoznać się z dokumentacją dotyczącą inwestycji oraz o możliwości składania uwag i wniosków.

W aktach sprawy znajdują się potwierdzenia publicznego ogłoszenia powyższego obwieszczenia oraz zwrotne potwierdzenia odbioru zawiadomienia.

W toku prowadzonego postępowania, w związku z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, do organu I instancji wpłynęły uwagi i zastrzeżenia (pismo wspólne) Pana Henryka Sikory, Pani Doroty Sikory i Pana Ryszarda Sikory, które organ I instancji przekazał pełnomocnikowi inwestora w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez strony postępowania. Pełnomocnik inwestora, na skutek wniesionych uwag i zastrzeżeń, nie zmienił zakresu wniosku ani zastosowanych rozwiązań projektowych. Starosta Kielecki przekazał stanowisko pełnomocnika zainteresowanym, którzy wniesli o wydanie decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

W dniu 30.06.2017r. Starosta Kielecki wydał decyzję Nr 7/2017, znak: B-II.672.8.2017, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej od ul. Przemysłowej do osiedla Chrusty, gmina Zagnańsk wraz z budową chodnika oraz ścieżki rowerowej.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy Starosta Kielecki doręczył kontrolowaną decyzję wnioskodawcy oraz powiadomił o jej wydaniu zawiadomieniem z dnia 30.06.2017r., znak: j.w., wysłanym właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków, a także powiadomił pozostałe strony w drodze

obwieszczeń na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Kielcach (w dniach 30.06.2017r. – 17.07.2017r.), na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Zagnańsku (w dniach 05.07.2017r. – 19.07.2017r.), a także w prasie lokalnej, tj. w „Gazecie Wyborczej Kielce” (w dniu 03.07.2017r.). W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji. W aktach sprawy znajdują się potwierdzenia wykonania powyższych czynności.

Analizując decyzję Starosty Kieleckiego organ odwoławczy stwierdził, iż stosownie do art. 11f ust. 1 specustawy zawiera ona wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, określenie linii rozgraniczających teren na mapie pt. „Proponowany przebieg drogi” Rys. nr 1, przedstawiającej projektowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz projektowane uzbrojenie terenu w skali 1:500, stanowiącej załącznik Nr 1. Decyzja zawiera także zatwierdzenie podziału nieruchomości wykonanego na mapie z projektem podziału nieruchomości wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiącej załącznik Nr 2 do decyzji. Ponadto, na mocy przedmiotowej decyzji zatwierdzono projekt budowlany, stanowiący załącznik Nr 3, będący jej integralną częścią. Nałożono na inwestora obowiązek przebudowy innej drogi publicznej, określono ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla wykonania tego obowiązku i zezwolono na jego wykonanie, określono warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności kraju, a także określono wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, wskazano nieruchomości lub ich części, które staną się własnością Gminy Zagnańsk oraz określono termin wydania nieruchomości

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja – mimo, że zawiera wskazane wyżej elementy ustawowe, wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. 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 lub umorzenie postępowania w koniecznej części.

Oceniając załącznik Nr 1 do zaskarżonej decyzji, tj. mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi, tut. organ zauważył, iż w odniesieniu do dz. nr ewid. 591/20 nie spełnia ona wymogów stawianych przez ustawodawcę w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, tj. nie obrazuje istniejącego uzbrojenia terenu.

W związku z powyższym, Wojewoda Świętokrzyski pismem z dnia 21.08.2017r., znak: SPN.III.7821.1.5.2017 wezwał pełnomocnika inwestora o przedłożenie m.in. 4 egz. mapy przedstawiającej proponowany przebieg przedmiotowej drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, określającej linie rozgraniczające teren przedmiotowej inwestycji z uwzględnieniem dz. nr ewid. 591/20.

W dniu 21.09.2017r. do tut. organu wpłynęły poprawione materiały.

Wojewoda Świętokrzyski powiadomił strony postępowania o zebraniu materiału dowodowego i zakończeniu postępowania wyjaśniającego poprzez: zawiadomienie z dnia 28.09.2017r., znak: SPN.III.7821.1.5.2017 wysłane wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych decyzją Starosty Kieleckiego, na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków, a także poprzez obwieszczenie z dnia 28.09.2017r.,

znak: jw., zamieszczone w dniach 29.09.2017r. – 13.10.2017r. na tablicach ogłoszeń i na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej: Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, Starostwa Powiatowego w Kielcach i Urzędu Gminy w Zagnańsku, a także w prasie lokalnej dotyczącej terenu gminy Zagnańsk tj. w „Echu Dnia” wydanie 30.09. – 01.10.2017r.

W dniu 10.10.2017r. w związku z zawiadomieniem o zebraniu materiału dowodowego, z aktami sprawy zapoznał się Pan Henryk Sikora. Nie wniósł uwag w toku postępowania odwoławczego.

Porównanie i analiza nadesłanych materiałów, załączników do kontrolowanej decyzji jak i treści samego rozstrzygnięcia wykazała, iż Starosta Kielecki błędnie ocenił materiał dowodowy w zakresie dz. nr ewid. 591/20. W efekcie bez potrzeby określił: wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, obowiązek przebudowy innej drogi publicznej (droga powiatowa Nr 0299T usytuowana na dz. nr ewid. 591/20), ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości dla wykonania tego obowiązku i zezwolił na jego wykonanie.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2016r., poz. 1440 ze zm.), drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ww. ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie lub innych przepisach szczególnych. Natomiast art. 2a ust. 2 ww. ustawy stwierdza wprost, iż drogi powiatowe stanowią własność właściwego samorządu powiatu. Legalną definicję drogi ustawodawca zawarł w art. 4 pkt 2 ww. ustawy określając, iż droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Pas drogowy został zdefiniowany w pkt. 1 ww. przepisu jako wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Oznacza to, iż aby konkretną drogę (odcinek drogi) uznać za drogę publiczną, musi ona spełniać ww. przesłanki. Tymczasem usytuowana na dz. nr ewid. 591/20 droga spełnia niewątpliwie kryteria zawarte w art. 4 pkt 2 ww. ustawy, jednakże nie posiada cech, o których mowa w art. 2a ust. 2 i art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, tj. nie stanowi wydzielonego liniami gruntu (odrębnej działki ewidencyjnej), zaś dz. nr 591/20 pozostaje własnością Skarbu Państwa, nie zaś Powiatu Kieleckiego. Ponadto na ww. działce zlokalizowane są tory kolejowe (wchodzące w skład linii kolejowej nr 8 Warszawa Zachodnia – Kraków Główny) i zgodnie z załącznikami do niniejszej decyzji stanowi teren zamknięty w użytkowaniu PKP S.A. Należy zatem mieć na uwadze art. 4 pkt 1a) i pkt 2 ustawy z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym (t. j. Dz. U. z 2016r. poz. 1727 ze zm.) oraz pkt 1 w związku z pkt. 12 załącznika nr 1 do tej ustawy. Zgodnie z powołanymi przepisami linia kolejowa to wyznaczona przez zarządcę infrastruktury droga kolejowa przystosowana do prowadzenia ruchu pociągów. Natomiast drogę kolejową stanowią tor kolejowy albo tory kolejowe wraz z elementami wymienionymi w pkt 2-12 załącznika nr 1 do ustawy. W pkt. 12 ww. załącznika jako składową linii kolejowej wymieniono natomiast grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się m.in. tory kolejowe. Tak więc dz. nr ewid. 591/20 stanowi teren linii kolejowej w rozumieniu przepisów ustawy

o transporcie kolejowym, nie zaś drogę publiczną, o jakiej mowa w ustawie o drogach publicznych. Zatem organ I instancji błędnie zastosował przepis art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g), i) oraz j) zamiast treści art. 20a specustawy.

Konsekwencją powyższych ustaleń była konieczność zastosowania art. 138 § 1 pkt 2 Kpa, poprzez uchylenie w pkt. I. niniejszej decyzji zapisów dotyczących określenia: obowiązku przebudowy innej drogi publicznej, ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla wykonania tego obowiązku, zezwolenia na jego wykonanie i określenia powiązania projektowanej drogi z innymi drogami i umorzenie postępowania w tym zakresie. Powyższa korekta spowodowała konieczność uchylenia zapisów zaskarżonej decyzji dotyczących określenia linii rozgraniczających i obszaru poza tymi liniami niezbędnego dla realizacji inwestycji oraz załącznika Nr 1 do ww. decyzji i orzeczenia w tym zakresie, co tut. organ uczynił w pkt. II. niniejszej decyzji. Mając na uwadze art. 20a specustawy Wojewoda Świętokrzyski zezwolił inwestorowi na nieodpłatne zajęcie terenu linii kolejowej. Wprawdzie Starosta Kielecki w pkt. VIII. na str. 6 zaskarżonej decyzji, zawarł zapis dotyczący przejścia przez tereny linii kolejowej, lecz ma on charakter informacyjny, nie zaś władczego rozstrzygnięcia organu, o jakim mowa w art. 20a specustawy.

Organ odwoławczy dokonując powyższych rozstrzygnięć uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 Kpa, ponieważ zasadniczym rozstrzygnięciem decyzji Starosty Kieleckiego było ustalenie przebiegu linii rozgraniczających teren inwestycji, 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 pkt I. – II. rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

Odnosząc się zaś do zarzutów podniesionych przez Pana Henryka Sikorę, Panią Dorotę Sikorę i Pana Ryszarda Sikorę Wojewoda Świętokrzyski uznał, że nie zasługują one na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno Starosta Kielecki orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i Wojewoda Świętokrzyski 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 uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Ponadto, zgodnie z art. 11 d 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 starosta jak i wojewoda mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, w przebieg linii podziału nieruchomości zaproponowany przez wnioskodawcę czy przedstawione rozwiązania projektowe. 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.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 01.03.2016r., sygn. akt II OSK 2334/15, 01.04.2015r., sygn. akt II OSK 106/15, 24.02.2015r., sygn. akt II OSK 3221/14, 02.04.2014r., sygn. akt II OSK 2621/12, 28.02.2014r., sygn. akt II OSK 93/14, 26.07.2013r., sygn. akt II OSK 762/13), 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.

Przepisy specustawy nie upoważniają organów do oceny racjonalności lub słuszności rozwiązań przyjętych we wniosku. Organy te mają obowiązek dokonać jedynie oceny, czy wnioskowane ustalenie lokalizacji drogi nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2015r., sygn. akt II OSK 2471/14).

Zarzut naruszenia art. 7 Kpa nie znajduje oparcia w zgromadzonym materiale dowodowym. Starosta Kielecki w toku prowadzonego postępowania w sprawie wydania zaskarżonej decyzji nie naruszył obowiązujących przepisów prawa i mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli wydał rozstrzygnięcie.

Nietrafny jest także zarzut wydania kontrolowanej decyzji niezgodnie z art. 2 i art. 7 ustawy o drogach publicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zaliczenie drogi do określonej kategorii dróg publicznych nie może być jednocześnie warunkiem stosowania ustawy, która reguluje właśnie tryb przeprowadzania m.in. nowych inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych. Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, należy rozumieć w ten sposób, iż ustawę stosuje się do każdego procesu inwestycyjnego dotyczącego obiektów docelowo mających uzyskać status (kwalifikację) dróg publicznych. Zaliczenie drogi do określonej kategorii stanowi niejako "zwieńczenie" zrealizowanej już (faktycznie) inwestycji drogowej. Nie może być zatem jednocześnie warunkiem stosowania ustawy, która powstała m.in. w celu rozbudowy istniejącej sieci dróg publicznych i uzupełnienia jej o nowe odcinki (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 sierpnia 2014 r., II SA/Po 312/14).

Niezrozumiały jest również zarzut naruszenia § 6 – 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t. j. Dz. U. z 2016r. poz. 124) przez przyjęcie większej niż wskazana w § 7 ust. 1 szerokości ulicy klasy D. Należy podkreślić, iż ww. przepis wskazuje minimalną szerokość pasa drogowego, zaś w ust. 3 stanowi, iż szerokość ulicy powinna być odpowiednio zwiększona, jeżeli przewiduje się umieszczenie w tej ulicy większej liczby pasów ruchu, torowiska tramwajowego, ścieżek rowerowych, pasów lub zatok postojowych, pasów zieleni wysokiej lub urządzeń odwodnienia powierzchniowego, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie.

Przepis art. 11d specustawy zawiera otwarty katalog elementów jakie powinien zawierać wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie sposób odnieść się

do zarzutu jego naruszenia albowiem skarżący nie wykazali jakiego elementu brak we wniosku pełnomocnika inwestora. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku zarzutu naruszenia art. 11f specustawy, z tym, że przepis ten zawiera otwarty katalog elementów jakie powinna zawierać decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 21 i art. 64 Konstytucji RP należy wyjaśnić, iż art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Kontrolowana decyzja została wydana na podstawie aktu prawnego rangi ustawy (ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych), a budowa dróg publicznych niewątpliwie służy poprawie bezpieczeństwa oraz ochronie środowiska i zdrowia obywateli. Nie oznacza to jednak, iż pozyskiwanie gruntów na cele inwestycyjne, określone specustawą drogową, odbędzie się z pokrzywdzeniem ich właścicieli. 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 Starosty Kieleckiego w odrębnym postępowaniu. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za ww. nieruchomości, stosownie do treści art. 12 ust. 4a i 4b specustawy, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji - w omawianym przypadku organem tym jest Starosta Kielecki.

Skarżący trafnie zauważyli, iż organ winien dokonać weryfikacji 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 ocenić konieczność realizacji celu inwestycji jako przesłanki ingerencji w prawo własności nieruchomości. Jednakże, taka weryfikacja nie może mieć jednak na celu samej kontroli zasadności poszczególnych rozwiązań wskazanych we wniosku, ale ma na celu zbadanie niezbędności inwestycji do realizacji ogólnego celu przedsięwzięcia drogowego. Jak już wyżej, wykazano organ administracyjny jest bowiem związany treścią wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i nie może w ogólności oceniać racjonalności dokonania takiej inwestycji czy też przyjętej lokalizacji drogi, jak i planowanych parametrów technicznych konkretnego przedsięwzięcia. Wojewoda podziela stanowisko wyrażone przez pełnomocnika w piśmie z dnia 09.08.2017r. Projektowana droga ma za zadanie skomunikować z istniejącą siecią drogową nowopowstające osiedle Chrusty. Wpisuje się ponadto w znacznie większe zamierzenie inwestycyjne realizowane przez Gminę Zagnańsk, jakim jest poprawa stanu i rozwój infrastruktury drogowej na terenie całej gminy, zaś przyjęte rozwiązania projektowe zakładają jak najmniejszą ingerencję w nieruchomości osób fizycznych. Fakt, iż organ I instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji lakonicznie stwierdził, iż „wyjaśnienia inwestora zawarte w pismach pełnomocnika inwestora z dnia: 06.06.2017r. i 13.06.2017r. są wystarczające” nie może stanowić podstawy do jej uchylenia. Jednakże należy podkreślić, iż zgodnie z art. 107 Kpa decyzja administracyjna powinna zawierać m. in. uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na

których się oparł, oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie decyzji jest jej integralną częścią i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, a także spowodowanie przekonania strony o jego prawidłowości. Uzasadnienie jako jeden z elementów decyzji powinno zawierać ocenę zebranego materiału dowodowego, dokonaną przez organ wykładnię przepisów zastosowanych w konkretnej sprawie, oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa. Organ administracyjny jest więc zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi się kierował przy załatwieniu sprawy. Motywy te powinny znaleźć swój wyraz w uzasadnieniu faktycznym i prawnym decyzji, bowiem strony mają prawo znać argumenty i przesłanki podejmowanych wobec nich decyzji. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż prawidłowe uzasadnienie decyzji ma nie tylko znaczenie prawne, ale również wychowawcze, bowiem ma pogłębiać zaufanie uczestników postępowania do organów administracji publicznej (art. 8 Kpa). Należy jednak podkreślić, iż uchybienie organu I instancji w tym zakresie nie miało wpływu na treść niniejszego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Świętokrzyski podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz w sposób wyczerpujący rozpatrzył materiał dowodowy, zgodnie z art. 7 i 77 § 1 Kpa.

Pełnomocnik inwestora, w pismach składanych do organu II instancji, odniósł się do podnoszonych przez odwołującego zarzutów, potwierdzając swoje stanowisko przedstawione we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Skoro więc wnioskodawca nie zmienił przebiegu linii rozgraniczających, ani żadnych rozwiązań zawartych w projekcie budowlanym w zakresie opisywanym w odwołaniu, to Wojewoda Świętokrzyski nie może orzekać inaczej niż wskazywał wniosek.

Brak zgody na przebieg inwestycji przez nieruchomości należące do stron postępowania (bądź będące we władaniu) nie upoważnia organu do wydania decyzji o odmowie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zaznacza się, że zgoda właścicieli nieruchomości objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest wymagana przepisami prawa, które dopuszczają przejęcie nieruchomości m. in. osób fizycznych na realizację celu publicznego jakim jest rozbudowa drogi gminnej.

W dniu 1 czerwca 2017r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017r., poz. 935). Zgodnie z art. 16 tej ustawy do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejście w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy Kpa w brzmieniu dotychczasowym. W niniejszej sprawie postępowanie administracyjne zostało wszczęte i niezakończone ostateczną decyzją lub postanowieniem przed dniem 1 czerwca 2017r., a zatem przy jej rozpatrywaniu zastosowano przepisy Kpa w brzmieniu dotychczasowym.

Biorąc powyższe pod uwagę orzekam jak na wstępie.

Pouczenie

Decyzja niniejsza jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Jeżeli zdaniem stron decyzja ta jest niezgodna z prawem, stronom służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, ul. Prosta 10, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji.

Załączniki:

Nr 1 – 4 egz. - mapa w skali 1:500 – „Rys. Nr 2. Mapa z terenem inwestycji, przebiegiem drogi wraz z uzbr. terenu”.



Z up. WOJEWODY

mgr inż. Inga Matuszewska
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU
SKARBU PAŃSTWA I NIERUCHOMOŚCI

Otrzymują:

1. Starosta Kielecki
25-211 Kielce, ul. Wrzosowa 44 (wraz z załącznikami Nr 1)
2. Pan Marcin Borowiec – pełnomocnik Wójta Gminy Zagnańsk
~~28-100 Busko-Zdrój, ul. Mickiewicza 10~~ (wraz z załącznikami Nr 1)
3. Pan Henryk Sikora
26-004 Bieliny, Czaplów 6
4. Pani Dorota Sikora
26-004 Bieliny, Czaplów 6
5. Pan Ryszard Sikora
26-004 Bieliny, Czaplów 6
6. Wójt Gminy Zagnańsk
26-050 Zagnańsk, ul. Spacerowa 8 (e-PUAP)
7. Pozostałe strony w drodze zawiadomienia i obwieszczenia
8. a/a

Do wiadomości:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach
25-211 Kielce, ul. Wrzosowa 44 (wraz z załącznikami Nr 1)

