Znak sprawy: DLI-II.7621.32.2022.KM.12(KP)

Warszawa, 26 lipca 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11 ust. 1   
w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych   
(t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 274 ), zwanej dalej „*specustawą przeciwpowodziową*”,   
po rozpatrzeniu odwołania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad   
od decyzji Wojewody Świętokrzyskiego Nr 30/2022 z dnia 28 lipca 2022 r., znak: IR.II.7840.3.7.2022, o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dla inwestycji pn.: „Zrównoważony rozwój gospodarczy zlewni rzeki Nidy w związku z obszarami Natura 2000 – etap I” – zadanie nr 2 pn.: „Zwiększenie retencji dolinowej rzeki Nidy pomiędzy miejscowościami Rębów – Motkowice – (polder Kliszów)”,

1. **Uchylam:**

* wrozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 28, w wierszu 21, licząc od góry strony, zapis:

„176.”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 29, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt XI,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 28, nowego zapisu:

„176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 187, 188 (188/1, **188/2**)**,** cz.190, 201 (201/1, **cz. 201/2),** cz.203, cz.204, cz.205, cz.206, cz.207, **220** (220/1, **cz. 220/2**)**,** 221, 222, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 258, 259, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 273, cz.274, cz.275, cz.276, cz.277, cz.278, cz.279, cz.280, 281 (281/1, **cz. 281/2**), 300, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316 (316/1, **cz. 316/2**), 317 (317/1, **317/2**), 318 (318/1, **318/2**), 319 (319/1, **319/2**), 320 (320/1, **320/2**), 321 (321/1, **321/2**), 322 (322/1, **322/2**), 323 (323/1, 323/2, **323/3**), 324 (324/1, **324/2**), 325 (325/1, **325/2**), 599, 600, 602, 603, 636, 115/1, 115/2, 186/1, 186/2, 202/1 (202/4, **cz. 202/5**), cz.202/3, 223/1, 223/2, 260/1, 262/1, 270/1, 301/1, 304/1, 34/1, 34/2, 41/1, 41/2, 46/1, 46/2, 46/3, 46/4, 46/5, cz.479/1, 48/1, 48/2, 53/1 (53/3, **53/4**), 53/2, 54/1, cz.54/2, cz.54/3, cz.54/4, cz.54/8, cz.61/1;

**obręb 0012 Rębów, jednostka ewidencyjna260802\_2 Kije, numery ewidencyjne działek:** 1, 2, cz.3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, cz.10, 11, 12, cz.13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, cz.34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, cz.43, 44, 45, cz.46, 47, 48, cz.49, 50, 51, 52, 53, 54, cz.55, 56, 57, cz.58, 59, 60, cz.61, 63, cz.64, 65, 66, cz.67, 68, 69, 70, 71, 72, cz.73, 62/1, 62/2.”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 29, zapisu stanowiącego nową treść pkt XI zaskarżonej decyzji:

„**XI. Działając na podstawie art. 24 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania   
do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, określam termin wydania nieruchomości na 60 dzień od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu   
na realizację przedmiotowej inwestycji stała się ostateczna**.”

1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 26 kwietnia 2022 r., skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, zwane dalej „inwestorem”, reprezentowane przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpiło do Wojewody Świętokrzyskiego o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dla inwestycji pn.: „Zrównoważony rozwój gospodarczy zlewni rzeki Nidy w związku z obszarami Natura 2000 – etap I”   
– zadanie nr 2 pn.: „Zwiększenie retencji dolinowej rzeki Nidy pomiędzy miejscowościami Rębów – Motkowice – (polder Kliszów)”.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Świętokrzyski wydał w dniu 28 lipca 2022 r. decyzję Nr 30/2022, znak: IR.II.7840.3.7.2022,   
o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych   
dla inwestycji pn.: „Zrównoważony rozwój gospodarczy zlewni rzeki Nidy w związku   
z obszarami Natura 2000 – etap I” – zadanie nr 2 pn.: „Zwiększenie retencji dolinowej rzeki Nidy pomiędzy miejscowościami Rębów – Motkowice – (polder Kliszów)”, zwaną dalej „decyzją Wojewody Świętokrzyskiego”.

Od decyzji Wojewody Świętokrzyskiegoodwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniósł Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowany przez ustanowionych w sprawie pełnomocników - pismo z dnia 12 sierpnia 2022 r. Odwołanie wniesiono w terminie. W odwołaniu skarżący podniósł zarzuty w sprawie decyzji Wojewody Świętokrzyskiego, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2024 r. poz. 739) - jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „Ministrem”, stwierdzono, co następuje.

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.

Mając powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Ministerrozpatrzył ponownie wniosek inwestora o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej je decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*,* jak również rozpatrzył zarzuty strony skarżącej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 *specustawy przeciwpowodziowej,* do wniosku załączono charakterystykę inwestycji określającą rodzaj inwestycji oraz jej lokalizację i parametry techniczne, jak również załączono mapę w skali 1:1000 przedstawiającą projektowany obszar inwestycji. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 *specustawy przeciwpowodziowej*,   
do wniosku załączono analizę powiązania inwestycji z mapami zagrożenia powodziowego, mapami ryzyka powodziowego, planami zarządzania ryzykiem powodziowym. Do wniosku inwestor załączył mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości oraz określił zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 10 i 12 *specustawy przeciwpowodziowej*, wniosek   
o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji przeciwpowodziowej zawiera wskazanie nieruchomości, w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 19 ust. 4, jak i wskazanie ograniczonych praw rzeczowych obciążających te nieruchomości.   
We wniosku, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 11 *specustawy przeciwpowodziowej*, wskazano nieruchomości, o których mowa w [art. 9 pkt 5 lit. b](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytgnrygm4dcltqmfyc4nbzgaydmnbrgq) *specustawy przeciwpowodziowej*.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 *specustawy przeciwpowodziowej*, do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej inwestor dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt budowlany został wykonany   
i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 725), zwanej dalej „*ustawą* *Prawo budowlane”*. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Po dokonaniu analizy przedłożonego przez inwestora projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1679, z późn.zm.). Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach z dnia 17 kwietnia 2019 r., znak: WOO.I.4233.4.2017.AM.36, określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia i decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego   
2021 r., znak: DOK.DOK3.9700.93.2019.AZ, w przedmiocie udzielania pozwolenia wodnoprawnego.

Do wniosku inwestor dołączył również wymagane opinie, o których mowa   
w art. 6 ust. 1 pkt 7 *specustawy przeciwpowodziowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, inwestordo wniosku dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, jak również załączył dokument wymieniony w art. 6 ust. 1 pkt 9a *specustawy przeciwpowodziowej*. Analizując złożony przez inwestora wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji przeciwpowodziowej organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 6 *specustawy przeciwpowodziowej*.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Świętokrzyskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje. W ocenie Ministra, organ pierwszej instancji prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy,   
a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych   
i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Świętokrzyski, pismem z dnia 7 czerwca 2022 r., znak: IR.II.7840.3.7.2022, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane   
w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane   
o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Świętokrzyskim wniesiono zastrzeżenia dotyczące inwestycji, które organ I instancji przesłał inwestorowi w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Świętokrzyski wydał w dniu 28 lipca 2022 r. decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez inwestora, odniósł się do uwag wniesionych w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 *specustaw*y *przeciwpowodziowej*, Wojewoda Świętokrzyski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli   
i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Świętokrzyskiegoorgan pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.   
W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 10 ust.   
6 *specustawy przeciwpowodziowej*, informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana decyzja Wojewody Świętokrzyskiego(z zastrzeżeniem uchybień,   
o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w *specustawie przeciwpowodziowej.* Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138   
§ 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Analizując decyzję Wojewody Świętokrzyskiego Minister stwierdził pominięcie wymienienia w pkt IX tej decyzji (określającym nieruchomości wobec których trwale ogranicza się sposób korzystania) niektórych działek z obrębu 0009 Kliszów i całego obrębu 0012 Rębów, które to nieruchomości zostały wymienione w pkt I.1.2 na str.   
3 i 4, oraz w pkt IV.1 (tiret 3) na str. 22 i 23 decyzji Wojewody Świętokrzyskiego, jako nieruchomości trwale ograniczone w korzystaniu. W piśmie z dnia 29 września 2022 r., znak: IR-II.7840.3.7.2022 - stanowiącym odpowiedź na pismo Ministra z dnia   
22 września 2022 r., znak: DLI-II.7621.32.2022.KP - Wojewoda Świętokrzyski wyjaśnił, iż w pkt IX decyzji Wojewody Świętokrzyskiego nastąpiła oczywista omyłka dotycząca braku wymienienia niektórych działek z obrębu 0009 Kliszów i całego obrębu 0012 Rębów, bowiem katalog nieruchomości wymienionych w tym punkcie decyzji powinien być tożsamy z katalogiem działek określonym w pkt I ppkt 1.2 oraz w pkt IV ppkt 1 tiret 3 decyzji Wojewody Świętokrzyskiego.

Analizując dalej decyzję Wojewody Świętokrzyskiego Minister stwierdził również nieprawidłowości w zakresie pkt XI na str. 29 zaskarżonej decyzji dotyczącego określenia terminu wydania nieruchomości. Zgodnie z art. 24 *specustawy przeciwpowodziowej*, decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji określa termin odpowiednio wydania nieruchomości albo wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Użyte w art. 24 *specustawy przeciwpowodziowej* sformułowanie „decyzja o pozwoleniu   
na realizację inwestycji określa termin odpowiednio wydania nieruchomości albo wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń” oznacza, iż organ orzekający zobligowany jest do wskazania konkretnego terminu, o którym mowa w tym przepisie, poprzez wskazanie liczby oznaczającej dzień wydania nieruchomości. Z analizy zawartego w pkt XI decyzji Wojewody Świętokrzyskiego zapisu określającego termin wydania nieruchomości wynika, że nie wskazuje on konkretnego terminu wydania nieruchomości, a jedynie okres, w jakim nieruchomości mają zostać wydane, określony „nie później niż 60 dni”, co należy niewątpliwie uznać za określenie błędne, naruszające zasadę ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Z takiego zapisu decyzji nie wynika bowiem, w którym dniu konkretyzuje się dla właścicieli bądź użytkowników wieczystych nieruchomości obowiązek ich wydania.

Konsekwencją opisanych powyżej okoliczności są - dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – zmiany w decyzji Wojewody Świętokrzyskiego określone w pkt I niniejszej decyzji. Minister uzupełnił katalog działek w pkt IX zaskarżonej decyzji o pominięte działki z obrębu 0009 Kliszów i o pominięty obręb 0012 Rębów, jak również wprowadził do zaskarżonej decyzji zapis prawidłowo określający termin wydania nieruchomości. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I przedmiotowej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy przeciwpowodziowej*, oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołanie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i Minister działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji   
w przedmiocie pozwolenia na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy takiej inwestycji, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 i 4 *specustawy przeciwpowodziowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych decyduje o przebiegu inwestycji oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg inwestycji oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Organy mogą działać tylko w granicach tego wniosku, nie mają możliwości ingerowania   
w lokalizację inwestycji. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia,   
w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy przeciwpowodziowej*. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że organ administracji nie może oceniać racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie pozwolenia na realizację danej inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych toczy się na wniosek inwestora, którym to wnioskiem organ jest związany. Organ nie posiada kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji bądź zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu. To inwestor dokonuje bowiem wyboru najkorzystniejszych w jego ocenie rozwiązań odnoszących się do planowanego przez niego przedsięwzięcia przeciwpowodziowego (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1053/21, z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 15/18, z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 549/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Również orzecznictwo sądowoadministracyjne – zapadłe wprawdzie w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, ale aktualne w pełni w świetle rozwiązań przyjętych   
w *specustawie przeciwpowodziowej* – nie pozostawia co do ww. zagadnienia jakichkolwiek wątpliwości (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 2405/23, z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 2352/22, z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r., sygn. akt II OSK 1235/21, z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, z dnia   
13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt   
II OSK 1737/18, z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16,   
z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z dnia 18 listopada 2010 r.,   
sygn. akt II OSK 1968/10, z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10,   
opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tym miejscu zasadnym jest także przywołanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10 – dotyczącym przepisów *specustawy drogowej* – zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia,   
w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję.

W ocenie organu odwoławczego przedstawiony powyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego znajduje zastosowanie również w zakresie zasad realizacji inwestycji   
w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał inwestora do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżącego – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Inwestor*,* stosownie do wezwaniaorganu odwoławczego, odniósł się do zarzutów skarżącego wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko inwestora organ odwoławczy, działając w oparciu o art.   
9 *kpa*, przesłał skarżącemu, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*,   
o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Skarżący w toku postępowania odwoławczego odniósł się do przesłanego stanowiska inwestora*,* podtrzymując swoje zarzuty i nie zgadzając się z argumentacją inwestora.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Minister stwierdza, co następuje.

Za niezasadne należy uznać zarzuty Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dotyczące naruszenia wymienionych w odwołaniu przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie   
(Dz.U. z 2016 r. poz. 124, z późn.zm.) [obowiązującego w dniu złożenia przez inwestora wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji i w dniu wydania decyzji Wojewody Świętokrzyskiego, a następnie zastąpionego rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518), które weszło w życie w dniu 21 wrzenia 2022 r.)].

Z odwołania wynika, iż Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zaskarżył decyzję Wojewody Świętokrzyskiego w zakresie pkt V tej decyzji, w którym to punkcie zatwierdzony został projekt budowlany inwestycji, bowiem - w ocenie skarżącego - zaprojektowane rozwiązania techniczne polderu (przyjęte w projekcie budowlanym) zagrażają bezpieczeństwu konstrukcji nasypu drogowego drogi krajowej nr 78, który to nasyp wraz z konstrukcją drogi nie jest przystosowany do eksploatacji   
w warunkach zalewowych oraz nie posiada projektowanej odporności na pracę   
w warunkach obciążenia go ciśnieniem (naporem) wód zalewowych, co - w ocenie skarżącego - stwarza zagrożenia dla nośności i stateczności konstrukcji drogi oraz bezpieczeństwa jej użytkowników.

Mając na uwadze powyższe, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że decyzja Wojewody Świętokrzyskiego została wydana na podstawie *specustawy przeciwpowodziowej*, która ma charakter regulacji szczególnej, gdyż jej celem jest stworzenie prawnych instrumentów zapewniających sprawny przebieg inwestycji   
w zakresie budowli przeciwpowodziowych. W związku z tym przepisy prawne zawarte   
w *specustawie przeciwpowodziowej* stanowią wyjątki od ogólnych zasad i reguł wyrażonych w innych aktach prawnych odnoszących się do procesów inwestycyjnych. Podobny charakter ma *specustawa drogowa*, w oparci o którą swoje inwestycje prowadzi z kolei Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Z uwagi na wyjątkowość *specustawy przeciwpowodziowej*, przepisy w niej zawarte należy interpretować ściśle,   
a nie rozszerzająco. Dotyczy to każdego przypadku inwestycji oraz każdego etapu procesu stosowania przepisów tej ustawy, w tym także postępowań o wydanie pozwolenia na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, zarówno przez organ właściwy w pierwszej instancji (wojewodę), jak również przez organ odwoławczy.

Raz jeszcze wypada przypomnieć, że wyznaczenie przebiegu inwestycji liniowych pozostaje jedynie w gestii inwestora. Organy administracji publicznej właściwe   
do wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji na podstawie *specustawy przeciwpowodziowej* nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji, której usytuowanie i konkretny kształt zależy od woli inwestora. Na organie spoczywa natomiast wyłącznie obowiązek sprawdzenia zgodności planowanego zamierzenia   
z prawem, w szczególności spełnienia wymogów określonych w *specustawie przeciwpowodziowej*. Właściwy miejscowo wojewoda (jak również organ odwoławczy) zobligowany jest - w przypadku spełnienia przez inwestora wymagań określonych   
w *specustawie przeciwpowodziowej* - pozwolić na realizację inwestycji w wersji zgodnej   
z wnioskiem. Co więcej, sam wariant lokalizacji inwestycji został zatwierdzony   
i zaakceptowany w decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji. Decyzja ta zgodnie zaś z art. 86 pkt 2 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 (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, z późn.zm.), jest wiążąca dla organów wydających decyzję o pozwoleniu   
na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów *specustawy przeciwpowodziowej*.

Odnosząc systemową charakterystykę *specustawy przeciwpowodziowej* do okoliczności rozpatrywanej sprawy, oraz biorąc pod uwagę istotę zarzutów odwołania, należy podkreślić, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 *specustawy przeciwpowodziowej* do wniosku   
o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych załącza się trzy egzemplarze projektu budowlanego wraz   
z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*, aktualnym na dzień opracowania projektu. W myśl natomiast art. 9 pkt 6 *specustawy przeciwpowodziowej*, decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji zawiera zatwierdzenie projektu budowlanego.

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 *specustawy przeciwpowodziowej*,w sprawach dotyczących pozwolenia na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, nieuregulowanych w *specustawie przeciwpowodziowej*, stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*, z wyłączeniem art. 28 ust. 2 tej ustawy. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji   
o pozwoleniu na budowę (decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych). Wynika z powyższego, że decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany pozwolić na realizację inwestycji przeciwpowodziowej (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 15/18).

W tej sprawie wszystkie kryteria niezbędne do wydania decyzji o pozwoleniu   
na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, zostały spełnione. Nie ulega wątpliwości, że projekt budowlany załączony przez inwestora do wniosku inwestycyjnego i następnie zatwierdzony decyzją Wojewody Świętokrzyskiego został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki określone w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*, a zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 *ustawy Prawo budowlane*,   
do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Zatwierdzony decyzją Wojewody Świętokrzyskiego projekt budowalny spełnia wymagania określone w art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*. Przepis art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane* nie dopuszcza jakiejkolwiek uznaniowości w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Jeśli zatem organ oceni przedłożony projekt jako zgodny   
z prawem, nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę.

Natomiast za przyjęte rozwiązania projektowe uwzględnione w projekcie budowlanym, stanowiącym podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji   
o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych) jest odpowiedzialny projektant, tj. osoba uprawniona do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Zgodność z przepisami przyjętych w projekcie budowlanym rozwiązań poświadczył zespół projektowy, składając stosowane oświadczenie, z racji swych uprawnień, ponoszący odpowiedzialność za opracowanie projektu budowlanego   
w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Odpowiedzialność projektanta stanowi gwarancje dla inwestora i dla organu, że projekt jest opracowany zgodnie z przepisami, co zwalnia organy architektoniczno-budowlane   
z jego szczegółowego badania, poza przypadkami opisanymi w art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*. Uprawnienia kontrolne organów administracji, które prowadzą postępowanie w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę zostały ograniczone wyłącznie   
do sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy [w myśl art. 13 ust. 2 *specustawy przeciwpowodziowej*, dokonanie sprawdzeń w tym zakresie nie dotyczy jednakże postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych], a także wymogami ochrony środowiska. Sprawdzenie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi zostało ograniczone tylko do projektu zagospodarowania działki lub terenu. Wynika to wprost z art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane*. Organ architektoniczno-budowlany, od 11 lipca 2003 r., nie ma uprawnień do merytorycznego badania projektu budowlanego i zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
3 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1323/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Od tej daty wprowadzono zasadę wyłącznej odpowiedzialności projektanta i osoby sprawdzającej za projekt architektoniczno-budowlany (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2057/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2023 r., sygn. akt   
II OSK 1084/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., wprowadziła zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno - budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej projekt. Rozszerzająca interpretacja uprawnień organu w zakresie kontroli na podstawie art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* oznaczałaby w istocie przywrócenie uchylonej zasady oceny materialnych rozwiązań projektu budowlanego przez organ i stanowiłaby naruszenie zasady związania organów administracji publicznej prawem (art. 7 *kpa*) (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16). Nieprzestrzeganie przez projektanta przy projektowaniu przepisów prawa może powodować odpowiedzialność zawodową w budownictwie (por. rozdział 10 *ustawy Prawo budowlane*). Niezależnie od odpowiedzialności korporacyjnej projektant jako podmiot gospodarczy może podlegać dochodzeniu roszczeń cywilnoprawnych związanych ze szkodami będącymi efektem wadliwego projektowania.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 34 ust. 3 *ustawy Prawo budowlane*, projekt budowlany składa się z projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego i projektu technicznego. Projekt architektoniczno-budowlany dotyczy bezpośrednio obiektu budowlanego: jego formy, konstrukcji oraz funkcji. Organ nie jest uprawniony do badania zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi lub innymi przepisami prawa, poza przepisami określającymi wymogi ochrony środowiska. Natomiast zarzuty skarżącego dotyczą stricte rozwiązań technicznych projektu architektoniczno-budowlanego. Stosownie bowiem do treści art. 34 ust. 3 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*, to projekt architektoniczno-budowlany obejmuje m.in. charakterystyczne parametry techniczne obiektów budowlanych, projektowane rozwiązania materiałowe i techniczne mające wpływ na otoczenie, w tym środowisko. Natomiast - jak już to wyjaśniono powyżej - uprawnienia kontrolne organu administracji architektoniczno-budowlanej, zostało ograniczone do ściśle określonych w art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* przypadków, z których wyłączone jest badanie zgodności projektu budowlanego pod kątem przyjętych rozwiązań projektowych i możliwości technicznych jego wykonania. Pełną odpowiedzialność za zgodność tego projektu   
z prawem ponoszą projektanci oraz osoby sprawdzające projekt.

To projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania, a nie organ udzielający pozwolenia na realizację inwestycji w postaci decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. W wypadku więc spełnienia przez wnioskodawcę wymagań określonych w *specustawie przeciwpowodziowej* właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie *specustawy drogowej*, lecz   
w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych *specustawie przeciwpowodziowej*].

Tym samym, organ zatwierdzający projekt budowlany i wydający pozwolenie budowlane kontroluje wyłącznie, czy zostało złożone stosowne oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, co w niniejszej sprawie ma miejsce, a całkowitą odpowiedzialność za zgodność projektu budowlanego z prawem ponoszą projektanci (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1627/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tak szeroko zakrojona odpowiedzialność projektanta stanowić ma gwarancje dla inwestora, ale i dla organu, że projekt jest opracowany zgodnie z przepisami. Tym samym organ nie jest władny nakazać inwestorowi przyjęcie i zastosowanie konkretnych rozwiązań technicznych, zgodnie z wolą uczestników postępowania. Jak bowiem wskazano jest on jedynie uprawniony ocenić (we wskazanym zakresie) projekt budowlany przedłożony przez inwestora, który decyduje o kształcie inwestycji.

Z pkt 3 części opisowej projektu zagospodarowania terenu (zatwierdzonego decyzją Wojewody Świętokrzyskiego) wynika, iż przedmiotowe zamierzenie budowlane polegać będzie na zwiększeniu retencji dolinowej rzeki Nidy pomiędzy miejscowościami Rębów - Motkowice poprzez utworzenie naturalnego obszaru zalewowego – suchego polderu przeciwpowodziowego (polder Kliszów). Zadanie to obejmować będzie w głównej mierze rozbiórkę prawostronnego i lewostronnego wału przeciwpowodziowego rzeki Nidy, wykonanie ostróg zaprądowych/deflektorów w korycie Nidy, regulację istniejących starorzeczy, budowę kanałów wlotowych/wylotowych do/z istniejących starorzeczy, budowę nowych obwałowań na lewym i prawym brzegu rzeki Nidy, chroniących tereny zamieszkałe miejscowości Borszowice oraz drogę gminną i miejscowość Kliszów wraz   
z budową przepustów wałowych, przejazdów wałowych, szlabanów, zamknięć mobilnych oraz rowów wzdłuż projektowanych wałów, a także odbudowę istniejącej drogi utwardzonej za istniejącym prawostronnym wałem przeciwpowodziowym rzeki Nidy wraz z budową przepustów drogowych oraz przebudowę istniejącego rowu melioracyjnego.

Z wyjaśnień inwestora złożonych na etapie odwoławczym (wyjaśnienia te udzielił   
w piśmie z dnia 21 października 2022 r., znak: W/381/10/2022, w imieniu inwestora, kierownik zadania - projektant Pan A.B.) wynika, iż przedmiotowa inwestycja przeciwpowodziowa nie tylko nie spowoduje pogorszenia warunków wpływających na stateczność budowli w obszarze zalewowym, w tym stateczność nasypu drogi krajowej nr 78, a wręcz przeciwnie, obniży poziom wód najwyższych, które mogą wpływać negatywnie na zabudowania mieszkalne i infrastrukturę zlokalizowaną w obszarze zagrożenia powodzią.

Z informacji przekazanych przez inwestora wynika, iż nasyp drogi krajowej nr 78 piętrzy wody wezbraniowe od strony napływu wód, zarówno w stanie obecnym, jak   
i projektowanym. Inwestor wyjaśnił, iż wynik dla wody 100-letniej jest niemal niezmienny po rozbiórce obwałowania i waha się w zakresie 4 cm wody górnej i 3 cm wody dolnej. Z kolei różnica poziomu zwierciadła wody po obu stronach nasypu (piętrzenie) w trakcie przechodzenia fali wezbraniowej w szczycie Q1% w stanie obecnym wynosi 58 cm, a w projektowanym 51 cm. Dla wody 5-letniej, w szczycie Q20% w stanie obecnym wynosi 32 cm, a w projektowanym 40 cm. W stanie obecnym maksymalne zwierciadło wody 5-letniej (Q20%) po obu stronach nasypu jest niższe niż po rozbiórce obwałowania o odpowiednio 51 cm dla wody górnej i 43 cm dla wody dolnej. Jest to efekt przelania się wody ponad wałem w stanie obecnym (zjawisko niebezpieczne i niepożądane).

Inwestor podał, iż piętrzenie wód wezbraniowych przez nasyp drogowy wygląda podobnie w rozpatrzeniu każdego innego miejsca przekroju nasypu drogi krajowej nr 78. Budowla ta, w istotny sposób przecina w poprzek całą dolinę rzeki Nidy, pozostawiając niewiele miejsca dla cieku naturalnego podczas przepływów wysokich. Budowla ta jest także wystarczająco wysoka i szeroka w przekroju, przez co nie występuje przelanie się wód ponad jej koroną. Inwestor wskazał, iż w celu zmniejszenia piętrzenia wód nasypem drogowym i jego odciążenia, wykonano w nim oprócz światła mostu nad korytem rzeki dodatkowe światło upustowe. Jego zadaniem jest przeprowadzanie wód przelewających się ponad wałami (przeznaczonymi do rozbiórki) zlokalizowanymi w górę rzeki. Wody   
te następnie spływają z terenów łąk w kierunku południowym do nasypu drogowego.

Inwestor wskazał, iż bez wątpienia nasyp drogi krajowej nr 78 poddawany był licznym próbom i obciążeniom wodami wezbraniowymi w swej historii. W opinii inwestora, rolą zarządcy drogi krajowej nr 78 jest właściwe utrzymanie i konserwacja budowli zlokalizowanej w strefie zalewowej rzeki Nidy z zabezpieczeniem technicznym jej stateczności. Z dostępnych map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego, wynika, iż cała budowla drogowa na długości ok. 1,40 km w dolinie rzecznej znajduje się na obszarze potencjalnych negatywnych skutków wywołanych wezbraniami powodziowymi. Inwestor wskazał, iż celem realizacji przedmiotowej inwestycji przeciwpowodziowej, jest uwolnienie wysokiego potencjału retencyjnego   
w obszarach naturalnej doliny rzecznej. Inwestycja nie ma na celu wywierania negatywnego wpływu na okoliczną infrastrukturę drogową. Inwestor podał, iż inwestycja nie spowoduje pogorszenia się warunków hydraulicznych, tj. podpiętrzania, magazynowania, przetrzymywania wody 100-letniej, a wręcz przeciwnie. Wody, które wystąpią poza koryto rzeczne na tereny łąk zostaną odprowadzone systemem rowów melioracyjnych w kierunku południowym m.in. do koryta Starej Nidy, a dalej z powrotem do rzeki Nidy, tak jak to występuje dotychczas. W pkt 2 części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego (zatwierdzonego decyzją Wojewody Świętokrzyskiego) wyjaśniano, iż obszar zalewowy będzie funkcjonował samoczynnie, przejmując   
i retencjonując nadmiar wody przy przejściu fali wezbraniowej oraz opróżniając się   
z wykorzystaniem istniejących dróg spływu w postaci systemu rowów melioracyjnych.

Zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Świętokrzyskiego projektem budowlanym, budowla nasypu drogi krajowej nr 78 nie jest wykorzystywana jako obiekt piętrzący, magazynujący wody wezbraniowe, gdyż nie jest to celem przedmiotowej inwestycji. Włączenie projektowanego wału w nasyp drogi krajowej (projektowany wał zostanie dowiązany do nasypu drogi krajowej) ma na celu ochronę zalewanej drogi gminnej, która podczas przepływów wysokich jest nieprzejezdna. Inwestor wyjaśnił, iż zgodnie   
z zatwierdzonym projektem budowlanym, nasyp drogowy drogi krajowej nie jest traktowany jako jeden z elementów polderu. Obiekt ten (nasyp drogi krajowej) jest osobną budowlą stworzoną na inne cele i nie został przewidziany do wykorzystania   
w przedmiotowej inwestycji. Inwestor podała, iż odwadnianie budowli nasypu drogowego będzie zachodzić w sposób niezmienny, jak to występuje dotychczas podczas przechodzenia fali wezbraniowej w dolinie rzecznej, a za sposób odwodnienia tej budowli i jej utrzymanie odpowiada zarządca drogi krajowej (Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad), zlokalizowanej już obecnie na obszarze zalewowym zagrożenia powodziowego.

Inwestor wyjaśnił także, że inwestycja nie wpływa na urządzenia służące ochronie środowiska, zlokalizowane w pasie drogowym drogi krajowej i służące drodze. Obiekty zlokalizowane w obszarze zalewowym będą w sposób niemal identyczny zalewane podczas przechodzenia fali wezbraniowej, jak to miało miejsce dotychczas. Funkcjonowanie urządzeń wodnych w pasie drogowym będzie niezmienne jak to występuje dotychczas podczas przechodzenia fali wezbraniowej w dolinie rzecznej. Zdaniem inwestora, jeżeli urządzenia te są obecnie przystosowane do prawidłowego funkcjonowania w obszarach poddawanych okresowym zalaniem, to będą także sprawne po realizacji przedmiotowej inwestycji. Inwestor wyjaśnił, iż rzeczona inwestycja przeciwpowodziowa nie ma na celu pogorszenia żadnych warunków wpływających   
na stateczność budowli w obszarze zalewowym, wręcz przeciwnie, obniża poziomy wód najwyższych, które mogą wpływać negatywnie na zabudowania mieszkalne   
i infrastrukturę zlokalizowaną w obszarze zagrożenia powodzią.

Za niezasadne należy uznać zarzuty Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dotyczące naruszenia art. 7 *kpa*, art. 77 *kpa* i art. 80 *kpa*.

W ocenie Ministra, Wojewoda Świętokrzyski wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, stosownie do treści art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *kpa* - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego - ocenił całokształt zgormadzonego w sprawie materiału dowodowego i poczynił na jego podstawie właściwe ustalenia dotyczące możliwości pozwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji i zatwierdzenia przedłożonego przez inwestora projektu budowalnego. Materiał dowodowy zgromadzony w sprawie był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i dokonując jego oceny Wojewoda Świętokrzyski nie naruszył zasady swobodnej oceny dowodów.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych   
i Autostrad dotyczący naruszenia art. 84 *kpa*, poprzez zaniechanie powołania biegłego,   
w sprawie, oraz samodzielnie orzekanie co do meritum, podczas gdy przy rozpoznaniu istotnego dla sprawy zagadnienia związanego z wnoszonymi przez skarżącego zastrzeżeniami co do rozwiązań projektowych, konieczne było posiadanie wiadomości specjalnych.

Należy zwrócić uwagę, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy   
od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. Żaden organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku przeprowadzenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez stronę. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie   
dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak (w:) Komentarz, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis).

Podkreślenia wymaga, że stosownie do art. 84 § 1 *kpa* przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego nie jest obowiązkiem organu, przepis dopuszcza jedynie taką możliwość   
- w sytuacji, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie. W świetle argumentacji powołanej już w niniejszej decyzji, zdaniem Ministra, przeprowadzenie dowodu wskazywanego przez skarżącego   
nie dotyczyło okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy, gdyż przeprowadzenie inwestycji zgodnie z przedłożonym przez inwestora projektem budowlanym nie narusza prawa. Przypomnieć bowiem, iż zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, którzy odpowiadają   
za opracowanie projektu inwestycji w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania.

Co więcej, prowadzenie dowodu z opinii biegłego jest sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia pozwolenia realizacyjnego na podstawie *specustawy przeciwpowodziowej*, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 697), w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie przeciwpowodziowej*].

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił inwestor w dokumentacji przedłożonej w trakcie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.   
– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu   
od wniesienia skargi w kwocie 500 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej sądu (http://bip.warszawa.wsa.gov.pl). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243-262 *ppsa*.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /