



IR-III.7821.18.2022.13

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), zwanej dalej: k.p.a., oraz art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1363), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołania pani ██████████ ██████████, pani ██████████ ██████████ i pani ██████████ ██████████, reprezentowanych przez r.pr. ██████████ ██████████ ██████████, od decyzji Starosty Poznańskiego nr 19/2022 z 21 kwietnia 2022 r. (znak: WD.6740.1.2021.EK) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Parkowej w Luboniu, zwanej dalej: zaskarżoną decyzją:

**I. Uchylam** w całości punkt I.3. na stronie 2. zaskarżonej decyzji

**i orzekam** w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, następującego zapisu:

„3. Należy zapewnić powiązanie:

3.1. drogi gminnej nr 327097P (ul. Parkowej) poprzez skrzyżowania zwykłe z drogami gminnymi nr:

- 327141P (ul. Jana III Sobieskiego) w km ok. 0+000,
- 327014P (ul. Ogrodową) w km ok. 0+560,

3.2. drogi gminnej (realizowanego łącznika ul. Parkowej z ul. Malinową) z drogą gminną nr 327098P (ul. Malinową) poprzez skrzyżowanie zwykłe w km ok. 0+043.”.

**II. Uchylam** w całości punkt II.1. na stronie 2. zaskarżonej decyzji

**i orzekam** w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, następującego zapisu:

„1. Ustalam linie rozgraniczające teren, oznaczone linią przerywaną koloru niebieskiego na mapie zasadniczej do celów projektowych w skali 1:500 (operat techniczny wpisany przez Starostę Poznańskiego do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 14 maja 2020 r. pod numerem identyfikatora P.3021.2020.6425), stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.”.

- III. Uchylam** w całości załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji: mapę pn. Proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rys. nr 1.ZRID), zawierającą linie rozgraniczające teren
- i orzekam** w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, nowego załącznika: mapy pn. Proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rys. nr 1.ZRID), określającej linie rozgraniczające teren, która stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 1.
- IV. Uchylam** w punkcie II.2. na stronie 2., w wierszach 12.÷13., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapis: „, oznaczone linią przerywaną koloru niebieskiego”.
- V. Uchylam** w całości punkt II.3.2. (w tym Tabelę nr 2) na stronie 2. zaskarżonej decyzji.
- VI. Uchylam** w całości punkt II.3.3. na stronie 2. zaskarżonej decyzji
- i orzekam** w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, następującego zapisu:
- „3.3. Nieruchomości powstałe w wyniku podziału, oznaczone w Tabeli nr 3 (kolumna: „Numer działki zajętej pod realizację inwestycji”), zawartej w pkt. V.3. niniejszej decyzji.”.
- VII. Uchylam** w całości punkty III.2. (w tym pkt III.2.1.) i III.3. na stronie 3. zaskarżonej decyzji
- i orzekam** w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, następującego zapisu:
- „2. Warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej – nie ustaliam.
3. Warunki wynikające z potrzeb obronności państwa – nie ustaliam.”.
- VIII. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie V.1. na stronie 4., w wierszu 16., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: „P.3021.2020.15509” zapisem: „P.3021.2021.15509”.
- IX. Uchylam** w punkcie V.3. na stronie 4., w wierszach 20.÷21., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapis: „, które przeznaczone są do zajęcia pod realizację inwestycji na rzecz Miasta Luboń pod drogę gminną ulicę Parkową”.
- X. Uchylam** zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono rysunek projektu zagospodarowania terenu (rys. nr 2.PZT Plan sytuacyjny), zawarty na stronie 40. projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji,
- i orzekam** w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce ww. uchylecia, nowego rysunku projektu zagospodarowania terenu (rys. nr 2.PZT Plan sytuacyjny), który stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 2.

**XI. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie VII.2. na stronie 5., w wierszach 7.÷11., licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu:

„przepisów § 14 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 02 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016r. poz. 124), zwanego dalej „Rozporządzeniem WT”, pod warunkiem:

- wykonania jezdni o szerokości co najmniej 4,0 m na odcinku od km 0+294,80 do km 0+541,51, a na pozostałym odcinku zgodnie z przepisem § 16 ust. 1 pkt 2,”

zapisem:

„przepisów techniczno-budowlanych, sprostowanym postanowieniem Starosty Poznańskiego z 19 grudnia 2022 r. (znak: WD.6740.13.2021.EK), pod warunkiem:

- wykonania jezdni o szerokości co najmniej 4,0 m na odcinku od km 0+294,80 do km 0+541,51, a na pozostałym odcinku zgodnie z przepisem § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia WT,”.

**XII. Uchylam** w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:

1) znajdujący się w punkcie VIII.7. na stronie 6., w wierszach 26.÷28., licząc od góry strony, zapis: „Rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. 2021r. poz. 1686)”,

2) znajdujący się w punkcie VIII.7. na stronie 6., w wierszach 31.÷32, licząc od góry strony, zapis: „i planu ochrony zdrowia”,

**i orzekam** w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce ww. uchyleń, nowych, odpowiadającym im, zapisów:

1) „rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 45)”,

2) „oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”.

**XIII. Uchylam** w całości punkt VIII.8. na stronie 6. zaskarżonej decyzji

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

„8. Zarządca drogi jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych właściwy organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane.”.

**XIV. Uchylam** w punkcie X.1. na stronie 7., w wierszach 15.÷16., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapis: „, zlokalizowane w liniach rozgraniczających, o których mowa w pkt. II decyzji,”.

**XV. Orzekam** poprzez dodanie na końcu Tabeli nr 5, znajdującej się w punkcie XII.1. na stronach 7.÷8. zaskarżonej decyzji, nowych wierszy, o następującej treści:

11	52/1	Przebudowa sieci elektroenergetycznej	PO2P/ [REDACTED] /
	64/1		PO2P/ [REDACTED] /

**XVI. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie XII.3. na stronie 8., w wierszach 9.÷15., licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Ograniczam sposób korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie zezwolenia, na ich przebudowę, stosując odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 oraz art. 124a Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, na czas realizacji ww. rozbiórek, budów/przebudów, jednak nie dłużej niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestycji.

3.1. Każdoczesnemu gestorowi sieci, o których mowa w pkt XII.1 decyzji, udzielam zezwolenia na wykonanie czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii tych sieci uzbrojenia.”

zapisem:

„Ograniczam sposób korzystania z nieruchomości przedstawionych w Tabeli nr 5 [za wyjątkiem działek o nr. ewid.: 52/1 i 64/1 (ark. 11, obręb 0001 Lasek), stanowiących własność Miasta Luboń, dla których wnioskodawca przedłożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane], poprzez udzielenie:

- Burmistrzowi Miasta Luboń zezwolenia na przebudowę sieci uzbrojenia terenu na nieruchomościach, o których mowa w punkcie XII.1. decyzji, na czas realizacji ww. przebudowy, jednak nie dłużej niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestycji;
- każdoczesnemu gestorowi sieci, o której mowa w punkcie XII.1. decyzji, zezwolenia na wykonanie czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii tych sieci uzbrojenia terenu.”.

**XVII. Uchylam** w całości punkt XIII. na stronie 8. zaskarżonej decyzji

**i orzekam** w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, następującego zapisu:

**„XIII. Określenie obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych**

1. Ustalam obowiązek budowy lub przebudowy innych dróg publicznych na nieruchomościach przedstawionych w poniższej Tabeli nr 5a, w zakresie oznaczonym linią przerywaną koloru zielonego w załączniku nr 1 do niniejszej decyzji, zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym niniejszą decyzją.

Arkusz	Numer działki	Oznaczenie drogi	Oznaczenie księgi wieczystej
<b>Powiat poznański, Miasto Luboń</b> Jednostka ewidencyjna: 302101_1, Luboń			
<b>Obręb: 0001 Lasek</b>			
11	2/3	Droga gminna nr 327141P (ul. Jana III Sobieskiego)	PO2P/ [REDACTED]
	48		PO2P/ [REDACTED]
	52/1		PO2P/ [REDACTED]
	66	Droga gminna nr 327098P (ul. Malinowa)	PO2P/ [REDACTED]
	33/2	Droga gminna nr 327014P (ul. Ogrodowa)	PO2P/ [REDACTED]
	33/3		PO2P/ [REDACTED]
	34/2		PO2P/ [REDACTED]
	64/1		PO2P/ [REDACTED]
<b>Obręb: 0002 Luboń</b>			
18	1/6	Droga gminna nr 327014P (ul. Ogrodowa)	PO2P/ [REDACTED]

Tabela nr 5a

2. Nie ograniczam sposobu korzystania z nieruchomości przedstawionych w Tabeli nr 5a dla realizacji obowiązku określonego w punkcie XIII.1. decyzji.
3. Zezwalam na wykonanie obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych w zakresie określonym w punkcie XIII.1. decyzji.”.

#### **XVIII. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

#### **Uzasadnienie**

Decyzją nr 19/2022 z 21 kwietnia 2022 r. (znak: WD.6740.1.2021.EK) Starosta Poznański udzielił Burmistrzowi Miasta Luboń, zwanemu dalej: zarządcą drogi, zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Od ww. decyzji odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wniosły panie: [REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED] (właścicielki działek o nr. ewid.: [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED]; ark. [REDACTED]; obręb [REDACTED]; jedn. ewid. 302101\_1, Luboń), zwane wspólnie dalej: Odwołującymi, reprezentowane przez r.pr. [REDACTED], zwanego dalej: Pełnomocnikiem Odwołujących.

W piśmie z 6 maja 2022 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 9 maja 2022 r., data wpływu do organu I instancji: 11 maja 2022 r.) Pełnomocnik Odwołujących zaskarżył decyzję w części dotyczącej działek o nr. ewid.: [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED], przedstawiając argumentację przemawiającą - jego zdaniem - za wniesieniem odwołania oraz uzasadniającą podniesione zarzuty.

Z uwagi na powyższe, Pełnomocnik Odwołujących wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w zakresie wskazanych działek.

Odwołanie wniesiono w terminie.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Poznański przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołanie wraz z aktami sprawy (pismo z 23 maja 2022 r., znak: WD.6740.1.2021.EK; data nadania: 24 maja 2022 r.; data wpływu: 25 maja 2022 r.).

Na marginesie należy zauważyć, że organ I instancji przekazując odwołanie uchybił terminowi określonemu w art. 133 k.p.a.

W tym miejscu wskazać należy, że 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 k.p.a. 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 k.p.a., a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie postępowania odwoławczego – o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji – Wojewoda Wielkopolski ponownie rozpatrzył wniosek zarządcy drogi o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Starostę Poznańskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność zaskarżonej decyzji, jak również rozpatrzył zarzuty zawarte we wniesionym odwołaniu.

Po wstępnym przeanalizowaniu akt sprawy, pismem z 2 czerwca 2022 r. (data doręczenia: 6 czerwca 2022 r.) organ II instancji wezwał Odwołujące do wyjaśnienia zakresu pełnomocnictwa udzielonego Pełnomocnikowi Odwołujących.

Pismem z 6 czerwca 2022 r. (data wpływu: 8 czerwca 2022 r.) Odwołujące oświadczyły, że ich intencją było objęcie przedmiotowym pełnomocnictwem także reprezentacji w toku postępowania odwoławczego.

Pismem z 22 czerwca 2022 r. (data doręczenia: 11 lipca 2022 r.) organ II instancji wezwał pana Tomasza Witczaka, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, do ustosunkowania się do uwag wniesionych w odwołaniu oraz określenia, czy istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający przedstawione żądania, a jeśli nie, to do szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych żądań, wraz z przywołaniem odpowiednich podstaw prawnych.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w ustawowym terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 31 sierpnia 2022 r.

Pismem z 5 sierpnia 2022 r. (data wpływu: 8 sierpnia 2022 r., znak: 05/59/08/2022), zwanym dalej: pismem nr P4, Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na ww. wezwanie.

Przy piśmie z 30 sierpnia 2022 r. (data doręczenia: 8 września 2022 r.) organ II instancji przekazał Pełnomocnikowi Odwołujących wyjaśnienia uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi, zawierające m.in. stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Pismami z 30 sierpnia 2022 r. i 31 października 2022 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadamiał o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazywał nowe terminy jej załatwienia odpowiednio do 31 października 2022 r. i 13 stycznia 2023 r.

Po szczegółowym zbadaniu akt sprawy, pismem z 25 listopada 2022 r. (data doręczenia: 25 listopada 2022 r., ePUAP-UPP94949979) Wojewoda Wielkopolski wezwał organ I instancji do uzupełnienia akt sprawy o dowody doręczenia:

- 1) zawiadomienia z 15 marca 2022 r. o zakończeniu postępowania dowodowego: pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] i panu [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE];
- 2) zawiadomienia z 27 kwietnia 2022 r. o wydaniu zaskarżonej decyzji: pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], panu [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]-[REDAKTOWANE], panu [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] i panu [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE].

Pismem z 25 listopada 2022 r. (data doręczenia: 28 listopada 2022 r.) organ odwoławczy wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi:

- 1) do złożenia wyjaśnień na okoliczność:
  - a) przedłożenia nieprawidłowo wypełnionego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
  - b) wskazania we wniosku oraz oznaczenia na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi oraz rysunku nr 2.PZT (Plan sytuacyjny) działek o nr. ewid.: 2/3, 33/2, 33/3, 34/2, 48, 52/1, 64/1, 66 (ark. 11, obręb 0001 Lasek) i 1/6 (ark. 18, obręb 0002 Luboń), jako nieruchomości znajdujących się w części w granicach pasa drogowego drogi gminnej nr 327097P (ul. Parkowej) i objętych linią rozgraniczającą teren, a nie jako nieruchomości objętych obowiązkiem przebudowy innych dróg publicznych, tj. odpowiednio dróg gminnych nr: 327014P (ul. Ogrodowej), 327098P (ul. Malinowej) i 327141P (ul. Jana III Sobieskiego);
- 2) w odniesieniu do projektu budowlanego, do wyjaśnienia:
  - a) naruszenia § 44 ust. 2 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 ze zm.), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie WT, poprzez przyjęcie szerokości obustronnych chodników o wartości 1,73 m na odcinku od km ok. 0+294 do km ok. 0+550 inwestycji,
  - b) w jaki sposób został spełniony warunek określony w:

- § 71 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do promienia łuku kołowego na skrzyżowaniu ul. Ogrodowej z ul. Parkową,
- § 113 ust. 7 pkt 1 w związku z § 78 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT w odniesieniu do lokalizacji zjazdu publicznego w km 0+269,44 inwestycji, położonego w pobliżu skrzyżowania ul. Parkowej z projektowanym łącznikiem w km 0+294,30.

W odpowiedzi na wezwanie, pismami z 1 grudnia 2022 r. (data wpływu: 6 grudnia 2022 r., znak: WD.6740.1.2021.EK) i 7 grudnia 2022 r. (data wpływu: 9 grudnia 2022 r., znak: jw.) Starosta Poznański:

1) wyjaśnił, że:

a) pani [redacted] [redacted] i pan [redacted] [redacted] [którzy nabyli nieruchomość o nr. ewid. [redacted] (ark. [redacted], obręb [redacted] [redacted]) w trakcie trwającego postępowania - przyp. organu II instancji] „zostali powiadomieni o etapach postępowania i wydaniu decyzji poprzez publiczne obwieszczenia”, a także skierowano do nich, na adres wskazany w katastrze nieruchomości, indywidualne zawiadomienie z 28 listopada 2022 r. o wydaniu zaskarżonej decyzji i wniesieniu odwołania (przedmiotowe pismo otrzymał do wiadomości również organ II instancji; data wpływu: 5 grudnia 2022 r.),

b) pani [redacted] [redacted]:

- poinformowała organ w toku postępowania, że zapoznała się z treścią zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie poprzez ówczesnego właściciela ww. nieruchomości, któremu zostało ono skutecznie doręczone na adres wskazany w katastrze nieruchomości (aktualny na dzień wszczęcia postępowania),
- „zapoznała się z dokumentacją w sprawie”, która została jej udostępniona za pomocą środków komunikacji elektronicznej na wskazany adres elektroniczny, i „nie składała dodatkowych uwag w trakcie postępowania”;

2) przekazał dowody doręczenia zawiadomienia z 27 kwietnia 2022 r. o wydaniu zaskarżonej decyzji: pani [redacted] [redacted]-[redacted], panu [redacted] [redacted], pani [redacted] [redacted], pani [redacted] [redacted], pani [redacted] [redacted], pani [redacted] [redacted] i panu [redacted] [redacted].

W odpowiedzi na wezwanie, Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 23 grudnia 2022 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii WUW w Poznaniu, znak: 05/60/12/2022):

1) wyjaśnił, że:

- a) dla wskazanego w wezwaniu odcinka ul. Parkowej uzyskano zgodę Starosty Poznańskiego na odstąpienie od przepisów techniczno-budowlanych m.in. w zakresie szerokości chodników [postanowienie Starosty Poznańskiego z 22 czerwca 2021 r. (znak: WD.6740.13.2021.EK) udzielające zgody na odstąpienie od przepisów techniczno-budowlanych, zwane dalej: postanowieniem nr 1 Starosty Poznańskiego],
- b) skrzyżowanie ul. Ogrodowej z ul. Parkową zostało zaprojektowane zgodnie z § 71 rozporządzenia w sprawie WT, mając na uwadze, że:



- na odcinku ul. Parkowej od skrzyżowania z projektowanym łącznikiem do skrzyżowania z ul. Ogrodową zaprojektowano jedną jezdnię o jednym pasie ruchu, przeznaczoną do ruchu w jednym kierunku,
  - zgodnie z projektem stałej organizacji ruchu, ul. Parkowa na ww. odcinku będzie drogą jednokierunkową (ruch pojazdów odbywał się będzie jedynie od skrzyżowania z projektowanym łącznikiem w kierunku skrzyżowania z ul. Ogrodową), a skręt pojazdów w prawo z północnego wlotu ul. Ogrodowej w ul. Parkową będzie zabroniony,
- c) wskazany w wezwaniu zjazd publiczny zostaje wyłączony z zakresu objętego wnioskiem;
- 2) przekazał:
- a) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, złożone 1 grudnia 2022 r. (znak: WSK.7124.4.69.2022.MR), w którym jako inwestora prawidłowo wskazano Burmistrza Miasta Luboń,
  - b) skorygowane pismo przewodnie do wniosku, a także szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem,
  - c) postanowienie Starosty Poznańskiego z 19 grudnia 2022 r. (znak: WD.6740.13.2021.EK), zwane dalej: postanowieniem nr 2 Starosty Poznańskiego, o sprostowaniu oczywistej omyłki w postanowieniu nr 1 Starosty Poznańskiego (postanowienie nr 2 Starosty Poznańskiego otrzymał do wiadomości również organ II instancji; data wpływu: 19 grudnia 2022 r.; ePUAP-UPP96511379),
  - d) mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi (rys. nr 1.ZRID),
  - e) rysunek projektu zagospodarowania terenu (rys. nr 2.PZT Plan sytuacyjny),
  - f) rysunek projektu stałej organizacji ruchu (rys. nr 2 Plan sytuacyjny).

Biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienia, przekazane materiały i wprowadzone korekty, Wojewoda Wielkopolski, działając w oparciu o art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, pismem z 9 stycznia 2023 r. zawiadomił Pełnomocnika zarządcy drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - wypisy z rejestru gruntów z 4 stycznia 2023 r.) o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, wyznaczając termin zapoznania się z aktami i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji, do 1 lutego 2023 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 9 stycznia 2023 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: WUW w Poznaniu i Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 11 stycznia 2023 r. do 25 stycznia 2023 r.) oraz UM Luboń (w terminie od 11 stycznia 2023 r. do 26 stycznia 2023 r.);
- 2) zamieszczonego w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP: WUW w Poznaniu i Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 11 stycznia 2023 r. do 25 stycznia 2023 r.) oraz UM Luboń (od 11 stycznia 2023 r. na okres 14 dni);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 11 stycznia 2023 r.

Pismem z 9 stycznia 2023 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 10 marca 2023 r.

Stronami, które zareagowały na zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, były Odwołujące. W dniu 10 stycznia 2023 r. zostały im udostępnione [za pomocą środków komunikacji elektronicznej na wskazany adres elektroniczny, stosownie do treści art. 15zzzzn pkt 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.), zwanej dalej: specustawą COVID-19)] akta sprawy (lub poszczególne dokumenty stanowiące akta sprawy).

W wyznaczonym terminie Odwołujące wniosły także uwagi i zastrzeżenia [pismo z 11 stycznia 2023 r. (data wpływu: 16 stycznia 2023 r.), zwane dalej: pismem nr O4].

Pozostałe strony postępowania nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wniosły uwag.

Pismem z 18 stycznia 2023 r. (data doręczenia: 23 stycznia 2023 r.) Wojewoda Wielkopolski przekazał Pełnomocnikowi zarządcy drogi kopię pisma nr O4, celem przedstawienia stanowiska w zakresie zawartych w nim uwag.

Pismem z 29 stycznia 2023 r. (wpływ: ePUAP-UPP99255727), zwanym dalej: pismem nr P5, Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi, podtrzymując swoje stanowisko wyrażone w piśmie nr P4, oraz wskazując, że rozwiązania projektowe zawarte w projekcie budowlanym są najbardziej korzystne i nie istnieje możliwość ich zmiany.

Organ II instancji, pismem z 3 lutego 2023 r. (data doręczenia: 9 lutego 2023 r.) przekazał Pełnomocnikowi Odwołujących kopię pisma nr P5 i jednocześnie ponownie zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, wyznaczając siedmiodniowy termin do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji.

W wyznaczonym terminie Odwołujące wypowiedziały się w kwestii zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, poprzez złożenie wniosków, uwag i zastrzeżeń [pismo z 10 lutego 2023 r. (data wpływu: 13 lutego 2023 r.), zwane dalej: pismem nr O5], do których organ II instancji odniósł się w dalszej części uzasadnienia decyzji, w powiązaniu z zarzutami podniesionymi w odwołaniu.

Po przeanalizowaniu dokumentacji dotyczącej postępowania administracyjnego w sprawie organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

Wnioskiem z 8 stycznia 2021 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu) Pełnomocnik zarządcy drogi, działając w oparciu o załączone pełnomocnictwo (pismo z 29 lipca 2020 r., znak: WO.0052.86.2020), wystąpił do organu I instancji o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej

na budowie ulicy Parkowej w Luboniu. Pełnomocnik zarządcy drogi nie wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Należy zauważyć, że Pełnomocnik zarządcy drogi występując o wydanie zaskarżonej decyzji działał w imieniu zarządcy drogi, a nie Miasta Luboń, jak wskazano w ww. pełnomocnictwie.

Wniosek był niekompletny, w związku z czym Starosta Poznański, działając na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., pismem z 5 lutego 2021 r. (data doręczenia: 13 lutego 2021 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do usunięcia braków formalno-prawnych wniesionego podania. Przy piśmie z 19 lutego 2021 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu, znak: 05/26/02/2021) Pełnomocnik zarządcy drogi przekazał uzupełnienie wniosku, czyniąc zadość wezwaniu.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek został złożony po uzyskaniu następujących opinii:

- 1) Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 11/20 z 23 stycznia 2020 r., znak: DI-IV.8012.11.2020) - opinia pozytywna;
- 2) Zarządu Powiatu w Poznaniu (uchwała nr 1008/2020 z dnia 24 stycznia 2020 r.) - opinia pozytywna;
- 3) Burmistrza Miasta Luboń (pismo z 29 stycznia 2020 r., znak: WSK.7021.29.2019.LJ) - opinia bez uwag.

W toku postępowania przed organem I instancji, w związku z dokonanymi zmianami we wniosku, Pełnomocnik zarządcy drogi uzyskał i przedłożył nowe opinie:

- 1) Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 179/21 z 29 września 2021 r., znak: DI-IV.8012.179.2021) - opinia pozytywna;
- 2) Zarządu Powiatu w Poznaniu (uchwała nr 2523/2021 z dnia 7 października 2021 r.) - opinia pozytywna;
- 3) Burmistrza Miasta Luboń (pismo z 15 października 2021 r., znak: WSK.7010.8.2021.LJ) - opinia bez uwag.

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta należy zauważyć, że w analizowanym przypadku zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskanie opinii Burmistrza Miasta Luboń nie było niezbędne.

Zgodnie z wymogami art. 11d specustawy, wniosek winien zawierać następujące elementy: mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i dokumentami wymaganymi przepisami

szczególnymi, a także zaświadczeniem (aktualnym na dzień opracowania projektu), o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym do 18 września 2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1333), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane.

Wszystkie wymagane w niniejszej sprawie ww. elementy wniosku znajdują się w aktach sprawy. Należy jednak zauważyć, że załączona mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi oraz projekt budowlany zawierały nieścisłości i braki wskazane w cytowanym powyżej wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego, które zostały wyjaśnione i skorygowane dopiero w toku postępowania odwoławczego.

Do wniosku winny być również załączone opinie, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy, oraz wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne. W aktach sprawy znajdują się następujące dokumenty:

- 1) opinia Powiatowego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 17 stycznia 2020 r. (znak: KZ.673.00055.2020.V) - opinia bez uwag z informacją, że:
  - na terenie planowanej inwestycji drogowej brak jest zewidencjonowanych zabytków podlegających ochronie i opiece konserwatorskiej,
  - planowana inwestycja drogowa nie naruszy zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i archeologicznego;
- 2) pismo nr 749/20 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 11 lutego 2020 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.16.2020) - opinia bez uwag z informacją, że przedmiotowa inwestycja drogowa:
  - nie koliduje z terenami zamkniętymi MON oraz na obszarze opracowania nie znajduje się wojskowa sieć teletechniczna,
  - nie przebiega po sieci dróg o znaczeniu obronnym.

Ponadto, w toku postępowania przed organem I instancji, w związku z dokonanymi zmianami we wniosku, Pełnomocnik zarządcy drogi uzyskał i przedłożył również następujące nowe dokumenty:

- 1) opinię Powiatowego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 4 października 2021 r. (znak: KZ.673.01652.2021.II) - opinia pozytywna bez uwag;
- 2) pismo nr 3870/21 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 8 października 2021 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.293.2021) - opinia bez uwag.

W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z: art. 11d ust. 1 pkt 7a, pkt 8 lit. a, b, c, d, e, g oraz ga i pkt 9 specustawy.

W aktach sprawy znajdują się również:

- 1) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, złożone 23 października 2020 r. (znak: WSK.7124.4.39.2020.MR);
- 2) pisma Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z: 14 lutego 2020 r. (znak: PO.RPP.430.9.2020.IB) i 22 października 2021 r. (znak: PO.RPP.430.114.2021.KP);

- 3) pełnomocnictwo z 15 lutego 2021 r. (znak: WO.0052.53.2021) do zastępowania zarządcy drogi, udzielone Pełnomocnikowi zarządcy drogi przez Burmistrza Miasta Luboń;
- 4) szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem.

W tym miejscu należy zauważyć, że w ww. oświadczeniu (pkt 1) jako inwestor winien być wskazany właściwy zarządca drogi, a nie Miasto Luboń.

Ponadto, dla przedmiotowej inwestycji inwestor uzyskał zgodę na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych (postanowienie nr 1 Starosty Poznańskiego, sprostowane postanowieniem nr 2 Starosty Poznańskiego).

Na podstawie złożonego wniosku, Starosta Poznański wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 8 marca 2021 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 25 stycznia 2021 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 8 marca 2021 r. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń oraz w BIP UM Luboń oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu w terminie od 10 marca 2021 r. do 24 marca 2021 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 10 marca 2021 r. W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności.

Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt. 1 i 2 specustawy zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem według katastru nieruchomości oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

W związku z powyższym zawiadomieniem, akta sprawy (lub poszczególne dokumenty stanowiące akta sprawy) zostały udostępnione (za pomocą środków komunikacji elektronicznej na wskazany adres elektroniczny, stosownie do treści art. 15zzzzzn pkt 2 specustawy COVID-19) następującym osobom:

- 1) Odwołującym - 17 marca 2021 r.;
- 2) panu ██████████ ██████████ (właścicielowi działki o nr. ewid. █████, ark. █████, obręb █████ █████) - 19 marca 2021 r.;
- 3) pani ██████████ ██████████ (właścicielce działki o nr. ewid. █████, ark. █████, obręb █████ █████) - 25 marca 2021 r.

W wyznaczonym terminie, wnioski, uwagi i zastrzeżenia wniosły Odwołujące [pismo z 22 marca 2021 r. (data wpływu: 24 marca 2021 r.), zwane dalej: pismem nr O1].

W zakresie wniesionych wniosków, uwag i zastrzeżeń, pismem z 29 marca 2021 r. (data doręczenia: 1 kwietnia 2021 r.) organ I instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ich rozważenia i przedstawienia stanowiska.

Odpowiedź Pełnomocnika zarządcy drogi na ww. wezwanie została złożona 15 kwietnia 2021 r. w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu [pismo z tego samego dnia (znak: 05/31/04/2021), zwane dalej: pismem nr P1].

Pismem z 28 kwietnia 2021 r. (data doręczenia: 5 maja 2021 r.) organ I instancji przekazał Odwołującym wyjaśnienia i informacje uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi wraz z obszernym własnym komentarzem.

W dniu 23 marca 2021 r. Starosta Poznański wydał postanowienie zobowiązujące inwestora do usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym (data doręczenia: 29 marca 2021 r.).

Pismami z: 26 kwietnia 2021 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu, znak: 05/34/04/2021), 26 maja 2021 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu, znak: 05/37/05/2021), 25 czerwca 2021 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu, znak: 05/39/06/2021), 24 września 2021 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu, znak: 05/47/09/2021) i 25 listopada 2021 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu, znak: 05/51/11/2021), Pełnomocnik zarządcy drogi zwracał się z prośbą o wydłużenie terminu na usunięcie nieprawidłowości w projekcie budowlanym.

Starosta Poznański przychylił się do próśb Pełnomocnika zarządcy drogi, wydając odpowiednio postanowienia z: 28 kwietnia 2021 r. (data doręczenia: 6 maja 2021 r.), 28 maja 2021 r. (data doręczenia: 1 czerwca 2021 r.), 30 czerwca 2021 r. (data doręczenia: 3 lipca 2021 r.), 30 września 2021 r. (data doręczenia: 5 października 2021 r.) i 30 listopada 2021 r. (data doręczenia: 14 grudnia 2021 r.).

Skorygowany projekt budowlany oraz stosowne wyjaśnienia i uzupełnienia (w tym zmiana wniosku) zostały przekazane organowi I instancji przy piśmie Pełnomocnika zarządcy drogi z 27 stycznia 2022 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu, znak: 05/52/01/2022).

O zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, Starosta Poznański zawiadomił pisemnie właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 31 stycznia 2022 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 25 stycznia 2021 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego w drodze obwieszczenia z 28 stycznia 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UM Luboń (w terminie od 7 lutego 2022 r. do 22 lutego 2022 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 31 stycznia 2022 r. do 14 lutego 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP: UM Luboń (od 7 lutego 2022 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 1 lutego 2022 r. do 15 lutego 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 1 lutego 2022 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności.

Zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego zawierało informację o: miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, oraz terminie i sposobie wnoszenia ewentualnych wniosków lub uwag.

Z przysługujących praw skorzystały Odwołujące. W dniu 9 lutego 2022 r. zostały im udostępnione (za pomocą środków komunikacji elektronicznej na wskazany adres elektroniczny, stosownie do treści art. 15zzzzn pkt 2 specustawy COVID-19) akta sprawy (lub poszczególne dokumenty stanowiące akta sprawy).

W wyznaczonym terminie, Odwołujące wniosły także wnioski, uwagi i zastrzeżenia [pismo datowane na 9 lutego 2022 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 8 lutego 2022 r., data wpływu: 9 lutego 2022 r.), zwane dalej: pismem nr O2]. W zakresie wniesionych wniosków, uwag i zastrzeżeń, pismem z 11 lutego 2022 r. (data doręczenia: 24 lutego 2022 r.) organ I instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ich rozważenia i przedstawienia stanowiska.

Odpowiedź Pełnomocnika zarządcy drogi na ww. wezwanie została złożona 9 marca 2022 r. w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu [pismo z tego samego dnia (znak: 05/55/03/2022), zwane dalej: pismem nr P2].

Pismem z 18 marca 2022 r. (data doręczenia: 23 marca 2022 r.) organ I instancji przekazał Odwołującym wyjaśnienia i informacje uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi wraz z obszernym własnym komentarzem.

Starosta Poznański, działając na podstawie art. 50 k.p.a., pismem z 11 lutego 2022 r. (data doręczenia: 24 lutego 2022 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcę drogi do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia zmienionego wniosku.

Stosowne wyjaśnienia i uzupełnienia wpłynęły do Starostwa Powiatowego w Poznaniu 9 marca 2022 r. (pismo z tego samego dnia, znak: 05/56/03/2022) i 14 marca 2022 r. (pismo z tego samego dnia), czyniąc zadość wezwaniu.

O zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, Starosta Poznański ponownie zawiadomił pisemnie właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 15 marca 2022 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 11 lutego 2022 r.), za wyjątkiem pani [REDAKTOWANE] i pana [REDAKTOWANE].

Na marginesie należy zauważyć, że obowiązek umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 k.p.a.), w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wypełniony poprzez informację w obwieszczeniu o wszczęciu postępowania. Zgodnie bowiem z art. 11c specustawy w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem specustawy. Z powyższego artykułu wynika, że przepisy k.p.a. stosuje się jedynie, gdy wykładnia specustawy uniemożliwia ustalenie normy postępowania. Zasady czynnego udziału stron w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej zostały uregulowane w specustawie w sposób pełny, zatem nie ma konieczności stosowania art. 10 k.p.a. Pogląd ten wzmacnia norma art. 11d ust. 6 pkt 2 specustawy, w którym przyjęto, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera informację o terminie i miejscu,

w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy (por. wyrok NSA z 11 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1757/13).

Z kolei, zawiadomienie strony o wszczęciu postępowania nie jest wartością samą w sobie, lecz ma określony cel, którym jest przede wszystkim poinformowanie strony o tym, że rozpoczęło się postępowanie administracyjne, w którym może zachodzić potrzeba obrony jej praw. Jeżeli zatem, pomimo braku takiego bezpośredniego zawiadomienia, strona dowie się z innego źródła o postępowaniu (w realiach niniejszej sprawy - np. od poprzedniego właściciela nieruchomości objętej wnioskiem) wówczas rzeczony brak nie może być poczytywany jako mający istotny wpływ na wynik sprawy, a także nie można uznać, aby strona została pozbawiona możliwości udziału w postępowaniu i obrony swych praw (por. np. wyrok NSA z 18 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 429/07; wyrok WSA w Krakowie z 7 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1499/10; wyrok NSA z 7 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 2150/13).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy podkreślić, że pani [REDAKTOR] i pan [REDAKTOR] [REDAKTOR] mieli wiedzę na temat toczącego się postępowania. Potwierdza to fakt, że pani [REDAKTOR] [REDAKTOR] zwróciła się do organu I instancji o przestanie skanu mapy zawierającej projekt podziału nieruchomości i został jej on udostępniony za pomocą środków komunikacji elektronicznej na wskazany adres elektroniczny.

W tym miejscu należy przypomnieć, że ww. strony zostały skutecznie zawiadomione przez organ II instancji o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania odwoławczego, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości.

Pozostałe strony, organ I instancji ponownie zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego w drodze obwieszczenia z 15 marca 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UM Luboń (w terminie od 17 marca 2022 r. do 19 kwietnia 2022 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 17 marca 2022 r. do 1 kwietnia 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP: UM Luboń (od 1 kwietnia 2022 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 17 marca 2022 r. do 31 marca 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 17 marca 2022 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności.

Ponowne zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego zawierało informację o: miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, oraz terminie i sposobie wnoszenia ewentualnych wniosków lub uwag.

W wyznaczonym terminie, wnioski, uwagi i zastrzeżenia wniosły Odwołujące [pismo z 28 marca 2022 r. (data wpływu: 30 marca 2022 r.), zwane dalej: pismem nr O3].

W zakresie wniesionych wniosków, uwag i zastrzeżeń, pismem z 6 kwietnia 2022 r. (data doręczenia: 12 kwietnia 2022 r.) organ I instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ich rozważenia i przedstawienia stanowiska.



Odpowiedź Pełnomocnika zarządcy drogi na ww. wezwanie wpłynęła do organu I instancji 21 kwietnia 2022 r. [pismo z 19 kwietnia 2022 r. (znak: 05/57/04/2022), zwane dalej: pismem nr P3].

Pismem z 21 kwietnia 2022 r. (data doręczenia: 28 kwietnia 2022 r.) organ I instancji przekazał Odwołującym wyjaśnienia i informacje uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, organ I instancji decyzją nr 19/2022 z 21 kwietnia 2022 r. (znak: WD.6740.1.2021.EK) udzielił Burmistrzowi Miasta Luboń zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Parkowej w Luboniu. Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy, organ I instancji doręczył decyzję Pełnomocnikowi zarządcy drogi oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia z 27 kwietnia 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UM Luboń oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 28 kwietnia 2022 r. do 13 maja 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP: UM Luboń (od 28 kwietnia 2022 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 28 kwietnia 2022 r. do 13 maja 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 28 kwietnia 2022 r. Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 27 kwietnia 2022 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 11 lutego 2022 r.), za wyjątkiem pani ██████████ i pana ██████████.

W aktach sprawy stwierdzono braki w zakresie zwrotnych potwierdzeń odbioru ww. zawiadomienia. W toku postępowania odwoławczego, organ I instancji uzupełnił jednak akta sprawy o siedem dowodów doręczenia zawiadomień.

Należy także zauważyć, że indywidualne zawiadomienie o wydaniu decyzji kierowane do pani ██████████ i pana ██████████, wysłane zostało przez organ I instancji po znacznym upływie czasu (tj. 7 miesięcy), na skutek wezwania organu II instancji do uzupełnienia akt sprawy. Jednakże w stosunku do ww. stron, nie wyłącza to zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 k.p.a. Doręczenie zawiadomienia o wydanej decyzji ma jedynie walor informacyjny, a nie walor doręczenia decyzji. To bowiem nastąpiło na mocy fikcji prawnej - publicznego obwieszczenia. Procedura przyjęta w specustawie nie przewiduje bowiem jakichkolwiek skutków procesowych związanych z indywidualnym zawiadomieniem. Tym samym, wadliwe (spóźnione) wysłanie zawiadomienia o wydaniu decyzji do ww. stron, pozostało bez wpływu na bieg terminu do złożenia ewentualnego odwołania.

Zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy, zawiadomienie o wydaniu decyzji zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Zaskarżona decyzja wydana została na podstawie ustawy mającej charakter wyjątkowy i epizodyczny, której celem jest uproszczenie i przyspieszenie procedur dotyczących wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy dróg publicznych, w tym przyspieszenie nabywania gruntów na potrzeby inwestycji drogowych. Temu też służy objęcie jedną decyzją administracyjną rozstrzygnięć dotyczących różnych kwestii (występujących przy realizacji tego typu inwestycji), jak ustalenie lokalizacji drogi, zatwierdzenie podziału nieruchomości i przejmowanie jej na własność publiczną oraz zatwierdzenie projektu budowlanego stanowiącego pozwolenie na budowę.

Zaskarżona decyzja wydana została na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Burmistrza Miasta Luboń. Organ I instancji poprawnie określił przedmiot inwestycji oraz zakres terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych.

W tym miejscu należy zauważyć, że w orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalili się poglądy, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (por. np. wyrok NSA z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09; wyrok WSA w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/GI 1228/10). Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ I instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu I instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, że w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, organ I instancji postanowieniem nr 2 Starosty Poznańskiego dokonał sprostowania oczywistej omyłki w postanowieniu nr 1 Starosty Poznańskiego. Ponadto po wydaniu zaskarżonej decyzji, weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 45).

Wobec powyższego, organ II instancji dokonał stosownych korekt zapisów zaskarżonej decyzji, celem odniesienia ich do aktualnego stanu prawnego i faktycznego, o czym orzeczono odpowiednio w pkt. XI. i XII.1. niniejszej decyzji.

Organ II instancji analizując zapisy zaskarżonej decyzji zauważył, że Starosta Poznański błędnie zapisał identyfikator ewidencyjny operatu technicznego (pkt.V.1. na stronie 4.), a także tytuł (określenie przedmiotu) rozporządzenia ogłoszonego w Dz.U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1126 (pkt. VIII.7. na stronie 6.). W ocenie Wojewody Wielkopolskiego wskazane powyżej nieprawidłowości w zaskarżonej decyzji mogły zostać wyeliminowane w trybie art. 113 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydawanych przez ten organ decyzjach.

W wyroku NSA w Warszawie z 16 lipca 2001 r. (sygn. akt V SA 3928/00) stwierdzono jednak, że możliwość korekty w wypadkach oczywistych omyłek powinna przysługiwać także organowi odwoławczemu, a podstawą takiego rodzaju działania może być art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Sąd wskazał, że skoro w powyższym trybie organ odwoławczy może skorygować orzeczenie „in merito”, to tym bardziej może dokonać sprostowania, działając w formie właściwej dla art. 138 k.p.a. (decyzja), nie zaś dla art. 113 k.p.a. (postanowienie).

Organ odwoławczy skorygował zatem opisane omyłki, orzekając o tym odpowiednio w pkt. VIII. i XII.2. niniejszej decyzji.

Powyższe okoliczności należy mieć na uwadze przechodząc do szczegółowej analizy zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 specustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności: 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii; 2) określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów; 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa; 4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich; 5) zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust. 1; 6) oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego; 7) zatwierdzenie projektu budowlanego; 8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące: a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, b) określenia obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, c) określenia obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie, e) obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, f) obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; g) obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, h) obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, i) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h, j) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h.

Dokonując z punktu widzenia cytowanego przepisu kontroli zaskarżonej decyzji, stwierdzono, co następuje:

1) Zaskarżona decyzja częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy.

Należy jednak zauważyć, że w punkcie I. zaskarżonej decyzji organ I instancji nie określił jednoznacznie i precyzyjnie wymagań dotyczących powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, a ponadto wskazał błędne wartości kilometraży skrzyżowań dróg. W związku z powyższym, organ II instancji uznał za celowe skorygowanie i doprecyzowanie zapisu punktu I.3. zaskarżonej decyzji poprzez nadanie jemu nowego brzmienia, o czym

orzeczone w pkt. I. niniejszej decyzji.

- 2) Zaskarżona decyzja częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. określając linie rozgraniczające teren.

Należy jednak zauważyć, że Starosta Poznański nie dokonał dostatecznej weryfikacji szczegółowego zestawienia nieruchomości zawartych we wniosku oraz mapy, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy. W toku postępowania przed organem II instancji, na skutek wystosowanego wezwania, Pełnomocnik zarządcy drogi dokonał korekty mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi oraz wspomnianego szczegółowego zestawienia nieruchomości. W związku z powyższym, organ II instancji uznał za konieczne uchylenie załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji, zawierającego linie rozgraniczające teren, i zastąpienie go nowym rysunkiem, o czym orzeczono w pkt. III. niniejszej decyzji.

Konsekwencją wprowadzonej zmiany była potrzeba uchylenia pkt. II.3.2 zaskarżonej decyzji (w tym Tabeli nr 2), o czym organ odwoławczy orzekł w pkt. V. niniejszej decyzji.

Ponadto, organ odwoławczy stwierdził również, że zaskarżona decyzja wymaga dokonania korekty redakcyjnej w zakresie treści pkt. II.1, II.2. i II.3.3., o czym orzeczono odpowiednio w pkt. II., IV. i VI. niniejszej decyzji.

- 3) Zaskarżona decyzja tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy, gdyż w punkcie III. ustala warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, lecz nie zawiera jednoznacznych i precyzyjnych warunków wynikających z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.

Należy zauważyć bowiem, że organ I instancji w pkt. III.2.÷III.3. zaskarżonej decyzji zawarł streszczenie opinii właściwego konserwatora zabytków i szefa sztabu wojskowego, jednak nie podjął decyzji, czy ustala warunki wynikające odpowiednio z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa, czy wobec braku takiej potrzeby - odstępuje od nich ustalenia.

W zakresie ww. kwestii, organ odwoławczy orzekł w sposób reformatoryjny w pkt. VII. niniejszej decyzji poprzez odstąpienie od ustalenia ww. warunków z uwagi na treść przywołanych opinii.

- 4) Zaskarżona decyzja spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w punkcie IV. ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z ustawy - Prawo budowlane.

- 5) Zaskarżona decyzja spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy. Organ I instancji w punkcie V. zatwierdził podział nieruchomości, przedstawiony na załączonej do wniosku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, opatrzonej stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Organ II instancji dokonał jedynie korekty redakcyjnej zapisu pkt. V.3. zaskarżonej decyzji, o czym orzeczono w pkt. IX. niniejszej decyzji.

- 6) Zaskarżona decyzja spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy. Organ I instancji w punkcie VI. prawidłowo oznaczył nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Miasta Luboń.

7) Zaskarżona decyzja częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy, w punkcie VII. zatwierdzając projekt budowlany.

W toku postępowania odwoławczego, organ II instancji stwierdził jednak nieprawidłowości i nieścisłości w projekcie budowlanym, które zostały wskazane w cytowanym w niniejszej decyzji wezwaniu Wojewody Wielkopolskiego. Wskutek dokonanych przez Pełnomocnika zarządcy drogi zmian i korekt, organ odwoławczy uznał za konieczne uchylenie i skorygowanie rysunku projektu zagospodarowania terenu (rys. nr 2.PZT Plan sytuacyjny), o czym orzeczono w pkt. X. niniejszej decyzji.

W tym miejscu wskazać należy, że 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej: ustawą nowelizującą. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (obecnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 1679). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie PB. Jednakże, zgodnie z art. 25 ustawy nowelizującej, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Ponadto, zgodnie z art. 26 ustawy nowelizującej, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy inwestor do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy może dołączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Natomiast, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt. 1 ustawy nowelizującej, do zamierzeń budowlanych realizowanych w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów dotychczasowych, w przypadkach o których mowa w ww. art. 25 i art. 26 ustawy nowelizującej, przepisy ustawy zmienianej w art. 10 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisami, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy specustawy i ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie PB.

Po dokonaniu analizy skorygowanego projektu budowlanego należy stwierdzić, że:

- został on wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy - Prawo budowlane;
- dołączono do niego oświadczenie, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy - Prawo budowlane;
- spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, obowiązujących przepisach dotyczących projektowania dróg - w tym w rozporządzeniu w sprawie WT oraz rozporządzeniu w sprawie PB, a także jest zgodny z pozostałymi

elementami wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

8) Zaskarżona decyzja częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy:

- w punkcie VIII. organ I instancji określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a specustawy). Organ II instancji stwierdził jednak, że zapisy zawarte w pkt. VIII.8. zaskarżonej decyzji dotyczą stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy - Prawo budowlane (tj. sprzed 19 września 2020 r.). Wobec powyższego, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty redakcyjnej zaskarżonej decyzji w powyższym zakresie, o czym orzeczono w pkt. XIII. niniejszej decyzji;
- w punkcie IX. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz prawidłowo ustalił okres użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy);
- w punkcie X. organ I instancji określił obowiązek i terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j specustawy).  
Należy jednak zauważyć, że Starosta Poznański dokonując ustaleń w punkcie X.1. zaskarżonej decyzji ograniczył obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania jedynie do nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren. Wobec powyższego, organ II instancji uznał za celowe skorygowanie przedmiotowego zapisu, o czym orzeczono w pkt. XIV. niniejszej decyzji;
- w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. d oraz f specustawy, stąd w punktach XI. i XIV. organ I instancji zawarł prawidłowe zapisy: „nie dotyczy”;
- w punkcie XII. organ I instancji ustalił obowiązek przebudowy sieci uzbrojenia terenu, zezwolił na jego wykonanie, a także określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji powyższego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i oraz j specustawy).

Należy jednak zauważyć, że Starosta Poznański nie dokonał dostatecznej weryfikacji szczegółowego zestawienia nieruchomości zawartych we wniosku oraz mapy, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy. W toku postępowania przed organem II instancji, na skutek wystosowanego wezwania, Pełnomocnik zarządcy drogi dokonał korekty wspomnianego szczegółowego zestawienia nieruchomości oraz mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, wskazując, że obowiązkiem przebudowy sieci uzbrojenia terenu objęte będą także działki o nr. ewid.: 52/1 i 64/1 (ark. 11, obręb 0001 Lasek). Przedmiotowe nieruchomości stanowią własność Miasta Luboń, a wnioskodawca przedłożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania tymi nieruchomościami na cele budowlane.

W związku z powyższym, organ II instancji uznał za konieczne dokonanie korekty merytoryczno-reformacyjnej zaskarżonej decyzji w zakresie pkt. XII.1. (Tabeli nr 5)

i XII.3., o czym orzeczono w pkt. XV. i XVI. niniejszej decyzji. Jednocześnie należy zauważyć, że umożliwienie inwestorowi zrealizowania przedmiotowego obowiązku na ww. działkach następuje poprzez przedłożenie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tym samym nie zachodzi potrzeba ograniczania sposobu korzystania z tych nieruchomości;

- w punkcie XIII. organ I instancji pominął ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych oraz zezwolenia na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j specustawy).

Należy jednak zauważyć, że granicach terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych znajdowały się nieruchomości o nr. ewid.: 2/3, 33/2, 33/3, 34/2, 48, 52/1, 64/1, 66 (ark. 11, obręb 0001 Lasek) i 1/6 (ark. 18, obręb 0002 Luboń), wchodzące w skład istniejących pasów drogowych innych dróg publicznych, tj. odpowiednio dróg gminnych nr: 327014P (ul. Ogrodowej), 327098P (ul. Malinowej) i 327141P (ul. Jana III Sobieskiego). W zatwierdzonym projekcie budowlanym przewidziano natomiast budowę skrzyżowań z ww. drogami. Tym samym, zachodziła konieczność podjęcia ustaleń wynikających z przywołanych powyżej przepisów specustawy, lecz organ I instancji nie dokonał dostatecznej weryfikacji szczegółowego zestawienia nieruchomości zawartych we wniosku oraz mapy, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy. Konsekwencją tego było błędne wskazanie w zaskarżonej decyzji ww. działek jako nieruchomości znajdujących się w części w granicach pasa drogowego drogi gminnej nr 327097P (ul. Parkowej) i objętych linią rozgraniczających teren, a nie jako nieruchomości objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy innych dróg publicznych. W toku postępowania przed organem II instancji, na skutek wystosowanego wezwania, Pełnomocnik zarządcy drogi skorygował wspomniane szczegółowe zestawienie nieruchomości, a także mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi. W związku z powyższym, organ II instancji uznał za konieczne dokonanie korekty merytoryczno-reformacyjnej zaskarżonej decyzji w zakresie pkt. XIII., o czym orzeczono w pkt. XVII. niniejszej decyzji. Jednocześnie należy zauważyć, że umożliwienie inwestorowi zrealizowania obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych na ww. działkach (stanowiących własność Miasta Luboń) następuje poprzez przedłożenie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tym samym nie zachodzi potrzeba ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości;

- w punkcie XV. organ I instancji prawidłowo ustalił obowiązek przebudowy zjazdów, zezwolił na jego wykonanie, a także określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji powyższego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, i oraz j specustawy).

9) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 20a specustawy, stąd w punktach XVI.÷XVII. organ I instancji zawarł prawidłowe zapisy: „nie dotyczy”.

10) Zaskarżona decyzja spełnia wymogi przepisu art. 16 ust. 2 specustawy, w punkcie XVIII.1. prawidłowo określając termin wydania nieruchomości.

11) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 17 ust. 1 specustawy, stąd w punkcie XVIII.2. organ I instancji zawarł prawidłowy zapis: „nie dotyczy”.

Dokonując analizy zaskarżonej decyzji organ II instancji stwierdził także, że spełnia ona wymogi art. 107 § 1 k.p.a. Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata – Burmistrza Miasta Luboń. Zaskarżona decyzja zawiera także prawidłowe oznaczenie stron postępowania. Uzasadnienie decyzji obejmuje szczegółowy opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, w tym stanowisko organu I instancji odnośnie uwag wniesionych przez strony postępowania, tj. Odwołujące. Organ I instancji odniósł się także do wymogów 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 (obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.).

Organ II instancji stwierdził ponadto, że zaskarżona decyzja zawiera prawidłowe pouczenie, co do terminu wniesienia odwołania.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt. I.÷XVII. niniejszej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a. Pozostała część zaskarżonej decyzji jest zgodna z przepisami prawa i dlatego - w pkt. XVIII. niniejszej decyzji - została ona utrzymana w mocy.

Oдноśnie zarzutów wniesionych w odwołaniu należy wyjaśnić, co następuje:

#### I.

Na wstępie należy przypomnieć, że istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej instancji w pełnym - co do zasady - zakresie. Oznacza to, że organ odwoławczy winien rozpatrzeć sprawę na nowo w jej całości. Kontrola instancyjna organu rozpatrującego odwołanie obejmuje zarówno legalność dokonanego przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcia sprawy, jak również ocenę stanu faktycznego. Niezbędnym wymogiem merytorycznego orzekania przez organ odwoławczy jest dostateczne i wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, co wynika z wyroku NSA w Warszawie z 14 października 1999 r. (sygn. akt IV SA 1313/98). Organ nie jest przy tym związany uzasadnieniem środka zaskarżenia, a winien skontrolować postępowanie i decyzję organu pierwszej instancji z punktu widzenia legalności, celowości oraz słuszności rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, czy zostały podniesione przez skarżących w tym zakresie zarzuty.

Należy również wskazać, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu.



W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że przepisy specustawy nie upoważniają organów orzekających do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych przyjętych we wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. O przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych decyduje wyłącznie jej zarządca. W toku postępowania organ winien ocenić kompletność złożonego wniosku, ustalić, czy spełnia on inne przesłanki określone przepisami specustawy oraz zbadać, czy wnioskowana inwestycja nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym. Co do przebiegu inwestycji jest natomiast tym wnioskiem związany. Organy administracji publicznej orzekające w sprawie wniosku (zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji) nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji i nie posiadają kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu, bowiem jej usytuowanie zależy od woli zarządcy drogi (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; 25 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; 11 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyroki WSA w Warszawie z: 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

Należy przy tym wyjaśnić, że zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 specustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Prawo budowlane. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 ustawy - Prawo budowlane, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wynika z powyższego, że decyzja o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok WSA w Warszawie z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Podkreślić również należy, że niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałyby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego, i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (stanowisko wyrażone m.in. przez NSA w wyroku z 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Przedmiotem orzekania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej jest więc inwestycja w kształcie wskazanym we wniosku, nie zaś poszukiwanie rozwiązań alternatywnych w celu uwzględnienia interesów jednej lub kilku ze stron postępowania, bowiem drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa. Co do zasady budowa dróg publicznych stanowi bowiem działanie ze względu na dobro wspólne. Niewątpliwie jednak, przy opracowaniu koncepcji lokalizacji inwestycji drogowej na danym

terenie, inwestor musi uwzględnić wszystkie ograniczenia prawne, wynikające z ustaw szczególnych, jak również ograniczenia faktyczne. Oceniając to, czy zaskarżona decyzja w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy jednak mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycje drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem. Obowiązek uwzględnienia uzasadnionych interesów osób trzecich należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione.

W tym miejscu wypada również przytoczyć stanowisko wyrażone przez NSA w wyroku z 3 lipca 2019 r. (sygn. akt II OSK 916/19) dotyczące stosowania reguły wynikającej z art. 7 k.p.a., nakazującej załatwienie sprawy w sposób uwzględniający interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zdaniem Sądu reguła ta nie może doprowadzić do wyłączenia stosowania przepisów specustawy: Nakaz ten jest możliwy do zrealizowania wyłącznie w sytuacji, gdy organowi administracji przysługuje tzw. uznanie administracyjne. Nie można go jednak stosować w przypadku wydania przez organ tzw. decyzji związanej, tj. decyzji wydawanej w sytuacji, gdy norma prawa przewiduje w określonym stanie faktycznym obowiązek wydania przez organ decyzji o określonej treści. Dopuszczalność czy zakres zastosowania przepisów specustawy nie mogą więc być modyfikowane z uwagi na słuszny interes strony czy stron, a ochrona tego interesu nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w kształcie wskazanym przez zarządcę drogi. Należy też zwrócić uwagę na przepis art. 11e specustawy który mówi, że nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Powyższe zasady należy mieć na uwadze przechodząc do szczegółowej analizy wniesionych zarzutów.

## II.

Rozpatrując wniesione odwołanie, wyjaśnić należy, że zastosowanie znajdują tu zasady opisane w punkcie I. niniejszego uzasadnienia.

Jak wskazano wyżej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. Organ prowadzący postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie bierze udziału w procesie projektowym i nie ma kompetencji do oceny przebiegu drogi pod względem stopnia ingerencji w prawo własności nieruchomości, na których ma być zlokalizowana droga, ani też do zmiany wnioskowanej lokalizacji drogi.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno organ I instancji, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego

wniosku, nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy I oraz II instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy.

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, określającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów NSA w postanowieniu z 17 grudnia 2014 r. (sygn. akt II OPS 2/14) odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a specustawy), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami?”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 344)] w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

NSA przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10), w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wyłączonego; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wyłączone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć

nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – 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.

Mając jednak na względzie zasadę prawdy obiektywnej ustanowioną w art. 7 k.p.a., organ odwoławczy umożliwił Pełnomocnikowi zarządcy drogi - jako kreatorowi i wnioskodawcy przedmiotowej inwestycji drogowej - odniesienie się do zarzutów podniesionych w odwołaniu.

W piśmie nr P4 Pełnomocnik zarządcy drogi przedstawił swoje stanowisko, wyjaśniając, że przed opracowaniem projektu budowlanego wykonana została wielowariantowa koncepcja zagospodarowania pasa drogowego ulicy Parkowej w Luboniu. Wybrany do realizacji wariant zakłada wykonanie jezdni o szerokości 5 m o dwóch pasach ruchu, przeznaczonej do ruchu w obu kierunkach, na odcinku ul. Parkowej od skrzyżowania z ul. Jana III Sobieskiego do skrzyżowania z łącznikiem ul. Parkowej z ul. Malinową, a także na tym łączniku. Natomiast na odcinku ul. Parkowej od skrzyżowania z ww. łącznikiem do skrzyżowania z ul. Ogrodową zaprojektowano jezdnię o szerokości 4 m o jednym pasie ruchu, przeznaczoną do ruchu w jednym kierunku. Ponadto, wykonane zostaną obustronne chodniki.

Odnosząc się do alternatywnego rozwiązania projektowego polegającego na połączeniu ul. Malinowej z ul. łączną, Pełnomocnik zarządcy drogi zauważył, że wariant ten zlokalizowany jest poza obszarem objętym wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ul. Parkowej w Luboniu. Ponadto, z uwagi na istniejącą szerokość pasa drogowego ul. łącznej oraz obowiązujące przepisy techniczne, budowa sugerowanych alternatywnych dróg łącznikowych i ul. łącznej wiązałaby się - zdaniem Pełnomocnika zarządcy drogi - z większą ingerencją w zabudowane tereny prywatne.

Reasumując, Pełnomocnik zarządcy drogi stwierdził, że rozwiązania projektowe zawarte w projekcie budowlanym są najbardziej korzystne, a zarazem najmniej uciążliwe dla właścicieli nieruchomości sąsiadujących z ulicą Parkową i nie istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania przedstawione w odwołaniu.

Stanowisko Pełnomocnika zarządcy drogi organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 k.p.a., przesłał Pełnomocnikowi Odwołującym.

Z kolei, stosownie do art. 10 k.p.a., zawiadomiono Pełnomocnika Odwołujących o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Odwołujące skorzystały z powyższych uprawnień, wnosząc pisma w toku postępowania odwoławczego (por. pismo nr O4 i pismo nr O5).

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska Pełnomocnika zarządcy drogi, jak również zarzutów podniesionych w odwołaniu, organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Za niezasadny należy uznać zarzut Pełnomocnika Odwołujących dotyczący naruszenia prawa, w tym art. 7 k.p.a., poprzez niewyjaśnienie wszelkich okoliczności sprawy, w szczególności tych, które były podnoszone przez Odwołujące w korespondencji poprzedzającej wydanie zaskarżonej decyzji (pismo nr O1, pismo nr O2 i pismo nr O3).

W tym kontekście wskazać należy na przywołany już wcześniej przepis art. 11c specustawy, który stanowi, że do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a. z zastrzeżeniem przepisów specustawy, co oznacza, że przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie tylko w takim zakresie, który nie został uregulowany przepisami specustawy. Ustawodawca przyznał zatem pierwszeństwo w stosowaniu przepisom procesowym specustawy, jako *lex specialis* wobec przepisów k.p.a. Wprawdzie zasada wynikająca z art. 7 k.p.a. wymaga uwzględnienia interesów stron, zrównoważenia interesu społecznego (publicznego) i słusznego interesu prywatnego, jednak regulacje specustawy w sposób istotny ograniczają zakres stosowania tej zasady w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Z zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a., wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (por. wyrok NSA w Warszawie z 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01). Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 23 listopada 1994 r. (sygn. akt III ARN 55/94): „Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”.

W ocenie organu odwoławczego, w zakresie interesu prawnego Odwołujących, Starosta Poznański przeprowadził kontrolowane postępowanie w sposób rzetelny, wystarczający do wydania rozstrzygnięcia, a ponadto w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji trafnie uosunął się do uwag i zastrzeżeń Odwołujących wniesionych w toku postępowania. Według organu II instancji uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie zawiera zarzucanych „pojęć nieostrych”, lecz pozwala na poznanie motywów, którymi Starosta Poznański kierował się przy załatwianiu sprawy, a ustalenia poczynione przez organ I instancji, wskazujące na spełnienie przesłanek niezbędnych dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację

inwestycji drogowej, znajdują odzwierciedlenie w aktach sprawy. Fakt, że organ nie uwzględnił żądań podniesionych w pismach Odwoływających, nie świadczy o tym, że ich nie badał.

Wskazać w tym miejscu trzeba, że - jak wspomniano wyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji – pisma Odwoływających (pismo nr O1, pismo nr O2 i pismo nr O3) wniesione w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, zostały przez ten organ przekazane do Pełnomocnika zarządcy drogi celem ustosunkowania się do wniesionych uwag, a Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi (pismo nr P1, pismo nr P2 i pismo nr P3). Odwoływającym zapewniono możliwość zapoznania się z ww. stanowiskiem. Ponadto, organ I instancji, przekazując Odwoływającym kopie pism Pełnomocnika zarządcy drogi, w sposób wyczerpujący odniósł się do tych odpowiedzi poprzez własny komentarz i wyjaśnienia. Tym samym należy stwierdzić, że organ I instancji prowadząc omawiane postępowanie wypełnił dyspozycję art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.

Subiektywna ocena Pełnomocnika Odwoływających o niepodjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, nie znajduje poparcia w zebranych materiale dowodowym.

Pełnomocnik Odwoływających wywodzi także, że możliwe byłoby zrealizowanie inwestycji drogowej bez naruszenia prawa własności Odwoływających. Wskazuje przy tym w odwołaniu na pisma Odwoływających (pismo nr O1, pismo nr O2 i pismo nr O3), w których strony sugerowały, że ul. Parkowa nie musi być brana w pierwszej kolejności pod uwagę w aspekcie regulacji sprawnego ruchu pojazdów i przemieszczania się osób na analizowanym terenie. Odwołujące, w przywołanych pismach, domagają się w pierwszej kolejności, aby zakładane cele rozwoju miasta osiągnąć poprzez realizację innych koncepcji i projektów, tj. budowę ul. Malinowej i ul. Łącznej wraz z dwoma łącznikami. Zauważyć jednak należy, że są to inne drogi publiczne niż ul. Parkowa, której dotyczy złożony wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W drugiej kolejności, Odwołujące żądają przyjęcia planu budowy ul. Parkowej jako drogi jednokierunkowej i rezygnacji z wykonania łącznika ul. Parkowej z ul. Malinową.

Wobec powyższego, zauważyć należy, że postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi i to wniosek wyznacza granice sprawy administracyjnej podlegającej rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w drodze decyzji. Konsekwencją wszczęcia postępowania na żądanie zarządcy drogi jest związanie organu administracyjnego zakresem tego żądania. Wskazanie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej konkretnych nieruchomości, jako przechodzących na własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, następuje zatem skutek określenia tych nieruchomości przez właściwego zarządcę drogi we wniosku. Organ prowadzący postępowanie ma bowiem obowiązek wydać decyzję zgodnie z zakresem żądania wskazanym we wniosku, co oznacza, że nie może samodzielnie modyfikować wniosku inwestora. W tym kontekście, zamierzonego skutku nie mogą odnieść zarzuty Pełnomocnika Odwoływających, że organ I instancji poddał się „władzy” Pełnomocnika zarządcy drogi, a specustawa jest

aktem prawa zezwalającym na „całkowitą samowolę organu administracji publicznej przyznając niejako mu monopol na rację jedynie słuszną”.

Niewątpliwie jednak, przy opracowaniu koncepcji lokalizacji inwestycji drogowej na danym terenie, inwestor musi uwzględnić wszystkie ograniczenia prawne, wynikające z ustaw szczególnych, jak również ograniczenia faktyczne, natomiast organ właściwy do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej winien wykazać, że wyłączenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. W przypadku wątpliwości odnośnie celowości wyłączenia organ winien więc rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii (por. wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2009 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1128/09).

Jak wskazano wyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji, organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do uwag wniesionych w odwołaniu oraz określenia, czy istnieje możliwość zmiany rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania Odwoływujących, a Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi pismem nr P4.

Mając na uwadze powyższe, organ II instancji stwierdził, że we wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wskazane zostały nieruchomości lub ich części niezbędne dla realizacji inwestycji (są wśród nich działki o nr. ewid.: ■, ■, ■, ■ i ■). Rodzaj i zakres prac budowlanych został szczegółowo określony w projekcie budowlanym, stanowiącym załącznik do wniosku, a następnie doprecyzowany i wyjaśniony w toku postępowania odwoławczego. Nie ulega wątpliwości, że na znajdujących się w liniach rozgraniczających teren nieruchomościach stanowiących dotychczas własność Odwoływujących zaprojektowane zostały elementy układu komunikacyjnego, tj. nawierzchnie jezdni, chodnika, zjazdów, a także kanał technologiczny. W związku z powyższym, organ II instancji nie będąc uprawnionym do oceny racjonalności rozwiązań przyjętych przez właściwego zarządcę drogi, nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że kształt inwestycji narusza normy prawne w zakresie działek, stanowiących własność Odwoływujących.

Organ II instancji, podobnie jak organ I instancji, nie ma kompetencji do nakazania inwestorowi zmiany przyjętych rozwiązań projektowych, zarówno tych lokalizacyjnych, jak i techniczno-wykonawczych. Działania organu administracji nie opierają się na uznaniowości, ale polegają na przyjęciu konkretnego wniosku i jego weryfikacji w wyznaczonych granicach, bez możliwości ingerowania w takie aspekty inwestycji jak lokalizacja, czy rozwiązania budowlane.

Natomiast kwestie dotyczące możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, czy konieczności ewentualnych zmian w zagospodarowaniu nieruchomości (np. w celu wygoszparowania alternatywnych miejsc parkingowych), czy też potrzeba ustawienia ogrodzenia w nowej lokalizacji, nie są przedmiotem oceny w postępowaniu dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zauważyć należy bowiem, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno Starosta Poznański, jak i organ odwoławczy, badają zgodność z prawem

wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Nie zamyka to jednak Odwołującym prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w ich ocenie, dóbr w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych. Jeżeli bowiem Odwołujące uważają, że w wyniku przedmiotowej inwestycji drogowej i przyjętych przez inwestora rozwiązań projektowych doznały szkody, to mogą skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ma charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej. Nie istnieje taki przepis prawa, który pozwalałby na odmienne stwierdzenie.

Zauważyć przy tym należy, że stosownie do art. 13 ust. 3 specustawy, w przypadku, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. Ustawodawca zabezpieczył zatem interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji, a pozostałe części nieruchomości na skutek podziału nie nadają się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie ww. przepisu ma charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym.

Podkreślić należy także, że w kontrze do interesu właścicieli nieruchomości, którzy optowaliby za nienaruszalnością zagospodarowania ich własności i otoczenia, stoją potrzeby drogownictwa. Te drugie są pilne, a zarazem trudne do realizacji, gdyż drogi, jako budowle duże, ciągnące się przez kilometry i nie dające się łatwo kształtować, nieuchronnie przechodzić muszą obok prywatnych posesji, a nawet przez nie. To właśnie potrzeby budowy dróg wymusiły w ostatnich dziesięcioleciach na ustawodawcy przyjęcie takich restrykcyjnych rozwiązań, jak te zawarte w specustawie (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20). Specustawę charakteryzuje więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wyłączeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już powyżej wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10), radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wyłączeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby



prowadzenie inwestycji drogowych”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów specustawy stosuje się rzymską paremię „dura lex, sed lex” („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Oczywiście w praktyce, w postępowaniach z zakresu zezwoleń na realizację inwestycji drogowych określanie kształtu inwestycji może następować nieco bardziej elastycznie. Organom udaje się niekiedy porozumieć z inwestorem i osiągnąć kompromisowe rozwiązanie (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20; 8 września 2020 r., sygn. akt II SA/Po 553/20). Elementy takiego „docierania się” stanowisk Wojewody i stron postępowania można było zaobserwować również w niniejszej sprawie - na przykład, gdy organ II instancji przekazywał Pełnomocnikowi zarządcy drogi uwagi Odwołujących i Pełnomocnika Odwołujących w celu zajęcia stanowiska. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że ustępstwa w zakresie zmiany lokalizacji inwestycji wymagają akceptacji inwestora, gdyż to on jest dysponentem wniosku. Organ administracji publicznej w trakcie postępowania może „wymusić” na zarządcy drogi pewne zmiany tylko metodami pośrednimi wynikającymi z procedury administracyjnej (por. art. 11c specustawy w związku z art. 79a § 1 k.p.a.) i tylko wówczas, gdy jest w stanie wykazać, że postępowania zmierza nieuchronnie ku decyzji odmownej. W przedmiotowej sprawie Pełnomocnik zarządcy drogi nie zdecydował się na odstąpienie od przyjętych rozwiązań projektowych, a i zarazem nie można też zarzucić inwestorowi naruszenia prawa, które mogłoby prowadzić do wydania przez organ decyzji odmownej w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Warto również podkreślić, że dla oceny legalności zaskarżonej decyzji nie ma także znaczenia okoliczność, czy objęta nią inwestycja jest zgodna z oczekiwaniami mieszkańców, jaki jest jej szacunkowy koszt albo okoliczność, czy skarżący wiedzieli o planowanej inwestycji przed zakupem działki (por. wyrok WSA w Lublinie z 18 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 724/20).

W tym miejscu należy przytoczyć również orzeczenie NSA (wyrok z 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11): „Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania (art. 12 ust. 4 w związku z ust. 4a). Ustawodawca wyznacza też termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem”.

Należy także zauważyć, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyrok NSA z 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14), wyrażono wprawdzie pogląd, że należy dopuścić weryfikację zasadności żądania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązania alternatywnego zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich, jednakże pogląd ten może znaleźć swoje uzasadnienie w szczególnych sytuacjach, w których dochodzi do rażącego naruszenia zasady proporcjonalności w taki sposób, że interes publiczny nie może stanowić uzasadnienia dla rozmiaru ingerencji w prawo własności (por. wyrok NSA z 14 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3382/18). W niniejszej sprawie taka dysproporcja nie występuje.

W ocenie organu odwoławczego, przedłożony do zatwierdzenia projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności Odwołujących. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością Odwołujących nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

W świetle powyższego nie można uznać, że w niniejszej sprawie doszło do zarzuconego przez Pełnomocnika Odwołujących naruszenia art. 8 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie zasady proporcjonalności.

Na marginesie wskazać należy, że określenie innego przebiegu inwestycji mogłoby również stanowić podstawę do sprzeciwu właścicieli innych nieruchomości, zlokalizowanych wzdłuż proponowanego przez Odwołujące przebiegu inwestycji. Zmiana przebiegu planowanej inwestycji mająca na celu polepszenie sytuacji jednych właścicieli następuje zawsze kosztem innych. Ich interesy są najczęściej sprzeczne i trudne do pogodzenia.

W ocenie organu II instancji, w sprawie nie doszło do zarzucanego przez Pełnomocnika Odwołujących naruszenia art. 10 k.p.a.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się, że podnoszenie zarzutu naruszenia art. 10 k.p.a. w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej musi być szczególnie dobrze przemyślane i uzasadnione. Dorobek orzecznicy sądów administracyjnych i NSA - wskazujący na to, że zarzut naruszenia tego ogólnego przepisu procesowego może tylko wówczas odnieść skutek, gdy jego autor wykaże jaką konkretną i znaczącą dla sprawy czynność strony została przez organ uniemożliwiona - nabiera w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej szczególnego znaczenia. Zwłaszcza, że z art. 11d ust. 5 specustawy nie wynika, aby ustawodawca przewidział uprawnienie do wypowiedzania się przez uczestników postępowania co do zebranych materiałów w postępowaniu zezwoleniowym. Przepis ten stanowi natomiast *lex specialis* w stosunku do tych przepisów k.p.a., które odmiennie regulują kwestie postępowania administracyjnego.

Godzi się zauważyć, że Pełnomocnik Odwołujących stawiając zarzut naruszenia art. 10 k.p.a., nie wykazał, jakich konkretnych czynności procesowych nie mogły dokonać Odwołujące, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na ich działkach.

Z kolei brak zgody Odwołujących na realizację przedmiotowej inwestycji na ich działkach w koncepcji przyjętej przez inwestora (zawarty w piśmie nr O1 i piśmie nr O2), nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy specustawy (por. art. 11e), nie uzależniają udzielenia zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Wyjaśnić należy, że kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wywłaszczeniowej na gruncie specustawy jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego na zasadach ogólnych.

Z przepisów specustawy nie wynika obowiązek legitymowania się przez zarządcę drogi tytułem prawnym do nieruchomości objętej zakresem inwestycji, jako warunek złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy też koniecznością uzyskania zgody właściciela nieruchomości na realizację inwestycji na terenie danej nieruchomości. Wszystkie działania w ramach realizacji inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne, a specustawa nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji. Podkreślić należy, że inwestor nie musi mieć zgody na podjęcie czynności skutkujących wejściem na teren nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji, gdyż przejście własności nieruchomości niezbędnych do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi i pasami innych dróg publicznych, następuje z mocy prawa (por. art. 12 ust. 4 specustawy).

Ponadto, mając na uwadze brak aprobaty Odwołujących wobec przejęcia części ich nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej, wyjaśnić należy, że ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor, decydować będą o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Uzależnianie funkcjonowania dróg publicznych od wyrażenia zgody przez osobę prywatną nie byłoby do pogodzenia z charakterem inwestycji, stanowiącej realizację celu publicznego.

W kontekście zaś zarzutów Odwołujących (zawartych w piśmie nr O4) dotyczących nieprawidłowości w zakresie organizowania przez inwestora spotkania z osobami zainteresowanymi oraz braku indywidualnego powiadomienia o tym spotkaniu, podkreślić należy, że specustawa nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzgadniania rozwiązań projektowych z właścicielami nieruchomości objętych zakresem inwestycji. Uzależnienie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uprzedniego przeprowadzenia takich konsultacji bądź uzgodnień byłoby wprowadzeniem pozaustawowej przesłanki, co byłoby sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Oznacza to, że strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej odmowy udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej z tego powodu, że nie wzięła udziału w konsultacjach i nie uzgodniono z nią indywidualnie przyjętych rozwiązań projektowych.

Podkreślenia wymaga, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organy administracji architektoniczno-budowlanej oceniają pod względem zgodności z prawem wyłącznie wnioski inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a nie koncepcje oraz inne warianty analizowane przez zarządcę drogi, przed złożeniem wniosku o wydanie takiej decyzji.

Przedmiotem postępowania odwoławczego nie są także kwestie związane z informowaniem właścicieli nieruchomości o planowanej inwestycji jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Niemniej jednak, jak poinformował Pełnomocnik zarządcy drogi m.in. w piśmie nr P4, na etapie opracowywania dokumentacji projektowej, w dniach od 7 do 22 października 2020 r. przeprowadzono konsultacje społeczne.

Ustosunkowując się do wniosku Odwoływających (podniesionego w piśmie nr O5) o zobowiązanie Pełnomocnika zarządcy drogi do ponownego przedstawienia merytorycznego stanowiska w sprawie, zauważyć należy, że zgodnie z art. 78 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej może nie uwzględnić żądania strony dotyczącego przeprowadzenia dowodu, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. Zgłoszone przez Odwoływające alternatywne rozwiązania projektowe, które nie zyskały aprobaty Pełnomocnika zarządcy drogi, nie są okolicznościami wymagającymi przeprowadzenia dodatkowych dowodów w sprawie. Wnioskowane dowody nie spełniają przesłanki wynikającej z ww. przepisu prawa, bowiem zostały stwierdzone już innymi dowodami (pismo nr P1, pismo nr P2, pismo nr P3, pismo nr P4 i pismo nr P5). Prawidłowo umocowany Pełnomocnik zarządcy drogi poinformował już pięciokrotnie (trzy razy w toku postępowania pierwszoinstancyjnego i dwa razy w toku postępowania odwoławczego), że nie przewiduje zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w zakresie nieruchomości stanowiących własność Odwoływających. Tym samym, organ odwoławczy stwierdzając, że żądanie przeprowadzenia kolejnego dowodu złożono w celu przewleczenia sprawy (co ma miejsce w niniejszych okolicznościach), może takowego żądania nie uwzględnić (por. np. wyrok NSA w Gdańsku z 2 października 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 1863/96).

Jednocześnie, mając na uwadze art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., organ II instancji nie może uwzględnić wniosku Odwoływających (podniesionego w piśmie nr O5) o pominięcie stanowiska Pełnomocnika zarządcy drogi wyrażonego w piśmie nr P5. Skoro organ wystąpił do Pełnomocnika zarządcy drogi o wyrażenie stanowiska, i otrzymał odpowiedź, to winien był rozpatrzyć cały materiał dowodowy i na jego podstawie ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona.

Zamierzonego skutku nie może również odnieść zarzut Odwoływających (podniesiony w piśmie nr O5), że jedynym argumentem Pełnomocnika zarządcy drogi na obronę „swojej koncepcji” budowy ul. Parkowej w Luboniu jest „nie, bo nie”. Należy bowiem zauważyć, że zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów specustawy nie przewiduje takich uprawnień. Organ nie może uwzględniać protestów wyrażających osobiste zapatrywania Odwoływających, czy też ich odmienne stanowisko, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - niemające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Na koniec zauważyć należy, że nie wydaje się również możliwe zaprojektowanie drogi publicznej o takim przebiegu przez nieruchomości nie stanowiące własności publicznej, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli tych nieruchomości. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności

nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczeniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli nieruchomości z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych (do jakich bez wątplenia zalicza się Miasto Luboń), w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy ustawy - Prawo budowlane oraz innych aktów prawnych. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty wyrażające osobiste zapatrywanie Odwołujących, a także ich oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki inwestycyjnej. Nieuwzględnienie ich nie może stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie drogi użytku publicznego. Dążenie do chronienia interesów osób trzecich nie może być bowiem pojmowane jako zaspokajanie tych interesów wbrew obowiązującym przepisom prawa, jak również nie może prowadzić do sytuacji, gdy organ staje się pośrednikiem polemiki pomiędzy stroną a zarządcą drogi czy projektantem.

Przyjmuje się, że ostatecznie o dopuszczalności zaakceptowania w zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych rozwiązań decydują literalnie przepisy prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego materialnego. Jeżeli więc zezwolenie ma uszanować wymagania dotyczące ochrony "uzasadnionych" interesów osób trzecich (art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy), to należy przyjąć, że owe osoby trzecie mogą skutecznie inwestycję drogową zablokować (zażądać odmowy wydania zezwolenia), jeżeli powołałyby się na konkretne, identyfikowalne naruszenia prawa, które inwestycja spowoduje. Pełnomocnik Odwołujących, ani same Odwołujące, takich okoliczności nie wskazali.

Jak szeroko podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok WSA w Łodzi z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08).

Podsumowując, po przeprowadzonym postępowaniu odwoławczym organ II instancji ostatecznie uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił inwestor w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona decyzja - poza uchybieniami omówionymi i skorygowanymi w niniejszej decyzji - nie naruszają prawa, w związku z czym Wojewoda Wielkopolski nie jest władny do wydania negatywnego rozstrzygnięcia w sprawie. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty Odwołujących oraz Pełnomocnika Odwołujących nie zasługują na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

### **Pouczenie**

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Niniejsza decyzja jest zaskarżalna do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł (w trybie wznowienia postępowania 200 zł), zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259), a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności;
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

**Marcin Karpiński**  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa

Załączniki:

- 1) Mapa w skali 1:500 z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren pn. Proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rys. nr 1.ZRID),
- 2) Rysunek projektu zagospodarowania terenu (rys. nr 2.PZT Plan sytuacyjny).

Otrzymują:

- 1) Starosta Poznański (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników),
- 2) Pan Tomasz Witczak, jako pełnomocnik zarządcy drogi (2 egz. wraz z 2 kompletami załączników),
- 3) R.pr. ■■■■■■■■■■, jako pełnomocnik Odwołujących (1 egz. bez załączników),
- 4) Aa (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników).

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu poznańskiego (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników),
- 2) Wydział Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Poznaniu (ePUAP - bez załączników),
- 3) PODGiK w Poznaniu (ePUAP - bez załączników).

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz,  
tel. 61 854 1081, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl;  
starszy specjalista Katarzyna Plesińska-Wasik,  
tel. 61 854 1467, e-mail: kwasik@poznan.uw.gov.pl.

W treści niniejszej decyzji „wyczerńiono” informacje, które zostały wyłączone z obowiązku publikacji na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (RODO).

Autor wyłączenia danych: Patryk Stojanowicz