



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołania pani [REDAKTED] i pana [REDAKTED] od decyzji Starosty Poznańskiego nr 25/2023 z 31 sierpnia 2023 r. (znak: WD.6740.40.2023.MA) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ul. Wiejskiej w Luboniu, zwanej dalej: zaskarżoną decyzją:

- I. **Orzekam** poprzez dodanie do zaskarżonej decyzji, w punkcie I.3. na stronie 1., po zapisie: „Należy zapewnić powiązanie drogi gminnej ul. Wiejskiej z”, zapisu: „drogami gminnymi:”.
- II. **Uchylam** załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji - mapę z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (rys. nr 1)
i orzekam poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, nowej mapy z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (rys. nr 1), która stanowi załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.
- III. **Uchylam** w całości punkt II.2. na stronie 2. zaskarżonej decyzji.
- IV. **Orzekam** poprzez dodanie do zaskarżonej decyzji przed punktem II.3.1. nowego punktu o następującej treści:
„3. Liniami rozgraniczającymi teren objęte są następujące nieruchomości:”.
- V. **Uchylam** zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono spis treści, zawarty na stronie 3. projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji
i orzekam poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, nowego spisu treści projektu zagospodarowania terenu (str. 3. PZT), który stanowi załącznik nr 2 do niniejszej decyzji.
- VI. **Orzekam** poprzez uzupełnienie projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji, o zaświadczenia o wpisie projektantów i sprawdzających na listę członków Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa (str. 26.÷35. PZT), które stanowią załącznik nr 3 do niniejszej decyzji.
- VII. **Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie XI. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Nie dotyczy”

zapisem:

„Ustalam obowiązek zapewnienia nadzoru inwestorskiego w specjalności odpowiedniej dla obiektu budowlanego, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 14 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554).”.

VIII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie XII.1. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Ustalam obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu na nieruchomościach przedstawionych w poniższej Tabeli nr 3, w zakresie oznaczonym linią typu kropka kreska koloru ciemno niebieskiego w załączniku nr 1 do niniejszej decyzji, zgodnie z projektem budowlanym zatwierdzonym niniejszą decyzją”

zapisem:

„Ustalam obowiązek przebudowy sieci uzbrojenia terenu na nieruchomościach przedstawionych w poniższej Tabeli nr 3, w zakresie oznaczonym na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji liniami opisanymi w legendzie tej mapy jako: „Teren niezbędny do przebudowy sieci uzbrojenia terenu (ograniczenie czasowe)”, „Teren niezbędny do przebudowy sieci uzbrojenia terenu (ograniczenie stałe)” i „Teren niezbędny do przebudowy sieci uzbrojenia terenu (na podstawie oświadczenia)”, zgodnie z dokumentacją zatwierdzoną w punkcie VII.1. decyzji”.

IX. Uchylam w Tabeli nr 3, znajdującej się w punkcie XII.1. na stronach 7.÷8. zaskarżonej decyzji, wiersze: 4. (licząc od dołu tabeli na stronie 7.) i 2. (licząc od góry tabeli na stronie 8.)

i orzekam poprzez ustalenie, w miejsce uchyleń, nowych wierszy o następującej treści:

22	125/1 (GM)	Przebudowa sieci elektroenergetycznej i telekomunikacyjnej	PO2P/ [REDACTED]
22	155/2	Przebudowa sieci elektroenergetycznej	PO2P/ [REDACTED]

X. Uchylam w całości punkty XII.3. i XII.4. na stronach 8.÷9. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez ustalenie, w miejsce uchyleń, następującego zapisu:

„3. Ograniczam sposób korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie:

3.1. Burmistrzowi Miasta Luboń zezwolenia na przebudowę sieci uzbrojenia terenu na nieruchomościach, o których mowa w punkcie XII.1. decyzji, na czas realizacji przebudowy sieci, jednak nie dłużej niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku

o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, z zastrzeżeniem nieruchomości stanowiących już własność Gminy Luboń oznaczonych w tabeli symbolem: (GM).

3.2. Każdoczesnemu gestorowi sieci, o której mowa w punkcie XII.1. decyzji, zezwolenia na wykonanie czynności związanych z przebudową, konserwacją oraz usuwaniem awarii tej sieci uzbrojenia terenu na nieruchomościach o nr. ewid.: 91, 92/2 (92/9), 123/2 (123/8), 124/1, 132/2 (132/4) i 155/2, ark. 22, obręb 0001 Lasek, oznaczonych na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji linią opisaną w legendzie tej mapy jako: „Teren niezbędny do przebudowy sieci uzbrojenia terenu (ograniczenie stałe).

Do ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.).”.

XI. Uchylam w Tabeli nr 4, znajdującej się w punkcie XIII.1. na stronach 9÷10. zaskarżonej decyzji, wiersz 11. (licząc od dołu tabeli na stronie 9.)

i orzekam poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, nowego wiersza o następującej treści:

22	155/2	Droga gminna ul. Kwiatowa	PO2P/	
----	-------	---------------------------	-------	--

XII. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

Wnioskiem z 14 czerwca 2023 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, pan Michał Krüger, zwany dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, działając w oparciu o załączone pełnomocnictwo do reprezentowania Burmistrza Miasta Luboń, wystąpił do organu I instancji o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ul. Wiejskiej w Luboniu. Pełnomocnik zarządcy drogi nie wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania, Starosta Poznański decyzją nr 25/2023 z 31 sierpnia 2023 r. (znak: WD.6740.40.2023.MA) udzielił Burmistrzowi Miasta Luboń zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Od decyzji odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli: pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] i pan [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (właściciele działki o nr. ewid. [REDAKTOWANE], ark. [REDAKTOWANE], obręb 0001 Lasek), zwani wspólnie dalej: Odwołującymi. W odwołaniu z 20 września 2023 r. (data złożenia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 22 września 2023 r.) Odwołujący:

1) zaskarżyli decyzję w całości, podnosząc zarzuty obrazy: art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 i art. 80 k.p.a., art. 2 i art. 21 Konstytucji RP, a także art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w związku z § 11, § 14, § 15 i § 46 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,

2) wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

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 16 października 2023 r., data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 18 października 2023 r., wpływ: 19 października 2023 r.).

Na marginesie należy zauważyć, że Starosta Poznański przekazując odwołanie uchybił terminowi określonemu w art. 133 k.p.a.

W dniu 3 listopada 2023 r., w odpowiedzi na wezwanie organu odwoławczego z 25 października 2023 r. (doręczone 30 października 2023 r.), pan [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] uzupełnił brak formalny odwołania poprzez jego własnoręczne podpisanie.

W tym miejscu wskazać należy, że istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ II instancji w pełnym - co do zasady - zakresie. Oznacza to, że organ odwoławczy winien rozpatrzyć sprawę na nowo w jej całokształcie. Organ nie jest przy tym związany uzasadnieniem środka zaskarżenia, a winien skontrolować postępowanie i decyzję organu I instancji z punktu widzenia legalności, celowości oraz słuszności rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, czy zostały podniesione przez skarżących w tym zakresie zarzuty.

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 administracji publicznej 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 przeprowadzonego postępowania odwoławczego Wojewoda Wielkopolski rozpatrzył ponownie 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 podniesione przez Odwołujących.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez:

1) Zarząd Województwa Wielkopolskiego - postanowienie nr 147/23 z 22 czerwca 2023 r. (znak: DI-IV.8012.147.2023);

2) Zarząd Powiatu w Poznaniu - uchwała nr 4149/2023 z dnia 20 czerwca 2023 r.

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

Zgodnie z wymogami art. 11d specustawy, wniosek zawierał:

1) mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu;

2) analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi;

3) mapę zawierającą projekty podziału nieruchomości, sporządzoną zgodnie z odrębnymi przepisami;

4) określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego;

5) określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone;

6) określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Do wniosku inwestor załączył również projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane, do ww. projektów dołączono oświadczenie o sporządzeniu ich zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Przedmiotowa dokumentacja projektowa została wprowadznie wykonana i sprawdzona przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy - Prawo budowlane, jednakże w jej składzie nie zawarto kompletu wymaganych zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego w odniesieniu do wszystkich projektantów i sprawdzających przygotowujących PZT i PAB.

W tym miejscu należy zauważyć, że w art. 11d ust. 1 pkt 5 specustawy ustawodawca przyjął takie rozwiązanie normatywne, z którego wynika, że PZT i PAB załączany przez inwestora do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powinien zawierać zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy - Prawo budowlane, aktualne na dzień opracowania projektu, bez względu na to, czy projektanci / sprawdzający są wpisani do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, czy też nie są ujawnieni w tym rejestrze. Przepisy specustawy uznaje się bowiem za źródło norm szczególnych w stosunku do norm wynikających z ustawy - Prawo budowlane mających charakter norm ogólnych.

Z uwagi na powyższe, organ odwoławczy, działając na podstawie art. 136 k.p.a., pismem z 14 maja 2024 r. (doręczenie: 17 maja 2024 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do przedłożenia zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy - Prawo budowlane, aktualnych na dzień opracowania projektu, dla następujących projektantów

i sprawdzających: Michała Krügera, Jakuba Wróblewskiego, Tomasza Marchewki, Rafała Tomczaka, Tomasza Hibnera, Przemysława Głowińskiego i Agnieszki Rak.

Pełnomocnik zarządcy drogi przy piśmie z 29 maja 2024 r., zwanym dalej: pismem NAP nr 3, przekazał stosowne zaświadczenia, czyniąc zadość wezwaniu. Ponadto, Pełnomocnik zarządcy drogi przedłożył zaktualizowany spis treści projektu zagospodarowania terenu (str. 3. PZT).

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że Starosta Poznański nie zweryfikował zawartości PZT i PAB w kontekście wymogu nałożonego art. 11d ust. 1 pkt. 5 specustawy, jednakże kwestia ta została wyjaśniona i uzupełniona przez Wojewodę Wielkopolskiego w postępowaniu odwoławczym. Tym samym organ II instancji skorygował wadę postępowania organu I instancji w zakresie zebranego materiału dowodowego.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez inwestora projektu, w kształcie zatwierdzonym zaskarżoną decyzją i uzupełnionym w toku postępowania odwoławczego, Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że 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 i rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.), a także jest zgodny z pozostałymi elementami wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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) pismo Powiatowego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 21 czerwca 2023 r. (znak: KZ.673.00698.2023.II) - opinia pozytywna bez uwag;
- 2) pismo nr 2044/23 Szefa Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji z 20 czerwca 2023 r. (znak: CWCR.OZ.Poz.-SLog.0732.210.2023) - opinia bez uwag.

Analizując złożony przez inwestora wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, organ odwoławczy uznał, że po uwzględnieniu uchybienia, które zostało konwalidowane przez Wojewodę Wielkopolskiego, zawiera on wszystkie wymagane w niniejszej sprawie elementy wskazane w art. 11d ust. 1 specustawy.

W aktach sprawy znajdują się również:

- 1) pełnomocnictwo z 20 lipca 2022 r. (znak: WO.0052.101.2022) udzielone przez Burmistrza Miasta Luboń, upoważniające Pełnomocnika zarządcy drogi do występowania w przedmiotowej sprawie;
- 2) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane złożone 13 lipca 2023 r. (znak: WSK.7124.4.51.2023.RM), zwane dalej: oświadczeniem PB-5;
- 3) szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez organ I instancji postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej

inwestycji drogowej i stwierdził, co następuje.

Złożony do organu I instancji wniosek był niekompletny, w związku z czym Starosta Poznański, działając na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., pismem z 10 lipca 2023 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do usunięcia braków formalno-prawnych wniesionego podania. Przy piśmie z 13 lipca 2023 r. Pełnomocnik zarządcy drogi przekazał uzupełnienie wniosku, czyniąc zadość wezwaniu.

Starosta Poznański, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, prawidłowo poinformował wnioskodawcę oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie, wysyłając zawiadomienie z 17 lipca 2023 r. na adresy wskazane w katastrze nieruchomości (wg danych z wypisu z rejestru gruntów sporządzonego 11 lipca 2023 r.). Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 13 lipca 2023 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i BIP Starosta Powiatowego w Poznaniu w terminie od 17 lipca 2023 r. do 31 lipca 2023 r.;
- 2) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i BIP UM Luboń w terminie od 17 lipca 2023 r. do 1 sierpnia 2023 r.;
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 17 lipca 2023 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonane 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, Odwołujący zgłosili uwagi odnośnie rzeczowej inwestycji drogowej (pismo z 31 lipca 2023 r., zwane dalej: pismem Odwołujących), które organ I instancji przekazał Pełnomocnikowi zarządcy drogi w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień. Uzyskaną odpowiedź na wezwanie oraz stosowne wyjaśnienia organ I instancji przekazał następnie Odwołującym (pismo z 21 sierpnia 2023 r.).

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, organ I instancji decyzją nr 25/2023 z 31 sierpnia 2023 r. (znak: WD.6740.40.2023.MA) udzielił Burmistrzowi Miasta Luboń zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Decyzji nie został nadany rygor 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 5 września 2023 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: Starosta Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 8 września 2023 r. do 22 września 2023 r.) oraz UM Luboń (w terminie od 8 września 2023 r. do 25 września 2023 r.);

2) zamieszczonego w BIP: Starosta Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 8 września 2023 r. do 22 września 2023 r.) oraz UM Luboń (w terminie od 8 września 2023 r. na okres 14 dni);

3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 8 września 2023 r. Ponadto, organ I instancji prawidłowo zawiadomił (pismo z 5 września 2023 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości.

W aktach sprawy utrwalono dokonane ww. czynności.

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

Kontrolowana decyzja (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji), czyni zadość wymogom przepisu art. 11f ust. 1 specustawy.

Pozytywnie należy ocenić określenie w zaskarżonej decyzji terminu, o którym mowa w art. 16 ust. 2 specustawy, na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Organ I instancji prawidłowo wskazał w zaskarżonej decyzji przedmiot i zakres inwestycji.

Dokonując analizy zaskarżonej decyzji organ II instancji stwierdził również, że prawidłowo wskazano jej adresata - Burmistrza Miasta Luboń. Zaskarżona decyzja zawiera prawidłowe oznaczenie stron postępowania.

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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.).

Ponadto, organ II instancji stwierdził, że strony postępowania zostały prawidłowo pouczone, co do terminu wniesienia odwołania.

Uzasadnienie zaskarżonej decyzji obejmuje szczegółowy opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy. Jednakże, organ I instancji nie ustosunkował się do wniosków, uwag i zastrzeżeń stron zawartych w piśmie Odwołujących (co podniesiono w odwołaniu i o czym będzie jeszcze mowa dalej przy rozpatrywaniu zarzutów Odwołujących), lecz poprzestał jedynie na zwięzłym przytoczeniu ich treści. Brak odniesienia się do zindywidualizowanych i spornych okoliczności sprawy oznacza niespełnienie wymogów zawartych w art. 107 § 3 k.p.a. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji powinno bowiem dawać pewność, że organ rozpatrzył wszystkie aspekty sprawy, w szczególności strona powinna poznać powody, dla których jej argumenty, wnioski czy uwagi nie zostały uwzględnione przy rozstrzygnięciu sprawy.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, że wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, że przepisy art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

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 I 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. W toku postępowania odwoławczego możliwe jest więc korygowanie wniosku przez inwestora.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, że po weryfikacji zgodności zaskarżonej decyzji z treścią wniosku inwestora, Wojewoda Wielkopolski pismem z 14 maja 2024 r. (doręczenie: 17 maja 2024 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi m.in. do:

- 1) określenia charakteru ograniczeń (stałe czy czasowe) w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu;
- 2) jednoznacznego wskazania, czy w odniesieniu do działki o nr. ewid. 155/2 (ark. 22, obręb 0001 Lasek) inwestor wnioskuję o określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu, czy zamierza zrealizować przedmiotowy obowiązek na podstawie złożonego oświadczenia PB-5.

Pismem NAP nr 3 Pełnomocnik zarządcy drogi:

- 1) określił nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone (z podziałem na ograniczenia stałe i czasowe);
- 2) wskazał, że dla działki o nr. ewid. 155/2 (ark. 22, obręb 0001 Lasek) „wnioskuję o określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości”.

Wobec powyższego, pismem z 19 lipca 2024 r. organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do:

- 1) jednoznacznego wskazania, czy w odniesieniu do działki o nr. ewid. 155/2 (ark. 22, obręb 0001 Lasek) inwestor wnioskuję o określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku przebudowy innej drogi publicznej (drogi gminnej nr 327114P, ul. Kwiatowej), czy zamierza zrealizować przedmiotowy obowiązek na podstawie złożonego oświadczenia PB-5;
- 2) wskazania na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi terenu objętego ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu, z rozróżnieniem na ograniczenia stałe i czasowe.

Pełnomocnik zarządcy drogi, przy piśmie z 27 lipca 2024 r.:

- 1) wskazał, że dla działki o nr. ewid. 155/2 (ark. 22, obręb 0001 Lasek) wnioskuję o określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku przebudowy innej drogi publicznej (drogi gminnej nr 327114P, ul. Kwiatowej);
- 2) przekazał mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi (rys. nr 1).

Z uwagi na powyższe, Wojewoda Wielkopolski dokonał zmiany zapisów punktów XII.1., XII.3., XII.4. i XIII.1. zaskarżonej decyzji. Ponadto, organ odwoławczy uchylił załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji - mapę z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (rys. nr 1) i orzekł o ustaleniu w miejsce uchylecia, nowej mapy z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (rys. nr 1), która została przedłożona przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

Organ II instancji orzekł także o uzupełnieniu projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji, o zaświadczenia o wpisie projektantów i sprawdzających na listę członków Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, które przedłożone zostały przez Pełnomocnika zarządcy drogi. Konsekwencją powyższej zmiany była potrzeba uchylecia zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim zatwierdzono spis treści, zawarty na stronie 3. projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji i orzeczenia o zatwierdzeniu nowego spisu treści projektu zagospodarowania terenu (str. 3. PZT) przekazanego przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii. W punkcie I.3. zaskarżonej decyzji organ I instancji spełnił wymóg ww. przepisu prawa jedynie częściowo, tzn. określił inne drogi publiczne z którymi ul. Wiejska winna być powiązana, jednak pominął określenie kategorii tych dróg.

Wobec powyższego, Wojewoda Wielkopolski uznał za konieczne uzupełnienie zapisu punktu I.3. zaskarżonej decyzji o określenie kategorii ul. Kwiatowej, ul. Jana III Sobieskiego i ul. Rumiankowej.

Wojewoda Wielkopolski analizując zapisy zaskarżonej decyzji zauważył także, że Starosta Poznański w punkcie XI. odstąpił od określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie.

W tym miejscu należy wskazać, że art. 19 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane uprawnia organ administracji architektoniczno-budowlanej do nałożenia na inwestora m.in. obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Rodzaje obiektów budowlanych, przy realizacji których wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. Nr 138, poz. 1554). W § 2 ust. 1 pkt 14 lit. b ww. rozporządzenia wyszczególniono m.in. obiekty i urządzenia kanalizacyjne o średnicy 400 mm i większej. W tym miejscu, podkreślenia wymaga, że normy ogólne (podstawowe) wynikające z ustawy - Prawo budowlane nie zawierają rozróżnienia rodzajów kanalizacji na sanitarną i deszczową.

Zakres inwestycji obejmuje budowę kanalizacji deszczowej, w tym wykonanie kanału deszczowego o średnicy DN400 z rur PVC w ul. Jana III Sobieskiego na odcinku

od skrzyżowania z ul. Wiejską do miejsca za skrzyżowaniem z ul. Kwiatową. Tym samym, przy budowie ww. obiektu wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego. Wobec powyższego, organ odwoławczy dokonał stosownej zmiany zapisu punktu XI. zaskarżonej decyzji.

Organ II instancji uznał także za konieczne skorygowanie zapisu punktu XII. zaskarżonej decyzji poprzez wyłączenie działki o nr. ewid. 125/1, ark. 22, obręb 0001 Lasek (stanowiącej własność Miasta Luboń) z katalogu nieruchomości z których korzystanie będzie ograniczone z uwagi na konieczność realizacji obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia. Rzeczoną zmianę w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji dokonano zgodnie z korektą wniosku przekazaną organowi I instancji przez Pełnomocnika zarządcy drogi przy piśmie z 13 lipca 2023 r.

W tym miejscu należy zauważyć, że na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, inwestor odstąpił od wniosku o ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości o nr. ewid. 125/1 (ark. 22, obręb 0001 Lasek) ze względu na konieczność realizacji obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu i przedłożył oświadczenie PB-5.

Tym samym, ograniczenie sposobu korzystania z ww. nieruchomości, określone w punkcie XII. zaskarżonej decyzji, stanowiło działanie niezgodne z wnioskiem inwestora.

Należy zauważyć, 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. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek wydać decyzję zgodnie z zakresem żądania wskazanym we wniosku, co oznacza, że nie może samodzielnie modyfikować wniosku inwestora.

Organ II instancji analizując zapisy zaskarżonej decyzji zauważył również, że Starosta Poznański udzielając zezwolenia na realizację inwestycji drogowej:

- 1) zbędnie powtórzył w punkcie II.2. zapis dotyczący ustalenia linii rozgraniczających teren;
- 2) pominął punkt II.3., który winien zawierać zapis poprzedzający wypunktowanie nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren (tj. punkty II.3.1.÷II.3.2.).

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 wskazane powyżej omyłki.

Konsekwencją opisanych okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego, stwierdzonych błędów i braków w zaskarżonej decyzji oraz w załącznikach nr 1 i 3 do niej, jak i przedłożonych przez inwestora skorygowanych materiałów projektowych, są dokonane zmiany w zaskarżonej decyzji, o których mowa w pkt. I÷XI. niniejszej decyzji.

Ustalenia niniejszej decyzji w zakresie, w którym uchylono zaskarżoną decyzję i orzeczono w sprawie (tj. pkt. I÷XI.), nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a., ponieważ zasadnicze rozstrzygnięcia decyzji pozostają zgodne z decyzją organu I instancji. Zarówno przedmiot inwestycji, jak i jej lokalizacja, są takie same jak we wniosku rozpatrywanym w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji. Pozostała część zaskarżonej decyzji jest zgodna z przepisami prawa i dlatego - w pkt. XII. niniejszej decyzji - została ona utrzymana w mocy.

Rozpatrując zaś wniesione odwołanie, w pierwszej kolejności wskazać należy, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecnictwie 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 I, jak i w II 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.

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 przez Odwołujących. Pismem z 13 listopada 2023 r. (doręczenie: 16 listopada 2023 r.), organ II instancji wezwał bowiem Pełnomocnika 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.

Pismem z 11 grudnia 2023 r. (wpływ: ePUAP-UPP121157469), zwanym dalej: pismem NAP nr 1, Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na wezwanie, wskazując, że nie przewiduje się zmian przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania Odwołujących. Jednocześnie, Pełnomocnik zarządcy drogi obszernie uzasadnił swoje stanowisko wraz z przywołaniem stosownych podstaw prawnych.

Przy piśmie z 11 stycznia 2024 r. (doręczenie: 16 stycznia 2024 r.) organ II instancji przekazał Odwołującym kopię pisma NAP nr 1, zawierającego stanowisko Pełnomocnika zarządcy drogi w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Po wystosowaniu ww. pisma, adw. [REDAKTOWANE], zwana dalej: Pełnomocniczką Odwołujących:

- 1) 25 stycznia 2024 r. zapoznała się z aktami sprawy oraz przedłożyła uwierzytelniony odpis udzielonego jej pełnomocnictwa do reprezentowania Odwołujących;
- 2) wniosła kolejne pisma w toku postępowania odwoławczego:
 - a) pismo z 29 stycznia 2024 r. (wpływ: 31 stycznia 2024 r.), zwane dalej: pismem nr 1 Pełnomocniczki, w którym:
 - wniesiono o zwrócenie się do Starosty Poznańskiego o przekazanie akt spraw o znakach: WD.6740.52.2022.ST - dotyczącej udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych dla budowy ul. Wiejskiej w Luboniu i WD.7120.9.21.2022.RC - dotyczącej zatwierdzenia projektu stałej organizacji ruchu,
 - zwrócono się o umożliwienie wglądu do ww. dokumentacji po jej nadesłaniu przez organ,
 - podtrzymano stanowisko wyrażone w odwołaniu,
 - podjęto polemikę ze stanowiskiem Pełnomocnika zarządcy drogi zaprezentowanym w piśmie NAP nr 1,
 - b) pismo z 7 maja 2024 r. (wpływ: 9 maja 2024 r.), zwane dalej: pismem nr 2 Pełnomocniczki, w którym:
 - podtrzymano dotychczasowe stanowisko w sprawie,
 - podjęto polemikę ze stanowiskiem Pełnomocnika zarządcy drogi zaprezentowanym w piśmie z 2 kwietnia 2024 r. (wpływ: ePUAP-UPP129225357), zwanym dalej: pismem NAP nr 2,
 - c) pismo z 27 czerwca 2024 r. (wpływ: 1 lipca 2024 r.), zwane dalej: pismem nr 3 Pełnomocniczki, w którym:
 - podtrzymano dotychczasowe stanowisko w sprawie,
 - wniesiono o doręczenie dokumentów stanowiących załączniki do pisma NAP nr 3,
 - podjęto polemikę ze stanowiskiem Pełnomocnika zarządcy drogi zaprezentowanym w piśmie NAP nr 3,
 - d) pismo z 12 sierpnia 2024 r. (wpływ: 14 sierpnia 2024 r.), zwane dalej: pismem nr 4 Pełnomocniczki, w którym:
 - podtrzymano dotychczasowe stanowisko w sprawie,
 - wniesiono o umożliwienie zapoznania się z aktami sprawy po zgromadzeniu całości materiału dowodowego.

Organ II instancji sukcesywnie przekazywał wniesione uwagi i zastrzeżenia Pełnomocnikowi zarządcy drogi w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień [pismo NAP nr 2, pismo NAP nr 3 oraz pismo z 15 lipca 2024 r. (wpływ: ePUAP-

UPP136917767), zwane dalej: pismem NAP nr 4]. Uzyskane wyjaśnienia organ odwoławczy przekazał Pełnomocnicze Odwołujących.

Pismem z 15 marca 2024 r. (doręczenie: ePUAP-UPP127940097) organ odwoławczy wezwał Starostę Poznańskiego do przekazania akt sprawy o znaku WD.6740.52.2022.ST dotyczących udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych dla budowy ul. Wiejskiej w Luboniu.

Przy piśmie z 20 marca 2024 r. (wpływ: ePUAP-UPP128308286, ePUAP-UPP128317116) Starosta Poznański przekazał dokumentację dotyczącą udzielonego odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.

Pismem z 5 lipca 2024 r. (doręczenie: 12 lipca 2024 r.) organ odwoławczy udzielił odpowiedzi na wniosek Pełnomocniczki Odwołujących, zwarty w piśmie nr 3 Pełnomocniczki, wskazując na przysługujące stronie prawo wglądu w akta sprawy (art. 73 § 1 k.p.a.).

Stosownie do art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, Wojewoda Wielkopolski pismem z 19 września 2024 r. zawiadomił Pełnomocnika zarządcy drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem 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 do 15 października 2024 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 19 września 2024 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń i BIP WUW w Poznaniu i Starosta Powiatowego w Poznaniu w terminie od 24 września 2024 r. do 8 października 2024 r.;
- 2) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i BIP UM Luboń w terminie od 24 września 2024 r. do 9 października 2024 r.;
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 24 września 2024 r.

W wyznaczonym terminie (tj. do 15 października 2024 r.), jak i do dnia wydania niniejszej decyzji, strony postępowania (w tym Pełnomocniczka Odwołujących) nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wniosły uwag. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

Zgodnie z art. 36 k.p.a., pismami z: 13 listopada 2023 r., 11 stycznia 2024 r., 15 marca 2024 r., 14 maja 2024 r., 19 lipca 2024 r., 19 września 2024 r., 14 listopada 2024 r. i 10 stycznia 2025 r., Wojewoda Wielkopolski informował o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał kolejno nowe terminy jej załatwienia (finalnie do 31 stycznia 2025 r.).

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska Pełnomocnika zarządcy drogi (pismo NAP nr 1, pismo NAP nr 2, pismo NAP nr 3 i pismo NAP nr 4), jak również zarzutów podniesionych w odwołaniu, pismach Pełnomocniczki Odwołujących (pismo nr 1 Pełnomocniczki, pismo nr 2 Pełnomocniczki, pismo nr 3

Pełnomocniczki i pismo nr 4 Pełnomocniczki) oraz piśmie Odwołujących, organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Z treści przywołanych pism Odwołujących i Pełnomocniczki Odwołujących złożonych w toku sprawy wynika, że skarżący dopatrują się zasadniczo naruszenia przepisów prawa w tym, że organ I instancji nie uwzględnił ich wniosku dotyczącego rozwiązania alternatywnego zapewniającego możliwość realizacji inwestycji przy ograniczeniu stopnia ingerencji w ich prawo własności. Odwołujący tym samym oczekują generalnie utrzymania swojego status quo w zakresie, w jakim dotychczas korzystali ze swojej nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże, przyjęte przez inwestora rozwiązania projektowe, nie są w stanie wyeliminować utrudnień występujących w indywidualnych przypadkach, tak aby ograniczyć ingerencję planowanej inwestycji w nieruchomości osób prywatnych. W wypadku inwestycji liniowej jej przebieg zawsze pozostaje kompromisem uwzględniającym szereg czynników i nie jest możliwe całkowite zrezygnowanie z jej przebiegu przez nieruchomości będące własnością prywatną. Ponadto, ograniczenia techniczne i prawne związane z charakterem projektu przedmiotowej inwestycji powodują, że niemożliwe jest dowolne kształtowanie przebiegu inwestycji. Przedmiotowa inwestycja drogowa, z uwagi na wymogi techniczne, jak i bezpieczeństwo jej funkcjonowania, podlega ściśle określonym regułom prawnym.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej 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 pozwolenie zagrożone lub naruszone. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji. Natomiast poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zgodnie z bowiem z art. 11e specustawy, nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od zgody właścicieli nieruchomości na ich zajęcie.

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 teren i pasami innych dróg publicznych, następuje z mocy prawa (por. art. 12 ust. 4 specustawy).

Nie ulega wątpliwości, że zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, wiąże się z ingerencją w prawo własności Odwołujących. Mając jednak na względzie cele wprowadzenia przepisów specustawy, podkreślić należy, że realizacja inwestycji drogowej każdorazowo wiązać się będzie z licznymi wywłaszczeniami, a inwestycja drogowa byłaby niemożliwa do zrealizowania, jeśli organy orzekające w sprawie miały obowiązek uwzględniać uwagi właścicieli wywłaszczonych nieruchomości dotyczące nadmiernego obciążenia ich nieruchomości. Ewentualna korekta w zakresie obciążeń nieruchomości mogłaby budzić z kolei sprzeciw podmiotów, których prawa w wyniku dokonania tej korekty podlegałyby zwiększonym ograniczeniom. Stąd też celowy zabieg ustawodawcy, który konstruując przepisy specustawy nie pozostawił organom kompetencji do dokonywania oceny w tym zakresie, w konsekwencji wyłączył możliwość skutecznego podnoszenia tego typu zarzutów. Funkcję kompensacyjną pełni w tych sytuacjach odszkodowanie.

Ponadto, mając na uwadze brak aprobaty Odwołujących wobec przejęcia części ich nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej (wyrażony w piśmie Odwołujących), 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 osoby prywatne nie byłoby do pogodzenia z charakterem inwestycji, stanowiącej realizację celu publicznego.

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, czy też ich profesjonalni pełnomocnicy, gdyż żaden z przepisów specustawy nie przewiduje takich uprawnień.

Należy stwierdzić także, że zdecydowana większość inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji drogowych, realizowana jest na terenach, które w znaczącej części stanowią własność prywatną. Jednak wynikające z zakresu inwestycji naruszenie prawa własności dokonywane jest w sposób przewidziany na gruncie obowiązujących przepisów i w zgodzie z nimi oraz, co istotne, za odszkodowaniem, które uwzględnia wszelkie składniki majątkowe

znajdujące się na części nieruchomości przejmowanej pod realizację inwestycji drogowej, ustalone decyzją organu w odrębnym postępowaniu.

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 wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10), radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej 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. Elementy takiego działania wystąpiły również w niniejszej sprawie - na przykład, gdy organ II instancji przekazywał Pełnomocnikowi zarządcy drogi uwagi Odwołujących i Pełnomocniczki 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 odstępnie 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.

Przechodząc do szczegółowej analizy wniesionych zarzutów, w pierwszej kolejności należy odnieść się do podniesionego przez Odwoływających naruszenia art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 i art. 80 k.p.a., co wyraziło się m.in. brakiem należytego odniesienia się do treści pisma Odwoływających i obciążeniem stron konsekwencjami zaskarżonej decyzji.

Wobec powyższego, godzi się zauważyć, że naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (por. np. wyrok NSA w Warszawie z 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01). Z kolei przepis art. 77 § 1 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Natomiast zgodnie z art. 80 k.p.a., organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Należy także zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że określona art. 8 k.p.a. zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji nakazuje szczególnie starannie uzasadniać te decyzje, w których obywatelowi odmawia się zadośćuczynienia jego żądaniom. Ma to na celu wzbudzenie u obywatela przekonania, że sprawa została wnikliwie rozpoznana oraz, że powody niekorzystnego dlań rozstrzygnięcia wynikają z właściwie odczytanej i zastosowanej normy prawnej. „Innymi słowy, chodzi o to, aby obywatel czuł się przekonany, a nie pokonany przez administrację publiczną” (por. np. wyrok NSA z 11 lipca 2007 r., sygn. akt II GSK 90/07).

Podkreślić należy również, że motywy rozstrzygnięcia powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Tylko decyzja spełniająca te kryteria może w pełni realizować zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażające się w prowadzeniu postępowania w sposób budzący zaufanie do organów administracji (art. 8 k.p.a.), oraz przekonywaniu polegającym na wyjaśnieniu stronie zasadności przesłanek, którymi kierowano się przy załatwianiu sprawy (art. 11 k.p.a.).

Organ I instancji analizował wniosek inwestora, w tym złożoną dokumentację projektową. We wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wskazane zostały nieruchomości lub ich części niezbędne dla realizacji inwestycji. Rodzaj i zakres prac budowlanych został określony w projekcie zagospodarowania terenu i projekcie

architektoniczno-budowlanym, stanowiących załączniki do wniosku. Na znajdującej się w liniach rozgraniczających teren nieruchomości stanowiącej własność Odwołujących zaprojektowane zostały elementy układu komunikacyjnego (tj. chodnik i zjazd). W związku z powyższym organ I 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 działki, stanowiącej własność Odwołujących.

Organ administracji 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.

Jak wynika z akt sprawy, pismo Odwołujących wniesione w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, zostało przez organ przekazane do Pełnomocnika zarządcy drogi celem ustosunkowania się do wniesionych uwag i zastrzeżeń, a ten udzielił odpowiedzi. Uzyskaną odpowiedź na wezwanie oraz stosowne wyjaśnienia organ I instancji przekazał następnie Odwołującym. Fakt, że organ nie uwzględnił żądań Odwołujących, nie świadczy o tym, że ich nie badał.

Natomiast, brak ustosunkowania się przez organ I instancji do wniosków, uwag i zastrzeżeń Odwołujących, wskazuje co prawda na niedochowanie należytej dbałości o jakość uzasadnienia zaskarżonej decyzji, co prowadzi w dalszej kolejności do uchybienia art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. oraz zasadam: prawdy obiektywnej, zaufania do władzy publicznej i przekonywania (art. 7, art. 8 i art. 11 k.p.a.), jednak nie dyskredytuje podjętego rozstrzygnięcia. Skoro motywy podjętej decyzji są w uzasadnieniu wyeksponowane, a zgłoszone wnioski, uwagi i zastrzeżenia nie mają bezpośredniego wpływu na treść rozstrzygnięcia merytorycznego, to samo formalne naruszenie przepisów k.p.a., powstałe na etapie redagowania uzasadnienia decyzji, nie może być oceniane jako istotne i stanowić podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji.

W tym miejscu, należy jeszcze raz podkreślić, że rolą organu odwoławczego jest ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Z tak zakreślonej kognicji organu II instancji wynika, że może on, a nawet jest obowiązany sanować braki uzasadnienia decyzji organu I instancji, o ile wynika z niej czego decyzja ta dotyczy.

Ustosunkowując się następnie do zarzutu naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, zauważyć należy, że przywołany przepis zobowiązuje organ do określenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy - Prawo budowlane. Zgodnie z tym przepisem, projektowanie i budowa obiektów budowlanych powinna zapewniać poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Przedmiotowy zapis został ujęty w punkcie IV.11. zaskarżonej decyzji.

Ponadto podkreślenia wymaga, że zawarty w przywołanym przepisie obowiązek uwzględnienia uzasadnionych interesów osób trzecich, trzeba interpretować w taki sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione. Odwołujący powołują się jedynie na interes subiektywny, upatrując go w uszczupleniu ich prawa własności i pogorszeniu warunków korzystania z nieruchomości, z którą są związani emocjonalnie. Uznanie, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją.

Planowana inwestycja polegająca na budowie ul. Wiejskiej w Luboniu ma służyć społeczności i realizowana jest w interesie ogółu, a to co do samej zasady uzasadnia ingerencję w interes prywatny właścicieli nieruchomości objętych inwestycją drogową. Przy realizacji tego rodzaju kompleksowych, liniowych inwestycji drogowych nieuniknione jest stwarzanie określonych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze jej oddziaływania. Ocena zaskarżonej decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza tego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem.

Dodatkowo wskazać należy, że w przypadku inwestycji celu publicznego, jaką jest budowa ul. Wiejskiej w Luboniu, interes publiczny wymaga ograniczenia indywidualnych uprawnień właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów objętych inwestycją. Jednocześnie podkreślić trzeba, że wbrew powszechnemu przekonaniu, własność nie jest prawem nieograniczonym. W myśl bowiem art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.), wyznacznikami granic własności są ustawy i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Z takim ograniczeniem ustawowym mamy do czynienia w niniejszym przypadku, przy czym ustawodawca w celu zrekompensowania podmiotom uprawnionym ograniczenia korzystania z należących do nich nieruchomości gwarantuje stosowne odszkodowanie.

Wyjaśnić należy również, że ochronę prawa własności gwarantuje art. 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowiąc, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Prawo własności jest chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), aczkolwiek doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia

i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Na mocy przepisów specustawy organy administracji zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), za słusznym odszkodowaniem. Oznacza to, że w specustawie ustawodawca dopuścił ograniczenie prawa własności z uwagi na budowę lub rozbudowę drogi publicznej, co ma miejsce w niniejszej sprawie.

W sytuacjach kolizji interesu publicznego i indywidualnego, pomimo że prawo własności jest chronione przez Konstytucję RP (art. 21 ust. 1), prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu. Ustawodawca znacznie zwiększa uprawnienia inwestora i zdecydowanie ogranicza uprawnienia właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji w zakresie określonym przepisami specustawy, dążąc do zrealizowania istotnych celów publicznych, wśród których znajduje się między innymi potrzeba modernizacji istniejących dróg publicznych. Powyższa regulacja, co należy wyraźnie zaznaczyć, mieści się w granicach ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z 5 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3586/19).

Organ odwoławczy stwierdza, że nie zasługują na uwzględnienie zarzuty naruszenia art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Warto wskazać za wyrokiem NSA z 22 maja 2024 r. (sygn. akt II OSK 198/24), że przepisy specustawy regulujące wywłaszczania nieruchomości pod inwestycje drogowe były przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i nie zostały zakwestionowane. Dotyczy to zarówno zasady, według której, wywłaszczanie jest dopuszczalne jako zgodne z interesem społecznym wynikającym z konieczności rozbudowy zaniedbanej w Polsce infrastruktury drogowej, jak i modyfikacji oraz uproszczeń dotyczących podstawowych regulacji prawnych (por. m.in. wyrok TK z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, OTK-A 2012/9/106 oraz orzeczenia tam przywołane). Podkreślić należy wypowiedź zawartą w uzasadnieniu wyroku TK z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, według której, "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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji); jest kwestią dobra wspólnego".

Stwierdzić wreszcie przyjdzie, że specustawa realizuje postanowienia Konstytucji RP; wywłaszczenie następuje bowiem w oparciu o ustawę, tj. art. 12 ust. 4 specustawy, za odszkodowaniem określonym zgodnie z przepisami rozdziału trzeciego tej ustawy, a w zakresie w nim nieuregulowanym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.). Pomimo odjęcia własności, dochodzi w ten sposób do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem (por. wyrok NSA z 22 maja 2024 r., sygn. akt II OSK 198/24).

Odnosząc się do zarzutu Odwołujących dotyczącego wymiernych strat majątkowych, jakie przyniesie im realizacja przedmiotowej inwestycji drogowej, wskazać należy, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Przedmiotem orzekania zarówno przez Starostę Poznańskiego, jak i Wojewodę Wielkopolskiego, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku Odwołujących, jako czynnika decydującego o wyborze przez inwestora konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez Odwołujących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Z uwagi na zajęcie części nieruchomości należącej do Odwołujących - działki nr [REDAKTOWANO], powstałej z podziału działki nr [REDAKTOWANO] (ark. [REDAKTOWANO], obręb 0001 Lasek) - przysługuje im odszkodowanie w trybie specustawy (ustalone decyzją Starosty Poznańskiego w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowanie na zasadach ogólnych. Jeżeli w związku z przejęciem części działki Odwołujący uważają, że doznali 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 jednak 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.

Natomiast kwestie dotyczące konieczności ewentualnych zmian w zagospodarowaniu działki (np. w celu wygospodarowania nowego miejsca postojowego/parkingowego dla samochodu oraz wprowadzenia nowej zieleni izolacyjnej), czy obniżenia wartości i atrakcyjności działki nie są przedmiotem oceny w postępowaniu dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Należy także zauważyć, że dla oceny legalności zaskarżonej decyzji nie ma znaczenia także okoliczności, czy objęta nią inwestycja jest zgodna z oczekiwaniami mieszkańców oraz czy Odwołujący wiedzieli o planowanej inwestycji przed zakupem działki oraz budową domu (por. np. wyrok WSA w Lublinie z 18 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 724/20).

Przepisy specustawy nie zobowiązują również inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Odwołujący wnoszą natomiast o zawężenie pasów ruchu (z 2,5 m do 2,25 m) i zmniejszenie szerokości chodników, tak aby szerokość pasa drogowego nie przekraczała łącznie 8,00 m, względnie o ustanowienie ruchu jednokierunkowego. Dokumentacja projektowa zakłada natomiast w sąsiedztwie nieruchomości Odwołujących jezdnię o szerokości 5,0 m (2 pasy ruchy po 2,5 m) i obustronne chodniki o szerokościach odpowiednio 1,9 m i 1,8 m, co daje łączną szerokość pasa drogowego 8,7 m.

Wojewoda Wielkopolski orzekający w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie posiada uprawnień do nakazania Pełnomocnikowi zarządcy drogi zmiany przyjętych rozwiązań, w tym w zakresie szerokości pasów ruchu i chodnika, w sytuacji gdy te zaprojektowane pozostają zgodne z obowiązującymi przepisami, w szczególności wynikającymi z rozporządzenia w sprawie WT (w tym z podniesionymi w odwołaniu: § 11, § 14, § 15 i § 46 rozporządzenia w sprawie WT), lub udzieloną zgodą na odstępstwo od warunków techniczno-budowlanych. Tym samym, poza zakresem oceny organu II instancji znajdują się wszystkie kwestie, które dotyczą zasadności i racjonalności realizacji przedmiotowej inwestycji, szczegółowych rozwiązań projektu oraz możliwości zmiany przebiegu drogi.

Odnosząc się do poruszonej kwestii możliwości wykonania inwestycji w kształcie innym niż zaproponowany przez inwestora, wyjaśnić należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (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 II instancji, przedłożona do zatwierdzenia dokumentacja projektowa nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności strony postępowania. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością strony postępowania nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji w kształcie określonym w załączniku nr 3 do zaskarżonej decyzji.

Niezależnie od powyższego, Pełnomocnik zarządcy drogi - jako podmiot wyspecjalizowany w przedmiotowej dziedzinie i posiadający odpowiednią wiedzę fachową - nie zdecydował się na zmianę przyjętych rozwiązań projektowych po zapoznaniu się z wystąpieniami Odwołujących i Pełnomocniczki Odwołujących, wskazując, że celem poszerzenia pasa drogowego jest poprawa bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu, a przede wszystkim pieszych.

Ustosunkowując się następnie do zgłoszonej obawy co do „zaniżenia” ustawowej regulacji w zakresie odległości sytuowania obiektu budowlanego względem drogi gminnej, wskazać należy, że przepis art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych normuje odległości nowo sytuowanych obiektów budowlanych od zewnętrznej krawędzi jezdni, natomiast nie nakłada żadnych obowiązków na zarządcę drogi i nie normuje kwestii sytuowania drogi względem istniejącego obiektu budowlanego (z czym mamy do czynienia w niniejszej sprawie). W gestii

zarządcy drogi stoi bowiem zapewnienie spełnienia przez nowe obiekty budowlane warunków wynikających z przywołanego powyżej przepisu prawa.

Odnosząc się do kwestii dotyczących oddziaływania inwestycji na środowisko, w szczególności do podniesionego przez Odwoływających zarzutu narażenia na hałas, pyły, drgania i emisję spalin, zauważyć należy, że zaskarżona decyzja zawiera stosowne zapisy w zakresie warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska (por. pkt. III.1.1. i pkt. IV.11 zaskarżonej decyzji). Ponadto, organ I instancji przeanalizował kwestie środowiskowe w wymaganym zakresie i dał temu wyraz na uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (str. 13.÷15.).

Z kolei, zarzuty co do niezgodności projektu inwestycji z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Lasek Południe - etap 1” w świetle art. 11i ust. 2 specustawy, zgodnie z którym „w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, nie mogły zostać uznane za zasadne.

Odnosząc się finalnie do wniosku Pełnomocniczki Odwoływających, zawartego w piśmie nr 1 Pełnomocniczki, o zwrócenie się do Starosty Poznańskiego o przekazanie akt spraw o znaku WD.7120.9.21.2022.RC, dotyczących zatwierdzenia projektu stałej organizacji ruchu dla zadania pn. „Budowa ul. Wiejskiej w Luboniu”, zauważyć należy, że przedmiotowa dokumentacja nie stanowi obligatoryjnego elementu wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i tym samym nie podlega badaniu przez Wojewodę Wielkopolskiego w toku postępowania odwoławczego. Zatwierdzenie organizacji ruchu wynika bowiem z przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1251) i aktów wykonawczych, a nie z przepisów specustawy. Na marginesie należy wskazać, że Pełnomocniczka Odwoływających może w odrębnym trybie zwrócić się bezpośrednio do Starosty Poznańskiego w celu zapoznania się z ww. dokumentacją.

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 Odwoływających, poza uwagami odnoszącymi się do uchybienia przepisom art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 i art. 80 k.p.a., nie zasługują na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Decyzja jest ostateczna w toku instancji. Na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi 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. Od skargi należy uiścić wpis stały w wysokości 500 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 mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu od kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego.

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 2024 r. poz. 935 ze zm.), 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

Załączniki:

- 1) Mapa w skali 1:500 z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (rys. nr 1);
- 2) Spis treści projektu zagospodarowania terenu (str. 3. projektu zagospodarowania terenu);
- 3) Zaświadczenia o wpisie projektantów i sprawdzających na listę członków Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa (str. 26.÷35. projektu zagospodarowania terenu).

Otrzymują:

- 1) Starosta Poznański (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników);
- 2) Pan Michał Krüger, jako pełnomocnik zarządcy drogi (2 egz. wraz z 1 kompletem załączników);
- 3) Adw. [REDAKTED], jako pełnomocniczka pani [REDAKTED] i pana [REDAKTED] [REDAKTED] (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) PODGiK w Poznaniu (bez załączników) - doręczenie elektroniczne.

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz,
tel. 61 854 1081, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl;
inspektor wojewódzki Barbara Jerzak,
tel. 61 854 1307, e-mail: bjerzak@poznan.uw.gov.pl.

W treści niniejszej decyzji „wyczerpiono” 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