



Rzeszów, 2026-10-23

WOJEWODA PODKARPACKI

ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

I-III.7821.4.2026

DECYZJA

Działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1691),

po rozpatrzeniu

odwołań Pani Jolanty Bąk – reprezentowanej przez pełnomocnika adwokat Iwonę Szkutnik oraz Pani Moniki Kowal-Potockiej i Pana Jacka Kowal od decyzji Starosty Niżańskiego nr 9/2025, znak: AB.6740.8.5.2025 z dnia 18 grudnia 2025 r. zezwalającej na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi gminnej wzdłuż cieku Borowina oraz przebudowa odcinka drogi gminnej ul. Dąbrowskiego na osiedlu Podwolina w Nisku”,

***uchylam zaskarżoną decyzję w całości
i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.***

Uzasadnienie

Starosta Niżański działając na podstawie art. 11a ust. 1 i ust. 2a, art. 11f ust. 1, art. 12 ust. 1, art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 311) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1691), po rozpatrzeniu wniosku z dnia 16 kwietnia 2025 r., złożonego przez Burmistrza Gminy i Miasta Nisko, reprezentowanego przez pełnomocnika Pana Marcina Walkiewicz, decyzją nr 9/2025 z dnia 18 grudnia 2025 r., znak: AB.6740.8.5.2025 udzielił zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa drogi gminnej wzdłuż cieku Borowina oraz przebudowa odcinka drogi gminnej ul. Dąbrowskiego na osiedlu Podwolina w Nisku”. Przedmiotowej decyzji nadany został rygor natychmiastowej wykonalności.

W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia organ I instancji wskazał, że inwestor spełnił wszystkie wymogi uprawniające do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej określone w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Starosta Niżański wskazał również, że do wniosku o zezwolenie na realizację planowanej inwestycji załączono komplet dokumentów wymaganych na podstawie art. 11d ust. 1 specustawy drogowej. Podkreślił przy tym, że wobec spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1

Prawa budowlanego oraz w art. 32 ust. 4 i art. 35 ust. 4 udzielono zezwolenia na wnioskowaną przez zarządcę drogi inwestycję drogową.

Odwołania od powyższej decyzji wnieśli: Pani Jolanta Bąk - reprezentowana przez pełnomocnika adwokat Iwonę Szkutnik oraz Pani Monika Kowal-Potocka i Pan Jacek Kowal.

W treści złożonego odwołania Pani Jolanta Bąk zaskarżonej decyzji zarzuca:

1.) *rażące naruszenie art. 7 KPA, 7b KPA, art. 8 § 1 KPA, art. 75 § 1 KPA, art. 77 § 1 KPA, art. 80 KPA, art. 84 KPA poprzez brak wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz brak wyczerpującego zgromadzenia i rozpatrzenia materiału dowodowego, a w szczególności:*

- brak rzetelnej analizy wpływu inwestycji na nieruchomość stanowiącą własność skarżącej, pominięcie rzeczywistego, szerokiego zakresu ingerencji w jej prawo własności (działka wywłaszczana ma 11,11ar), przyjęcie ustaleń projektowych bez ich krytycznej weryfikacji, a w tym bez uwzględnienia innych wariantów przebiegu inwestycji np. pomniejszonych o pas dla pieszych i rowerów, który w projekcie ma aż 3,5 m lub nawierzchnię utwardzoną z płyt ażurowych, która została zaprojektowana na 5 m. Z akt wynika iż przy analizie przedsięwzięcia wzięto pod uwagę wyłącznie 1 zaprojektowany przez Inwestora wariant i nie dokonano analizy innych możliwości, które w mniejszym stopniu ingerowałyby w prawo własności mandantki;

- pominięcie słusznego interesu i stanowiska strony, która przy aktualnym usytuowaniu przebiegu planowanej drogi zostanie w sposób istotny pozbawiona możliwości korzystania z nieruchomości w jej miejscu na obszarze ponad 11 ar. Poza tym, zostanie ona odseparowana od pozostałej działki stanowiącej jej własność tj. 5332/1 – co nie zostało wzięte pod uwagę przez organ rozpoznający sprawę;

- pominięcie, iż wywłaszczenie na tak dużym obszarze godzi w zasadę proporcjonalności w stosunku do skarżącej, albowiem obszar wywłaszczenia stanowi aż 11,11 ar, a poza tym jest to 3 wywłaszczenie w okresie ostatnich kilku lat – w tym 2 w tym samym obszarze (o czym wiedzę organ ma ex officio). Nadmienienia wymaga, iż poprzednie wywłaszczenie było realizowane pod drogę pieszo - rowerową okalającą Zalew na Podwalinie, ergo kolejne wywłaszczenie niemal w tym samym zakresie jawi się jako szczególnie dotkliwe, nieuzasadnione i krzywdzące dla skarżącej;

- pominięcie alternatywnych możliwości załatwienia sprawy mniej ingerujących w prawo własności mandantki. Organ poddał analizie jedynie propozycję przedstawioną przez Inwestora nie rozważając ewentualnego zwężenia przebiegu inwestycji na wysokości działki skarżącej o pas dla pieszych i rowerów (3,5m) oraz nawierzchnię utwardzoną z płyt ażurowych (5m) – w szczególności, iż mandantka nie zgodziła się z proponowaną Inwestycją, czemu wyraz dała w piśmie złożonym bezpośrednio do organu. Działka mandantki jako początkowa nieruchomość mogłaby być wywłaszczona w części niezbędnej do realizacji jezdni, nie zaś – pasa pieszo – rowerowego oraz nawierzchni utwardzonej z płyt ażurowych – co w istotny sposób zmniejszyłoby powierzchnię podlegającą wywłaszczeniu;

- brak wyjaśnienia zagrożenia powodziowego na terenie przedmiotowej inwestycji, wobec występowania istotnych sprzeczności w tym zakresie w dokumentacji stanowiącej podstawę wydania decyzji (o czym szerzej w treści uzasadnienia);

2.) rażące naruszenie art. 9 i art. 11 KPA poprzez zaniechanie powinności organu administracji poinformowania strony w sposób szczegółowy o tym, od jakich okoliczności zależy rozstrzygnięcie sprawy i jakie dowody powinny być przedstawione przez stronę, aby zostało wydane rozstrzygnięcie o treści żądanej przez stronę, jak również o tym jakimi przesłankami kierował się organ przy załatwieniu sprawy. Obowiązek udzielenia stronie informacji powinien być rozumiany w jak najszerszy sposób, jego naruszenie zaś należy traktować jako wystarczającą przesłankę do uchylenia decyzji (vide np. wyrok WSA Gdańsk z dnia 19 I 2022, sygn. akt I SA/GD 1386/21). Zarzuty strony zawierające brak zgody na przebieg inwestycji spotkały się z wyjaśnieniem ze strony Inwestora, iż działka mandantki jest „niezbędna i konieczna” do realizacji inwestycji – co nie wyczerpuje w żaden sposób ww. obowiązków (lakoniczne stwierdzenie Inwestora, powielone przez organ I instancji, potęguje jedynie brak zrozumienia konieczności inwestycji wskazując na skrajnie rażące naruszenie zasady przekonywania określonej w art. 11 KPA);

3.) rażące naruszenie art. 10 KPA poprzez uniemożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów w sprawie, albowiem organ I instancji nie wyznaczył końcowego terminu do zaznajomienia się z materiałami postępowania. Organ I instancji poinformował stronę o przedłużeniu terminu do uzupełnienia braków przez Inwestora do 15 XII 2025 r., po czym 18 XII 2025 r. wydał decyzję w sprawie odbierając stronom możliwość zapoznania się z aktami sprawy, złożenia ewentualnych wniosków i uwag oraz przedstawienia ostatecznego stanowiska – przy pełnym materiale dowodowym. Powyższe ma szczególne znaczenie, albowiem informacje na temat prowadzonego postępowania były przekazywane w formie obwieszczeń, a zatem organ adm. publicznej winien uwzględnić dodatkowy czas na zapoznanie się przez zainteresowanych z aktami sprawy. Brakująca zgoda wodnoprawna była zaś warunkiem uwzględnienia wniosku, a jej brak determinowałby jego oddalenie – ergo umożliwienie stronom zapoznanie się z pełnym materiałem dowodowym było kluczowe z pkt widzenia rozstrzygnięcia;

4.) rażące naruszenie art. 11f ust 1 pkt 4 Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 2003 Nr 80, poz. 721, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311), albowiem decyzja nie zawiera wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich;

5.) rażące naruszenie art. 107 § 1 pkt 6 KPA w zw. z art. 107 § 3 KPA poprzez wadliwe uzasadnienie zaskarżonej decyzji z której nie wynika czy dokonano analizy wniosku Inwestora pod kątem celowości i niezbędności Inwestycji na projektowanym obszarze, w sposób przez niego zaproponowany, a w tym:

- dlaczego nie rozważono innych, mniej inwazyjnych wariantów, które nie godziłyby w tak daleko idący sposób w prawo wolności,

- czy przeanalizowano celowość i zasadność tworzenia nowej drogi pieszo - rowerowej w tym samym obszarze, w którym wybudowano poprzednią drogę pieszo – rowerową (okalającą Zalew na Podwalinie),

- czy przeanalizowano celowość i zasadność budowy nawierzchni utwardzonej z płyt ażurowych na całym odcinku drogi, w szczególności, że planowana inwestycja obejmuje przejazd ok. 60 pojazdów dziennie, zaś najbardziej atrakcyjna część Zalewu na Podwalinie znajduje się po drugiej stronie, gdzie ogniskuje się niewątpliwie największa liczba osób;

- dlaczego nie wzięto pod uwagę argumentów strony co do tego, iż nie zgadza się z przebiegiem inwestycji, która nadmiernie godzi w jej prawo własności, podczas gdy

obowiązkiem organu administracji jest wszechstronne i dokładne ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów podnoszonych przez strony postępowania. Ocena administracyjnoprawna miała charakter pozorny, ponieważ organ administracji procedował a priori to znaczy według z góry przyjętej tezy, zgodnie z którą inwestor winien uzyskać zgodę na swoją inwestycję;

- z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika, które fakty organ uznał za udowodnione, na jakich dowodach organ się oparł, oraz z jakich przyczyn odmówił wiarygodności i mocy dowodowej innym dowodom. Uzasadnienie jako nazbyt lakoniczne i ogólnikowe, nie zawiera precyzyjnego wyjaśnienia podstawy faktycznej i prawnej postanowienia, z przytoczeniem przepisów prawa;

6.) rażąco naruszenie art. 11a ust. 1 i ust. 2a Ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. 2003 Nr 80, poz. 721, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311 dalej jako "specustawa drogowa") w zw. z art. 64 ust.1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie dopuszczalności oraz konieczności lokalizacji inwestycji drogowej w związku z realizacją celu publicznego na przedmiotowej działce tj. nr ewid. 5471/3 w kształcie zaproponowanym przez Inwestora, w sytuacji gdy nie przeanalizowano innych, możliwych wariantów realizacji przedmiotowej inwestycji z uwzględnieniem mniejszego zakresu gruntów należących do skarżącej – o pas pieszo-rowerowy (3,5m) lub o nawierzchnię utwardzoną z płyt ażurowych (5m) – co nie doprowadziłoby do tak daleko idącej ingerencji w jej prawo własności;

7.) art. 17 ust. 1 specustawy drogowej poprzez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności względem nieruchomości skarżącej, w przypadku gdy brak jest uzasadnionego interesu społecznego lub gospodarczego.

Ponadto odwołująca wnosi o przeprowadzenie dowodu z:

a.) oględzin przedmiotu postępowania w obszarze działki nr ewid. 5471/3

b.) opinii biegłego z zakresu dróg

dla wykazania faktu, iż zwężenie planowanej inwestycji o pas pieszo – rowerowy (3,5m) oraz nawierzchnię utwardzoną (5m) – na wysokości działki Klientki – jest możliwe i uzasadnione w świetle społeczno - gospodarczego celu wykorzystania działki, jak również celu inwestycji.

Mając na uwadze powołane zarzuty odwołująca wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w części dot. działki nr ewid. 5471/3 i ustalenie przebiegu planowanej drogi w węższym zakresie tj. pomniejszonym o pas pieszo-rowerowy (3,5m) oraz o nawierzchnię utwardzoną z płyt ażurowych (5m) na odcinku obejmującym działkę mandantki ewentualnie uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Natomiast Pani Monika Kowal-Potocka oraz Pan Jacek Kowal w swoim odwołaniu wskazują, cyt. „Nie zgadzamy się z powyższą decyzją, ponieważ zakłada ona zabranie części naszej działki nie tylko na drogę i infrastrukturę z nią związaną, ale także na parkingi. W naszej ocenie istnieją inne rozwiązania organizacyjne, które pozwoliłyby zrealizować potrzeby parkingowe bez konieczności zajmowania części prywatnej działki.

W treści złożonego odwołania Pani Monika Kowal-Potocka i Pan Jacek Kowal zaskarżonej decyzji zarzucają:

Naruszenie art. 11f ust. 1 pkt 6 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – poprzez wadliwe oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości stają się własnością

właściwej jednostki samorządu terytorialnego, skutkujące nieuzasadnionym i nadmiernym przejęciem części mojej nieruchomości pod lokalizację miejsc postojowych, mimo że cel inwestycji może zostać zrealizowany przy mniejszej ingerencji w prawo własności.

Naruszenie art. 11f ust. 1 pkt 4 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – poprzez ustalenie linii rozgraniczających teren inwestycji w sposób nieproporcjonalny i nieuzasadniony potrzebami realizacji inwestycji drogowej, skutkujący nadmiernym zajęciem części mojej nieruchomości pod planowane miejsca postojowe.

Naruszenie art. 7 i art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA) poprzez zaniechania należytego wyważenia interesu społecznego oraz słusznego interesu strony, w szczególności poprzez przyjęcie rozwiązań projektowych prowadzących do nieuzasadnionego zwiększenia zakresu wywłaszczenia oraz poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę proporcjonalności i zasadę zaufania obywateli do organów administracji publicznej;

Naruszenie art. 77 § 1 KPA – poprzez niewyjaśnienie w sposób wyczerpujący, czy lokalizacja licznych miejsc postojowych w bezpośrednim sąsiedztwie mojej nieruchomości jest rzeczywiście niezbędna dla funkcjonowania drogi gminnej oraz czy istnieją alternatywne rozwiązania pozwalające na realizację inwestycji w miejscu zlokalizowanym w większej odległości od mojej nieruchomości;

Naruszenie art. 80 KPA – poprzez dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny materiału dowodowego i przyjęcie, że lokalizacja i liczba miejsc postojowych przy granicy mojej nieruchomości (w tym wchodząca w granice mojej nieruchomości) jest uzasadniona i konieczna dla realizacji inwestycji.

Naruszenie art. 107 § 3 KPA – poprzez brak należytego uzasadnienia decyzji w zakresie niezbędnego ulokowania miejsc postojowych w bezpośrednim sąsiedztwie mojej nieruchomości oraz brak wykazania, że takie rozwiązanie jest konieczne i proporcjonalne.

Naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – poprzez zatwierdzenie rozwiązań projektowych nieuwzględniających obowiązku poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich (w tym właścicieli nieruchomości sąsiednich), skutkujących nieuzasadnionym pogorszeniem warunków korzystania z mojej nieruchomości.

Naruszenie art. 21 ust 2 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP - poprzez nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności wykraczającą poza zakres konieczny dla realizacji celu publicznego.

Mając na uwadze powołane zarzuty Pani Monika Kowal-Potocka oraz Pan Jacek Kowal wnoszą o:

„1) na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 KPA – o zmianę decyzji w zaskarżonej części, tj. w zakresie dotyczącym lokalizacji miejsc postojowych na odcinku przylegającym do mojej nieruchomości oraz wynikającego z tego zajęcia, poprzez:

- a) eliminację tych miejsc postojowych z zatwierdzonego rozwiązania projektowego,
- b) odpowiednie skorygowanie linii rozgraniczających teren inwestycji,
- c) odpowiednie skorygowanie oznaczenia nieruchomości lub ich części przejmowanych na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

Ewentualnie,

2) na podstawie art. 138 § 2 KPA – o uchylenie decyzji w zaskarżonej części i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia w tym zakresie”.

Ponadto w piśmie z dnia 9 kwietnia 2026 r. skarżący zauważyli, iż w przedstawionej dokumentacji nie zostały uwzględnione zjazdy do przylegających działek budowlanych, co narusza interes prawny właścicieli nieruchomości. Tym samym wniesli o zaprojektowanie zjazdów do wszystkich działek budowlanych przylegających do projektowanej drogi.

Dokonując na wstępie oceny wymogów formalnych wniesionych odwołań w przedmiotowej sprawie należy stwierdzić, że odwołania wpłynęły w terminie, a odwołującym przysługuje przymiot strony w myśl art. 11d ust. 5 i art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, oraz stosownie do art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Rozpatrując przedmiotową sprawę w trybie odwoławczym, analizując zgromadzone w tej sprawie dokumenty stwierdzam, że zaskarżona decyzja Starosty Nizańskiego nie może pozostać w obrocie prawnym z przyczyn, które tutaj. Organ wziął pod uwagę z urzędu.

Zgodnie z art. 138 § 2 Kpa, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W ocenie tutaj. Organu sytuacja taka ma miejsce w przedmiotowej sprawie.

Organy administracji publicznej powinny kierować się zasadą praworządności i stać na straży prawa (art. 6 Kpa), a prowadzone postępowanie powinno być jak najbardziej rzetelne, mając na względzie zarówno interes społeczny jak i słuszny interes obywateli.

Postępowania administracyjne prowadzone w oparciu o specustawę drogową, dotyczące zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, winny charakteryzować się w każdym przypadku szczególną starannością i ostrożnością, gdyż dotyczą w znakomitej większości przypadków konieczności ingerencji w jedno z podstawowych praw chronionych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jakim jest prawo własności. Celem wprowadzenia omawianej specustawy drogowej było i jest stworzenie instrumentów prawnych, zapewniających sprawny przebieg inwestycji drogowych, a co za tym idzie szybką modernizację i rozbudowę sieci dróg w kraju.

W pierwszej kolejności należy wskazać na istotne uchybienie jakiego dopuścił się Starosta Nizański w związku z koniecznością czynnego udziału stron na każdym etapie postępowania.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 10 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Z powołanej zasady wynika między innymi obowiązek organu ustalenia z urzędu stron danego postępowania, powiadomienia stron o wszczęciu postępowania, a także doręczenia wszystkim podmiotom będącym stronami wydanych w sprawie rozstrzygnięć.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11d ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyłają zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a w przypadku, o którym mowa w art. 11a ust. 2, wojewodom albo starostom, na których obszarze właściwości znajdują się nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, oraz zawiadamiają pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

Natomiast zgodnie z art. 11f ust. 3 ww. ustawy, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych doręczają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadamiają o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej. Ponadto wysyłają zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W przypadku, o którym mowa w art. 11a ust. 2, zawiadomienie to wysyła się wojewodom albo starostom, na których obszarze właściwości znajdują się nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie tej decyzji. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

Zgodnie z art. 11i ust. 1 specustawy drogowej, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Oznacza to, że przymiot strony w sprawie o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy ustalać w oparciu o art. 28 Kpa, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że w aktach Starosty brak jest zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienia z dnia 18 grudnia 2025 r. o wydaniu ww. decyzji zrid przesłanego do Pana Jacka Kowal. Okoliczność tę potwierdził również Starosta w piśmie z dnia 8 lipca 2026 r., wskazując, że zawiadomienie o wydaniu przedmiotowej decyzji nie zostało Panu Jackowi Kowal przesłane.

W tym miejscu należy również zauważyć, że Starosta Niżański postanowieniem z dnia 10 lipca 2025 roku, znak: AB.6740.8.5.2025 zobowiązał inwestora do usunięcia nieprawidłowości występujących w przedłożonej dokumentacji. Pismem z dnia 1 grudnia 2025 r. przedłożono pozwolenie wodnoprawne. Z akt sprawy nie wynika natomiast, aby organ I instancji zawiadomił strony postępowania o tym uzupełnieniu, a przed wydaniem decyzji

o zebraniu materiału dowodowego i możliwości zgłoszenia swoich ewentualnych uwag i zastrzeżeń, czym naruszył przepis art. 10 Kpa.

Dokonując oceny prawidłowości przeprowadzonej przez organ I instancji procedury należy zauważyć, iż w aktach sprawy brak jest dowodu dokonania obwieszczenia o którym mowa w art. 72 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Odnosząc się do złożonego wniosku o wydanie decyzji ZRID, wskazać należy, że to do inwestora należy prawo i obowiązek określenia granic pasa drogowego projektowanej drogi (linii rozgraniczających teren inwestycji) oraz terenu niezbędnego dla realizacji robót budowlanych. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie mogą oczywiście samodzielnie korygować zakresu wniosku. Powinny jednak dokonywać samodzielnej analizy takiego wniosku, oraz dołączonych załączników i w razie jakichkolwiek wątpliwości lub nieprawidłowości, przy udziale inwestora wyjaśniać je i korygować.

Dokonana przez organ odwoławczy analiza wniosku o wydanie przedmiotowej decyzji zrid, wniesionego przez Inwestora do Starosty Niżańskiego w dniu 16.04.2025 r. wykazała, że powyższy wniosek jest niekompletny, zawiera on szereg nieprawidłowości, a pomimo to organ nie zastosował instytucji z art. 64 § 2 Kpa.

W tym miejscu podkreślić należy, że inwestor dowolnie może określać nazwę zadania, niemniej jednak oprócz nazwy zadania wnioski o zrid, ale również osnowa decyzji, powinny precyzyjnie wskazywać na zakres robót budowlanych.

Przechodząc do analizy zgromadzonego materiału dowodowego zauważyć należy, że podana we wniosku nazwa zamierzenia budowlanego brzmi: *Budowa drogi gminnej wzdłuż cieku Borowina oraz przebudowa odcinka drogi gminnej ul. Dąbrowskiego na osiedlu Podwalina w Nisku*. Z analizy akt sprawy organu I instancji wynika, iż Starosta Niżański nie wyjaśnił w sposób jednoznaczny przedmiotu prowadzonego postępowania. W tym kontekście zauważyć trzeba, że w pkt 2 wniosku oraz w dokumentacji projektowej (str. 4-5, 16,25 PZT, czy str. 3, 5, 9 PAB) mowa jest o przebudowie dróg gminnych, natomiast w pkt 5 wniosku i na str. 18 PZT o rozbudowie drogi.

Ponadto wątpliwości tut. Urzędu budzi zakres przedmiotowej inwestycji w części dotyczącej wyłączenia z opracowania odcinka od km 1+877,40 do km 1+990,00. Na podstawie akt sprawy, oraz uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie jest możliwe ustalenie, czy wyłączenie wskazanego odcinka nie wpływa na spójność oraz funkcjonalność planowanej inwestycji, a tym samym, czy realizacja zamierzenia budowlanego w przedstawionym zakresie będzie mogła prawidłowo funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.

Zauważyć również należy, że parametry analizowanej inwestycji wskazane w treści wniosku jak i również w decyzji nie korespondują z danymi zamieszczonymi w PZT i PAB (np. w zakresie szerokości pasów jezdni L; liczby pasów ruchu - we wniosku wskazano 2, natomiast na str. 13 PAB liczba pasów ruchu to 1 i 2; kategorii ruchu oraz projektowanej prędkości: por. str. 13 PAB), a pomimo to nie skorygowano tych nieścisłości w ramach postępowania przed organem I instancji.

Co więcej, w treści wniosku występują rozbieżności dotyczące zakresu planowanych robót. Na str. 2 wskazano, iż projekt przewiduje wykonanie 9 zjazdów zwykłych na posesje i działki przyległe, natomiast na str. 20 podano, że inwestycja obejmuje wykonanie 6 zjazdów na posesje i działki przyległe.

W tym miejscu należy wskazać, że art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej stanowi, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności: mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi (czyli linie rozgraniczające), z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu.

Na załączonej do wniosku o wydanie decyzji ZRID mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (por. rys. nr 1.1, 1.2, 1.3) określono trzy rodzaje linii tj.:

1. granica istniejących pasów drogowych – (linia przerywana kolor niebieski),
2. granice działek niezbędnych do realizacji inwestycji (podziały) – (linia przerywana kolor czerwony),
3. granice terenów niezbędnych do realizacji obiektów budowlanych (linia przerywana kolor zielony).

Przyjęty sposób oznaczenia nie pozwala jednak na jednoznaczne ustalenie przebiegu linii rozgraniczających teren inwestycji, a tym samym określenie granic projektowanego pasa drogowego. Linie rozgraniczające powinny jednoznacznie określać teren przeznaczony pod projektowany pas drogowy i być „domknięte”.

Na ww. mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi granice terenu niezbędnego nie zostały oznaczone w sposób prawidłowy. Z legendy mapy wynika, że oznaczono je linią przerywaną koloru zielonego, jednak na rys. np. 1.2 i 1.3 wyznaczono je „wewnątrz obszaru” objętego liniami rozgraniczającymi teren inwestycji. Tymczasem teren niezbędny, o którym mowa w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, służy określeniu obszarów położonych poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, na których zachodzi konieczność wykonania robót budowlanych (ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości). Nie może on zatem obejmować części pasa drogowego wyznaczonego liniami rozgraniczającymi teren inwestycji. Przedstawione na mapie oznaczenia prowadzą do zatarcia różnicy pomiędzy pasem drogowym, a terenem niezbędnym do realizacji obiektów budowlanych, podczas gdy omawiana kwalifikacja terenów determinuje odmienne skutki w sferze prawa materialnego, a zatem oznaczenie ww. linii nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości. W związku z powyższym mapa wymaga skorygowania w sposób umożliwiający prawidłowe określenie granic terenu niezbędnego i pasa drogowego (linii rozgraniczających), biorąc pod uwagę charakter robót określonych jako budowa i przebudowa drogi.

W tym miejscu należy ponadto podkreślić, że wykonywanie robót budowlanych w obrębie wód płynących winno nastąpić na podstawie art. 20a specustawy drogowej, który stanowi, że w przypadku gdy realizacja inwestycji drogowej wymaga przejścia przez tereny wód płynących albo tereny linii kolejowej, właściwy zarządca drogi jest uprawniony do ich nieodpłatnego zajęcia na czas realizacji inwestycji, a w przypadku terenów linii kolejowej również na czas użytkowania inwestycji. Tym samym w obrębie części działki ewid. nr 5333 oznaczonej jako Wp brak jest podstaw do wyznaczania linii rozgraniczających. Dodatkowo na ww. działce, w związku z robotami budowlanymi polegającymi na wykonaniu wylotu – umocnienie wylotu materiałem kamiennym, powinna zostać wprowadzona na mapie z przebiegiem (czy rysunku PZT) linia określająca zakres terenu w obrębie którego roboty będą wykonywane na podstawie art. 20a specustawy.

Dokonując dalszej kontroli złożonego wniosku o wydanie decyzji zrid, należy zauważyć, iż niektóre działki zostały powtórzone (str. 8), natomiast w odniesieniu do działki nr 5432 wskazano nieprawidłowy numer działki powstałej po podziale (str. 12 wniosku).

Ponadto do wniosku o zrid inwestor załączył niewiarygodną kopię Uchwały Nr 106/2024 Zarządu Powiatu Nizkańskiego z dnia 29 listopada 2024 r., w sprawie zaopiniowania realizacji przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego, a pomimo to organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełniania wniosku o oryginał ww. uchwały, lub jej wiarygodną kopię. Podkreślić należy, że art. 11 b i d specustawy drogowej nie dopuszcza dołączenia wymaganych dokumentów w kopii. Powyższe świadczy o naruszeniu art. 64 § 2 Kpa. Ponadto w aktach sprawy prowadzonych przez organ I instancji brak jest opinii Wójta/Burmistrza, która – zgodnie z informacją zawartą na str. 24 wniosku – miała stanowić załącznik do wniosku o wydanie decyzji ZRID.

Z analizowanych akt sprawy wynika, że nie przedłożono oryginału lub potwierdzonej za zgodność z oryginałem (stosownie do art. 76a Kpa) decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni w Stalowej Woli Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 11.10.2024 r., znak: RS.ZUZ.4210.206.2024.RF oraz opinii konserwatorskiej z dnia 24.09.2024 r., znak: T-IRN.5183.66.2024.AD. Co więcej ww. dokumenty oraz decyzja z dnia 29.11.2021 r., znak: OSK.6220.10.2021 o środowiskowych uwarunkowaniach jako inwestora wskazują Gminę i Miasto Nisko. Podkreślić należy, że elementy te stanowią składową wniosku zarządcy drogi o zrid i winien się nimi legitymować zarządca drogi, a nie jednostka samorządu terytorialnego.

Dodatkowo wskazać należy, że w aktach sprawy nie zalega ostateczna decyzja z dnia 31.10.2025 r., znak: RS.ZUZ.4210.198.2025.EL Dyrektora Zarządu Zlewni w Stalowej Woli PGWWP oraz decyzja Burmistrza Gminy i Miasta Nisko z dnia 29.11.2021 r., znak: OSK.6220.10.2021 lub inny dokument potwierdzający tą okoliczność.

Dokonując dalszej analizy akt sprawy, należy zauważyć, że inwestor działa w sprawie przez pełnomocnika – Pana Marcina Walkiewicza. W aktach analizowanego postępowania zalega jednak kopia pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Gminy i Miasta Nisko, a oryginalny jest wyłącznie podpis pełnomocnika. Stosownie do art. 33 § 3 Kpa pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa.

W tym miejscu wskazać także należy, iż pełnomocnik wnioskodawcy nieprawidłowo zawnioskował o zatwierdzenie projektu budowlanego, skoro do wniosku załączył PZT i PAB wraz z załącznikami. Co prawda organ w zaskarżonej decyzji zatwierdził projekt zagospodarowania działki i projekt architektoniczno-budowlany stosownie do art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy drogowej który stanowi, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego (a nie całego projektu budowlanego, w skład którego w myśl przepisów Prawa budowlanego wchodzi np. projekt techniczny). Jednocześnie należy zauważyć, że Starosta zatwierdził projekt zagospodarowania działki, podczas gdy z przedłożonej dokumentacji jednoznacznie wynika, iż załączony do wniosku projekt stanowi projekt zagospodarowania terenu. Ponadto zatwierdzeniem objęto wyłącznie projekt architektoniczno-budowlany branży drogowej, podczas gdy w aktach sprawy znajduje się również projekt architektoniczno-budowlany branży elektrycznej. Powyższa rozbieżność nie została wyjaśniona, mimo że decyzja powinna precyzyjnie określać dokumentację podlegającą zatwierdzeniu.

Analiza wniosku wykazała również, że inwestor nie dostosował rodzaju robót budowlanych planowanych do wykonania w terenie niezbędnym do katalogu robót określonych w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b,c oraz e-h ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r., gdyż m.in. „*wykonanie połączenia z istniejącymi chodnikami drogi dla pieszych i rowerów, pobocza...*” nie mieści się w ww. katalogu. Przyjęte przez inwestora nazewnictwo robót budowlanych winno jednoznacznie nawiązywać do brzmienia art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b-c oraz e-h. Powyższe zastrzeżenia odnoszą się również do treści zaskarżonej decyzji, w której ustalono obowiązek wykonania robót budowlanych w terenie niezbędnym (str. 12). Specustawa zrid jasno precyzuje zakres robót, które w ramach ograniczenia można wykonać. Są nimi „budowa” „przebudowa” lub „rozbiórka”.

W toku przeprowadzonego przez tut. Organ postępowania, weryfikacja akt sprawy organu I instancji wykazała, że w analizowanym wniosku inwestor nie uwzględnił np. działki o nr ewid. 5140/257 w tabeli pn. „*Określenie sposobu, zakresu i czasu ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji (poza liniami pasa drogowego), co do których konieczne jest nałożenie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązku dokonania przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu i przebudowy dróg innych kategorii*” (str. 20 wniosku), pomimo tego, że jak wynika z mapy z przebiegiem inwestycji stanowiącej Załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, ww. działka została objęta linią koloru zielonego wyznaczającą teren niezbędny do wykonania robót budowlanych i w jej zakresie wykonywane są roboty budowlane. Wobec tego działka ta nie została także uwzględniona w zaskarżonej decyzji z dnia 18.12.2025 r.

Ponadto z analizy części rysunkowej PZT oraz mapy przedstawiającej przebieg drogi wynika, że na działce nr 5339/10 zaprojektowano linię kablową oświetlenia ulicznego wraz ze słupami oświetleniowymi oraz projektowaną dwudzielną rurę osłonową typu AP160 (kolizja z siecią SN), poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji. Dodatkowo projektowana rura osłonowa wykracza poza granice działki nr 5339/10 (obejmując działkę nr ewid. 5339/3). Co więcej, na działce ewid. nr 5134/4 zaprojektowano dwudzielną rurę osłonową typu AP110, również poza terenem niezbędnym. Weryfikacja akt sprawy wykazała również, że przedmiotowa inwestycja będzie realizowana na działce nr 2843/3, obręb 0002 Przędzel, w związku z projektowaną linią napowietrzną AsXSn 4×35 mm². Jak wynika z akt sprawy, pomimo projektowanych robót budowlanych działki nr ewid. 2843/3 oraz 5339/3 nie zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji zrid, a ponadto właściciele ww. nieruchomości, na których projektowana jest powyższa inwestycja nie brali udziału w postępowaniu objętym zaskarżoną decyzją zrid, co stanowi naruszenie zasady określonej w art. 10 § 1 Kpa.

Należy zatem zauważyć, że jeśli dochodzi do przebudowy czy budowy sieci uzbrojenia terenu poza pasem drogowym drogi objętej wnioskiem to roboty te winny zostać wykonane w ramach ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Powyższe nie zostało jednak objęte wnioskiem i nie było przedmiotem orzekania przez organ I instancji, co powoduje, że zaskarżona decyzja nie może pozostać w obrocie prawnym, gdyż tut. Organ na etapie odwoławczym, nie może ustalać na nowo przedmiotu prowadzonego postępowania zrid, z naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania. Z regulacji specustawy drogowej wynika wniosek, że inwestor chcący zrealizować roboty budowlane poza granicą pasa drogowego (linii rozgraniczających) winien wystąpić o ustalenie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości (o ile chodzi o roboty budowlane wymienione w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h specustawy drogowej), lub też może owe roboty zrealizować na

zasadach ogólnych, uregulowanych w ustawie – Prawo budowlane, przedkładając oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W tym miejscu należy wskazać także, iż pełnomocnik wnioskodawcy nieprawidłowo określił nieruchomości lub ich części planowane do przejęcia na rzecz Gminy i Miasta Nisko, uwzględniając działki, które już stanowią własność tejże Gminy, co zostało następnie powielone w treści zaskarżonej decyzji.

W załączonej do wniosku analizie powiązania drogi z innym drogami publicznymi inwestor nie doprecyzował, czy przedmiotowa droga ma połączenie z innymi drogami publicznymi w sposób bezpośredni czy pośredni.

Powyższe przykłady potwierdzają, że organ I instancji nie dokonał rzetelnego sprawdzenia wniosku zrid pod kątem formalnym, co uniemożliwiało wydanie decyzji merytorycznej w sprawie.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 listopada 2018 r. sygn. akt II SA/Rz 1187/18, czynności wstępne w zakresie sprawdzenia wniosku pod względem formalnym należą do obowiązków organu I instancji. Ich uzupełnienie w toku postępowania odwoławczego prowadziłoby do naruszenia zasady dwuinstancyjności, a nadto wykraczałoby poza zakres kompetencji organu odwoławczego określonych w art. 136 Kpa (tak również w wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2006 r., II OSK 390/05).

Odnosząc się do samej treści zaskarżonej decyzji Starosty Nizańskiego Nr 9/2025 z dnia 18 grudnia 2025 r., znak: AB.6740.8.5.2025, należy wskazać, że dla działki ewid. nr 5443/1 błędnie wskazano wytłuszczoną czcionką nr działki powstałej w wyniku podziału – przeznaczonej pod inwestycję (str. 4).

Na str. 6, pkt I decyzji wskazano, że podział nieruchomości został zatwierdzony na podstawie map wykonanych przez geodetę Jerzego Burka. Tymczasem w załączniku nr 2 do decyzji brak jest danych tego geodety, a znajdują się dane innej osoby.

Ponadto w pkt VII decyzji wskazano, że przedmiotem inwestycji jest budowa drogi, jednak brak jest informacji dotyczących przebudowy drogi, która również stanowi element przedmiotowej inwestycji (analogiczne rozbieżności wystąpiły np. na etapie obwieszczenia o wszczęciu postępowania, co może wprowadzać strony w błąd co do zakresu inwestycji).

W pkt 2, str. 1 decyzji znajduje się zapis „*działki zajmowane pod pas drogowy w całości stanowiące własność Powiatu Nizańskiego nr ewid. 5140/269*”, natomiast z części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu wynika, iż powyższa działka zgodnie z oznaczeniem w legendzie stanowi granice istniejących pasów drogowych. Ponadto wskazać należy, że z zalegającego w aktach sprawy wypisu z rejestru gruntów (poz. 60 akt sprawy) wynika, że działka ta stanowi użytek PsV.

Z treści decyzji organu I instancji nie wynika, aby organ dokonał należytej analizy zgodności inwestycji z zapisami decyzji Burmistrza Gminy i Miasta Nisko o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 29.11.2021 r., znak: OSK.6220.10.2021 w przedmiocie stwierdzenia braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Na str. 14 decyzji zrid organ nałożył obowiązek „realizacji przedmiotowej inwestycji zgodnie z warunkami zawartymi w decyzji Burmistrza Gminy i Miasta Nisko z dnia 29 listopada 2021 r., znak: OSK.6220.10.2021 (...)”. W ocenie tut. Organu obowiązkiem organu wydającego decyzję zrid jest sprawdzenie przed zatwierdzeniem PZT i PAB, czy spełniają one wymagania decyzji środowiskowej, a nie nakładanie obowiązku jak wyżej na inwestora. W decyzji zrid organ

winien, w myśl art. 107 § 3 Kpa, wskazać w czym upatruje zgodność PZT i PAB z decyzją środowiskową.

Dodatkowo należy zauważyć, że ani z treści decyzji, ani z dokumentacji projektowej nie wynika, aby organ dokonał należytej analizy zgodności planowanej inwestycji z warunkami określonymi w decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni w Stalowej Woli Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 11.10.2024 r., znak: RS.ZUZ.4210.206.2024.RF, oraz z dnia 31.10.2025 r., znak: RS.ZUZ.4210.198.2025.EL, wydanych w przedmiocie udzielenia pozwoleń wodnoprawnych dla realizacji przedmiotowej inwestycji.

Zgodnie z dyspozycją art. 11i ust. 1 specustawy drogowej w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Artykuł 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 524 ze zm.) stanowi, iż przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza:

- 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:
 - a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu,
 - b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
 - c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;
- 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- 3) kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dołączenie:
 - a) (uchylona),
 - b) (uchylona),
 - c) kopii zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, dotyczącego projektanta i projektanta sprawdzającego,
 - d) (uchylona);
- 3a) dołączenie:
 - a) wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,
 - b) oświadczeń, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 9 i 10;
- 4) posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych na podstawie:
 - a) kopii dokumentów, o których mowa w art. 34 ust. 3d pkt 1 - w przypadku uprawnień niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane,

- b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane – w przypadku uprawnień wpisanych do tego rejestru;
- 4a) przynależność projektanta i projektanta sprawdzającego do właściwej izby samorządu zawodowego na podstawie:
 - a) zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 - w przypadku osób niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane,
 - b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane - w przypadku osób wpisanych do tego rejestru.
- 5) uchylony.

Ponadto, w razie stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego).

Analiza akt sprawy wykazała, że organ I instancji nie wywiązał się w sposób właściwy z powołanego powyżej obowiązku i nie dokonał należytej i wyczerpującej oceny w zakresie o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy. Ponadto w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji nie wykazał spełnienia wymogów w zakresie zgodności PZT z warunkami technicznymi, czy naruszył art. 107 § 3 Kpa. Zastrzeżenia tut. Organu dotyczą również kompletności przedłożonego przez inwestora projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego.

Dokumentacja projektowa zawiera liczne nieprawidłowości, które wymagają wyjaśnienia. I tak dla przykładu wskazać należy poniższe nieprawidłowości.

Na stronie tytułowej PZT i PAB brak jest identyfikatora działek ewidencyjnych, stosowanie do § 7 ust. 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U z 2022 r., poz. 1679 ze zm.). Zgodnie zaś z § 7 ust. 2a ww. rozporządzenia jeżeli liczba działek ewidencyjnych, na których jest usytuowany obiekt budowlany, uniemożliwia sporządzenie strony tytułowej na jednej stronie formatu A4, dopuszcza się zamieszczenie identyfikatorów działek ewidencyjnych w postaci załącznika do strony tytułowej.

Na str. 4 PZT błędnie wskazano, że dokumentację opracowano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r., skoro została opracowana w oparciu o rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.). W dokumentacji wskazano nieaktualne publikatory aktów prawnych, czy podstawy prawne. Należy przypomnieć, iż dokumentacja projektowa opracowywana, czy też korygowana w konkretnej dacie, winna odzwierciedlać wymagania stawiane przez obowiązujące w tej dacie akty prawne. Należy zweryfikować i skorygować całą dokumentację w tym zakresie.

W opisie projektowanego zagospodarowania terenu w pkt 4.1 nie wskazano wszystkich projektowanych elementów zagospodarowania przedstawionych na rysunku PZT. Część opisowa oraz część rysunkowa projektu powinny być ze sobą w pełni spójne i wzajemnie się uzupełniać, tak aby wszystkie projektowane elementy zostały jednoznacznie określone zarówno w opisie, jak i na rysunku. Przykładowo, w opisie zastosowano określenie

„kanał technologiczny”, podczas gdy na rysunku PZT użyto określenia „kanalizacja kablowa”. Tego rodzaju rozbieżności powodują brak jednoznacznej zgodności pomiędzy częścią opisową a częścią rysunkową projektu i wymagają ujednolicenia nazewnictwa oraz zakresu projektowanych elementów, tak aby obie części dokumentacji były spójne.

Zgodnie z art. 4 pkt 15a ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 889) kanał technologiczny to ciąg osłonowych elementów obudowy, studni kablowych oraz innych obiektów lub urządzeń służących umieszczeniu lub eksploatacji urządzeń infrastruktury technicznej związanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, linii telekomunikacyjnych wraz z zasilaniem oraz linii elektroenergetycznych, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Z kolei zgodnie z art. 4 pkt 2a urządzenie drogi to obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, związane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, w tym kanał technologiczny. Ponadto zgodnie z art. 39 ust 6 ww. ustawy zarządca drogi jest obowiązany zlokalizować kanał technologiczny w pasie drogowym w trakcie budowy lub przebudowy dróg publicznych.

Zauważyć należy, iż Pani Monika Kowal-Potocka i Pan Jacek Kowal kwestionują w odwołaniu lokalizację na należącej do nich działce „parkingu”, podczas gdy w opisie stanu projektowanego nie ma mowy o budowie stanowisk postojowych. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że budowa zatok postojowych w ramach decyzji ZRID jest możliwa, ale pod jednym kluczowym warunkiem: zatoki te muszą być zlokalizowane w liniach rozgraniczających pasa drogowego i pełnić funkcję wyposażenia technicznego drogi publicznej służącego jej użytkownikom, a nie np. celom komercyjnym.

W pkt 4.6.1, str. 17 PZT brak podania parametrów technicznych sieci i urządzeń uzbrojenia terenu dotyczących projektowanej sieci elektroenergetycznej, do czego zobliguje § 14 pkt 3e rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Ponadto parametry projektowanych rurociągów światłowodowych wskazane w pkt 4.6.2 są rozbieżne z danymi zawartymi w legendzie rysunku PZT. Dodatkowo na str. 18 przywołano nieaktualne rozporządzenie.

Z analizy akt sprawy wynika ponadto, że PZT obejmuje wykonanie przełożenia istniejącego hydrantu oraz budowę hydrantu ppoż. W dokumentacji projektowej jak i w oświadczeniu projektanta, brak jest jednak wskazania osoby posiadającej uprawnienia budowlane właściwe dla tej branży (brak jest ponadto uzgodnienia projektu z rzeczoznawcą ds. p.poż). Dodatkowo część opisową PZT należy poszerzyć o krótki opis wykonania ww. robót z podaniem podstawowych parametrów technicznych.

W opisie dotyczącym ukształtowania terenu brak jest informacji o wycince drzew oraz o „plantowaniu” (str. 18, pkt. 4.7 PZT, legenda rys. PZT). Stosownie do § 14 pkt 3 lit f oraz § 15 ust. 2 pkt 9 ww. rozporządzenia część opisowa projektu zagospodarowania działki lub terenu zawiera projektowane zagospodarowanie działki lub terenu, w tym ukształtowanie terenu i układ zieleni, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia części rysunkowej projektu zagospodarowania działki lub terenu. Natomiast część rysunkowa projektu zagospodarowania działki lub terenu określa układ istniejącej zieleni, z oznaczeniem jej elementów podlegających likwidacji, oraz układ projektowanej zieleni wysokiej i niskiej. Tym samym brak wskazanie w części rysunkowej PZT istniejącej zieleni przeznaczonej do wycinki stanowi o naruszeniu § 15 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż na str. 29 projektu zagospodarowania terenu znajduje się oświadczenie o zgodności projektu z obowiązującymi przepisami prawa oraz zasadami wiedzy technicznej, przy czym ww. oświadczenie zostało podpisane przez projektanta głównego oraz projektanta sprawdzającego, podczas gdy z art. 34 ust. 3d pkt 3 ustawy – Prawo budowlane wynika, że oświadczenie to składa projektant, natomiast stosownie do art. 34 ust. 3e ustawy – Prawo budowlane w ww. oświadczeniu wskazuje się również imiona, nazwiska, numer uprawnień budowlanych lub numer decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych:

1) osób, o których mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1a, biorących udział w opracowaniu projektu, do którego dołączone jest oświadczenie;

2) projektantów sprawdzających, którzy dokonali sprawdzenia projektu, do którego dołączone jest oświadczenie.

Ponadto w ww. oświadczeniu nie wskazano wszystkich projektujących. Dodatkowo sporządzono odrębne oświadczenie dotyczące branży elektrycznej, które po pierwsze nie zostało w ogóle podpisane, a po drugie zawiera datę opracowania kwiecień 2024 r., podczas gdy na stronie tytułowej PZT wskazano datę opracowania kwiecień 2025 r.

Zalegające w projekcie kopie decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych nie zostały ponadto potwierdzone za zgodność z oryginałem przez sporządzającego projekt, stosownie do art. 34 ust. 3d pkt 1 Prawa budowlanego.

Analiza akt sprawy wykazała, że w pkt 6 części opisowej projektu zagospodarowania terenu (PZT) wskazano, iż „*na przedmiotowym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*”. Informacja ta jest nieprawidłowa, gdyż działka ewid. nr 7384 objęta jest obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Dalsza analiza akt sprawy wykazała, że część opisowa projektu zagospodarowania terenu nie zawiera informacji, o której mowa w § 14 pkt 5 lit. c rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, dotyczącej wpływu eksploatacji górniczej na działkę lub teren zamierzenia budowlanego.

Nie wszystkie strony PZT są ponumerowane stosownie do § 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.

W PZT i PAB mowa jest o robotach w określonym kilometrażu, podczas gdy część rysunkowa nie zawiera określenia kilometrażu. Przykładowo, przełożenie hydrantu (str. 21) zostało opisane z podaniem kilometrażu, jednak na rysunku PZT brak odpowiadających mu oznaczeń kilometrażowych.

Część opisowa i rysunkowa PZT winny ze sobą korespondować i wzajemnie się uzupełniać poprzez jednoznaczne określenie stanu istniejącego i projektowanego, oraz opracowanie legendy części rysunkowej jednoznacznie identyfikującej przyjęte na rysunku oznaczenia.

Część rysunkowa projektu zagospodarowania terenu winna spełniać wymagania § 15 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego stanowiące, że część rysunkowa projektu zagospodarowania działki lub terenu określa usytuowanie i obrys istniejących oraz projektowanych obiektów budowlanych wraz z określeniem sposobu ich użytkowania, w tym urządzeń budowlanych z nimi związanych, z oznaczeniem wejść i wjazdów, liczbę kondygnacji, charakterystyczne rzędne - w tym rzędne terenu istniejącego i projektowanego, wymiary oraz odległości od granicy działki lub

terenu, wzajemne odległości obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych w zakresie niezbędnym do sprawdzenia zgodności wymiarów i odległości z przepisami, a także postanowieniami, w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Analiza zalegającej w PZT części rysunkowej wykazała, że nie spełnia ona ww. wymagań. Dla przykładu zauważyć należy, że legenda rysunku PZT nie zawiera wszystkich oznaczeń ukazanych na rysunku, np. w zakresie projektowanej linii napowietrznej, brak ukazania projektowanej przebudowy sieci elektroenergetycznej. Wskazane w legendzie – branży elektrycznej oznaczenie projektowanej rury osłonowej nie jest tożsame z rysunkiem, a ponadto znajduje się oznaczenie bez odnośnika co ono oznacza. Brak również ukazania przejść dla pieszych, skrzyżowania wraz z ich wymiarami oraz brak wymiarów plantowania. Co więcej nie oznaczono czytelnie wszystkich granic działek objętych inwestycją.

Z analizy rysunku PZT wynika również, że działka ewid. nr 5339/6 została oznaczona zarówno jako granica istniejącego pasa drogowego, jak i granica działek niezbędnych do realizacji inwestycji (podziały). Jednocześnie z zaskarżonej decyzji wynika, że działka ta jest zajmowana pod pas drogowy. Ponadto z wypisu z rejestru gruntów wynika, iż działka ta posiada użytek oznaczony symbolem „dr”. Powyższą rozbieżność należy wyjaśnić, tj. jednoznacznie wskazać, czy działka ewid. nr 5339/6 stanowi granicę istniejącego pasa drogowego, czy też jest zajmowana pod pas drogowy, a następnie odpowiednio skorygować jej oznaczenie na rysunku PZT.

Analizując dalej materiał dowodowy zgromadzony w sprawie, w tym rysunek PZT zauważyć należy, że w obrębie części działki ewid. nr 5339/10 oznaczono granicę istniejącego pasa drogowego, jednak linia ta nie stanowi linii zamkniętej. Ponadto poza tą granicą znajduje się dodatkowe oznaczenie, które nie zostało wyjaśnione ani ujęte w legendzie rysunku. Dodatkowo poza granicą istniejącego pasa drogowego dz. 5339/10 zaprojektowano linię kablową, co również nie zostało dostrzeżone ani wyjaśnione przez organ I instancji. Jednocześnie jako granicę istniejącego pasa drogowego oznaczono działkę ewid. nr 5138/2, która nie jest objęta wnioskiem o wydanie decyzji ani zaskarżoną decyzją, co również wymaga wyjaśnienia i odpowiedniej korekty rysunku PZT. Ponadto z treści zaskarżonej decyzji i wniosku wynika, że na działce ewid. nr 5140/287, w terenie niezbędnym do realizacji inwestycji, przewidziano wykonanie przyłącza oraz słupa. Tymczasem na rysunku PZT brak jest oznaczenia tych elementów co również wymaga wyjaśnienia oraz uzupełnienia. Wyjaśnienia wymaga również wskazana na rysunku PZT szerokość nawierzchni MMA w km 0+074, określona jako 4,0 m, a także znaczenie oznaczenia przedstawionego w postaci koła w kolorze jasnozielonym, które nie zostało wyjaśnione w legendzie rysunku.

W aktach sprawy znajdują się dwa projekty architektoniczno-budowlane obejmujące branżę drogową oraz branżę elektryczną. Strony tytułowe obu opracowań nie spełniają wymagań określonych w § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, ponieważ nie zawierają np. numeru tomu oraz informacji o łącznej liczbie tomów, na które podzielono projekt architektoniczno-budowlany.

Wyjaśnić również należy, że każdy z elementów projektu budowlanego (PZT i PAB) winien zawierać jeden spis treści zawierający wyliczenie zawartości części opisowej projektu, zawartości części rysunkowej projektu, dokumentów dołączonych do projektu - wraz z numerami odpowiadających im stron. Numery stron winny zostać jednoznacznie

określone. Powyższych wymagań nie spełnia projekt architektoniczno-budowlany branży elektrycznej.

Zamieszczona w PAB opinia geotechniczna nie zawiera informacji o sposobie posadowienia obiektu, stosowanie do § 20 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. W tym miejscu należy zauważyć, że na str. 7 PAB mowa jest o prostych warunkach gruntowych, podczas gdy, z zalegającej w załącznikach na str. 35 opinii geotechnicznej mowa o złożonych warunkach gruntowych.

Na marginesie należy zauważyć, iż do części rysunkowej PAB branży drogowej załączono rysunki pn. *projekt zagospodarowania terenu + orientacja*. Przepisy Prawa budowlanego nie stanowią o potrzebie załączenia do tego elementu projektu rysunku PZT.

Co więcej w metrykach rysunków PAB jako datę opracowania wskazano 09.2025 oraz 10.2025. Niedopuszczalne jest, aby data opracowania projektu wskazana na jego stronie tytułowej nie korespondowała z datami wskazanymi w jego dalszej treści.

Zauważyć ponadto należy, że w projekcie znajdują się wklejki i dopiski, które nie zostały odpowiednio autoryzowane przez autora opracowania (por. m.in. str. 37-39 PZT, str. 22 PAB). Należy zweryfikować całą dokumentację w tym zakresie.

W PAB branży drogowej nie zalega oświadczenie projektanta o zgodności projektu z obowiązującymi przepisami prawa oraz zasadami wiedzy technicznej.

Dodatkowo należy wyjaśnić o jakiej drodze wewnętrznej jest mowa na str. 14 PAB, przy której zaprojektowano płyty integracyjne przed przejściami dla pieszych.

W części opisowej PAB branży drogowej w pkt 6 str. 13, tj. charakterystyczne parametry obiektu budowlanego podano podstawowe parametry projektowanej drogi gminnej. Tymczasem przedmiotem zamierzenia objętego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest zarówno budowa, jak i przebudowa drogi. W związku z powyższym opis powinien jednoznacznie określać charakterystyczne parametry odnoszące się zarówno do budowy, jak i przebudowy drogi.

Część rysunkowa PAB branży drogowej nie zawiera rysunków dotyczących projektowanych m.in. przepustów, a które to rysunki umożliwiałyby sprawdzenie zgodności projektowanych rozwiązań z pozwoleniem wodnoprawnym.

Jednocześnie należy wskazać, że nazwa zamierzenia budowlanego oraz data opracowania zamieszczone na stronie tytułowej projektu architektoniczno-budowlanego branży elektrycznej nie są zgodne z danymi zawartymi w projekcie zagospodarowania terenu oraz projekcie architektoniczno-budowlanym branży drogowej.

Dokonując dalszej analizy PAB, w tym w zakresie branży elektrycznej, w pkt 1 wskazano, że budowa oświetlenia drogowego realizowana jest na podstawie odrębnego opracowania. Powyższe pozostaje jednak w sprzeczności z pozostałą dokumentacją projektową oraz z treścią wniosku o wydanie decyzji ZRID, z których wynika, że oświetlenie uliczne stanowi element objęty zakresem przedmiotowej inwestycji.

Co więcej w pkt 4.2 PAB branży elektrycznej wskazano odwołania do rysunków E-3 oraz E-4, które nie zostały załączone do części rysunkowej. Ponadto projektant powołuje się na rysunek oznaczony symbolem E-5, podczas gdy numer rysunku wskazany w dokumentacji to „5”, czy E-1. Powyższe rozbieżności nie zostały dostrzeżone przez organ I instancji. Dodatkowo, w pkt 9 „Demontaże” wskazano działki, które nie są objęte zakresem decyzji ZRID, co stanowi kolejną niezgodność wymagającą wyjaśnienia, a także błędnie wskazano nazwę inwestora.

Dodatkowego wyjaśnienia wymaga informacja dotycząca złącza kablowego ZK-3. W pkt 4.2 części opisowej projektu branży elektrycznej wskazano, iż złącze kablowe zostanie wykonane według odrębnego opracowania. Jednocześnie z rysunku nr 1.1 PZT wynika, że projektowane jest złącze kablowe ZK-3, natomiast na rysunku nr 1.3 wskazano projektowane złącze kablowe ZK-3 według odrębnego opracowania. W związku z powyższym należy wyjaśnić powstałą rozbieżność oraz jednoznacznie wskazać, które złącze kablowe objęte jest przedmiotowym opracowaniem projektowym, a które realizowane będzie w ramach odrębnego opracowania. Część opisową projektu należy dostosować do części rysunkowej w celu zapewnienia ich wzajemnej zgodności. Ponadto z rysunku nr 1.1 wynika, iż występuje kolizja SN oznaczona kolorem czerwonym, która nie została wyszczególniona w części opisowej projektu. Należy uzupełnić opis o przedmiotową kolizję oraz doprowadzić część opisową do zgodności z częścią rysunkową. Dalej należy wskazać, iż z rysunku nr 1.1 wynika, że roboty dotyczące kolizji SN nr 1 realizowane są według odrębnego opracowania, natomiast powyższa informacja nie wynika z części opisowej projektu.

Co więcej w projekcie branży elektrycznej, w oświadczeniu o zgodności projektu z przepisami i zasadami wiedzy technicznej, powołano art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego, podczas gdy oświadczenie winno zostać złożone na podstawie art. 34 ust. 3d pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Zalegające w PAB (branża elektryczna) warunki usunięcia kolizji z dnia 08.04.2024 r., znak: RE5/RM/HG/16/2026, odpis protokołu narady koordynacyjnej oraz warunki przyłączenia z dnia 21.08.2024 r., znak: 24-F5/S/01036, nie stanowią elementu projektu architektoniczno-budowlanego.

Na stronie tytułowej Załączników oraz Informacji BIOZ jako inwestora wskazano Gminę i Miasto Nisko, zamiast zarządcy drogi.

Ponadto informacja BIOZ powinna zostać uzupełniona o adres projektanta sporządzającego informację, zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1126).

W związku z tym, iż decyzja Starosty Niżańskiego zostaje uchylona do ponownego rozpoznania, Wojewoda Podkarpacki nie może odnieść się szczegółowo do zarzutów skarżących, gdyż naruszałoby to zasadę dwuinstancyjności wyrażoną w art. 15 Kpa, skoro sprawa wymaga ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Niemniej jednak odnosząc się ogólnie do zarzutów dotyczących celowości planowanej inwestycji drogowej oraz braku zgody na taki, czy inny przebieg inwestycji, to należy wyjaśnić skarżącemu, że nie są zasadne. To właściwy zarządca drogi, kierując się wieloma czynnikami, w tym bezpieczeństwem uczestników ruchu, decyduje o przebiegu drogi i rozwiązaniach technicznych, jakie są niezbędne do jej prawidłowego użytkowania. W ramach specustawy drogowej nie jest wymagane legitymowanie się przez właściwego zarządcę drogi prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wymagane na gruncie Prawa budowlanego). Przepisy materialne specustawy drogowej dopuszczają lokalizację inwestycji drogowej w przebiegu ustalonym według specjalistycznej wiedzy właściwego zarządcy drogi i nie jest tu wymagana jakakolwiek zgoda właścicieli nieruchomości przez które ta droga ma przebiegać. Wskazać dalej należy, że ustawa, na podstawie której wydawana jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a która ma służyć poprawie bezpieczeństwa

i komfortu jej użytkowników, także samych właścicieli działek przy niej położonych, ma na celu zachowanie proporcji między interesem publicznym inwestora – właściwego zarządcy drogi, a ingerencją w sferę praw i wolności właścicieli nieruchomości przez które przebiegać ma dana inwestycja. Niewątpliwie jednak interes publiczny niejednokrotnie ma znaczenie większe niż interes pojedynczej jednostki i właściciel danej nieruchomości może dochodzić swoich praw na etapie postępowania następnego po postępowaniu polegającym na wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, tj. postępowania odszkodowawczego.

Inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza interesu prawnego tej jednostki w sposób niezgodny z prawem. Organ rozpoznający wniosek inwestora nie może oceniać racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany. Powyższe oznacza, że organ nie może dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Co więcej, organ rozpoznający wniosek nie ma ustawowych kompetencji do wpływu na kształt inwestycji, ani nie może ingerować w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.07.2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1071/18; wyrok WSA w Lublinie z dnia 24.04.2018 r., sygn. akt II SA/Lu 1250/17; wyrok NSA z dnia 17.04.2013 r., sygn. akt II OSK 432/13). Zarówno starosta jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji. Ocenie dokonanej przez organy I i II instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy drogowej.

Mając na względzie, iż podjęta przez Starostę Nizańskiego decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, które nie mogło podlegać uzupełnieniu w trybie art. 136 Kpa, gdyż wymagałoby prowadzenia dodatkowego postępowania administracyjnego w znacznej części, należało decyzję organu I instancji uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

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

Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy organ I instancji winien w pierwszej kolejności dokonać sprawdzenia wniosku pod względem formalnym, a następnie w sposób prawidłowy określić krąg stron postępowania. Starosta Nizański powinien przeprowadzić postępowanie w sposób zgodny z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności zapewnić stronom czynny udział w postępowaniu oraz umożliwić wszystkim stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 Kpa). Ponadto, zgodnie z art. 7 oraz art. 77 Kpa, organ I instancji w sposób wyczerpujący powinien zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, w tym szczegółowo wyjaśnić kwestię spełnienia wymagań z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego. Następnie organ

winien dokonać weryfikacji zgromadzonych dokumentów i na ich podstawie podjąć merytoryczne rozstrzygnięcie stosownie do wymagań art. 107 Kpa w zw. z art. 11f ust. 1 ustawy ZRID, odnosząc się w jego treści do zarzutów stron podnoszonych w toku postępowania (w tym dotyczących lokalizacji zjazdów, biorąc pod uwagę art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji niniejszej decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Od decyzji, zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Wysokość wpisu od wniesienia sprzeciwu wynosi 100 zł.

Zgodnie z art. 243 i nast. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowienia adwokata lub radcy prawnego.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

(-)

Elżbieta Bartman-Cupryś

Zastępca Dyrektora

Wydziału Infrastruktury

(podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)

Otrzymują:

1. Starosta Niżański;
2. Pan Marcin Walkiewicz – pełnomocnik Burmistrza Gminy i Miasta Nisko;
3. A/a.

Do wiadomości:

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nisku.